



Comité d'évaluation de la stratégie nationale
de prévention et de lutte contre la pauvreté

Juillet 2022

Évaluation

Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

Rapport 2022



COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE NATIONALE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Rapport 2022

Président

Louis Schweitzer

Rapporteure

Marine de Montaignac





Louis Schweitzer remercie les membres de France Stratégie qui ont contribué à la préparation de ce rapport :

Johanna Barasz, cheffe de projet au département Société et Politiques sociales,

Vincent Donne, chef de projet au département Travail, Emploi, Compétences,

Bénédicte Galtier, adjointe au directeur du département Société et Politiques sociales,

Marie Lesage Moretti, cheffe de projet au département Société et Politiques sociales,

et

Zoé Boucherie et Julia Ollivier, stagiaires au sein du département Société et Politiques sociales de France Stratégie.



SOMMAIRE

Synthèse	9
Introduction	23
PARTIE 1 – ÉVALUATION DE L’ATTEINTE DES OBJECTIFS GLOBAUX	27
1. Une baisse de la pauvreté monétaire entre 2018 et 2019 qui s’explique en partie par une mesure de la Stratégie, la revalorisation de la prime d’activité	27
2. Les données disponibles ne permettent pas de mesurer l’impact de la Stratégie sur l’évolution de la pauvreté monétaire entre 2019 et 2020	33
PARTIE 2 – ÉTAT D’AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE ET ÉLÉMENTS DISPONIBLES EN MATIÈRE D’ÉVALUATION	37
1. Vision d’ensemble et difficultés rencontrées par le comité	38
1.1. Des informations encore parcellaires qui ne permettent pas de donner une vue précise du déploiement de la Stratégie	44
1.2. Un suivi complexe des éléments budgétaires, une vision incomplète des dépenses réalisées	47
1.3. Des éléments d’évaluation limités en raison du manque de données, du temps de l’évaluation et des difficultés du comité pour lancer des études.....	52
1.4. Des données qui ne permettent pas de rattacher l’évolution des indicateurs par groupes de mesures à la Stratégie	56
1.5. Avis du comité.....	57
2. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Petite enfance et éducation »	60
2.1. État d’avancement et éléments d’évaluation.....	60
2.2. Évaluation de l’atteinte des objectifs du groupe de mesures	65
2.3. Avis du comité.....	68

3. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Santé »	72
3.1. État d'avancement et éléments d'évaluation	72
3.2. Évolution de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures	76
3.3. Avis du comité	77
4. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Accompagnement, formation et emploi »	79
4.1. État d'avancement et éléments d'évaluation	79
4.2. Évaluation de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures	89
4.3. Avis du comité	91
5. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Logement » et le plan « Logement d'abord »	94
5.1. État d'avancement et éléments d'évaluation	94
5.2. Évaluation de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures	99
5.3. Avis du comité	100
6. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Droits sociaux »	101
6.1. État d'avancement et éléments d'évaluation	101
6.2. Évolution de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures	112
6.3. Avis du comité	113

PARTIE 3 – ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE ET DU VOLET TERRITORIAL DE LA STRATÉGIE 115

1. Le pilotage de la Stratégie : un déploiement satisfaisant mais un portage et des moyens limités au regard des ambitions nationales	118
1.1. Une gouvernance nationale à renforcer, une gouvernance régionale perfectible	118
1.2. La gouvernance multi-niveaux et la Stratégie : les résultats du projet d'Arènes	124
2. La contractualisation : un engagement crédible de l'État vis-à-vis des collectivités, des contours et des modalités à parfaire	127
2.1. Un processus de contractualisation adopté par tous les départements sauf deux	127
2.2. Les résultats de l'évaluation de la contractualisation réalisée par l'Igas en 2021	132
2.3. Le regard d'acteurs de la mise en œuvre territoriale de la Stratégie sur la contractualisation	136
3. Une appropriation de la Stratégie par les acteurs et un partage des bonnes pratiques qui restent inférieurs aux ambitions	137
3.1. Une association ambitieuse des personnes concernées, des associations et des entreprises qui n'atteint pas ses objectifs	137

3.2. Les effets de la Stratégie en termes de configuration d'action : le cas de la santé (Arènes)..	141
3.3. Le partage des bonnes pratiques et l'innovation sociale	143
4. Avis du comité sur l'évaluation de la gouvernance et du volet territorial de la Stratégie	150
PARTIE 4 – RECOMMANDATIONS	153
ANNEXES	
Annexe 1 – Lettre de mission.....	167
Annexe 2 – Composition du comité d'évaluation.....	169
Annexe 3 – Personnes auditionnées.....	171
Annexe 4 – Les 35 mesures de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté	177
Annexe 5 – Liste des compléments au rapport	181
Annexe 6 – Sigles et acronymes.....	183

*Le rapport 2022 du comité d'évaluation de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté comprend deux autres volumes, également disponibles sur le site de France Stratégie. Le premier est consacré au suivi et à l'évaluation de chacune des **35 mesures** de la Stratégie et le second rassemble une dizaine de **compléments au rapport**, notamment des contributions extérieures. On trouvera en **annexes 4 et 5** du présent rapport le contenu détaillé de ces deux volumes.*



SYNTHÈSE

Le troisième rapport annuel du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté a pour objet de faire le point sur la Stratégie 2018-2022 en cours de mise en œuvre, et d'éclairer les choix du gouvernement pour la Stratégie à mettre en œuvre sur la période 2023-2027.

Il rend compte des travaux du comité d'évaluation, qui portent sur le déploiement et les effets des 35 mesures, la gouvernance et la mise en œuvre au niveau territorial de la Stratégie ainsi que sur le Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022. Il s'agit d'évaluer les effets – y compris non prévus – de chacune des 35 mesures et d'analyser l'effet global de la Stratégie sur la pauvreté et donc sa pertinence. Ces travaux tiennent compte de l'ensemble des politiques publiques qui visent les mêmes objectifs de lutte contre la pauvreté mais aussi des politiques qui n'ont pas pour objectif la lutte contre la pauvreté et dont les effets peuvent aller à l'encontre ou favoriser l'atteinte des objectifs de la Stratégie.

Ils s'appuient sur les administrations et les organismes publics concernés et sont enrichis par deux démarches participatives, associant d'une part les personnes en situation de pauvreté appartenant au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (5^e collège du CNLE) et, d'autre part, un panel de citoyens représentatifs de l'ensemble de la population française. Le comité a également recouru à l'expertise d'acteurs de la lutte contre la pauvreté et réalisé 59 auditions de responsables associatifs, d'élus locaux, de responsables d'organisations syndicales, de responsables administratifs de l'État national et local, d'opérateurs et de personnalités qualifiées.

Évaluation de l'atteinte des objectifs globaux de la Stratégie

Le comité évalue l'impact de la Stratégie au regard de trois grands objectifs : éviter la reproduction sociale de la pauvreté ; permettre aux gens de sortir de la pauvreté par l'emploi ; ne laisser personne en situation de grande pauvreté – ce dernier objectif ayant été intégré par le comité.

Quelques données sur la situation de la pauvreté en France

Après une hausse entre 2017 et 2018 de 0,7 point, le taux de pauvreté monétaire en France métropolitaine, plus faible que la moyenne européenne, est passé de 14,8 % à 14,6 % entre 2018 et 2019. **Selon l'Insee, en 2019, 9,2 millions de personnes étaient en situation de pauvreté monétaire parmi les ménages qui résident dans un logement ordinaire de France métropolitaine**, le seuil de pauvreté monétaire étant fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian, soit, en France, 1 102 euros par mois pour une personne seule. **Ce chiffre atteindrait 10 millions de personnes en incluant les ménages vivant en collectivité, en habitations mobiles ou sans domicile, les étudiants ainsi que les ménages d'Outre-mer.** Le taux de pauvreté des enfants reste très élevé même si, étant étroitement lié à celui des familles monoparentales qui ont vu leur situation s'améliorer, il a significativement reculé en un an (de 21 % en 2018 à 20,2 % en 2019). Ainsi, 2,8 millions d'enfants vivaient dans un ménage pauvre en 2019. Occuper un emploi ne met pas à l'abri de la pauvreté : plus de 2 millions de personnes en emploi avaient des revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Il faut noter enfin la hausse du taux de pauvreté des retraités, qui atteint 9,5 % en 2019 contre 7,6 % en 2017.

Selon l'estimation avancée de l'Insee, la pauvreté monétaire se serait maintenue au même niveau en 2020 qu'en 2019 (14,6 %). La pauvreté se serait en revanche intensifiée.

La pauvreté dans les départements d'Outre-mer est plus élevée qu'en métropole. Selon les derniers chiffres disponibles pour l'ensemble des DOM, en 2017, une personne sur trois vivait sous le seuil de pauvreté national en Guadeloupe et en Martinique, 42 % à La Réunion, 53 % en Guyane et jusqu'à 77 % à Mayotte – des chiffres nettement supérieurs à celui de la Seine-Saint-Denis, département qui a le taux de pauvreté le plus élevé de la métropole (28 %).

Autour de 2 millions de personnes sont en situation de grande pauvreté selon l'Insee, qui a mené des travaux en 2021 pour définir et estimer la grande pauvreté en France. Ces personnes ont des revenus inférieurs à 50 % du revenu médian et subissent des privations matérielles et sociales sévères, c'est-à-dire l'incapacité de couvrir au moins sept dépenses de la vie quotidienne dans une liste de treize considérées comme souhaitables, voire nécessaires pour avoir un niveau de vie acceptable. Parmi ces 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté en 2018, un tiers étaient des enfants et 24 % résidaient dans les DOM, dont 10 % à Mayotte.

Des effets globaux difficiles à établir

La seule mesure que l'on peut directement relier à l'évolution globale de la pauvreté depuis le début du déploiement de la Stratégie est la hausse de la prime d'activité, qui a eu pour effet une baisse de la pauvreté en 2019 de l'ordre de 0,6 à 0,7 point.

Cet effet favorable a cependant été contrebalancé par d'autres mesures sociales et fiscales également intervenues en 2019. En effet, l'examen des réformes socio-fiscales entrées en vigueur entre 2018 et 2019 fait apparaître que plusieurs mesures hors Stratégie ont eu pour effet une hausse du taux de pauvreté de 0,5 point, soit qu'elles aient conduit à diminuer le niveau de vie des plus modestes (gel et sous indexation des prestations), soit qu'elles aient accru le revenu médian et par conséquent le seuil de pauvreté (exonération de prélèvements).

Les données disponibles ne permettent pas d'estimer l'effet de la Stratégie sur l'évolution de la pauvreté depuis 2019. On peut en revanche imputer la stabilité du taux de pauvreté monétaire en 2020, malgré la crise du coronavirus, à la mise en place de dispositifs exceptionnels (dont le renforcement du dispositif d'activité partielle et les aides exceptionnelles pour les ménages les plus modestes) pour faire face aux effets économiques et sociaux de la pandémie. Sans ces aides, dont 80 % ont touché les 30 % les plus pauvres (trois premiers déciles de niveau de vie), le taux de pauvreté monétaire aurait sans doute été de 0,5 point supérieur.

Déploiement des mesures de la Stratégie

Une vision plus complète de la mise en œuvre nationale, une connaissance encore limitée du déploiement territorial

Le comité avait souligné en 2021 le manque de vision complète sur la mise en œuvre de la Stratégie. Le niveau d'information s'est amélioré mais ne permet cependant pas d'avoir une vision globale de la mise en œuvre de la Stratégie entre 2019 et 2021, ni de sa déclinaison au niveau territorial. Ainsi, on ne dispose d'informations à jour et complètes (fin 2021) que pour 19 des 35 mesures de la Stratégie.

Depuis le lancement de la Stratégie, quelques mesures ont évolué :

- les objectifs de trois mesures ont été revus à la baisse, notamment le nombre de professionnels de la petite enfance à former, qui est passé de 600 000 à 200 000 ;
- à l'inverse, en réaction à la crise du coronavirus, les ambitions de six mesures ont été amplifiées, par exemple l'extension de la Garantie jeunes à 100 000 jeunes supplémentaires en 2021, pour atteindre 600 000 sur la période 2019-2022.

Parmi les 35 mesures :

- quatre ont été intégralement mises en œuvre : la revalorisation de la prime d'activité, la mise en œuvre de la complémentaire santé solidaire (CSS), le renouvellement de la CSS pour les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) et le déploiement des 400 Points conseil budget (PCB) ;

- deux mesures ont été abandonnées ;
- les 29 mesures restantes ont été lancées. Leur état d'avancement est très inégal. Pour cinq mesures, une partie des objectifs sont déjà atteints et leur déploiement se poursuit (par exemple la création des lits halte soins santé).
- en revanche :
 - les travaux de concertation sur le revenu universel d'activité (RUA), suspendus au moment du premier confinement de 2020, n'ont pas repris ensuite ;
 - pour le Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) : la mesure qui prévoit de mener des expérimentations territoriales dans l'optique de créer une offre de service universelle sur l'ensemble du territoire national est encore au stade des expérimentations ;
 - la formation des travailleurs sociaux, qui constituait un pilier de la Stratégie, n'avait concerné que moins de 20 000 personnes à fin 2021 (soit un cinquième de l'objectif recentré sur les travailleurs sociaux en contact avec des publics en situation de précarité).

Des informations budgétaires encore insuffisantes

Le suivi des dépenses est complexe. On dispose uniquement d'informations précises pour les années 2019, 2020 et 2021 pour 16 des 35 mesures, qui représentent les trois quarts du budget initialement prévu de la Stratégie. Toutefois, si le comité n'a pas pu recueillir certains montants dépensés, cela n'implique pas que les budgets prévus n'ont pas été dépensés.

À partir des informations disponibles, les éléments suivants peuvent être précisés :

- le budget total cumulé prévu initialement pour les 35 mesures au lancement de la Stratégie était de 8,5 milliards d'euros. Les droits sociaux représentaient la moitié de ce budget (51 %), principalement via la revalorisation de la prime d'activité qui devait représenter 46 % du budget alloué aux 35 mesures. Les mesures relatives à la petite enfance et à l'éducation représentaient 23 % du budget initial, les mesures dédiées à l'accompagnement, l'emploi et la formation 13 %, celles relatives à la santé 12 % et les mesures pour le logement 2 % (9,5 milliards d'euros sont par ailleurs consacrés au plan « Logement d'abord ») ;
- les crédits effectivement dépensés à la fin de l'année 2021 (pour les 16 mesures pour lesquelles les données sont disponibles) s'élèvent à 13,1 milliards pour un montant prévu initialement de 4,3 milliards, soit des dépenses trois fois plus importantes qu'anticipé. Ce dépassement s'explique par des dépenses 4,3 fois plus élevées que prévu pour la revalorisation de la prime d'activité, du fait à la fois d'une mise en œuvre dès janvier 2019 de l'intégralité d'une revalorisation qui devait s'étaler sur quatre ans

et d'une dépense finale plus élevée qu'anticipé, sous l'effet notamment de la hausse du taux de recours ;

- pour les quinze autres mesures pour lesquelles on dispose des données sur 2019-2021, le montant dépensé est inférieur au montant alloué (1,35 milliard dépensé pour 1,64 milliard alloué, soit 82 % du budget alloué).

Si le niveau d'information disponible sur la mise œuvre des mesures s'est amélioré, il ne permet toujours pas d'avoir une visibilité complète de l'état d'avancement de la Stratégie : le niveau d'information au niveau national reste inégal selon les mesures, et on ne dispose pas de vision sur le déploiement au niveau territorial par manque de systèmes d'information uniformisés dans les départements, donc de données fiables.

Évaluation de l'effet des mesures

Des résultats évaluatifs très limités en raison du manque de données, du temps de l'évaluation et des difficultés rencontrées par le comité pour lancer des études

S'il est encore trop tôt pour connaître l'ensemble des effets des mesures de la Stratégie – soit que ces effets ne sont pas encore tangibles, soit qu'ils ne sont pas encore mesurables, soit que les données ne sont pas encore disponibles –, on dispose cependant de premiers éléments d'évaluation sur quelques mesures.

Le comité souligne cependant les limites rencontrées dans sa mission d'évaluation en raison : de l'absence d'un objectif précis et quantifié pour plusieurs des 35 mesures ; du manque de données pour les indicateurs d'évaluation envisagés par le comité, qui témoigne d'un manque d'anticipation et de disponibilité dans la statistique publique d'enquêtes et de suivis de cohortes permettant de connaître l'effet des politiques ; des difficultés du comité pour lancer les travaux d'évaluation souhaités (liées notamment au manque de disponibilité des données – soit pas encore produites, soit qui ne pourront pas l'être). À l'exception des indicateurs concernant l'emploi, les indicateurs disponibles aujourd'hui sur la plupart des grandes thématiques ne donnent une vision de la situation qu'un ou deux ans après la mise en œuvre des mesures.

Comme évoqué plus haut, il est difficile de lier l'évolution des indicateurs globaux de la pauvreté à la mise en œuvre de la Stratégie. À ce stade, on peut simplement constater qu'il n'y a pas d'amélioration des indicateurs d'inégalités en matière de petite enfance et de réussite éducative. Les indicateurs relatifs au marché du travail ont, eux, connu une amélioration notable sur la période de déploiement de la Stratégie, en particulier pour les jeunes. Il est toutefois impossible de lier ces tendances positives aux seules mesures de la Stratégie. Enfin, on manque de données permettant de connaître l'évolution des indicateurs globaux pour le logement, la santé et les droits sociaux depuis le lancement de la Stratégie.

Appréciation globale à partir de l'évaluation des 35 mesures

La Stratégie a subi deux chocs importants durant son déploiement, qui sont venus questionner l'orientation initiale de la Stratégie fortement inspirée par la perspective d'investissement social : la survenue du mouvement des Gilets jaunes, qui a amené à mettre au premier plan la logique allocative avec la revalorisation de la prime d'activité ; et la crise sanitaire, qui s'est accompagnée d'un soutien accru à l'action caritative pour répondre aux besoins en matière d'aide alimentaire et de lutte contre le sans-abrisme. Ces chocs ont ainsi conduit à une réorientation de la lutte contre la pauvreté sur des aspects plus traditionnels.

Les mesures principales de l'axe de non-reproduction de la pauvreté n'ont pas pour le moment permis d'améliorer significativement la quantité ni la qualité des modes d'accueil, pas plus que la présence d'enfants pauvres dans les crèches ou le développement de celles-ci dans les quartiers les plus défavorisés. Le dispositif de crèches à vocation professionnelle (AVIP) semble atteindre ses objectifs mais reste d'une ampleur très limitée. On ne dispose pas d'éléments permettant d'évaluer les effets des mesures en matière d'alimentation, dont le calibrage initial ne permettait en tout état de cause pas d'attendre d'effets significatifs sur la reproduction de la pauvreté.

La complémentaire santé solidaire (CSS), mesure la plus importante du volet « Santé » de la Stratégie, a bien été mise en œuvre mais les données aujourd'hui disponibles ne permettent pas de mesurer ses effets sur l'accès à une complémentaire santé, le recours aux soins, ou l'état de santé des plus modestes.

Les mesures destinées à identifier les jeunes « invisibles » et à ne pas les laisser « sans solution » semblent avoir permis d'orienter plus de jeunes vers des parcours d'accompagnement vers l'emploi et la formation (dans le cadre notamment de la Garantie jeunes). Le nombre de bénéficiaires de minima sociaux en parcours d'accompagnement a également augmenté (par le biais notamment de la garantie d'activité), bien que les volumes concernés restent faibles. On ne dispose pour le moment que de très peu d'éléments permettant d'évaluer l'impact de ces parcours d'accompagnement sur le retour à l'emploi des bénéficiaires ainsi que sur le niveau d'emploi global. Pour ce qui est de mesures d'insertion pour les plus éloignés de l'emploi, malgré les montants investis dans l'insertion par l'activité économique (IAE) dans le cadre de la Stratégie et du plan « France Relance », elles n'ont pas conduit à une hausse notable du nombre de personnes en IAE en stock, malgré une légère augmentation en flux (nombre de contrats signés).

Le volet « Logement » de la Stratégie ne comporte que quelques mesures visant des familles avec enfants ainsi que la prévention des expulsions, sur lesquelles on ne dispose pas de travaux d'évaluation. Ce volet ne peut être dissocié du plan « Logement d'abord », qui vise l'accès au logement des personnes sans domicile et repose sur un dispositif qui a

fait ses preuves. Cependant, on ne constate pas à l'heure actuelle de baisse du nombre de personnes en hébergement, ce qui indique des difficultés de mise en œuvre.

Pour les mesures concernant les droits sociaux, outre la revalorisation de la prime d'activité déjà évoquée, les études disponibles sur les expérimentations menées à la Cnaf – sur l'effet du repérage des bénéficiaires potentiels (*datamining*), sur le « rendez-vous des droits élargis » et sur les « entretiens giratoires » – indiquent des effets qui semblent positifs. L'estimation du non-recours au RSA en 2018 vient d'être établie. Il conviendrait de l'estimer pour toutes les prestations sociales et de suivre son évolution dans le temps.

Évaluation de la gouvernance et du volet territorial de la Stratégie

L'organisation prévue pour piloter la Stratégie a bien été mise en place, malgré certains retards. Les moyens financiers annoncés pour la contractualisation ont été confirmés, rendant ainsi crédible l'engagement de l'État notamment vis-à-vis des collectivités. Toutefois, le soutien politique de la Stratégie reste insuffisant pour donner à la DIPLP qui en a la charge les moyens d'une coordination interministérielle et d'un pilotage propres à garantir un niveau de mise en œuvre à la hauteur des ambitions initiales. Le déficit d'outils de suivi obère en outre la capacité à piloter et à évaluer la Stratégie.

L'Inspection générale des affaires sociales (Igas) souligne dans son rapport *Évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté* l'apport des commissaires pour le déploiement territorial de la Stratégie mais soulève que la gouvernance territoriale de la Stratégie est perfectible.

Des auditions menées par le comité, de la recherche évaluative confiée par le comité au laboratoire de recherche Arènes et du rapport précité de la mission de l'Igas, il ressort que la contractualisation avec les départements a permis de renouer un dialogue sur les objectifs et moyens de compétences décentralisés depuis de nombreuses années. Le cadre contractuel assorti d'indicateurs, même s'il est perfectible, favorise l'évaluation de la performance, étape importante pour l'amélioration du service rendu au public.

La contractualisation peut cependant apparaître comme une forme de recentralisation, qui soulève des enjeux de reprise en main par le niveau national sur des sujets de compétences départementales. De l'avis du comité, un équilibre différent pourrait être trouvé entre les mesures socles obligatoires et les mesures que les départements sont libres de choisir, à l'image de celui proposé dans la contractualisation sur la protection de l'enfance, qui laisse plus de places aux mesures d'initiatives départementales. Quelle que soit l'orientation retenue, les conditions de bon fonctionnement de la contractualisation devront être respectées : une répartition claire des compétences et un système d'information permettant d'avoir redevabilité, comparabilité et évaluation.

Les particularités locales, que ce soit en termes de caractéristiques de la pauvreté ou de gouvernance dans les Outre-mer, appellent une plus grande souplesse d'adaptation des conventions dans ces territoires, un renforcement de la qualification des acteurs et un appui à l'ingénierie locale. Au vu des besoins, il paraît nécessaire de renforcer la Stratégie dans ces territoires où les enjeux de la pauvreté se posent plus intensément qu'en métropole. La situation particulièrement préoccupante de Mayotte pourrait appeler à un traitement spécifique.

Le choc de participation des personnes concernées par la pauvreté voulu dans le cadre de la Stratégie n'est pas au rendez-vous. Les objectifs de participation n'ont pas été et ne seront pas atteints. La question de la participation souffre du manque de définition de ses objectifs. Les attentes doivent être clarifiées et les conditions de la participation assurées. Les parties prenantes de cette participation au niveau territorial (commissaires, associations, etc.) doivent être accompagnées pour une participation réelle au bon niveau de mise en œuvre. L'enjeu est de continuer à bénéficier des savoirs des personnes concernées et ainsi de produire des politiques mieux ciblées et plus efficaces.

Le champ de l'innovation sociale réinvesti par la DIPLP via le développement et l'évaluation d'expérimentations et de projets dans les territoires n'a pas permis à l'heure actuelle de développer le centre de preuves souhaité.

Recommandations

Le comité a souhaité mettre en valeur 24 points afin d'éclairer la suite qui pourrait être donnée à la Stratégie qui s'achèvera à la fin de l'année 2022 et les conditions à mettre en œuvre pour assurer le suivi et l'évaluation d'une nouvelle Stratégie et des politiques de lutte contre la pauvreté d'une manière plus générale.

Ces recommandations intègrent les avis du 5^e collège du CNLE et du panel citoyen.

Thème 1 – Inscrire la lutte contre la pauvreté dans une approche ambitieuse et globale

Recommandation 1 – La continuité est un élément essentiel pour des politiques de lutte contre la pauvreté efficaces. Il convient de poursuivre, voire d'amplifier les mesures dont l'efficacité est avérée, d'abandonner ou reconfigurer les dispositifs qui n'ont pas produit les effets escomptés, et de compléter la Stratégie dans les domaines insuffisamment couverts.

Recommandation 2 – Le principe d'une Stratégie de lutte contre la pauvreté couvrant toutes les dimensions de la pauvreté doit être maintenu. Pour permettre aux mesures de la Stratégie de faire système, sa dimension interministérielle et collaborative doit être renforcée. De plus, il faut veiller à la bonne articulation de la Stratégie avec l'ensemble des politiques qui visent les mêmes publics, en particulier avec la Stratégie nationale de

prévention et de protection de l'enfance. Les évolutions annoncées dans le domaine de la santé et de l'éducation doivent intégrer l'objectif de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Recommandation 3 – Il faudra aussi veiller à la cohérence d'une future Stratégie avec d'autres politiques qui peuvent avoir un effet sur la pauvreté, notamment en mesurant les effets attendus pour les plus pauvres des options retenues pour la future réforme des retraites et en évaluant l'effet de la récente réforme du chômage. Pour faire face aux crises actuelles, il apparaît aussi nécessaire de garantir le pouvoir d'achat des plus modestes – sur lesquelles l'inflation et les coûts de la transition écologique pèsent plus fortement – en indexant sur l'inflation les prestations de soutien qui leur sont dédiées (minima sociaux, aides au logement, prestations familiales sous conditions de ressources). Doivent aussi être conjugués maintien des objectifs de moyen et long terme, qui caractérisent une approche stratégique, et capacité d'adapter à court terme les instruments de lutte contre la pauvreté aux chocs externes, comme les pouvoirs publics ont su le faire durant la période de crise sanitaire.

Recommandation 4 – La dimension préventive de la Stratégie devrait être réaffirmée, en complément des autres politiques publiques davantage axées sur la réparation. Le comité recommande que l'axe de non-reproduction de la pauvreté soit renforcé et intègre – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui – des actions pour les jeunes de 11 à 15 ans mais aussi pour l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur, qui est un enjeu majeur de lutte contre la reproduction de la pauvreté.

Recommandation 5 – Il faut se donner les moyens de supprimer la grande pauvreté dans notre pays. La France doit assurer des conditions de vie décentes à toutes les personnes qui y résident en métropole comme dans les Outre-mer, sans conditions. Le comité considère par ailleurs qu'il est nécessaire d'approfondir la connaissance et d'améliorer les données disponibles sur la grande pauvreté, les besoins des personnes qu'elle concerne et les moyens d'y répondre.

Recommandation 6 – La dégradation des conditions de vie a des dimensions diverses et des répercussions sur l'estime de soi, l'isolement et la perte de confiance. Les dimensions non monétaires de la pauvreté (accès à la socialisation, à la culture, etc.) doivent être prises en compte dans les politiques de lutte contre la pauvreté et les politiques de santé doivent intégrer la santé mentale. L'Insee doit continuer à réaliser des travaux sur la pauvreté intégrant des critères autres qu'économiques.

Thème 2 – Renforcer les domaines prioritaires de lutte contre la pauvreté

Recommandation 7 – À l'heure où le tout-numérique apparaît comme un frein à l'accès aux droits pour les plus démunis, la lutte contre le non-recours doit être intensifiée. L'évaluation de l'expérimentation « Territoires zéro non-recours » prévue par la loi devra

être publiée et les dispositifs qui fonctionnent pérennisés. Les possibilités ouvertes par l'article 82 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 devraient être rapidement mobilisées 18 mois après le vote. La présence physique dans les différents services publics – à laquelle contribuent les maisons France Services – doit être maintenue. Enfin, la lutte contre le non-recours est indissociable d'une évolution du regard de la société sur les personnes en situation de pauvreté. Des comités d'usagers pourraient être créés afin d'identifier des obstacles à l'accès aux droits dans les services publics et dénouer sur le terrain certaines pratiques qui conduisent au non-recours.

Recommandation 8 – La mise en place du revenu universel d'activité (RUA) est une réforme attendue, dont le report a été perçu comme un recul par rapport aux ambitions de la Stratégie. Pour le comité, il importe qu'elle soit conduite à son terme. Pour cela, le rapport remis au gouvernement doit être rapidement publié et la concertation reprise afin de pouvoir mettre en place dès que possible une prestation de ce type.

Recommandation 9 – Le logement est un thème essentiel dans la lutte contre la pauvreté. Le volet « Logement » de la Stratégie, qui ne comportait que quelques mesures, ne peut être dissocié du plan « Logement d'abord ». Pour le comité, ce plan est basé sur un principe – le passage de la rue au logement directement sans passer par l'hébergement – qui fonctionne et ne doit pas être remis en question. En revanche, l'absence de diminution du nombre de personnes en hébergement témoigne des difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre, qui appellent à un réexamen des leviers mobilisés. Ainsi, la dimension structurelle du volet « Logement » de la Stratégie est trop faible au vu des enjeux. Elle pourrait être étoffée en mobilisant l'ensemble des leviers permettant d'augmenter le volume de logements disponibles pour les publics précaires et modestes. Enfin, les politiques mises en œuvre doivent être renforcées dans les domaines de la lutte contre les expulsions et de mal-logement.

Recommandation 10 – Le comité souligne la nécessité d'améliorer la prise en charge des jeunes précaires, et des NEET en particulier, portée par le Contrat d'engagement jeune (CEJ) lancé en mars 2022 et par la création à la demande de la DIPLP et des associations d'insertion et de lutte contre la pauvreté de son volet « CEJ en rupture », qui cible 20 000 bénéficiaires jugés « en rupture » sociale et professionnelle.

Le comité tient à alerter sur le risque de rupture en sortie d'un dispositif à durée limitée (18 à 24 mois renouvelable pour les jeunes « en rupture ») et sur l'effet de la logique renforcée de contractualisation sur le non-recours parmi les jeunes les plus éloignés de l'emploi. Une attention particulière devrait y être portée dans le cadre de l'évaluation du CEJ en cours de conception.

Recommandation 11 – Un autre point d'alerte du comité est l'absence de réponse du CEJ aux besoins de ressources des étudiants les plus précaires. Pour le comité, il faut mettre

en place des mesures pour favoriser l'accès à l'enseignement supérieur des plus modestes (diminution des disparités d'investissement entre formations, création de places supplémentaires, accroissement de l'offre de logements conventionnés pour les étudiants les plus modestes, etc.) et renforcer le soutien financier aux étudiants les plus précaires. L'objectif de l'égalité des chances doit aussi être pleinement pris en compte dans les mécanismes d'orientation scolaire.

Recommandation 12 – Dans les 9,3 millions de personnes pauvres (en 2020) se trouvent des groupes spécifiques : les femmes isolées, les femmes victimes de violence, les sortants de prison, les personnes qui résident en hébergement d'urgence, etc., qui appellent des politiques dédiées en complément des politiques universalistes. Ces groupes pourraient dans une prochaine Stratégie de lutte contre la pauvreté faire l'objet de mesures orientées vers les problèmes particuliers qu'ils rencontrent.

Recommandation 13 – La Stratégie ne fait pas l'objet d'un suivi différencié dans les Outre-mer, où se trouvent pourtant les départements français les plus pauvres et où résidait un quart des personnes en situation de grande pauvreté en 2018 selon l'Insee. De plus, les données relatives à l'évolution de la pauvreté dans ces territoires ne sont actuellement pas mises à jour de manière régulière. Une attention particulière devrait être apportée à ces territoires en matière de lutte contre la pauvreté, et tout particulièrement de la grande pauvreté. Il faut mieux intégrer les DROM dans la Stratégie de lutte contre la pauvreté et prévoir des mesures complémentaires spécifiques pour Mayotte.

Thème 3 – Assurer un déploiement local adapté aux territoires dans une logique partenariale et participative

Recommandation 14 – S'il est reconnu que les commissaires ont un apport non négligeable, la mise en œuvre de la Stratégie dans les territoires s'appuie sur deux réseaux qui coexistent, avec chacun leur logique et leur temporalité propres. Pour le comité, le risque de double administration ne peut être ignoré et appelle à une clarification des rôles.

Recommandation 15 – Si la contractualisation peut apparaître comme une forme de recentralisation, elle semble avoir été globalement bien acceptée dans le cadre de la Stratégie et ne paraît pas à remettre en cause dans son principe comme cadre de partenariat entre État et départements. Sa pertinence apparaît en revanche moins assurée dans ce domaine pour les relations avec les régions et les métropoles.

Elle pourrait être en revanche rééquilibrée afin de faire plus de place aux mesures d'initiative départementale par rapport aux mesures socles obligatoires, comme c'est le cas pour la contractualisation sur la protection de l'enfance. Et pour qu'elle fonctionne, il faudra veiller à une répartition claire des compétences et à la disponibilité d'un système d'information permettant d'avoir redevabilité, comparabilité et évaluation.

Recommandation 16 – La participation des personnes concernées à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques sociales était un enjeu fort de la Stratégie. L'objectif de 50 % de personnes concernées dans les groupes de travail est loin d'être atteint. L'objectif était sans doute trop ambitieux d'une part, et les moyens insuffisants d'autre part. Pour le comité, les personnes concernées doivent continuer à être associées à la mise en œuvre de la Stratégie au niveau local, comme national. Il faut cependant veiller à ce que les conditions matérielles et organisationnelles de la participation soient garanties.

Thème 4 – Se doter des moyens de suivre et d'évaluer

Recommandation 17 – L'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté doit permettre de déterminer si les objectifs initialement fixés ont bien été atteints et si les effets produits étaient bien ceux escomptés. Il est donc nécessaire que les objectifs intermédiaires et finaux des politiques évaluées soient, dès la conception de ces dernières, clairement définis et que chacun des objectifs soit assorti d'une cible quantifiée.

Recommandation 18 – La mise en place d'un tableau de bord national et territorial dès le début de la mise en œuvre de la suite de la Stratégie et un suivi régulier et précis de l'état d'avancement de la mise en œuvre sont également indispensables pour disposer d'une vision claire et précise de son déploiement. Le budget alloué et dépensé pour chaque mesure devrait pouvoir être suivi précisément et annuellement. Le comité recommande donc de prévoir un document de suivi budgétaire et de mise en œuvre unique et normé (jaune ou rapport annuel au Parlement).

Recommandation 19 – L'évaluation doit être prévue dès la conception de la future Stratégie et le système d'information permettant de recueillir au fil de l'eau les données doit être mis en place dès son lancement. Un groupe de travail rassemblant les producteurs de données doit être mis en place rapidement pour assurer la production des données et des indicateurs nécessaires à l'évaluation de la future Stratégie. Doivent être envisagés une évolution des systèmes d'information, la conception de nouvelles enquêtes ou l'ajout de modules dans les enquêtes existantes et l'appariement de données (notamment administratives).

Recommandation 20 – Le comité estime qu'une amélioration des systèmes d'information des départements est souhaitable afin de renforcer l'efficacité de l'action sociale, faciliter la vie des usagers et disposer des données nécessaires à l'évaluation des politiques publiques. Il encourage un dialogue stratégique entre l'État et les départements sur le développement, le financement et les objectifs des systèmes d'information à cet effet sur trois difficultés en particulier. Comme il l'avait indiqué dans son précédent rapport, il recommande, pour le suivi et l'évaluation des mesures, que soit rapidement mis en place un plan national visant l'harmonisation, l'amélioration et l'interopérabilité des systèmes

d'information des départements en matière d'insertion, à l'image des évolutions en cours dans le domaine de l'autonomie, avec pour objectif principal la remontée de données.

Recommandation 21 – Des moyens financiers doivent être dédiés à l'évaluation afin de financer à la fois des études scientifiques et l'évolution des systèmes d'information des producteurs de données mentionnés *supra*, pour que soient recueillis et produits les données et les indicateurs nécessaires à l'évaluation. Comme l'a déjà proposé le comité, l'évaluation pourrait être financée en réservant dans le financement de chaque mesure qui peut faire l'objet d'une évaluation 1 % ou 0,5 % du montant qui lui est alloué pour son évaluation. Par ailleurs, le comité recommande que pour toutes les évaluations d'impact de politiques sociales, un effort soit fait pour connaître les effets sur les plus précaires.

Recommandation 22 – L'évaluation des politiques d'investissement social doit être développée. Il ne s'agit pas de faire de la rentabilité économique le critère de choix des politiques de lutte contre la pauvreté, mais d'apprécier l'efficacité de ces politiques qui reposent sur l'idée que les sommes dépensées aujourd'hui peuvent engendrer des bénéfices monétaires et sociaux. Cela passe par des travaux scientifiques (analyses coûts-bénéfices, revues de littérature, évaluations d'impact, etc.), l'appariement de données administratives et le suivi de bénéficiaires et de non-bénéficiaires des mesures sur longue période. Des moyens doivent être investis pour conduire de tels travaux. Les cohortes comme Elfe et Eurocohort sont essentielles pour la connaissance des trajectoires des enfants et doivent être développées.

Recommandation 23 – Le comité d'évaluation n'a pas pu mettre en place l'évaluation contrefactuelle souhaitée initialement. Pour que les difficultés rencontrées ne se reproduisent pas, il recommande d'associer une ou des équipes de recherche en amont de la mise en œuvre d'un dispositif, de manière à mettre en place les conditions nécessaires pour l'évaluation. Le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse est un exemple inspirant en la matière : il suscite les initiatives innovantes des acteurs de terrain afin qu'ils les expérimentent sur un temps et une échelle limités, concomitamment à la mise en place d'une évaluation externe du projet et répondant à des exigences scientifiques élevées. L'objectif est d'apporter la preuve de la réussite d'un nouveau programme avant un éventuel essaimage ou généralisation. L'intérêt de cette démarche est aussi de mettre en place des politiques publiques fondées sur la preuve.

Recommandation 24 – L'effet de l'accompagnement dépend de la nature de l'accompagnement proposé, du public et de son éloignement vis-à-vis de l'emploi. Pour le comité, il est donc essentiel de systématiquement évaluer les programmes d'accompagnement au regard de :

- leurs effets en matière d'accès à l'emploi de ses bénéficiaires et sur le niveau global de retour à l'emploi ;

- leurs effets autres que sur le retour à l'emploi, notamment en matière d'accès aux droits et d'effets psycho-sociaux pour ses bénéficiaires.

Une attention particulière doit être portée aux personnes les plus éloignées de l'emploi, qui peuvent être plus difficiles à atteindre et pour qui le renforcement de la logique de droits et devoirs privilégiée dans l'accompagnement (SPIE, CEJ) peut s'avérer la plus contraignante.

La mise en place du CEJ le 1^{er} mars 2022 constitue une occasion de mettre en pratique cette recommandation. Considérant qu'il s'agit d'une garantie de qualité, le comité propose que des acteurs autonomes de l'administration puissent y être associés, par exemple la commission insertion du Conseil d'orientation de la jeunesse (COJ), qui assure une mission de suivi de la mise en œuvre du dispositif et qui réunit de nombreux acteurs du champ et des personnes concernées.



INTRODUCTION

Rappel du contexte et de la mission du comité

Le président de la République Emmanuel Macron a présenté le 13 septembre 2018 la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022. Agnès Buzyn, alors ministre des Solidarités et de la Santé, a confié à France Stratégie l'évaluation *ex post* de la Stratégie.

France Stratégie a mis en place en septembre 2019 un comité d'évaluation¹ présidé par Louis Schweitzer. Le comité a engagé deux démarches participatives : il a décidé de consulter d'une part le collège des personnes en situation de pauvreté (ancien 8^e collège devenu 5^e collège à compter de 2020) du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) et a constitué d'autre part un panel de trente citoyens représentatifs de l'ensemble de la population française. Ces deux instances sont sollicitées pour contribuer à l'élaboration de la démarche d'évaluation et, en aval, à l'interprétation des résultats d'évaluation.

La lettre de mission précise que le premier travail du comité « consistera à établir les méthodes permettant de mesurer l'atteinte des objectifs fixés par la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté » et que la mise en œuvre de l'évaluation se fera dans une seconde étape, « qui pourra se prolonger au-delà de l'échéance finale de la stratégie » et « combinera une approche quantitative de la mesure de l'impact de la stratégie nationale et qualitative pour comprendre et analyser les modalités d'appropriation et de mise en œuvre de la stratégie par les principaux acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, y compris les personnes accompagnées ou accueillies ».

Le comité a publié en mars 2020 une note d'étape méthodologique² au titre de premier rapport annuel, dans laquelle sont précisées la démarche d'évaluation de la Stratégie et les méthodes

¹ La lettre de mission figure en [annexe 1](#) et la composition du comité en [annexe 2](#).

² Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2020), « [Évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) », note d'étape, France Stratégie, mars.

mobilisées. Le comité a conçu une démarche d'évaluation associant une dimension analytique et une dimension stratégique afin, d'une part, d'évaluer les effets de chacune des mesures¹ pour connaître ses effets sur les objectifs établis et identifier d'éventuels effets non prévus et, d'autre part, d'analyser l'effet global de la Stratégie sur la pauvreté et sa pertinence.

Le comité a retenu trois grands objectifs à l'aune desquels évaluer l'impact de la Stratégie : tout d'abord les deux objectifs visés par la Stratégie, à savoir éviter la reproduction sociale de la pauvreté et permettre aux gens de sortir de la pauvreté par l'emploi, auquel il a ajouté un troisième objectif : ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Le comité a publié en avril 2021² son deuxième rapport annuel, dans lequel il présentait l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures de la Stratégie et du plan « Logement d'abord » au 31 décembre 2020 et les premiers éléments d'évaluation disponibles. Il revenait également sur la gouvernance et les modalités de mises en œuvre retenues pour la Stratégie. Il portait à l'attention des pouvoirs publics six sujets qui lui semblait mériter l'attention des pouvoirs publics dans leur politique globale de lutte contre la pauvreté et émettait dix recommandations.

Périmètre de l'évaluation

À la demande d'Emmanuelle Wargon, alors ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, chargée du Logement, le comité a intégré en avril 2020 dans ses travaux le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022. Ce plan vise à apporter une réponse structurelle aux situations de sans-abrisme par un nouveau mode d'action publique qui doit permettre un accès rapide au logement avec un accompagnement adapté (voir complément 3). La mise en œuvre du plan « Logement d'abord » est donc suivie et ses effets évalués par le comité au même titre que d'autres politiques intégrées à la Stratégie (le Plan d'investissement dans les compétences - PIC, par exemple). Le comité s'appuie avant tout pour cela sur le suivi et l'évaluation de ce plan prévus par ailleurs.

La Stratégie a été mise en place en même temps que d'autres politiques qui peuvent avoir des effets positifs ou négatifs sur la pauvreté. Le comité a décidé d'évaluer la Stratégie en intégrant ces politiques dans le périmètre.

Le comité évalue la Stratégie à la lumière des mesures de lutte contre la pauvreté prises par le gouvernement depuis mars 2020 dans le cadre de la crise du coronavirus. Cette crise, qui n'est pas terminée, a pu impacter la mise en œuvre de quelques mesures

¹ La liste complète des 35 mesures figure en [annexe 4](#). L'état d'avancement de chaque mesure est détaillé dans [Les 35 mesures. Suivi et évaluation 2022](#), également disponible sur internet.

² Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), [Rapport 2021 du Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#), France Stratégie, avril.

en 2020 et a entraîné la mise en place de mesures pour éviter l'entrée dans la pauvreté, et dans une moindre mesure pour les personnes déjà en situation de pauvreté, dont certaines viennent renforcer des axes (lutte contre les inégalités de santé, accompagnement vers l'emploi des jeunes, lutte contre le chômage de longue durée, par exemple) ou des mesures (augmentation du nombre de Points conseil budget, extension de la Garantie jeunes, par exemple) de la Stratégie. Cela inclut les appels à projets et appels à manifestation d'intérêt en lien direct avec la Stratégie (sur les modes d'accueil de la petite enfance, par exemple) lancés dans le contexte de cette crise.

Concernant la crise du coronavirus et ses effets sur la pauvreté, le comité d'évaluation a fait un point d'étape en octobre 2021¹, un an après sa première note d'octobre 2020² sur les effets attendus de la dégradation économique engendrée par la crise pour les plus démunis. Le comité d'évaluation revient brièvement sur les effets de la crise sur la pauvreté dans ce rapport.

L'évaluation de la Stratégie se fait au regard des points de continuité et de discontinuité entre la Stratégie 2018-2022 et le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 2013-2017 (le « plan pauvreté ») 2013-2017. En effet, certaines mesures de la Stratégie ont été initiées dès le plan pauvreté, d'autres sont nouvelles. La mise en perspective de la Stratégie et du plan pauvreté 2013-2017³ permet de constater que plusieurs d'entre elles sont reproduites à l'identique, à l'image de la Garantie jeunes, des Points conseil budget, de l'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE, de la prévention des expulsions, et des éléments relatifs à la gouvernance et à la participation. La prime d'activité créée dans le plan pauvreté a été revalorisée suite à la crise des Gilets jaunes. D'autres mesures (mesures d'accès à la santé – avec la complémentaire santé solidaire –, d'accès aux droits, et d'accès à la restauration scolaire) s'inscrivent dans des réflexions engagées dans le plan ou poursuivent des orientations très similaires. Les mesures en matière de logement du plan ont en grande partie été poursuivies dans le plan « Logement d'abord » (par exemple la production de logement social et très social).

¹ Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), « [La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus. Constats sur les effets de la crise sur la pauvreté et points de vigilance du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) », note d'étape, France Stratégie, octobre.

² Comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2020), « [La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus. Recommandations du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) », note d'étape, France Stratégie, octobre.

³ Voir complément 10 du [rapport 2021](#).

Méthode de travail

- Le comité d'évaluation s'est réuni à six reprises en session plénière.
- Le comité a auditionné Marine Jeantet, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté et Sylvain Mathieu, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement.
- Le 5^e collège du CNLE et le panel citoyen ont été consultés selon des modalités présentées en complément 5. Leurs avis se trouvent en compléments 6 et 7 et il y est fait référence tout au long de ce rapport. Le comité a adressé une réponse à ces deux instances afin de présenter la façon dont leur travail a enrichi le présent rapport.
- Le comité s'est appuyé sur des expertises variées. Il a auditionné 13 personnalités qualifiées, 10 présidents ou dirigeants des grandes associations de lutte contre la pauvreté et 7 présidents ou dirigeants des grands syndicats de salariés. Les directeurs des administrations centrales (6) et des administrations statistiques (8) concernés par la Stratégie ont été rencontrés par le président du comité. Pour étayer le volet d'évaluation de la gouvernance, 13 personnalités impliquées dans la mise en œuvre ont également été rencontrées : un préfet de région, deux préfets de département, trois commissaires à la lutte contre la pauvreté, deux représentants des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), deux représentants des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), un président de conseil départemental, une représentante d'un conseil régional et la présidente de l'Andass (Association nationale des directeurs de l'action sociale et de la santé des conseils généraux). Le comité remercie tous ses interlocuteurs.

Contenu de ce rapport

Le présent rapport fait état de l'avancement des travaux du comité. Il est encore beaucoup trop tôt pour présenter un bilan de la Stratégie pauvreté 2018-2022 : elle est encore en cours, les données disponibles sur la situation de la pauvreté en France et sur la Stratégie sont très incomplètes, et il n'est pas encore possible d'en mesurer pleinement les effets. En revanche, le comité, alors qu'un nouveau gouvernement se met en place, a jugé utile d'apporter des éléments permettant d'éclairer la suite qui pourrait être donnée à la Stratégie qui s'achèvera à la fin de l'année 2022.

Ce rapport comporte quatre parties :

- La **partie 1** précise ce que l'on peut dire sur l'effet de la Stratégie sur la pauvreté en France ;
- La **partie 2** présente l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures, expose ce que l'on peut dire pour le moment sur les effets des mesures ;
- La **partie 3** porte sur l'évaluation de la gouvernance et le volet territorial de la Stratégie ;
- Les recommandations du comité d'évaluation viennent conclure le rapport en **partie 4**.



PARTIE 1

ÉVALUATION DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS GLOBAUX

Le comité d'évaluation a fait le choix d'évaluer l'effet de la Stratégie dans son ensemble au regard de trois grands objectifs : la non-reproduction de la pauvreté des enfants, la sortie de la pauvreté par l'emploi et la disparition de la grande pauvreté, en observant l'évolution des indicateurs classiques de la pauvreté. Il tient ainsi compte des effets de la Stratégie, mais aussi des politiques qui visent les mêmes objectifs de lutte contre la pauvreté, de celles qui n'ont pas pour objectif la lutte contre la pauvreté et dont les effets peuvent aller à l'encontre de ceux visés par la Stratégie, ou favoriser l'atteinte de ses objectifs ; ou encore de celles qui visent le même public, par exemple la petite enfance.

1. Une baisse de la pauvreté monétaire entre 2018 et 2019 qui s'explique en partie par une mesure de la Stratégie, la revalorisation de la prime d'activité

1.1. Selon l'Insee¹, le taux de pauvreté monétaire en France métropolitaine diminue de 0,2 point entre 2018 et 2019 pour s'établir à 14,6 %

Cette baisse fait suite à une hausse de la pauvreté entre 2017 et 2018 de 0,7 point.

En 2019, 9,2 millions de personnes vivaient au-dessous du seuil de pauvreté monétaire à 60 %, soit 1 102 euros par mois pour une personne seule. Parmi elles, 5,215 millions de personnes, soit 8,2 % de la population, vivaient sous le seuil de pauvreté monétaire à

¹ Guidevay Y. et Guillaneuf J. (2021), « [En 2019, le niveau de vie médian augmente nettement et le taux de pauvreté diminue](#) », *Insee Première*, n° 1875, octobre.

50 %, c'est-à-dire avec moins de 918 euros. Le seuil de pauvreté augmente de 28 euros entre 2018 et 2019 du fait de la nette progression du niveau de vie médian¹.

Ce chiffre sous-estime le nombre de personnes en situation de pauvreté monétaire. En effet, les ménages vivant en collectivité, les ménages dont la personne de référence est étudiante, les personnes vivant dans des habitations mobiles ou sans domicile, ainsi que les ménages d'Outre-mer en sont exclus. Or, une estimation de l'Insee² a montré qu'**en prenant en compte ce champ élargi, le nombre de personnes en situation de pauvreté monétaire serait supérieur à celui publié usuellement d'environ 800 000 en 2018³,**

L'intensité de la pauvreté, qui mesure l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population en situation de pauvreté et le seuil de pauvreté, **est restée stable** et s'établit à 19,7 %.

La situation d'activité et la configuration familiale restent les premiers déterminants de la pauvreté. Pour autant, occuper un emploi ne met pas à l'abri de la pauvreté. Un peu plus de 2 millions de personnes en emploi ont des revenus inférieurs au seuil de pauvreté.

Le taux de pauvreté des retraités, après une hausse de 1,1 point en 2018 par rapport à 2017 alors qu'il était stable depuis 2014, **augmente de nouveau en 2019** pour s'établir à 9,5 %. Cela représente une hausse de 1,9 point par rapport à 2017, où il était de 7,6 %.

En 2019, le taux de pauvreté des enfants est de 20,2 %. Ainsi, 2,8 millions d'enfants vivent dans un ménage pauvre. **Ce taux diminue de 0,8 point par rapport à 2018**, sous l'effet de la baisse du taux de pauvreté des familles monoparentales (- 2,5 points par rapport à 2018) – dont le niveau de vie a augmenté en raison de l'amélioration du marché du travail et de la plus forte hausse des salaires en bas de la distribution – et dans une moindre mesure sous l'effet de la baisse de 0,4 point du taux de pauvreté des couples avec un ou deux enfants. Près du tiers des familles monoparentales vivaient sous le seuil de pauvreté en 2019. 41 % des enfants pauvres vivent dans un ménage au sein duquel aucun parent ne travaille.

¹ Le niveau de vie médian a progressé de + 2,6 % en euros constants entre 2018 et 2019 contre + 0,8 % en moyenne depuis les vingt dernières années. Cette progression s'explique par une hausse des salaires pour les ménages entre le troisième et le neuvième décile, en partie liée à la fin de la bascule des cotisations chômage sur la CSG et à la mise en place de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (depuis 2019, les salariés peuvent bénéficier chaque année d'une prime exceptionnelle exonérée d'impôts et de prélèvements sociaux). Le niveau de vie des plus modestes est quant à lui soutenu par la baisse du chômage et l'élargissement et la revalorisation de la prime d'activité.

² Bodier M., Labarthe J. et Sicsic M. (2021), *Revenus et patrimoine des ménages*, coll. « Insee Références », mai.

³ Cette sous-estimation se retrouve également dans les autres pays européens. Il n'est cependant pas possible de comparer les pays européens entre eux à ce sujet car la France est le seul pays à faire cette estimation. En effet, les autres pays européens ne disposent pas d'indicateur de grande pauvreté.

La France a un taux de pauvreté monétaire relativement faible dans l'Union européenne. Selon l'enquête SILC 2019 portant sur les revenus 2018¹, il s'élève à 13,8 % (+ 0,2 point par rapport à l'enquête 2018) contre 16,7 % en moyenne en Europe² (- 0,5 point par rapport à 2018).

En 2019, en France métropolitaine, 13,1 % des ménages sont en situation de pauvreté matérielle et sociale, c'est-à-dire qu'ils sont dans l'incapacité de couvrir au moins cinq dépenses de la vie quotidienne dans une liste de treize considérées comme souhaitables, voire nécessaires pour avoir un niveau de vie acceptable. Cette part est stable entre 2018 et 2019.

1.2. La pauvreté dans les départements d'Outre-mer est plus élevée qu'en métropole³

Les derniers résultats pour l'ensemble des départements d'Outre-mer (DOM)⁴, tirés de l'enquête *Budget de famille* de 2017, mettent ainsi en lumière des taux de pauvreté élevés. Une personne sur trois vit sous le seuil de pauvreté national en Guadeloupe et en Martinique (respectivement 33 % et 34 %). Le taux de pauvreté monétaire est encore plus élevé à La Réunion (42 %), en Guyane (53 %) ainsi qu'à Mayotte (77 %)⁵. La pauvreté monétaire est ainsi plus élevée dans les DOM qu'en métropole (14,1 % en 2017), où le département de Seine-Saint-Denis a le taux de pauvreté le plus élevé (28 % en 2017).

Les caractéristiques des personnes en situation de pauvreté dans les DOM sont les mêmes que celles en métropole. Toutefois, elles se démarquent par leurs intensités plus élevées. En effet, en 2019, les ménages dont la personne de référence est au chômage ou inactif sont plus fortement touchés par la pauvreté. Aux Antilles et à La Réunion, 80 % de ces

¹ Des différences de champ et de méthodologie expliquent l'écart entre ce chiffre et le chiffre de référence en France (14,6 %). Le taux de pauvreté est calculé à partir de données issues de l'enquête EU-SILC, qui sont comparables entre les pays de l'Union européenne. Le taux de pauvreté monétaire en France métropolitaine est calculé à partir des données de l'enquête *Revenus fiscaux et sociaux* (ERFS) de l'Insee.

² Union européenne à 27, hors Royaume-Uni.

³ Audoux L., Mallemanche C. et Prévot P. (2020), « [Une pauvreté marquée dans les DOM, notamment en Guyane et à Mayotte](#) », *Insee Première*, n° 1804, juillet.

⁴ Le comité d'évaluation a choisi de présenter en priorité les taux de pauvreté en Outre-mer issus de l'enquête *Budget de famille* en 2017, qui permettent de comparer les taux de pauvreté entre les différents DOM. En Martinique et à La Réunion, des dispositifs basés sur les données administratives sont produits annuellement et permettent de disposer de données plus récentes, mais les champs des données utilisés sont différents de ceux de l'enquête *Budget de famille* et les taux de pauvreté ne sont donc pas comparables. Voir l'encadré 1 de Audoux L., Mallemanche C. et Prévot P. (2020), « [Une pauvreté marquée dans les DOM, notamment en Guyane et à Mayotte](#) », *op. cit.*

⁵ En 2017, on dénombrait 250 609 habitants à Mayotte, 268 700 en Guyane, 372 584 en Martinique, 390 253 en Guadeloupe et 853 659 à La Réunion.

ménages ont un niveau de vie inférieur au seuil national de pauvreté, 93 % en Guyane, près de tous les ménages à Mayotte. En Guadeloupe et en Martinique, ces difficultés sont liées à la fois à la structure du marché – dans lequel le niveau de qualification moyen est faible – et à l'isolement des territoires du fait de leur situation ultramarine. Le niveau de diplôme joue un rôle important dans la situation économique des ménages. Plus la personne référente du ménage est diplômée, moins le ménage est en situation de pauvreté.

Les ménages jeunes, les ménages complexes (par exemple, composé de plusieurs générations), et les familles monoparentales – dont la mère assure le plus souvent seule le revenu du ménage – sont les principaux touchés par la pauvreté. À Mayotte, 94 % des mères isolées sont en situation de pauvreté. En Guadeloupe et en Martinique, 49 % des familles monoparentales vivent sous le seuil de pauvreté. À l'inverse, les ménages composés de couples avec ou sans enfants sont les moins affectés par la pauvreté.

Les enfants de moins de 18 ans sont particulièrement touchés par la pauvreté. Leur pauvreté est fortement liée à la situation sur le marché du travail de leurs parents puisque les parents de la moitié des enfants en situation de pauvreté des DOM sont sans emploi. Elle est aussi liée à leur situation familiale qui, le plus souvent, est monoparentale.

L'évolution récente de la pauvreté en France est décrite dans la note rédigée par l'Insee (voir complément 10).

1.3. Environ 2 millions de personnes vivaient en situation de grande pauvreté en 2018

L'Insee estime que près de 2 millions de personnes étaient en situation de grande pauvreté en 2018, ce qui représente 2,4 % de la population. Parmi elles, 24 % vivent dans les DOM, dont 10 % à Mayotte et 14 % dans les quatre autres DOM. 7 % sont des personnes sans domicile fixe¹. Plus d'un tiers sont des enfants et 7 % ont 65 ans ou plus.

Pour les personnes en situation de grande pauvreté vivant en logement ordinaire (1,6 million de personnes en France hors Mayotte, soit 85 % des personnes en situation de grande pauvreté), la grande pauvreté est définie comme la combinaison de faibles revenus, inférieurs à 50 % du revenu médian, et de privations matérielles et sociales sévères, avec sept critères de privation sur treize.

Pour les autres situations (personnes sans domicile, habitations mobiles...), l'Insee a fait des choix méthodologiques pour pallier des données plus incomplètes et la singularité des

¹ Source : Insee, enquête *Sans-domicile*, 2012.

situations. Les personnes sans domicile – qui étaient 143 000 en 2012¹ – sont considérées *a priori* en situation de grande pauvreté du fait de l'absence de logement personnel.

L'Insee souligne également que 86 000 personnes vivant en communauté du fait de leur situation d'activité (cité universitaire, foyer de jeunes travailleurs, etc.) ont des revenus particulièrement faibles (inférieurs à 50 % du revenu médian) et sont donc susceptibles d'être en situation de grande pauvreté. C'est le cas également pour 79 000 personnes vivant en institution pour des raisons de dépendance, de handicap ou de problèmes de santé.

Les personnes en situation de grande pauvreté ont un niveau de vie médian inférieur de 57 % au niveau de vie médian de la population française. Elles déclarent sept fois plus de privations matérielles et sociales que les personnes non pauvres.

Les adultes en grande pauvreté sont deux fois plus nombreux que les autres à se considérer en mauvaise santé, et un tiers d'entre eux sont limités dans leur quotidien à cause de leur santé.

Un tiers des adultes en situation de grande pauvreté est en emploi, dont une grande part d'ouvriers et de personnes travaillant à temps partiel ou de manière discontinue dans l'année, plus d'un tiers est au chômage, et un sur cinq est inactif sans être retraité ou étudiant.

La grande pauvreté est souvent durable : un quart des personnes en situation de grande pauvreté le demeurent trois ans plus tard. Sur huit personnes en situation de grande pauvreté, seule une ne subit plus ni pauvreté monétaire (50 % du revenu médian), ni privation matérielle et sociale sévère trois ans plus tard et cinq subissent l'une ou l'autre.

Le suivi annuel de cet indicateur par l'Insee n'est pas assuré à ce stade faute de ressources.

1.4. La Stratégie a permis une baisse de la pauvreté en 2019 sous l'effet de la revalorisation de la prime d'activité, mais cet effet a été contrebalancé par d'autres mesures sociales et fiscales

Il est possible, sur la base des différentes études disponibles, d'identifier les facteurs à l'origine de la diminution du taux de pauvreté entre 2018 et 2019, et ainsi de chercher à identifier le rôle des politiques publiques, et plus particulièrement des mesures de la Stratégie.

La première étape de l'analyse consiste à comparer l'évolution du niveau de vie des ménages entre 2018 et 2019 afin d'identifier les facteurs à l'origine de cette évolution. Ainsi, selon l'Insee :

¹ *Ibid.*

« [I]a diminution du taux de pauvreté résulte principalement de la progression plus forte que la médiane du niveau de vie des ménages les plus modestes, en raison de la baisse du chômage. La revalorisation de la prime d'activité bénéficie également aux ménages les plus modestes, mais dans une moindre mesure, 77 % des ménages bénéficiaires de la prime d'activité ayant un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté¹. »

La diminution de la pauvreté aurait donc résulté avant tout de l'évolution des revenus primaires, sans qu'il soit possible avec cette méthode d'identifier le rôle spécifique des mesures sociales et fiscales.

Deuxième étape de l'analyse, on peut mesurer l'impact sur la pauvreté des réformes fiscales et sociales intervenues en 2019, en comparant le niveau de vie des ménages en 2019 à ce qu'il aurait été la même année en l'absence de ces réformes, leur situation étant par ailleurs inchangée. Une telle analyse, conduite à partir d'un modèle de microsimulation par l'Insee et la Drees² puis par la Drees et la Cnaf³ (cette dernière étude utilisant en sus des données sur les allocataires effectifs des Caf), permet d'estimer l'effet de la revalorisation de la prime d'activité en 2019 sur le taux de pauvreté : la mesure aurait permis de réduire ce taux de 0,7 point selon l'Insee, 0,6 selon la Drees et la Cnaf.

À noter qu'on peut également chercher à mesurer l'impact de la mesure en intégrant ses effets « directs » (évolution du niveau de vie à situation inchangée) et « indirects » (évolution du niveau de vie liée aux effets de la mesure sur le niveau de l'emploi et les revenus d'activité). L'Institut des politiques publiques conduit ainsi actuellement une évaluation de ces effets indirects et de leur impact sur le taux de pauvreté, à la demande du comité.

Il apparaît donc clairement que la Stratégie, sous l'effet de la revalorisation de la prime d'activité, a eu pour effet une diminution du taux de pauvreté de l'ordre de 0,6 à 0,7 point. L'Insee souligne d'ailleurs que la revalorisation de la prime d'activité est la mesure socio-fiscale ayant le plus fort impact sur la réduction de la pauvreté et des inégalités en 2019. Ce résultat est à rapporter au montant de la réforme : les dépenses de prime d'activité ont en effet augmenté de 4,1 milliards d'euros entre 2018 et 2019, dont 3,9 milliards imputables à la réforme d'après les simulations.

¹ Guidevay Y. et Guillaneuf J. (2021), « [En 2019, le niveau de vie médian augmente nettement...](#) », *op. cit.*

² Cornuet F., Fredon S., Paquier F., Sicsic M. et Vergier N. (2020), « [Les réformes socio-fiscales de 2019 augmentent fortement le revenu disponible des ménages, surtout pour ceux de niveau de vie intermédiaire et ceux en emploi](#) », in *France, portrait social. Édition 2020*, coll. « Insee Références ».

³ Dardier A., Quynh-Chi D. et Lhermet C. (2022), « [La revalorisation du bonus individuel en 2019 a fortement élargi le champ des bénéficiaires de la prime d'activité](#) », *Études et Résultats*, n° 1225, Drees, mars. Des informations plus détaillées sur les résultats de cette étude sont disponibles dans les résultats sur la mesure 2.5 dans la partie 2 de ce rapport.

Cet effet favorable a cependant été contrebalancé par d'autres mesures sociales et fiscales également intervenues en 2019. En effet, si l'examen de l'impact redistributif des réformes socio-fiscales entrées en vigueur entre 2018 et 2019 ne permet pas de relier les variations du taux de pauvreté entre 2018 et 2019 à d'autres mesures de la Stratégie¹, il fait apparaître que plusieurs mesures « hors Stratégie » ont au contraire conduit à une hausse du taux de pauvreté². D'après l'estimation conduite par l'Insee et la Drees, les autres mesures concernant les prestations et les prélèvements auraient conduit en 2019 à une hausse du taux de pauvreté de 0,5 point, soit qu'elles aient conduit à diminuer le niveau de vie des plus modestes (les gels et sous-indexation des prestations, hors retraite qui n'est pas évaluée, contribuent pour 0,2 point à la hausse du taux de pauvreté), soit qu'elles aient accru le revenu médian et par conséquent le seuil de pauvreté (principalement les exonérations d'heures supplémentaires, la baisse de la CSG des retraités après la hausse de 2018 et la poursuite de la baisse de la taxe d'habitation).

Au final, la baisse du taux de pauvreté permise par la revalorisation de la prime d'activité aurait ainsi été réduite de plus des deux tiers.

2. Les données disponibles ne permettent pas de mesurer l'impact de la Stratégie sur l'évolution de la pauvreté monétaire entre 2019 et 2020

2.1. La pauvreté n'aurait pas augmenté entre 2019 et 2020, une stabilité qui s'accompagnerait d'une intensification de la pauvreté

En 2020, d'après la méthode d'estimation avancée de l'Insee fondée sur la microsimulation, le taux de pauvreté monétaire s'établirait à 14,6 %, soit au même niveau qu'en 2019³. Le niveau de vie médian de la population et l'évolution du taux de

¹ Il convient toutefois de noter que l'impact de la création de la complémentaire santé solidaire n'a pu être simulé dans cette étude.

² Cornuet F., Fredon S., Paquier F., Sicsic M. et Vergier N. (2020), « [Les réformes socio-fiscales de 2019 augmentent fortement le revenu disponible des ménages...](#) », *op. cit.*

³ L'exercice de simulation de 2020 présente des limites en raison du nombre accru d'hypothèses liées aux nouvelles imputations (sur l'évolution des revenus des travailleurs indépendants par exemple), l'impossibilité de simuler le complément d'activité partielle versé par les entreprises, la difficulté de prendre en compte les pertes d'emploi dans un modèle statique et l'absence de données sur certaines aides versées aux travailleurs indépendants. Si certaines limites liées à l'exercice de simulation appellent à considérer ces résultats avec précaution, la méthode utilisée est traditionnellement robuste et les résultats semblent bien dépeindre la réalité de l'évolution du taux de pauvreté monétaire sur la période. Voir Buresi G. et Cornuet F. (2021), « [Estimation avancée du taux de pauvreté monétaire et des indicateurs d'inégalités](#) », *Insee Analyses*, n° 70, novembre.

pauvreté à 50 % ne sont pas disponibles à l'heure actuelle. Ils le seront lors de la publication du taux définitif.

Par ailleurs, le taux de pauvreté monétaire est un indicateur relatif, calculé par rapport au niveau de vie médian de la population. L'information sur le niveau de vie médian de la population permettra de déterminer si cette stabilité s'est accompagnée ou non d'une baisse du niveau de vie médian de la population et en particulier des plus précaires.

Enfin, comme le souligne l'Insee, si le taux de pauvreté monétaire ne semble pas avoir évolué, **les travaux complémentaires menés sur des données de La Banque postale et sur le recours à l'aide alimentaire conduisent l'institut à conclure que la pauvreté s'est sans doute intensifiée entre 2019 et 2020. Ce hiatus entre stabilité du taux et intensification, explique sans doute en partie la perception par le panel citoyen et le 5^e collège du CNLE d'un accroissement de la pauvreté lié à la crise Covid, malgré les dispositifs exceptionnels mis en place.** Il en est de même, soulignent les deux groupes, pour la dimension exclusivement quantitative de l'indicateur, qui ne permet pas d'apprécier l'évolution qualitative de la pauvreté et des conditions de vie ni l'entrée dans la pauvreté, à la faveur de la crise de « nouveaux publics » (personnes âgées, travailleurs pauvres, étudiants, etc.).

2.2. Des données insuffisantes pour estimer l'effet de la Stratégie sur l'évolution de la pauvreté

Selon l'Insee, la mise en place de dispositifs exceptionnels¹ pendant la crise sanitaire permettrait d'expliquer la stabilité du taux de pauvreté monétaire.

Le renforcement du dispositif d'activité partielle aurait ainsi limité les destructions d'emplois et compensé les pertes de salaire des personnes ayant fait face à des baisses d'activité. Il bénéficierait à 8,5 millions de salariés en 2020, et **concernerait davantage les personnes entre le troisième et le neuvième décile que les ménages les plus modestes, appartenant au premier et au deuxième décile – moins souvent en emploi salarié. Pour ces derniers, les aides exceptionnelles** mobiliseraient 2,2 milliards d'euros pour un montant annuel moyen de 150 euros par personne et auraient un net effet à la baisse sur le taux de pauvreté monétaire. En effet, 80 % de ces aides étant dirigées vers les 30 % les plus pauvres

¹ Sont pris en compte pour les travailleurs indépendants les reports et annulations de cotisations, la partie du fonds de solidarité pour les entreprises qui leur est dédiée et les aides du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants. L'aide de 150 euros versée aux foyers bénéficiant du RSA ou de l'ASS, l'aide de 100 euros par enfant versée à ces mêmes ménages ainsi qu'aux bénéficiaires des allocations logement, la prime de 100 euros par enfant versée aux ménages éligibles à l'ARS, les aides exceptionnelles de solidarité pour les jeunes de moins de 25 ans, non étudiants et bénéficiaires de l'allocation logement d'une valeur de 200 euros en juin et de 150 euros en novembre sont prises en compte pour les ménages modestes.

(trois premiers déciles de niveau de vie), elles **permettraient de diminuer le taux de pauvreté monétaire de 0,5 point par rapport à une situation contrefactuelle où elles n'auraient pas été versées en 2020**. Concernant les travailleurs indépendants, les aides exceptionnelles permettraient de limiter leurs pertes de niveau de vie¹.

En raison de difficultés en lien avec la crise du coronavirus, l'Insee et la Drees n'ont pas encore réalisé pour l'année 2020 l'exercice annuel de simulation qui permet d'estimer, à l'aide du modèle de micro-simulation Ines, les effets redistributifs sur les plus pauvres des réformes socio-fiscales entrées en vigueur durant une année n. Sa réalisation est prévue en même temps que celle pour les réformes socio-fiscales entrées en vigueur en 2021 et les résultats devraient être publiés dans *France, portrait social* fin 2022.

À ce jour, les travaux disponibles portent sur l'effet estimé *ex ante* des aides exceptionnelles aux ménages modestes sur les revenus².

2.3. L'estimation définitive du taux de pauvreté monétaire pour 2020 sera disponible en juillet ou septembre 2022 et l'estimation avancée du taux pour 2021 en novembre 2022

L'Insee a décidé d'avancer la publication de son indicateur définitif du taux de pauvreté monétaire pour l'année n en juin de l'année n + 2 au lieu de mi-septembre habituellement. Le taux avancé de pauvreté monétaire restera publié en novembre de l'année n + 1.

Pour le comité, le suivi de l'évolution de la pauvreté doit être réalisé dans une temporalité plus courte. Les outils de suivi quantitatif et qualitatif mis en place depuis 2020 pour remonter les signaux faibles sur l'évolution de la pauvreté (tableau de bord des bénéficiaires des prestations sociales de la Drees, baromètre de suivi qualitatif de la pauvreté et l'exclusion sociale du comité scientifique du CNLE³, suivi du recours à l'aide alimentaire, etc.) sont à maintenir.

¹ L'exonération des charges en 2020 pour les travailleurs indépendants peut cependant avoir un effet en trompe-l'œil, puisque les futures charges dont ils devront s'acquitter seront plus élevées l'an prochain.

² Voir à ce sujet : Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), « [La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus. Constats sur les effets de la crise sur la pauvreté et points de vigilance du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) », note d'étape, France Stratégie, octobre.

³ Ce baromètre a vocation à produire à échéance semestrielle une connaissance actualisée des catégories de la population confrontées à diverses difficultés et des affects sociaux qui parcourent la société. Sa première édition a été publiée en mai 2022 : CNLE (2022), « [Baromètre de suivi qualitatif de la pauvreté et l'exclusion sociale. Synthèse des résultats de l'étude de faisabilité](#) », mai.



PARTIE 2

ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE ET ÉLÉMENTS DISPONIBLES EN MATIÈRE D'ÉVALUATION

Le comité a décidé d'évaluer les effets de chaque mesure au regard des objectifs visés, au moyen d'indicateurs définis en fonction des résultats attendus. Le travail d'évaluation de la Stratégie nécessitant de connaître avec précision l'objet à évaluer, et conformément aux termes de la lettre de mission, le comité a intégré dans ses travaux le suivi de la mise en œuvre effective de la Stratégie.

Les fiches mesures¹ publiées dans la note d'étape de mars 2020² puis actualisées pour le rapport 2021 du comité³ ont été mises à jour à partir des informations les plus récentes de suivi et d'évaluation (dont les indicateurs disponibles) collectées auprès de la DIPLP, de la Dihal, des administrations et opérateurs en charge de la mise en œuvre et des administrations statistiques.

Le comité a décidé de regrouper les 35 mesures selon cinq grandes thématiques de politiques publiques : petite enfance et éducation ; santé ; accompagnement, formation et

¹ Dans la première phase de ses travaux, le comité d'évaluation a recensé avec la DIPLP 35 mesures concrètes de la Stratégie. La liste complète des 35 mesures figure en [annexe 4](#). Ces mesures font l'objet d'une fiche. Pour chaque mesure sont présentés des éléments descriptifs (contexte, visée et contours de la mesure tels que présentés dans le document de la Stratégie d'octobre 2018), des informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre et les premiers éléments d'évaluation disponibles. Ces fiches sont rassemblées dans [Les 35 mesures. Suivi et évaluation 2022](#), également disponible sur internet.

² Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2020), « [Évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) », note d'étape, France Stratégie, mars.

³ Le rapport 2021 du comité d'évaluation se compose de trois volumes, tous disponibles sur le site de France Stratégie : le [Rapport 2021](#) proprement dit, le volume présentant le suivi de la mise en œuvre effective et les premiers éléments d'évaluation pour [les 35 mesures](#) recensées avec la DIPLP, et enfin un volume de [Compléments](#) rassemblant diverses études et contributions.

emploi ; logement ; droits sociaux. Pour chaque groupe de mesures, le comité a déterminé des objectifs évaluable et identifié les indicateurs qu'il désirait suivre dans le cadre de l'évaluation de l'effet des mesures. Les objectifs retenus par le comité, les indicateurs suivis et leur évolution sur les dernières années disponibles sont présentés de manière succincte ci-dessous et détaillés dans le complément 2.

Cette partie débute par une vision d'ensemble de la mise en œuvre et des effets des mesures de la Stratégie. Les difficultés rencontrées par le comité dans son travail de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie et d'évaluation de ses effets sont également précisées.

Une présentation par thématique est ensuite proposée.

1. Vision d'ensemble et difficultés rencontrées par le comité

Le tableau suivant présente pour chacune des 35 mesures de la Stratégie la période prévue pour la mise en œuvre de la mesure, les objectifs quantitatifs en matière de mise en œuvre sur la période 2018-2022 ainsi que leur niveau de réalisation au 31 décembre 2021, et les crédits prévus et dépensés au 31 décembre 2021. L'état d'avancement de chaque mesure est détaillé dans les fiches mesures. Les informations pour le plan « Logement d'abord » sont présentées dans la partie thématique « Logement » (partie 2.5).

Certaines des 35 mesures ont évolué depuis le lancement de la Stratégie. Ces changements sont précisés dans le tableau et *infra*.

Tableau 1 – État d'avancement de la mise en œuvre des mesures de la Stratégie au 31 décembre 2021

MESURE	MISE EN ŒUVRE		BUDGET				
	Objectif final quantitatif	% objectif final réalisé Déploiement en cours / terminé	Budget prévu par an (millions d'euros)	% budget dépensé / budget prévu par an			
PETITE ENFANCE							
1.1	Développer les modes d'accueil de la petite enfance, notamment dans les territoires fragiles avec la création d'un bonus « Territoires » permettant de diminuer à moins de 10 % le reste à charge des communes	30 000 créations de places d'ici 2022	29,7 % mi 2021	2019 : 90 2020 : 113 2021 : 138	2019 : 1 % 2020 : 96 % 2021 : 197 %		
1.2	Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant (bonus « Mixité »)	90 000 places bénéficiant du bonus « Mixité » d'ici 2022	93 % fin 2021	Accompagnement collectif : 2019 : 68 2020 : 70 2021 : 73	Accompagnement individuel : 2019 : 8 2020 : 13 2021 : 18	Accompagnement collectif : 2019 : 81,8 % 2020 : 76,4 % 2021 : 76,3 %	Accompagnement individuel : ND
1.3	Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places de crèches	Pas d'objectif final quantitatif	ND Barème national élaboré en 2019	2019 : 0 2020 : 0	-		
1.4	Un plan de formation et un nouveau référentiel pour 600 000 professionnels de la petite enfance afin de favoriser le développement de l'enfant et l'apprentissage du langage avant l'entrée à l'école maternelle	600 000 professionnels formés sur trois ans (2020-2022) <i>Mesure recentrée sur 200 000 professionnels formés sur trois ans (2020-2022)</i>	Départs en formation à fin 2021 : 12 % max. (objectif initial) 37 % max. (objectif revu)	2019 : 1 2020 : 16 2021 : 16	2019 : 0 % 2020 : 16 % 2021 : 49 %		
1.5	300 crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) créées d'ici 2020	300 crèches labellisées, soit 1 300 places d'ici 2020	Juin 2021 : 86,3 % sur l'objectif 2020 (32 départements)	2019 : 0 2020 : 0 2021 : 0	-		
1.6	Soutenir les collectivités dans 60 quartiers prioritaires avec deux adultes par classe de maternelle (un agent territorial spécialisé des écoles maternelles et un enseignant)	ND	Mesure non mise en place	2019 : ND 2020 : ND 2021 : ND	-		
1.7	Une alimentation équilibrée pour tous : des tarifs de cantines plus accessibles	90 000 enfants bénéficiaires d'ici 2022	77,0 % fin 2021	2019 : 5 2020 : 10 2021 : 15	2019 : 4 % 2020 : 15 % 2021 : 35 %		
1.8	Une alimentation équilibrée pour tous : des petits déjeuners dans les territoires fragiles	200 000 enfants bénéficiaires par année scolaire dès 2020 <i>L'objectif initial a évolué passant à 300 000 élèves fin 2022</i>	76 % année scolaire 2019-2020 48 % année scolaire 2020-2021 115 % fin 1 ^{er} trimestre 2021-2022 (objectif initial) 77 % fin 1 ^{er} trim. 2021-2022 (objectif revu)	2019 : 12 2020 : 12 2021 : 12	2019 : 19 % 2020 : 19 % 2021 : 65 %		
1.9	Une alimentation équilibrée pour tous : des programmes d'accès à l'alimentation infantile (le programme « Malin »)	Proposer le programme à 100 % des 480 000 enfants éligibles, enfants et inscrire un tiers des enfants dans le programme (160 000) d'ici 2022	33,3 % de l'objectif d'enfants contactés fin 2021 25,7 % de l'objectif d'enfants inscrits fin 2021	2019 : 0 2020 : 0 2021 : 0	-		
1.10	Renforcer les missions des PMI sur l'accès à la santé et l'appui de la médecine de ville aux missions de la santé scolaire, dans le cadre du parcours de santé des enfants de 0 à 6 ans	ND	ND	2019 : ND (hors M'T Dents : 8) 2020 : ND (hors M'T Dents : 10) 2021 : ND (hors M'T Dents : 10)	-		

MESURE	MISE EN ŒUVRE		BUDGET	
	Objectif final quantitatif	% objectif final réalisé Déploiement en cours / terminé	Budget prévu par an (millions d'euros)	% budget dépensé / budget prévu par an
SANTÉ				
2.1	Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé	Hausse du taux de recours en 2020 : + 3 points pour les anciens éligibles à l'ACS ; + 6 points au global en 2021 et + 9 points au global en 2022	Taux de recours 2019 (évolution par rapport à 2018 en point de pourcentage) CSS : 52 % (+ 0 point) CSS sans participation ; 66 % (+ 0 point) CSS avec participation : 27 % (- 1 point)	2019 : 0 2020 : 145 2021 : 175 ND
2.2	Renouveler automatiquement la CMU-c pour les allocataires du RSA	669 000 foyers concernés à partir de 2019	ND	2019 : 9 2020 : 15 2021 : 15 ND
2.3	Créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV	100 nouveaux centres et maisons de santé communautaires dans les QPV d'ici 2022 <i>Séjour de la santé 2020 : déploiement dans les QPV et QV de 60 centres et maisons de santé participatifs d'ici 2022-2023</i>	Fin 2020 : 60 centres pluriprofessionnels Extension : 10 % fin 2020 43 % fin 2021	2019 : 0 2020 : 0 2021 : 0 Extension : 24 Extension ND
2.4	Accompagner le « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire	Baisse du taux de renoncement aux soins optiques et dentaires de 3 points d'ici 2022 + augmentation de 15 points du taux d'assurés équipés en aides auditives	ND	2019 : 0 2020 : 0 2021 : 0 -
2.5	1 450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les lits d'accueil médicalisé (LAM) et lits halte soins santé (LHSS) ; 1 200 places supplémentaires pour les appartements de coordination thérapeutique (ACT), soit une augmentation de 25 % de l'Ondam spécifique sur 2019-2022	D'ici à 2022, + 1 450 places pour les LAM et LHSS et + 1 200 pour les ACT <i>Séjour de la santé 2020 : + 500 places de LHSS dont transformation de 100 places de centres d'hébergement spécialisé en LHSS à identifier d'ici à 2020</i>	Fin 2021 LHSS : 119 % (sur objectif initial) 88 % (sur nouvel objectif) LAM : 39,1 % ACT : 75 % fin 2020	2019 : 40 2020 : 87 2021 : 138 2019 : 56 % 2020 : 45 % 2021 : 54 %
ACCOMPAGNEMENT, EMPLOI ET FORMATION				
3.1	Une obligation de formation jusqu'à 18 ans, reposant à la fois sur le jeune décrocheur et sur les pouvoirs publics (notamment les missions locales)	Accompagnement de 30 000 NEET mineurs en 2022	Année scolaire 2021-2022 : 143 % 43 160 mises en solution au sein de l'Éducation nationale (chiffres provisoires à mars 2022)	2019 : 0 2020 : 20 2021 : 20 ND
3.2	Plus de 100 M€ consacrés à des solutions d'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes en complément d'une extension de la Garantie jeunes (500 000 bénéficiaires entre 2018 et 2022)	500 000 bénéficiaires de la Garantie jeunes (GJ) / 500 000 bénéficiaires de PACEA d'ici 2022 <i>Plan « France Relance » 2020 : 100 000 entrées supplémentaires en GJ et 80 000 allocations PACEA supplémentaires</i>	Bénéficiaires de l'allocation PACEA : 111 % sur la période 2019-2021 (objectif initial de 500 000) <i>96 % objectif revu de 580 000</i> Bénéficiaires Garantie jeunes : 70 % sur la période 2019-2021 (objectif initial de 500 000) <i>59 % objectif revu de 600 000</i>	2019 : 65 2020 : 82 2021 : 100 2019 : 84 % 2020 : 1 033 % 2021 : 140 %

État d'avancement de la mise en œuvre et éléments disponibles
en matière d'évaluation

<p>3.3 Repérer, renouer le dialogue et (re)mobiliser les jeunes en risque d'exclusion pour les amener vers un parcours d'accompagnement et de formation : appels à projets et financement complémentaire pérenne des points accueil écoute jeunes et associations de prévention spécialisées (APS)</p>	<p>Pas d'objectifs chiffrés</p>	<p>205 PAEJ financés en 2021, dont 9 nouveaux</p> <p>En 2021, 30 structures de prévention spécialisées ont reçu un soutien</p> <p>2 Appels à projets PIC régionaux + 1 national</p>	<p>PAEJ : 2019 : 4 2020 : 4 2021 : 4</p> <p>APS : 2019 : 5 2020 : 5 2021 : 5</p> <p>AP PIC : 2019-2022 : 100</p>	<p>PAEJ : 2019 : 88 % 2020 : 93 % 2021 : 88 %</p> <p>APS : 2019 : 78 % 2020 : 65,7 % 2021 : 82 %</p> <p>AP PIC : 2019-2021 : 100 %</p>
<p>3.4 Des expérimentations dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences pour diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes</p>	<p>ND</p>	<p>(Mesure non mise en place)</p>	<p>2019 : 10 2020 : 10 2021 : 10</p>	<p>--</p>
<p>3.5 Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance</p>	<p>Éviter toute sortie sèche de l'ASE</p>	<p>Sur les jeunes majeurs sortants de l'ASE en 2021 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 74 % ont été pris en charge dans le cadre du référentiel (données de 72 départements prises en compte) - 58 % ont pu choisir leur référent (68 départements) - 78 % ont eu un logement stable (76 départements) - 56 % ont eu accès à des ressources financières (79 départements) - 74 % sont en parcours pro ou en formation (75 départements) 	<p>2019 : 12 2020 : 12 2021 : 12</p> <p>(revu à 10 M€ par an)</p>	<p>2019 : 83,3 % 2020 : 107,4 % 2021 : 128,9 %</p> <p>(calculé sur budget initial)</p>
<p>3.6 Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an</p>	<p>300 000 demandeurs d'emploi accompagnés par an en 2022 (100 000 en Garantie d'activité départementale, 200 000 en accompagnement global)</p>	<p>123 % à fin 2021 avec 369 055 demandeurs d'emploi accompagnés, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 199 968 en GAD (soit 200 % de l'objectif pour 2022) - 169 087 en Acco global (soit 84 % de l'objectif pour 2022) 	<p>GAD 2019 : 15 2020 : 45 2021 : 90</p> <p>Acco global : 2019-2022 : 170</p>	<p>GAD : 2019 : 97,3 % 2020 : 83,7 % 2021 : 85,1 %</p> <p>Acco global : ND</p>
<p>3.7 100 000 salariés supplémentaires accueillis dans le secteur de l'insertion par l'activité économique pour favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus fragiles</p>	<p>100 000 salariés supplémentaires dans l'IAE (soit 240 000 personnes)</p>	<p>En stock au 31/12/2021 : 141 858 salariés en IAE (132 532 au 31/12/2018)</p> <p>En flux : 312 000 contrats signés (y compris renouvellement) en 2021, soit 50 000 de plus qu'en 2018 (262 000)</p>	<p>2019 : 130 2020 : 240 2021 : 330</p>	<p>ND</p>

MESURE	MISE EN ŒUVRE		BUDGET	
	Objectif final quantitatif	% objectif final réalisé Déploiement en cours / terminé	Budget prévu par an (millions d'euros)	% budget dépensé / budget prévu par an
3.8	Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du Service public de l'insertion : renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée avec les départements de réaliser sous un mois l'instruction de la demande et l'orientation de tout nouveau bénéficiaire	Orientation en un mois après la demande de RSA, signature d'un contrat d'engagement pour 100 % des allocataires le mois suivant l'orientation Pour 2021 : - orientation en moins d'un mois : 56 % des entrants (données de 80 départements prises en compte)	2019 : 15 2020 : 15 2021 : 0	ND
3.9	Essaimer les expérimentations évaluées positivement pour les personnes les plus fragiles pour 70 M€ : « Territoires zéro chômeur de longue durée », Convergence, TAPAJ (travail alternatif payé à la journée) et SEVE (médiation active vers l'emploi)	TAPAJ : 85 nouveaux sites ouverts Convergence : 8 territoires, 1 315 salariés - revu à 1 815 SEVE Emploi : 315 SIAE formés à la médiation active (SEVE 1) <i>revu à 254 et 60 SIAE en service d'accompagnement dans l'emploi (SEVE 2)</i>	TAPAJ : 65 % à fin 2021 (56 sites) Convergence : 4 villes sur 8 – 76 % % salariés à fin 2021 sur l'objectif initial <i>55 % sur l'objectif revu</i> SEVE : 42 % en SEVE 1 (132 SIAE) et 52 % SEVE 2 à fin 2021 (39 SIAE) sur les objectifs initiaux <i>51 % et 65 % pour les objectifs revus</i>	Cumul des expérimentations 2019 : 5 2020 : 21 2021 : 42 Cumul des expérimentations 2019 : 24 % 2020 : 75,8 % 2021 : 47 %
3.10	Mobiliser les entreprises contre la pauvreté	50 territoires disposant de DAT en 2022 et 100 000 jeunes accompagnés de 0 à 25 ans <i>revu à 40 territoires</i>	22 territoires / 6 % (6 354 jeunes touchés).	2018 : 0,113 2019 : 0,175 2020 : 0,042 2019 : 100 2020 : 100 2021 : 100
LOGEMENT				
4.1	Des maraudes mixtes État/département, spécialisées dans la protection de l'enfance, pour aller vers les familles avec enfants dans la rue et faire cesser la mendicité des enfants	50 équipes de maraudes dans 17 départements pour toucher environ 6 000 enfants en bidonvilles ou à la rue La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée	Fin 2021 : Nb équipes : ND Nb enfants : ND Déploiement dans 15 départements (88 %)	2019 : 2 2020 : 2 2021 : 3 2019 : 95 % 2020 : 83 % 2021 : 42 %
4.2	Déploiement d'un référentiel sur l'hébergement des familles avec enfants et 125 M€ consacrés au développement et à l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement afin d'adapter l'offre aux besoins des familles avec enfants	4 500 places adaptées dont 2 800 créations La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée	ND	2019 : 20 2020 : 30 2021 : 35 ND
4.3	Renforcer la prévention des expulsions, dans le cadre du plan « Logement d'abord »	Plan pauvreté oct. 2020 : <i>Mesure relancée avec déploiement prévu début 2021 de 26 équipes de 3 à 5 ETP dans les 26 départements les plus touchés en matière de logement et de procédures d'expulsions locatives + dispositif d'accompagnement des ménages et coordination des acteurs de la crise (en cours de définition)</i> La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée	Nb équipes : 26 Nb ménages rencontrés : 3 421 en avril et septembre 2021	2019 : 0 2020 : 0 2021 : 7,7 ND

DROITS SOCIAUX					
5.1	Aller vers un revenu universel d'activité qui se substitue au maquis des prestations	ND	Suspension des concertations en mars 2020 (crise du Covid-19) Rapport Lenglard remis au PM début 2022	ND	ND
5.2	Revaloriser la prime d'activité	3,2 millions de ménages concernés d'ici 2022	Prime versée à 4,35 millions de foyers fin 2019 130 % de la cible estimée fin 2019 137 % de la cible estimée fin 2020 135 % de la cible estimée fin 2021	2019 : 700 2020 : 900 2021 : 1 100	2019 : 557 % 2020 : 444 % 2021 : 355 %
5.3	Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges d'informations entre acteurs, en rendant automatique les démarches et en favorisant un paiement au juste droit, généraliser le <i>datamining</i> pour le repérage des bénéficiaires potentiels	ND <i>Mesures lutte contre la pauvreté d'oct. 2020 ; ciblage de l'échange d'informations sur la prime d'activité et le RSA dès début 2021, puis sur l'AAH et la complémentaire santé par la suite (pas d'objectifs chiffrés)</i>	ND	2019 : 0 2020 : 0 2021 : 0	-
5.4	Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux (généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation de « Territoires zéro non-recours », coffre-fort numérique)	100 % du territoire couvert (accueil social inconditionnel situé à moins de 30 min pour toute personne) Expérimentation « Territoires zéro non-recours » : ND Coffre-fort numérique : ND La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée	Fin 2021 : 95 % des collectivités départementales sur un total de 87 étaient couvertes par un accueil social inconditionnel à moins de 30 minutes Pas de données confirmant la couverture à moins de 30 minutes	Accueil social : 2019 : 10 2020 : 10 2021 : 10	2019 : 94 % 2020 : 94 % 2021 : 95 %
5.5	Un travail social renoué sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours	700 000 travailleurs sociaux formés <i>Précisions de la DGCS : mesure recentrée sur les 100 000 travailleurs sociaux en contact avec des publics en situation de précarité. Objectif revu : en former 50 000/an en 2021 et 2022</i> 100 000 bénéficiaires des référents de parcours La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée	Travailleurs sociaux formés fin 2021 : 16,4 % max. (objectif revu) Référents de parcours Fin 2021 : 182 %	Référents parcours : 2019 : 10 2020 : 10 2021 : 10 Travailleurs sociaux : 2019 : 6 2020 : 20 2021 : 20	Référents parcours : 2019 : 60 % 2020 : 39 % 2021 : 38 % Travailleurs sociaux : 2019 : 0 % 2020 : 50 % 2021 : 32,5 %
5.6	Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires	300 centres sociaux d'ici 2022 <i>Diminution de l'objectif initial de 300 à 260 centres</i>	Fin 2021 : 39 % (sur objectif initial) 45 % (objectif revu)	2019 : 27 2020 : 61 2021 : 73	ND
5.7	Prévenir et lutter contre le surendettement : déploiement de 400 Points conseil budget sur l'ensemble du territoire et introduction d'un plafonnement des frais bancaires	400 PCB labellisés au moins d'ici 2021 dont 150 en 2019 <i>Mesures lutte contre la pauvreté d'oct. 2020 : création de 100 PCB en 1 an</i>	PCB Fin 2021 : 125 % (sur objectif initial) 100 % (objectif revu) Pas d'information sur le plafonnement bancaire	2019 : 6 2020 : 6 2021 : 7,5	2019 : 37,5 % 2020 : 91,5 % 2021 : 99 %

ND : information non disponible

Sources : les informations sont issues de la DIPLP, de la Dihal et des administrations en charge de la mise en œuvre de la mesure, ainsi que des administrations statistiques du comité concernées pour la partie sur les indicateurs

1.1. Des informations encore parcellaires qui ne permettent pas de donner une vue précise du déploiement de la Stratégie

Le comité avait souligné dans son rapport 2021 le manque de vision complète sur la mise en œuvre de la Stratégie. Le niveau d'information s'est amélioré depuis grâce à la mise en place d'un tableau de bord national par la DIPLP. Il ne permet cependant pas d'avoir une vision globale de la mise en œuvre de la Stratégie en 2019, 2020 et 2021, ni de sa déclinaison au niveau territorial. Le besoin d'information plus important sur le déploiement de la Stratégie dans les territoires (qu'il s'agisse des mesures nationales ou des mesures contractualisées avec les départements) en lien avec l'enjeu de l'équité territoriale formulé en 2021 par le comité n'est pas comblé. Aussi, à l'heure actuelle, on ne dispose pas d'une vision complète de la mise en œuvre de la Stratégie à la fin 2021, ce qui peut, comme le regrettent en particulier les membres du 5^e collège du CNLE, donner l'impression d'un morcellement de l'action et d'une insuffisance dans la mobilisation des moyens.

Le nombre de mesures pour lesquelles des informations sur la mise en œuvre sont disponibles est certes en progression, mais reste insuffisant. Des informations sont disponibles : à fin 2019 pour une mesure, à mi-2021 pour trois mesures et à fin 2021 pour dix-neuf mesures. On ne dispose pas de données permettant de renseigner l'atteinte de l'objectif quantitatif et/ou l'absence d'objectifs quantitatifs pour neuf mesures (dont les deux mesures qui ne font plus partie de la Stratégie). Pour trois mesures, les données sont incomplètes (données partielles – par exemple pour la mesure 2.3).

Pour ce qui concerne les mesures contractualisées avec les départements¹, les informations disponibles (« indicateurs de la contractualisation ») ne concernent pas tous les départements. Le nombre de départements concernés est précisé pour chaque indicateur. Les indicateurs pour 2021 sont provisoires mais ne devraient évoluer qu'à la marge. Ils ont été calculés par la DIPLP, qui mène actuellement un travail de consolidation à partir des données remontées par les départements².

Par ailleurs, un certain nombre de mesures ont évolué depuis le lancement de la Stratégie :

- Les objectifs de trois mesures ont été revus à la baisse depuis 2018 :
 - la formation des professionnels de la petite enfance de la mesure 1.4, qui devait initialement concerner 600 000 professionnels sur trois ans. L'objectif a été revu

¹ Les mesures contractualisées sont les mesures 1.4, 3.5, 3.6, 3.8, 4.1, 5.4 et 5.5. Voir la partie 3 pour les informations complètes sur les modalités de suivi de ces mesures.

² La DIPLP a entamé un dialogue avec les départements au regard des vérifications croisées qu'elle mène actuellement et n'a pas intégré les données remontées lorsque ce dialogue n'avait pas été finalisé. Des précisions méthodologiques sont apportées dans les fiches des mesures concernées, regroupées dans le volume [Les 35 mesures. Suivi et évaluation 2022](#).

à la baisse et ne vise plus que 200 000 professionnels sur trois ans. Les moyens ont également diminué : 49 millions d'euros sur quatre ans avaient été prévus initialement, le budget a été révisé en 2020 puis en 2021 et s'élève à présent à 39,1 millions sur quatre ans.

- la formation des travailleurs sociaux de la mesure 5.5, initialement présentée comme devant concerner 700 000 travailleurs sociaux, a été recentrée sur ceux qui sont plus particulièrement en contact avec des publics en situation de précarité, soit 100 000 professionnels. Les moyens ont été revus à la baisse et sont passés de 66 à 30 millions d'euros sur trois ans ;
 - la mesure 5.6 portant sur la création de centres sociaux dans les territoires prioritaires a vu son objectif revu à la baisse et passer de 300 à 260 centres dans le cadre de la convention d'objectif et de gestion entre l'État et la Cnaf 2018-2022.
- À l'inverse, en réaction à la crise du coronavirus, les ambitions de six mesures dans les domaines de l'accès aux soins de santé, de la lutte contre le surendettement, de l'accès à l'emploi des jeunes et des personnes très éloignées de l'emploi ont été amplifiées :
 - la création de 500 places de lits halte soins santé (LHSS) supplémentaires (en plus d'un objectif initial de 1 450 créations de lits d'accueil médicalisé (LAM) et de LHSS d'ici à 2020), dont la transformation de 100 places de centres d'hébergement spécialisé en LHSS (mesure 2.5) ;
 - le dispositif nommé « La promo 16-18 », confié à l'AFPA, a été mis en place afin de proposer d'ici à fin 2021 un accompagnement à 35 000 jeunes ne respectant pas l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans (complément de la mesure 3.1) ;
 - l'extension de la Garantie jeunes à 100 000 jeunes supplémentaires et 80 000 allocations du Parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) supplémentaires en 2021, en sus des objectifs initiaux de 500 000 bénéficiaires de la Garantie jeunes et de 500 000 bénéficiaires de PACEA d'ici 2022 (mesure 3.2) ;
 - des investissements complémentaires ont été menés dans le secteur de l'IAE afin d'atteindre l'objectif initialement fixé de 240 000 salariés en IAE en 2022 (et notamment 35 000 places en insertion par l'activité économique - IAE jeunes pour 2021) et la durée maximum des contrats en IAE (CDD-I ou contrats de mission d'insertion des ETTI) a été allongée de 24 à 36 mois (mesure 3.7) ;
 - la création de 100 Points conseil budget (PCB) supplémentaires en un an en sus des 400 déjà prévus dans le cadre de la mesure 3.7 (objectif déjà atteint en 2020) ;
 - la création de 60 centres et maisons de santé participatifs dans ou aux alentours des QPV d'ici 2022-2023, en complément des 100 centres de santé prévus par la mesure 2.3 ;

- l'objectif, à compter de 2021, de mettre en place la récupération automatique des données entre administrations prévue dans la mesure 5.3, dans un premier temps pour la prime d'activité et le RSA, et dans un second temps pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la complémentaire santé (pas d'objectifs chiffrés).
- La crise liée au Covid-19 a aussi eu pour effet de relancer la mesure sur la prévention des expulsions dans le cadre du plan « Logement d'abord ». Le déploiement de cette mesure a débuté en 2021.

Au vu des informations disponibles, les éléments suivants peuvent être précisés :

Parmi les 35 mesures recensées par le comité dans sa note d'étape de mars 2020 :

- quatre ont été intégralement mises en œuvre : la revalorisation de la prime d'activité (mesure 5.2), la mise en œuvre de la complémentaire santé solidaire (mesure 2.1), le renouvellement de la complémentaire santé solidaire pour les allocataires du RSA (mesure 2.2) et le déploiement des 400 Points conseil budget (mesure 5.7) ;
- deux ont été abandonnées : la mesure concernant le soutien des collectivités dans 60 Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) avec deux adultes par classe de maternelle (mesure 1.6) et celle sur les expérimentations visant à diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes, qui reposait sur une initiative du Plan d'investissement dans les compétences (mesure 3.4). La mesure 1.6, inscrite à l'origine dans la feuille de route de la politique de la ville, a été requalifiée et intégrée dans le déploiement des Cités éducatives. Le comité ne dispose pas d'informations supplémentaires sur sa mise en œuvre de la mesure. Quant à la mesure 3.4, elle a été abandonnée en raison d'une réallocation de fonds dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences ;
- les 29 mesures restantes (parmi lesquelles sept font l'objet d'une contractualisation avec les conseils départementaux) ont été lancées et sont toujours en cours de mise en œuvre. Leur état d'avancement est très inégal. Pour cinq d'entre elles, une partie des objectifs est déjà atteint et leur déploiement se poursuit. C'est le cas par exemple pour la création des lits halte soins santé (mesure 2.5). Pour les autres, certaines, à l'instar du bonus « Mixité » (mesure 1.2), sont très proches de l'objectif fixé pour 2022 ; alors qu'à l'inverse, d'autres sont encore au début de leur mise en œuvre, par exemple les formations telles que prévues par la Stratégie pour les professionnels de la petite enfance (mesure 1.4). L'année 2020 avait été marquée par des retards dans la mise en œuvre de plusieurs mesures, en partie liés à la crise du coronavirus et au fait que les administrations centrales, déconcentrées et locales avaient dû gérer la crise en priorité ;
- **concernant les « mesures phares » de la Stratégie suivantes :**
 - les travaux de concertation sur le **revenu universel d'activité - RUA** (mesure 5.1) ont été suspendus au moment du premier confinement de 2020. La concertation

n'a pas repris ensuite. Les travaux techniques ont été finalisés. Un rapport préliminaire a été remis au Premier ministre en octobre 2021, le rapport définitif a été transmis en janvier 2022. Il n'a pas été rendu public et la date de publication n'est pas connue. Le rapporteur, Fabrice Lenglard, en a présenté les grandes lignes devant le Sénat le 5 janvier 2022 (voir *infra*),

- pour le **Service public de l'insertion et de l'emploi - SPIE** (mesure 3.8) : la mesure, qui prévoit de mener des expérimentations territoriales dans l'optique de créer une offre de service universelle sur l'ensemble du territoire national, est restée au stade expérimental. Après la première vague de 14 expérimentations territoriales au printemps 2020, ce sont respectivement 31 et 34 nouveaux territoires qui se sont lancés en avril 2021 et février 2022 dans la démarche. Les travaux d'évaluation menés montrent que l'hétérogénéité dans la mise en œuvre de la mesure selon les territoires est très forte,
- la **refonte du travail social** (mesure 5.5) constituait un pilier de la Stratégie. Comme mentionné *supra*, l'objectif et les moyens alloués à la mesure ont diminué. Les informations disponibles ne permettent pas d'avoir une vision précise du nombre de personnes formées. Il serait au maximum de 16 240 à la fin 2021 (soit 2,3 % de l'objectif initial, et 16,2 % du nouvel objectif de 100 000 formations d'ici fin 2022) ;
- le **Fonds d'investissement social** de 100 millions d'euros n'a pas obtenu le budget dédié et n'a donc pas vu le jour. Afin de concrétiser cette démarche autrement, la DIPLP a indiqué qu'elle avait redirigé certains des crédits en sa possession vers des enveloppes confiées aux commissaires à la lutte contre la pauvreté afin de financer des projets sur leur territoire. 55 millions d'euros leur ont été confiés entre 2019 et 2021 (voir partie 3.1) ;
- le **comité scientifique** mis en place avant le lancement de la Stratégie s'est arrêté. Aucune réunion n'a eu lieu après le lancement de la Stratégie. Une partie de ses membres a intégré le comité d'évaluation. La non-crédation du Fonds d'investissement social, qu'il devait piloter, serait à l'origine de son arrêt.

1.2. Un suivi complexe des éléments budgétaires, une vision incomplète des dépenses réalisées

Si des progrès ont pu être constatés par rapport aux constats formulés en 2021, le comité a rencontré des difficultés importantes pour réaliser un bilan en matière budgétaire – difficultés qui conduisent d'ailleurs à des problèmes de lisibilité de l'action menée pour le public dont le panel citoyen s'est fait le relais. Le suivi des dépenses est complexe pour deux raisons. Premièrement, toutes les actions de la Stratégie ne sont pas financées à partir d'une source de financement unique. La majorité des mesures relève d'une ligne

budgétaire spécifique à la Stratégie : l'action 19 du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes ». Mais certaines mesures sont financées au titre du programme 102 « Travail et emploi », d'autres par le programme 203 « Vie de l'élève » et le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et l'insertion des personnes vulnérables », d'autres encore relèvent des budgets du Fnas (Cnaf) et de l'Ondam.

Les informations ont donc été puisées dans plusieurs documents budgétaires : projets annuels de performance, rapports annuels de performance et bilans du Fonds national d'action sociale (FNAS). Ces informations sont rarement exhaustives ou suffisamment détaillées pour permettre le suivi des actions inscrites dans la Stratégie. Elles ont été complétées par des chiffres non publiés, directement fournis par les administrations concernées (DGCS, DSS, DGEFP, Dihal, DGESCO, Cnaf) et par des données fournies par la DIPLP, dont une partie est publiée dans son tableau de bord. Un travail de mise en cohérence et de fiabilisation des données recueillies s'est avéré nécessaire. Malgré tout, les données rassemblées restent incomplètes quant aux dépenses effectivement réalisées.

Deuxièmement, les budgets communiqués par les administrations référentes couvrent parfois un périmètre plus large que celui des mesures de la Stratégie, ne permettant ainsi pas d'isoler les dépenses afférentes à la seule Stratégie – en particulier, comme le soulignent les citoyens dans le contexte de la mise en œuvre des dispositifs exceptionnels liés à la crise sanitaire. Ainsi, dans son bilan d'étape des trois ans de la Stratégie¹, la DIPLP a publié un nouveau budget de la Stratégie 2019-2022 de 13 milliards d'euros, qui inclut des mesures de lutte contre la pauvreté prises depuis le lancement de la Stratégie, par exemple les mesures exceptionnelles de soutien monétaire prises dans le cadre de la lutte contre le coronavirus, des mesures prises dans le cadre du plan de relance et des mesures du Ségur de la Santé², mais qui ne permettent pas toujours d'identifier les éléments correspondant aux engagements initiaux de la Stratégie. C'est également le cas pour les lignes budgétaires finançant des acteurs (Pôle emploi, les missions locales ou encore certaines associations spécialisées) au sein desquelles n'est pas spécifiée la partie correspondant à la Stratégie.

Le comité d'évaluation a choisi de conserver pour ses analyses le périmètre initial de la Stratégie, en tenant compte des évolutions liées à la crise dans les mesures de la Stratégie par rapport à ce qui était prévu à son lancement. Dans ce cadre, il s'appuie sur les 26 mesures

¹ 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](#), rapport d'étape national, octobre.

² Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), « [La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus. Constats sur les effets de la crise sur la pauvreté et points de vigilance du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) », note d'étape, France Stratégie, octobre.

dotées d'un budget pour suivre les dépenses effectivement réalisées (pour mémoire, sept mesures n'avaient pas de crédits dédiés¹ et deux autres ont été abandonnées²).

Au vu des informations disponibles, les éléments suivants peuvent être précisés :

Le budget total cumulé initialement alloué aux 35 mesures, annoncé lors du lancement de la Stratégie, était de 8,5 milliards d'euros³. Les dépenses prévues pour les 35 mesures de la Stratégie étaient de 1,272 milliard d'euros pour 2019, de 1,920 milliard d'euros pour 2020 et de 2,443 milliards d'euros pour 2021. Pour 2022, les dépenses prévues étaient de 2,871 milliards d'euros.

Avec la moitié (51 %) du budget alloué aux 35 mesures, la thématique « Droits sociaux » apparaît comme la thématique dominante de la Stratégie d'un point de vue budgétaire, principalement via la revalorisation de la prime d'activité : à elle seule, la revalorisation représentait 46 % du budget initial alloué aux 35 mesures. Celles dédiées à l'accompagnement, l'emploi et la formation composaient 23 % de ce budget initial, soit davantage que les mesures relatives à la petite enfance et à l'éducation (13 % du budget des 35 mesures) et celles relatives à la santé (12 %). La part du budget consacré au logement dans la Stratégie est très faible (2 %), mais il est à considérer au regard des 9,5 milliards d'euros pour la période 2018-2022 consacrés au « Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme ».

La confrontation des budgets initialement prévus et des montants dépensés fournit elle aussi un éclairage du niveau d'avancement de la Stratégie. Toutefois, deux précautions doivent être mentionnées. Premièrement, un certain nombre de données sur les dépenses sont manquantes. Cela n'implique pas pour autant que le budget prévu n'a pas été

¹ Il s'agit des mesures 1.3 (Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places de crèches), 1.5 (300 crèches à vocation d'insertion professionnelle créées d'ici 2020), 1.9 (Une alimentation équilibrée pour tous : des programmes d'accès à l'alimentation infantile [le programme « Malin »]), 2.3 (Créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV), 2.4 (Accompagner le « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire), 5.1 (Aller vers le revenu universel d'activité) et 5.3 (Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges entre acteurs, en rendant automatique les démarches et en favorisant le paiement au juste droit, généraliser le *datamining* pour le repérage des bénéficiaires potentiels).

² Il s'agit des mesures 1.6 (Soutenir les collectivités dans 60 quartiers prioritaires avec deux adultes par classe de maternelle [un agent territorial spécialisé des écoles maternelles et un enseignant]), pour laquelle aucun budget n'était identifié, et 3.4 (Des expérimentations dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences pour diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes), pour laquelle 30 millions d'euros étaient prévus.

³ Le budget alloué à la Stratégie est d'un montant de 8,8 milliards d'euros sur la période 2019-2022. Il est présenté dans le complément 1. Les 35 mesures de la Stratégie couvrent 96,7 % de ce budget de la Stratégie. Les dépenses non couvertes sont celles du Fonds d'appui aux politiques d'insertion, du Fonds d'investissement social et du pilotage de la Stratégie.

dépensé. Cela signifie que le comité n'a pas pu recueillir l'information. Deuxièmement, les montants dépensés sont comparés aux montants tels qu'ils ont été annoncés en 2018. Cela signifie que si un budget initialement alloué à une mesure a finalement été dépensé pour financer une autre mesure, cette dépense n'apparaîtra pas dans l'analyse ci-dessous car le montant n'aura pas été affecté à la mesure pour laquelle il était initialement prévu.

Compte tenu de ces précautions, pour les budgets réalisés, on dispose des montants dépensés en 2019, 2020 et 2021 pour 16 mesures sur 26 des mesures engagées ayant des crédits dédiés. Elles représentent les trois-quarts (77 %) du budget initial alloué pour ces trois années, soit un montant de 4,34 milliards. Cette information est partiellement disponible pour deux mesures et pas du tout disponible pour huit mesures qui représentent 23 % du budget initial alloué (1,3 milliard).

Pour les 16 mesures pour lesquelles les dépenses sont renseignées pour les trois années (c'est-à-dire pour lesquelles l'information est complète), le montant total dépensé s'élève à 13,1 milliards sur la période 2019-2021, pour un montant total alloué de 4,34 milliards, soit un ratio montant dépensé/montant alloué de 303 %¹.

Ce taux très élevé s'explique avant tout par l'effet de la revalorisation de la prime d'activité, qui représentait comme indiqué *supra* près de la moitié du budget initial de la Stratégie, et pour laquelle les crédits effectifs ont largement dépassé les crédits initiaux, du fait à la fois d'une mise en œuvre dès janvier 2019 de l'intégralité d'une mesure qui devait s'étaler sur quatre ans, et d'une dépense finale plus élevée qu'anticipé, du fait notamment de la forte hausse du taux de recours.

Si on neutralise cette mesure, le montant dépensé sur 2019-2021 pour les quinze autres mesures² pour lesquelles l'information budgétaire est complète n'est plus que de 1,35 milliard pour un montant alloué de 1,64 milliard, soit un ratio montant dépensé/montant alloué de 82 %³.

Enfin, le budget initialement alloué aux dix mesures pour lesquelles le comité ne dispose pas d'informations ou d'informations incomplètes sur les montants dépensés s'élève à 1,3 milliard, soit 23 % du budget total prévu initialement.

La disponibilité des données et le niveau d'exécution budgétaire diffèrent fortement selon les thématiques.

La thématique « Petite enfance et éducation » est celle pour laquelle on dispose des informations budgétaires les plus complètes. Sur les six mesures dotées d'une allocation de

¹ Ce ratio est de 380 % en 2019, 294 % en 2020 et 251 % en 2021.

² Les 15 mesures pour lesquelles l'information est complète desquelles on retire la prime d'activité.

³ Ce ratio est de 47 % en 2019, 65 % en 2020 et 94 % en 2021.

budget, on connaît tous les montants annuels dépensés pour quatre d'entre elles, dont les deux qui ont reçu les budgets les plus importants : le bonus « Territoires » (mesure 1.1) et le bonus « Mixité » (mesure 1.2). Les mesures pour lesquelles on a toutes les dépenses représentent 92 % du budget total alloué à la thématique pour la période 2019-2021. Il est donc possible de dresser un bilan. Ce dernier apparaît contrasté : alors que le ratio montant dépensé/montant alloué pour la période 2019-2021 est inférieur à 50 % pour les tarifs des cantines, les petits déjeuners et la formation des professionnels de la petite enfance, il atteint 66 % pour le bonus « Mixité ». Il excède même 100 % pour le bonus « Territoires ».

Pour la thématique 2 « Santé », les montants dépensés ne sont disponibles que pour une seule mesure (mesure 2.5 « Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé »), dont le montant alloué ne représente que 42 % du total alloué à la thématique¹.

Pour la thématique 3 « Accompagnement, emploi et formation », on dispose d'informations complètes sur les dépenses pour cinq des dix mesures dotées d'un budget. Ces cinq mesures représentent moins de la moitié (46 %) du budget alloué à la thématique pour 2019-2021. Il n'est donc pas possible de dresser un bilan de l'exécution budgétaire de cette thématique.

Pour la thématique 4 « Logement », on ne dispose d'informations sur les montants dépensés que pour une seule mesure, qui ne représente que 7 % du budget total alloué à la thématique pour 2019-2021. À nouveau, aucune appréciation ne peut être portée en matière d'exécution budgétaire. Comme précisé *supra*, ces crédits sont à mettre au regard des crédits engagés dans le cadre du plan « Logement d'abord »².

Enfin, pour la thématique 5 « Droits sociaux », l'information sur les dépenses n'est complète que pour cinq mesures sur six³. Comme parmi ces cinq mesures figure la revalorisation de la prime d'activité qui représente le plus gros budget alloué à la Stratégie, les cinq mesures représentent 95 % du budget total prévu pour la thématique sur la période 2019-2021. Ce chiffre masque toutefois un ratio montant dépensé/montant alloué faible (36 %) pour la formation des travailleurs sociaux et très élevé (437 %) pour la revalorisation de la prime d'activité.

Le complément 1 complète ce panorama en présentant les informations budgétaires par engagement.

¹ Pour cette mesure, le ratio montant dépensé/montant alloué pour la période 2019-2021 est de 32 %.

² Voir partie 2.5.

³ Les montants dépensés en 2020 et 2021 pour la revalorisation de la prime d'activité (mesure 5.2) ont été estimés.

1.3. Des éléments d'évaluation limités en raison du manque de données, du temps de l'évaluation et des difficultés du comité pour lancer des études

Le comité a rencontré des difficultés dans sa mission d'évaluation.

La première tient au manque de données. Pour qu'un dispositif, quel qu'il soit, puisse être correctement évalué, il est indispensable de mettre en place dès sa conception le système d'information qui permettra de recueillir les données nécessaires et de calculer les indicateurs pertinents. Les données doivent non seulement être disponibles, mais aussi fiables, harmonisées lorsqu'elles proviennent de plusieurs sources, et actualisées régulièrement.

L'indisponibilité de certains indicateurs d'évaluation sélectionnés par le comité dénote un manque d'anticipation collective de l'évaluation des mesures lors des différentes étapes de conception et de mise en œuvre des mesures.

Pour permettre une bonne évaluation, il serait nécessaire que les systèmes d'information collectant les données permettant de renseigner les principaux indicateurs (résultats scolaires des enfants ou des écoles ayant bénéficié des petits déjeuners ou de la tarification sociale, taux de recours à la complémentaire santé solidaire selon le niveau de revenu, etc.) soient mis en place en même temps qu'une future Stratégie. Il faut en particulier veiller à combler les manques de données de suivi et d'évaluation des mesures concernant les enfants et les jeunes, priorité affichée de la Stratégie.

À l'heure actuelle, comme le montre le tableau de synthèse sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie (voir le tableau 1 *supra*), parmi les indicateurs d'évaluation précisés dans la note d'étape de mars 2020¹, on dispose d'une partie des indicateurs pour sept des dix mesures en matière de petite enfance et d'éducation et d'aucun indicateur pour trois des dix mesures (dont une est abandonnée). En matière de santé, on ne dispose d'aucun indicateur pour deux mesures sur cinq, et d'une partie des indicateurs prévus pour trois mesures sur cinq. En matière d'accompagnement, de formation et d'emploi, on dispose d'une partie des indicateurs prévus pour six mesures, des indicateurs prévus pour une mesure et d'aucun indicateur pour trois mesures dont une est abandonnée). En matière de logement, on ne dispose que d'une partie des indicateurs prévus pour une mesure et d'aucun indicateur pour deux mesures². En matière de droits sociaux, on

¹ Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2020), « [Évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) », *op. cit.*

² Des indicateurs sont en revanche disponibles pour l'évaluation du plan « Logement d'abord », voir *infra* section 5.1 de la Partie 2.

dispose d'une partie des indicateurs prévus pour trois mesures, des indicateurs prévus pour trois mesures et d'aucun indicateur pour une mesure.

La disponibilité de données fiables et comparables au niveau départemental est aussi une condition nécessaire au suivi de la mise en œuvre des politiques dans les territoires.

Le comité a souligné dans son rapport 2021 que les conditions nécessaires à la production d'indicateurs fiables et pertinents par les acteurs de la Stratégie, et notamment les départements avec lesquels l'État contractualise pour plusieurs mesures de la Stratégie, n'étaient pas réunies. Les informations collectées depuis ne montrent pas d'avancées significatives dans ce domaine. Le comité rappelle que la mise en place de la logique de performance associant la contractualisation à des objectifs de résultats passe par la production automatisée d'indicateurs de résultat à partir des logiciels métiers des départements et de leurs partenaires au niveau local (Caf, Pôle emploi et associations). Cela ne sera pas possible tant que chaque département disposera d'un système d'information autonome issu de logiciels nationaux potentiellement différents et dotés d'un paramétrage spécifique. Les informations de suivi de la mise en œuvre comme les indicateurs collectés pour les mesures contractualisées appellent donc à une analyse prudente des informations véhiculées.

Deuxième difficulté, une évaluation doit comprendre la comparaison entre les objectifs fixés, concrétisés par des cibles quantifiées, et ce qui a été effectivement réalisé. Or nombre de mesures de la Stratégie n'ont pas de cibles chiffrées, voire pas de cible du tout.

Troisième difficulté, le comité n'a pas pu lancer une partie des travaux d'évaluation souhaités. Les difficultés ne semblent pas financières mais plutôt résulter d'enjeux divers. Par exemple, il n'a pas été possible de profiter du déploiement progressif des mesures pour mettre en place les conditions d'une évaluation scientifique d'impact pour les mesures de formations des professionnels de la petite enfance et des travailleurs sociaux ; les données pour évaluer l'impact des mesures ne seront pas disponibles (par exemple pour les petits déjeuners). Par ailleurs, des appels à projets n'ont pas été pourvus, faute de candidats¹.

¹ C'est le cas par deux appels à projets : pour la réalisation d'une revue de littérature et des chaînes de causalité pour identifier les effets attendus à long terme des politiques en matière de logement de la Stratégie ; pour la réalisation d'une revue de littérature sur la grande pauvreté, qui visait à poursuivre le travail initié par l'Insee sur la définition de la grande pauvreté au moyen d'une part d'une approche comparative sur la manière dont la grande pauvreté est saisie dans des pays comparables à la France dans ses grandes dimensions sur les définitions et les mesures de la grande pauvreté, et d'autre part sur le besoin en matière d'une politique publique spécifique dédiée à la grande pauvreté vs. l'intégration de cette population dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté.

Enfin, il est très tôt pour évaluer les effets de mesures dont la plupart sont encore en cours de mise en œuvre. Même une fois mises en place, la plupart d'entre elles ne produiront d'effets qu'avec un certain délai, auquel il faudra rajouter le temps de recueil et d'exploitation des données permettant de mesurer ces effets. Aussi, si une nouvelle Stratégie était mise en place dans le prolongement de l'actuelle Stratégie pauvreté, il faudra veiller à mettre en place les conditions d'évaluation pour identifier ses effets propres, qui continueront de se produire au-delà de 2022.

Les travaux d'évaluation sont donc encore très rares. On dispose de quelques études qui viennent éclairer l'évaluation des mesures et dont les résultats sont présentés dans le rapport :

- en relation directe avec les mesures :
 - **évaluation du bonus « Mixité » (mesure 1.2)** : une étude exploratoire a été menée par la Cnaf sur le ciblage du bonus « Mixité » selon la part des enfants en situation de pauvreté réellement accueillis en EAJE ;
 - **évaluation des crèches AVIP (mesure 1.5)** : une enquête a été réalisée par le cabinet ASDO à la demande de la Cnaf ;
 - **évaluation des Points conseil budget (mesure 5.7)** : une évaluation *in itinere* a été menée par le cabinet Ernst and Young sur la période de 2019 à juin 2021 ;
- en support pour l'évaluation des mesures :
 - **évaluation de la formation des professionnels de la petite enfance (mesure 1.4)** : une évaluation d'impact réalisée par l'ANSA en partenariat avec le laboratoire J-PAL réalisée sur la période 2015-2021 du programme « Parler Bambin », un programme de formation à destination de l'ensemble des personnels des crèches pour renforcer leurs connaissances et leurs pratiques quotidiennes dans le domaine du développement langagier des enfants ;
 - **évaluation de la mesure qui vise à éviter les sorties « sèches » de l'ASE (mesure 3.5)** : l'étude sur les modalités d'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE de 16 à 21 ans réalisée par la DGCS entre janvier 2019 et avril 2020 ;
 - **évaluation du Service public de l'insertion et de l'emploi (mesure 3.8)** : un rapport intermédiaire réalisé par le cabinet Ernst and Young concernant la première vague de 14 expérimentations a ainsi été rendu au ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion début 2022 ;
 - **évaluation des expérimentations pour les personnes les plus fragiles (mesure 3.9)** : un rapport d'évaluation du comité scientifique a été publié sur la première phase de l'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD), des rapports d'évaluation intermédiaires ont également été produits sur SEVE Emploi et Convergence ;

- **évaluation des mesures en matière de lutte contre le non-recours (mesures 5.3, 5.4 et 5.5) :**
 - l'étude réalisée par la Drees en 2020 sur le dispositif « Les rendez-vous des droits élargis » ;
 - le volet quantitatif de l'évaluation des « entretiens giratoires » par la Cnaf parue en 2020.

Parmi ces études, seules l'évaluation de l'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée » et celles relatives au « rendez-vous des droits élargis » et aux « entretiens giratoires » permettent réellement d'informer sur l'impact des mesures de la Stratégie.

En sus de ces travaux, des travaux d'évaluation en cours ou prévus par les administrations, la DIPLP ou la Dihal permettront d'étoffer les résultats disponibles. Ils sont précisés *infra*.

Une fiche synthèse a été réalisée sur le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) afin de préciser les éléments des travaux d'évaluation disponibles et les programmes d'évaluation pertinents pour l'évaluation de la Stratégie¹.

Par ailleurs, le comité d'évaluation a lancé en 2022 un projet avec le Crédoc sur les modes d'accueil de la petite enfance et l'aide à la parentalité. Un appel à projets est en cours sur l'évaluation quantitative de l'AMI Grands marginaux.

Le comité d'évaluation a fait documenter les effets attendus sur la pauvreté à long terme, des politiques en matière de modes d'accueil, de santé et d'accompagnement à partir de la littérature scientifique française et internationale².

En complément de ces études, le complément 8 issu du rapport d'avril 2021 a été mis à jour concernant les données disponibles qui pourraient être utiles pour évaluer la Stratégie.

L'évaluation est un exercice sur le temps long. Il est encore trop tôt pour être en capacité de mesurer les effets de la Stratégie, qui pour la plupart ne pourront être évalués avant plusieurs années, ce qui suppose que l'évaluation se poursuive au-delà de l'horizon de déploiement de la Stratégie. Les travaux existants et prévus permettront de poursuivre ce travail d'évaluation dans le contexte de la Stratégie, mais aussi hors Stratégie, pour l'évaluation des futures politiques de lutte contre la pauvreté.

¹ Elle peut être consultée dans le complément 4.

² Les synthèses de ces travaux sont disponibles dans le complément 13.

1.4. Des données qui ne permettent pas de rattacher l'évolution des indicateurs par groupes de mesures à la Stratégie

L'évaluation doit s'attacher à montrer les effets de la Stratégie sur la pauvreté et les objectifs fixés par la Stratégie. Outre l'analyse de l'évolution de la pauvreté présentée en partie 1, le comité a décidé de suivre l'évolution d'une batterie d'indicateurs¹ sur chacune des grandes thématiques de la Stratégie. Les valeurs disponibles aujourd'hui pour ces indicateurs sur les grandes thématiques de la Stratégie donnent une vision de la situation un ou deux ans après la mise en œuvre de la Stratégie, sauf celles sur l'emploi qui sont très récentes. Parfois, les derniers chiffres disponibles portent sur l'année 2018. Ils caractérisent alors la situation au démarrage de la Stratégie, constituant ainsi le point initial pour une comparaison. Dans d'autres cas, les seuls chiffres disponibles sont antérieurs à 2018. Ils sont néanmoins repris dans ce rapport afin de donner la vision la plus exhaustive sur le périmètre de la Stratégie.

Le comité souligne toutefois qu'il est de manière générale toujours difficile de distinguer les effets de mesures nouvelles, même isolées, de ceux liés à d'autres politiques et aux évolutions économiques et sociales concomitantes que connaît le pays, difficulté exacerbée par les bouleversements liés à la crise du Covid-19 et à ses suites. Il est cependant possible de le faire pour certaines mesures et sous certaines hypothèses – même si, par la suite, c'est uniquement au niveau de l'évaluation d'une mesure en particulier qu'il sera possible de lier scientifiquement les effets observés à la mise en place de la mesure. Ce niveau d'évaluation peut conduire à apprécier l'effet de mesures ne figurant pas dans la Stratégie elle-même, mais qui ont eu un impact positif ou négatif sur l'atteinte de ces objectifs.

À ce stade, on constate qu'il n'y a pas d'amélioration des indicateurs d'inégalités en matière de petite enfance et de réussite éducative. On manque d'informations sur le logement en raison du retard engendré par la crise du Covid-19 sur la dernière enquête logement 2019. De même, on ne dispose pas de nouvelles données sur les inégalités de santé (renoncement aux soins pour des motifs financiers, les restes à charge selon le décile de niveau de vie et le taux d'effort en santé). En matière de droits sociaux, on ne peut rien dire. L'estimation du non-recours au RSA en 2018 permet d'avoir un point de référence pour le suivi des effets de la Stratégie.

On dispose en revanche d'une large batterie d'indicateurs qui nous renseignent sur l'état du marché du travail. Ils sont suivis au fil de l'eau et nous informent sur l'objectif des mesures « Accompagnement, formation et emploi » : l'amélioration de l'insertion et de l'accès à l'emploi des publics cibles. Ces indicateurs ont connu une amélioration sensible

¹ Ils sont précisés en complément 2.

au cours de la période couverte par la Stratégie, puisque le taux de chômage (7,9 %) est au plus bas depuis quinze ans et que le taux d'emploi (67,2 %) atteint un record. Si les constats sont plus mitigés pour ce qui est de la précarité en emploi (part des CDD courts et intérim, halo du chômage, sous-emploi), l'amélioration est encore plus patente pour les indicateurs relatifs à la situation des jeunes sur le marché du travail, avec notamment un taux de chômage des jeunes au plus bas depuis les années 2000 et un taux d'emploi en hausse de 4 points entre fin 2019 et fin 2021. Il faut cependant nuancer car cette amélioration, réelle, s'explique pour partie par un développement de l'apprentissage et noter que la part des NEET chez les 15-29 ans reste relativement élevée, avec 12,4 % en 2021.

Plus largement, ces relatifs bons résultats sont à considérer à la lumière du renforcement opéré sur cet axe par le biais de la Stratégie mais également au regard des mesures mises en place à la suite de la crise du Covid-19, notamment dans le cadre du plan « France Relance ». C'est particulièrement vrai pour les indicateurs du marché du travail relatif aux jeunes, au regard des investissements conséquents consentis dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution » (prime d'embauche, prime exceptionnelle d'apprentissage, extension de la Garantie jeunes, etc.). Ces éléments rendent plus difficile de lier l'évolution des indicateurs aux seules mesures de la Stratégie.

1.5. Avis du comité

Le niveau d'information disponible sur la mise œuvre des mesures s'est amélioré sans pour autant permettre d'avoir une visibilité complète de l'état d'avancement de la Stratégie : le niveau d'information au niveau national reste inégal selon les mesures, et on ne dispose pas de vision sur le déploiement au niveau territorial par manque de systèmes d'information uniformisés dans les départements et donc de données fiables. Même si l'information budgétaire s'est améliorée depuis le précédent rapport, le suivi dans ce domaine reste perfectible.

Pour plusieurs mesures, les cibles de mise en œuvre ont été atteintes, voire dépassées (par exemple pour les PCB), ce qui doit être souligné. Cependant, cela n'indique pas si ces mesures atteignent leurs objectifs quant aux effets poursuivis.

La Stratégie a subi deux chocs importants durant son déploiement qui ont eu un effet sur l'orientation des politiques de lutte contre la pauvreté par rapport à ses ambitions initiales. Suite au mouvement des Gilets jaunes, elles se sont de nouveau ouvertes à la logique allocative, avec la revalorisation de la prime d'activité. Elles se sont ensuite tournées vers le soutien à l'action caritative (aide alimentaire, lutte contre le sans-abrisme) avec la crise sanitaire. Parallèlement, la réforme du revenu universel d'activité (RUA) a été mise en sommeil, la création d'un Fonds d'investissement social a été abandonnée dans sa forme

originelle et l'activité du conseil scientifique de la Stratégie s'est arrêtée¹. Les mesures qui avaient des ambitions transformatrices, par exemple la formation des travailleurs sociaux, sont toujours à un stade expérimental, ou tout juste démarrées.

Les mesures principales de l'axe de non-reproduction de la pauvreté n'ont pas pour le moment permis d'améliorer significativement la quantité ni la qualité des modes d'accueil, pas plus que la présence d'enfants pauvres dans les crèches ou le développement de celles-ci dans les quartiers les plus défavorisés. Le dispositif de crèches à vocation professionnelle (AVIP) semble atteindre ses objectifs mais reste d'une ampleur très limitée. On ne dispose pas d'éléments permettant d'évaluer les effets des mesures en matière d'alimentation, dont le calibrage initial ne permettait en tout état de cause pas d'attendre d'effets significatifs sur la reproduction de la pauvreté.

La complémentaire santé solidaire (CSS), mesure la plus importante du volet « Santé » de la Stratégie, a bien été mise en œuvre, mais les données aujourd'hui disponibles ne permettent pas de mesurer ses effets sur l'accès à une complémentaire santé, le recours aux soins, ou l'état de santé des plus modestes.

Les mesures destinées à identifier les « jeunes invisibles »² et à ne pas les laisser « sans solution » semblent avoir permis d'orienter plus de jeunes vers des parcours d'accompagnement vers l'emploi et la formation (dans le cadre notamment de la Garantie jeunes). Le nombre de bénéficiaires de minima sociaux en parcours d'accompagnement a également augmenté (par le biais notamment de la garantie d'activité) bien que les volumes concernés restent faibles. L'objectif d'un SPIE, service public universel pleinement établi, reste cependant lointain, contribuant à maintenir l'accompagnement des bénéficiaires du RSA comme l'un des grands chantiers de la lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, on ne dispose pour le moment que de très peu d'éléments permettant d'évaluer l'impact de ces parcours d'accompagnement sur le retour à l'emploi des bénéficiaires ainsi que sur le niveau d'emploi en équilibre général.

Pour ce qui est de mesures d'insertion pour les plus éloignés de l'emploi, les montants investis dans l'IAE dans le cadre de la Stratégie et du plan « France Relance » n'ont pas conduit à une hausse notable du nombre de personnes en IAE en stock, malgré une légère augmentation en flux (hausse du nombre de contrats signés).

¹ Arènes (2022), *Gouvernance multi-niveaux et stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. La perspective de l'investissement social à l'épreuve de la complexité politico-administrative française*, résumé, février. Ce résumé figure dans l'encadré 3 du présent rapport.

² Pour rappel, les « jeunes invisibles » peuvent être considérés comme une sous-catégorie de NEET qui, outre n'être « ni en études, ni en emploi, ni en formation », ne bénéficient pas non plus d'accompagnement vers l'emploi de la part du SPE (Pôle emploi, missions locales) et/ou d'acteurs de l'insertion. Il s'agit dès lors réussir à les identifier pour les orienter vers ces acteurs.

Le volet « Logement » de la Stratégie ne comporte que quelques mesures visant des familles avec enfants ainsi que la prévention des expulsions, sur lesquelles on ne dispose pas de travaux d'évaluation. Ce volet ne peut être dissocié du plan « Logement d'abord », qui vise l'accès au logement des personnes sans domicile et repose sur un dispositif qui a fait ses preuves. Cependant, on ne constate pas à l'heure actuelle de baisse du nombre de personnes en hébergement, ce qui indique des difficultés de mise en œuvre.

Pour les mesures concernant les droits sociaux, outre la revalorisation de la prime d'activité déjà évoquée, les études disponibles sur les expérimentations menées à la Cnaf – sur l'effet du repérage des bénéficiaires potentiels (*datamining*), sur le « rendez-vous des droits élargis » et sur les « entretiens giratoires » indiquent des effets qui semblent positifs. Le suivi du non-recours au RSA en 2018 vient d'être établi. Il conviendrait de l'estimer pour toutes les prestations sociales et de suivre son évolution dans le temps.

Il faudra du temps pour que les mesures produisent des effets et pour connaître ces effets – toutes les mesures n'étant pas pleinement mises en œuvre. En revanche on dispose de quelques résultats et d'autres sont encore à venir.

Le comité souligne cependant les limites rencontrées dans sa mission d'évaluation, en raison du manque de données pour les indicateurs d'évaluation envisagés par le comité, qui témoigne d'un manque d'anticipation et de disponibilité dans la statistique publique de cohortes, d'enquêtes, etc., permettant de connaître l'effet des politiques, et les difficultés à lancer des projets de recherche.

Il est difficile de lier l'évolution de la pauvreté monétaire et des indicateurs globaux à la Stratégie, d'autant plus au vu de la crise sanitaire et des mesures prises pour y répondre. Des données sont disponibles pour la seule évolution de la pauvreté entre 2018 et 2019, pour laquelle la revalorisation de la prime d'activité a permis une baisse significative de la pauvreté, mais a été largement contrecarrée par d'autres mesures sociales et fiscales.

On manque de données permettant de suivre l'évolution des indicateurs macro pour le logement, la santé et les droits sociaux. On ne voit pas d'amélioration des indicateurs d'inégalités en matière de petite enfance et de réussite éducative.

Les indicateurs relatifs au marché du travail ont, eux, connu une amélioration notable sur la période de la Stratégie, en particulier pour les jeunes. Cependant, il convient de nuancer car cette amélioration est en grande partie imputable à un développement de l'alternance, dont il est difficile d'évaluer la pérennité. Il est par ailleurs impossible de lier ces tendances positives aux seules mesures de la Stratégie.

2. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Petite enfance et éducation »

2.1. État d'avancement et éléments d'évaluation

Les mesures¹ de cette thématique sont organisées autour de cinq axes : l'accès aux modes d'accueil formels de la petite enfance, la formation des professionnels de la petite enfance, la meilleure alimentation de tous les enfants, l'accès aux soins de santé des enfants et l'éducation au niveau de la classe de maternelle.

Accès aux modes d'accueil formels de la petite enfance (mesures 1.1, 1.2, 1.3 et 1.5)

Suivi de la mise en œuvre des mesures destinées aux modes d'accueil formels de la petite enfance

En 2021, la montée en charge était inégale selon les mesures. La création de places en Établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) en lien avec la création d'un bonus « Territoires » permettant de diminuer à moins de 10 % le reste à charge des communes était encore modeste à la mi-2021 au vu de l'objectif final (8 927 places d'EAJE nettes créées sur la période – 29,7 % de l'objectif final de 30 000 places d'EAJE créées d'ici 2022 – **mesure 1.1**).

En revanche, concernant le bonus « Mixité » – une incitation financière versée aux EAJE accueillant des enfants issus de familles pauvres –, l'objectif de 90 000 places bénéficiant de ce bonus d'ici 2022 était quasiment atteint fin 2021 (**mesure 1.2**). Cependant, le nombre de places qui bénéficient du bonus « Mixité » fin 2021 est presque le même que fin 2019. Cette mesure devait se déployer à la fois sur le volet de l'accueil individuel et sur celui de l'accueil collectif. Cependant, aucune information n'est disponible sur les actions engagées sur le volet de l'accueil individuel. L'évolution des modalités d'attribution des places en crèches (**mesure 1.3**) n'est pas connue, et aucune information n'est collectée afin de connaître l'application effective du barème national, qui a été réalisé en 2019. L'objectif de création à la fin 2020 de 300 crèches à vocation d'insertion professionnelle, soit 1 300 places, n'a pas été rempli. En 2020, 144 crèches avaient été labellisées AVIP, soit 48 % de l'objectif. La création de crèches AVIP a été retardée par rapport aux objectifs initiaux. En juin 2021, 259 crèches

¹ Les faits saillants concernant l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie au 31 décembre 2021 et leurs effets pour chacune des grandes thématiques sont présentés ci-dessous. Les informations relatives à chacune des mesures sont précisées dans les fiches, qui proposent une vision synthétique de la situation au 31 décembre 2021 et une présentation détaillée des chiffres et des éléments disponibles.

étaient labellisées AVIP sur 32 départements, soit 86 % de l'objectif initialement fixé pour 2020. Le nombre de places correspondant n'est pas connu (**mesure 1.5**).

Évaluation des mesures destinées aux modes d'accueil formels de la petite enfance

Les effets attendus à moyen et long termes des mesures en matière de mode d'accueil collectif de la petite enfance sur la pauvreté et des recommandations pour leur évaluation sont présentés en complément du rapport 2020 du comité d'évaluation. Une synthèse en est présenté dans le complément 13.

Concernant le bonus « Mixité » (**mesure 1.2**), la Direction des statistiques, de l'évaluation et de la recherche (DSER) de la Cnaf a réalisé une étude sur sa mise en place et l'atteinte du public cible sur l'année 2019 (étude documentée dans le rapport 2021). Une nouvelle étude, actualisée avec les données de 2019, est parue en mars 2022. Ces résultats confirment ceux présentés dans la rapport 2021. Si ce bonus a réussi à toucher près d'un quart des EAJE (24 % en 2019), il est perfectible au regard du public cible. En effet, près de la moitié (46 % en 2019) des EAJE accueillant entre 30 et 40 % d'enfants en situation de pauvreté ne bénéficient pas du bonus, alors qu'à l'inverse 8 % de ceux accueillant entre 10 et 20 % d'enfants en situation de pauvreté en bénéficient.

Concernant les crèches AVIP (**mesure 1.5**), le cabinet Asdo a mené pour la Cnaf une enquête monographique sur huit crèches labellisées AVIP dans quatre départements, assortie d'une enquête par questionnaire téléphonique auprès des parents bénéficiaires de ce dispositif sur la période 2019 à début 2021. 391 personnes ont répondu à l'enquête (environ 20 % des parents bénéficiaires sur la même période). Les parents ont été interrogés à deux reprises, à six mois d'intervalle, afin d'étudier l'évolution de leur trajectoire et des entretiens individuels approfondis ont été menés auprès de vingt parents bénéficiaires. Selon l'étude, les éléments de profils des bénéficiaires d'AVIP montrent que le dispositif a bénéficié à des familles particulièrement précaires (48 % sont allocataires du RSA). Les familles monoparentales sont surreprésentées (45 % du public) ainsi que les familles nombreuses (35 %). L'étude met également en évidence des résultats positifs en termes d'insertion sur le marché de l'emploi, puisque 60 % ont retrouvé un emploi en moins de trois mois. Les emplois trouvés restent en large proportion précaires : 41 % en CDD, 42 % en temps partiel, 32 % en horaires atypiques. Les résultats sont difficiles à interpréter en l'absence d'un contrefactuel.

Formation des professionnels de la petite enfance (mesure 1.4)

Suivi de la mise en œuvre de la mesure de formation des professionnels de la petite enfance

Après l'élaboration du référentiel par le HCFEA, les formations n'avaient quasiment pas débuté en 2020, année consacrée principalement à des actions d'ingénierie de formations (**mesure 1.4**). L'objectif initial de former 600 000 professionnels sur trois ans a été revu à la

baisse, en passant à 200 000 formations sur trois ans. En 2020, 20 000 départs en formation ont été recensés sur le volet territorial et aucun sur le volet national. En 2021, 53 378 départs en formation ont été recensés, dont 20 000 sur le volet territorial et 33 378 sur le volet national. Les formations au titre du volet national en 2021 portaient principalement sur les thématiques suivantes : langage (37 %), art et culture (17 %), alimentation et nature (13 %) et prévention des stéréotypes (12 %). Le nombre de personnes formées correspondant à ces départs en formation n'est pas connu. Au total, si chaque personne formée n'avait reçu qu'une formation, les départs en formation de 2020 et 2021 cumulés représenteraient 12 % de l'objectif initial fixé pour fin 2022 (600 000 formations sur trois ans) et 37 % de l'objectif révisé (200 000 formations sur trois ans). Ces estimations sont des maximums, puisqu'une personne formée peut avoir reçu plusieurs formations.

L'objectif initial paraît donc difficilement atteignable – situation qui suscite l'inquiétude du panel citoyen.

Évaluation de la mesure de formation des professionnels de la petite enfance

L'évaluation du programme « Parler Bambin », un programme qui vise à l'acquisition des capacités langagières, peut constituer un apport à l'évaluation sur cet aspect des formations en particulier (**mesure 1.4**). Une évaluation d'impact a été réalisée par l'ANSA, en partenariat avec le J-PAL. Le programme « Parler Bambin » et ses résultats ont été publiés en octobre 2021. Ce programme comprend principalement une formation à destination de l'ensemble du personnel des crèches, dont l'objectif est de renforcer leurs connaissances et leurs pratiques quotidiennes dans le domaine du développement langagier des jeunes enfants. Pour mesurer l'impact du programme, l'Institut des politiques publiques (IPP) a mené pendant trois ans une évaluation randomisée sur un échantillon de 94 crèches de France métropolitaine pour la plupart situées dans des quartiers prioritaires, et a enquêté auprès de 1 100 professionnelles ainsi que 1 234 familles majoritairement en situation de pauvreté. Les résultats définitifs, présentés en juin 2021¹, montrent que selon les professionnelles interrogées, la formation « Parler Bambin » a un impact très fort à court terme sur leurs connaissances du développement langagier des enfants, leurs pratiques et la représentation qu'elles ont de leur rôle auprès d'eux, et la communication avec les parents. Cependant, selon les auteurs de l'évaluation, « Parler Bambin » ne semble pas avoir d'effet sur le développement langagier des enfants, même s'il améliore à court terme leur développement socio-affectif. L'absence de résultats significatifs sur le long terme peut s'expliquer par l'absence de changement soutenu des pratiques des professionnelles ou d'une maîtrise des bonnes pratiques antérieure au programme. La précision des outils

¹ Daviot Q., De Chaisemartin C., Gurgand M. et Kern S. (2021), « [Lutter contre les inégalités dès la petite enfance : évaluation à grande échelle du programme Parler Bambin](#) », Institut des politiques publiques, *Note de l'IPP*, n° 72, juin.

utilisés pour mesurer le développement langagier des enfants peut également ne pas être suffisante pour repérer certains changements chez les enfants.

Meilleure alimentation des enfants (mesures 1.7, 1.8 et 1.9)

Suivi de la mise en œuvre des mesures pour une meilleure alimentation des enfants

Ces mesures ont été en partie impactées par la crise sanitaire et ont eu un succès inégal.

La DIPLP a fait réaliser en 2020 une étude par un prestataire auprès des communes et des établissements publics de coopération intercommunale sur les tarifs sociaux dans les cantines et sur les petits déjeuners à l'école. Elle visait notamment à identifier les freins à la mise en place de la tarification sociale des cantines (**mesures 1.7 et 1.8**). Un reparamétrage a été décidé pour ces deux mesures suite à cette étude non publiée.

Sur l'année scolaire 2019/2020, la mise en place de tarifs sociaux dans les cantines avait touché 15 531 élèves, soit 17,3 % de l'objectif d'ici 2022 (**mesure 1.7**).

Alors que la montée en puissance de la mesure restait limitée en termes de conventionnement de communes avec l'ASP, un croisement avec les bases Insee a permis de mettre en avant que 6 000 des 10 000 communes éligibles n'avaient pas d'écoles. Un nouveau critère a été mis en place afin d'augmenter le nombre de communes éligibles. Il permet de cibler les communes avec la « compétence cantine ». Depuis avril 2021, le potentiel de communes éligibles (c'est-à-dire avec la « compétence cantine ») a ainsi été multiplié par trois (de 4 000 à 12 000 communes).

Par ailleurs, en janvier 2021, la subvention par repas a été relevée de 2 à 3 euros. L'objectif était d'élargir l'application aux communes rurales de plus grande taille pour permettre à davantage d'enfants d'en bénéficier, afin d'atteindre ainsi la cible de 5 millions de repas distribués.

Sur l'année scolaire 2020/2021, 24 851 élèves bénéficiaient du tarif. En cumulé sur les années scolaires 2019/2020 et 2020/2021, 36 400 élèves avaient bénéficié du tarif, soit 44,8 % de l'objectif d'ici 2022. Si le nombre d'enfants concernés a progressé de 36 % environ entre l'année 2019/2020 et 2020/2021, le nombre de communes concernées n'est cependant pas disponible. Par ailleurs, il n'est pas clair si ce reparamétrage a permis de mieux toucher les personnes visées par ce dispositif.

Les chiffres sur l'ensemble de l'année scolaire 2021/2022 ne sont pas encore disponibles. Cependant, au premier trimestre 2021/2022, 69 346 élèves ont bénéficié du dispositif, soit 77 % de l'objectif final. 1 185 communes sont désormais inscrites, soit 10 % des communes éligibles environ.

Le dispositif des petits déjeuners à l'école visait initialement les zones d'éducation prioritaires et les classes de maternelle et CP-CE1. Sur l'année scolaire 2019/2020, 153 000 enfants dans les territoires prioritaires ont bénéficié de petits déjeuners à l'école, ce qui représente 76,5 % de l'objectif final de 200 000 enfants en 2020, et ce malgré le premier confinement qui a stoppé sa mise en œuvre (**mesure 1.8**). Cependant, en raison des difficultés pour établir un suivi nominatif des élèves, les chiffres d'enfants bénéficiaires résultent d'estimations fondées sur le produit du nombre d'écoles projetées par la moyenne départementale constatée de bénéficiaires par école.

Au 1^{er} septembre 2020, les subventions pour les petits déjeuners à l'école ont été revalorisées, passant de 1 euro par petit déjeuner à 1,30 euro en métropole et 2 euros en Outre-mer. Sur l'année scolaire 2020/2021, seulement 96 602 enfants ont bénéficié de petits déjeuners à l'école, ce qui représente 48 % de l'objectif final initialement visé pour 2020. Les conditions sanitaires plus contraignantes à la rentrée 2020 ont été évoquées pour expliquer ce recul de la mise en œuvre, mais le comité ne dispose pas d'éléments probants à ce sujet.

La relance du dispositif à la rentrée 2021 s'est appuyée sur une extension du périmètre du public cible au-delà du seul réseau des écoles REP, notamment aux zones rurales et péri-urbaines. L'objectif initial a évolué passant à 300 000 élèves d'ici fin 2022. Lors du premier trimestre 2021/2022, le nombre d'élèves bénéficiaires a considérablement augmenté pour atteindre 230 000. Sur la base de 36 semaines hors vacances chaque année, et d'un coût moyen estimé à 1,50 euro par petit déjeuner, le montant dépensé au premier semestre 21/22 permettrait de financer environ un petit déjeuner par mois par élève bénéficiaire. Selon ces mêmes hypothèses, le budget alloué initialement sur cette même période aurait permis de financer environ trois petits déjeuners par mois par élève bénéficiaire. Le nombre de petits déjeuners correspondant par enfant et par mois dans les QPV n'est pas connu.

Le programme « Malin » vise à accompagner les parents, notamment ceux sous contrainte budgétaire, pour qu'ils donnent à leurs enfants une alimentation de qualité et adaptée à leurs besoins. Au 31 décembre 2021, 41 433 enfants étaient inscrits au programme « Malin » depuis le lancement du dispositif, soit 25,7 % de l'objectif visé par la mesure (**mesure 1.9**). À cette même date, le programme avait été proposé à près de 160 000 enfants éligibles, soit 33,3 % de l'objectif visé par la mesure.

Évaluation des mesures pour une meilleure alimentation des enfants

Les résultats de l'évaluation scientifique d'impact du programme « Malin » sur la santé des enfants, via l'étude scientifique ECAIL (étude clinique alimentation infantile) lancée en 2017, sont prévus pour 2023 (**mesure 1.9**).

Accès aux soins de santé des enfants (mesure 1.10)

Suivi de la mise en œuvre de la mesure portant sur l'accès aux soins de santé des enfants

Concernant cette mesure convenue qui porte sur les missions des PMI et dont l'objectif est d'améliorer l'accès à la santé pour les enfants, en particulier les plus pauvres (**mesure 1.10**), on peut souligner que la loi pour l'école de la confiance du 26 juillet 2019 a rendu obligatoire l'examen médical à 3-4 ans. Le comité ne dispose cependant pas d'informations sur la mise en place effective de cette obligation. En 2020, 29 départements avaient contractualisé sur les objectifs de protection de l'enfance. En 2021, 36 nouveaux départements se sont engagés dans cette démarche. Cette mesure comprend également l'extension du programme « M'T Dents » visant à améliorer la santé bucco-dentaire des enfants, qui est financé par les fonds de la Stratégie. Entre 2018 et 2019, le taux moyen de réalisation de l'examen bucco-dentaire à 6 ans a progressé de 8,4 points, passant de 47,6 % à 56 %. On ne dispose pas de données plus récentes. Dans le cadre du programme « M'T Dents », les bénéficiaires reçoivent un bon leur permettant de bénéficier d'une consultation chez le dentiste entièrement prise en charge par l'Assurance maladie. Entre 2018 et 2019, le taux d'examens bucco-dentaires M'T Dents réalisés sur présentation du bon est stable, autour de 33 %. Entre 2019 et 2020, cet indicateur chute à 22 %. Il ne traduit cependant pas la totalité des examens réalisés. Par exemple, les familles bénéficiaires de la CSS, dispensées de l'avance des frais lors d'une consultation chez le chirurgien-dentiste, n'ont pas à présenter le « bon M'T Dents » pour bénéficier du tiers payant.

Éducation – au niveau de la classe de maternelle (mesure 1.6)

Suivi de la mise en œuvre de la mesure portant sur l'éducation

Le comité ne dispose d'aucune information sur le contenu, la mise en œuvre et l'évaluation de la mesure concernant le soutien des collectivités dans 60 QPV avec deux adultes par classe de maternelle (**mesure 1.6**). Cette mesure était initialement inscrite dans la feuille de route de la politique de la ville. Pour la note d'étape de mars 2020, la DIPLP avait confirmé la présence de cette mesure dans la Stratégie. Depuis, elle a informé le comité que la mesure a été requalifiée et intégrée dans le déploiement des Cités éducatives et ne fait donc plus partie de la Stratégie. La mesure n'a pas de crédits dédiés et ne fait l'objet d'aucun suivi spécifique. Le comité ne dispose pas d'informations supplémentaires.

2.2. Évaluation de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures

Pour le comité d'évaluation, les dix mesures en matière de petite enfance et d'éducation de la Stratégie poursuivent deux objectifs finaux : d'une part, l'amélioration de l'accès des enfants de milieux défavorisés à des établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE)

de qualité ; d'autre part, la réduction des inégalités de réussite scolaire des enfants de 3 à 6 ans, à l'entrée à l'école élémentaire, à l'entrée au collège et des jeunes de 16 à 18 ans. Ce dernier objectif a été retenu en raison des effets attendus à long terme des mesures de la Stratégie qui visent la petite enfance.

Premier objectif

Selon la Cnaf¹, en 2019, 20,2 % des enfants appartenant aux familles dont les ressources sont situées sous le seuil de pauvreté ont fréquenté un équipement d'accueil du jeune enfant (EAJE) relevant de la prestation de service unique, quasi stable par rapport à 2018 (20 %).

Second objectif

À partir des données fournies par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), la maîtrise des compétences des élèves de CP en français et en mathématiques a globalement augmenté entre la rentrée 2018 et la rentrée 2021. Malgré la baisse observée entre septembre 2019 et septembre 2020, largement attribuable au contexte sanitaire et au confinement, la hausse constatée en début de CP entre 2020 et 2021 de la maîtrise des compétences en français et en mathématiques quel que soit le type d'établissement fréquenté a en effet permis un rattrapage (pour la plupart des compétences observées, les niveaux sont assez proches de 2019). De même, les résultats des élèves aux évaluations à la mi-CP montrent que les connaissances des élèves en français et en mathématiques se sont globalement améliorées entre janvier 2019 et janvier 2021. Par exemple, 76,4 % des élèves étaient capables de lire un texte à voix haute en 2021 alors qu'ils n'étaient que 73,8 % en 2019. En mathématiques, 80,7 % des élèves savaient écrire des nombres sous la dictée, contre 75,9 % en 2019.

Entre la rentrée 2018 et 2021, les résultats des élèves aux évaluations de début de 6^e montrent que les compétences en français se sont améliorées de 2,5 points de pourcentage, alors qu'en mathématiques elles se sont dégradées de 0,4 point.

Mais les inégalités de réussite scolaire se sont aggravées au cours des trois dernières années. En 2021², en milieu de CP, 62,3 % des élèves en REP+ comprenaient des phrases à l'oral, soit 23,4 points de moins que les élèves hors REP (85,7 %). Cet écart était de 23 points en 2020 et de 22,1 points en 2019. En mathématiques, en 2021, 39,6 %

¹ Observatoire national de la petite enfance (Onape) (2021), *La Lettre de l'Observatoire national de la petite enfance*, n° 6, novembre.

² Les résultats par catégorie d'établissements pour les évaluations à mi-CP ne sont pas encore disponibles. À noter que l'évaluation en 2022, du fait des difficultés dans les écoles dues à la crise sanitaire en janvier, a été décalée après les vacances de février. À cet âge, cela compromet la comparaison des résultats avec les années précédentes. Il faudra donc attendre les résultats pour 2023 pour confirmer la poursuite ou non de la hausse des inégalités scolaires.

des élèves de REP+ parvenaient à résoudre des problèmes, quand 57,1 % des élèves hors REP en étaient capables, soit un écart de 17,5 points. L'écart était de 17,1 points en 2020 et de 16,7 points en 2019. Les tests à mi-CP ayant été mis en place durant l'année scolaire 2018-2019, les résultats ne sont pas disponibles pour 2018.

En début de 6^e, les écarts sont encore plus marqués en mathématiques (plus de 30 points). En 2021, seuls 42,2 % des élèves de REP+ maîtrisaient les connaissances mathématiques, alors qu'ils étaient 73,5 % hors REP. L'écart (31 points) était le même en 2019 et plus important en 2020 (34,2 points). En français, les écarts se situent autour de 20 points au cours des trois années. Les chiffres ne sont disponibles par type d'établissement que depuis 2019.

Si l'on considère l'origine sociale des élèves à partir de l'indicateur que vient de construire la DEPP¹ et les résultats qu'elle a produit pour le comité d'évaluation pour l'année 2021, il apparaît que plus les élèves sont défavorisés, moins ils sont nombreux à maîtriser les connaissances en français et en mathématiques en début de 6^e. Ainsi, 97,5 % des 20 % d'élèves les plus favorisés maîtrisent les connaissances en français, contre seulement 74 % des 20 % d'élèves les moins favorisés.

Il convient de préciser que l'effet propre des mesures de la Stratégie sur ces inégalités scolaires sera difficile à isoler. D'une part, si un accès favorisé à des repas équilibrés à la cantine peut avoir un effet immédiat sur l'attention et la concentration des enfants, l'impact sur la performance scolaire ne pourra pas être isolé. D'autre part, la Stratégie a été lancée alors que se déroulait la généralisation du dédoublement des classes en CP et en CE1 en éducation prioritaire conçue en dehors de la Stratégie².

En 2018, année précédant la mise en œuvre de l'obligation de formation, le taux de scolarisation des jeunes de 16 à 18 ans était en moyenne de 89,4 %. En 2019, il était de 90 % et de 89,7 % en 2020. Si le recul en 2020 concerne les trois tranches d'âge, il est

¹ La Depp a en effet construit un indice de position sociale qui capte plusieurs dimensions : sociales, économiques et scolaires, de l'élève en tenant compte de la profession et de la catégorie socioprofessionnelle des deux parents. Cet indice classe les élèves en cinq groupes égaux, des 20 % d'élèves les plus favorisés au 20 % d'élèves les plus défavorisés. Voir Rocher T. (2016), « [Construction d'un indice de position sociale des élèves](#) », *Éducation et Formations*, n° 90, avril.

² Conçue comme une mesure de justice sociale et scolaire en direction des élèves défavorisés, la politique de doublement des classes de grande section, CP et CE1 dans les REP et REP+ a donné lieu à des évaluations en demi-teinte. Si les élèves concernés progressent, la mesure est loin d'avoir permis de compenser les différences de compétences entre les élèves scolarisés hors de l'éducation prioritaire et les élèves scolarisés dans les REP+ dédoublées. Le phénomène de rattrapage, observé à la fois en CP et CE1, demeure limité. En outre, ciblée sur l'éducation prioritaire, elle concerne moins de 15 % des élèves en difficulté scolaire scolarisés à l'école élémentaire, et moins d'un quart des élèves des CSP défavorisées.

plus marqué pour les jeunes de 16 ans. Les données par origine sociale ne sont pas disponibles pour ce niveau d'études.

L'indicateur des sortants de formation initiale sans aucun diplôme ou avec uniquement le brevet des collèges permet de quantifier le faible niveau d'études au moment clé où les jeunes terminent leur formation initiale et entrent sur le marché du travail. En 2018, le taux de sortants de formation initiale peu diplômés s'élève à 6,8 % et celui de sortants sans diplôme à 5,2 %. Ces chiffres, qui résultent d'un nouveau mode de calcul de la Depp¹, ne sont pas disponibles pour 2019. Le taux de sortants n'est pas disponible selon l'origine sociale à 18 ans. L'information qui s'en approche le plus est le niveau de diplôme des 25-34 ans selon le milieu social, publié chaque année dans le document « État de l'école » de la DEPP (fiche 28). En 2020, 12 % des adultes de 25-34 ans sont sortis de formation initiale avec le diplôme national du brevet ou aucun diplôme, soit un peu moins qu'en 2019 (13 %). Ce sont 17 % des adultes de 25-34 ans issus d'un milieu ouvrier, soit autant qu'en 2019. En 2020, 49 % des adultes de 25-34 ans sont diplômés de l'enseignement supérieur (+ 4 points par rapport à 2019). Comme en 2019, ce sont 80 % des adultes d'un milieu social favorisé (cadres ou professions intellectuelles supérieures) et seulement 29 % des adultes issus d'un milieu ouvrier.

2.3. Avis du comité

Pour le comité d'évaluation, les orientations du volet petite enfance de la Stratégie – également considérées comme « centrales » par le panel citoyen et le 5^e collège du CNLE – sont à maintenir.

L'accès aux modes d'accueil collectifs des enfants de familles en situation de pauvreté est au cœur de ce volet. Le dispositif AVIP, salué notamment par le panel citoyen, semble atteindre ses objectifs en touchant les personnes les plus précaires – et notamment des familles monoparentales – et en permettant un retour à l'emploi (malheureusement souvent précaire). Il devrait être amplifié. Par ailleurs, les familles monoparentales sont particulièrement touchées par la pauvreté et doivent faire l'objet d'une attention particulière dans toute Stratégie de lutte contre la pauvreté.

Pour le reste des politiques mises en place, les premiers résultats disponibles semblent indiquer des difficultés à atteindre leurs cibles, que ce soit en matière de fréquentation par des enfants appartenant aux familles dont les ressources sont situées sous le seuil de

¹ Dans son [rapport 2021](#), le comité avait publié ces deux taux pour 2018 et 2019. La Depp a depuis révisé son mode de calcul en établissant une moyenne sur trois ans. Ainsi, le chiffre de 2018 résulte-t-il d'une moyenne des données de 2017 à 2019. Le chiffre 2019 sera disponible en octobre 2022.

pauvreté¹ (elle a stagné entre 2019 et 2020), ou en termes de développement des crèches dans les quartiers les plus défavorisés. L'évolution plus récente de la fréquentation des EAJE par les enfants pauvres sera à suivre avec attention. Par ailleurs, les effets des dispositifs prévus dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour la mise en place de territoires démonstrateurs Petite enfance intitulé « Accueil pour tous » (lancé par le secrétariat d'État à l'Enfance et aux Familles et porté par la DIPLP et la Cnaf) seront à surveiller, afin d'identifier ceux qui fonctionnent le mieux. Cet AMI a pour but de faire émerger des projets innovants¹, « en proposant une offre diversifiée et un accueil régulier ou à temps partiel, ou encore ponctuel, des pratiques d'accueil adaptées et une dimension pédagogique spécifique. Il s'agit aussi d'agir sur la "non-demande" d'accueil par les ménages les plus fragiles, en leur proposant une réponse adaptée à leurs besoins² ».

Par ailleurs, le comité d'évaluation a lancé une étude sur les besoins en matière de modes d'accueil de la petite enfance des familles en situation de pauvreté. Réalisée par le Crédoc, elle prévoit une enquête qualitative auprès d'un échantillon de 50 à 60 familles qui doit permettre de mieux cerner ces besoins et de déterminer la pertinence des mesures de la Stratégie et de l'AMI « Modes d'accueil de la petite enfance » pour y répondre. Les résultats sont attendus fin 2022. Cette étude permettra également de mieux appréhender les besoins en matière d'aide à la parentalité des familles en situation de pauvreté et la pertinence de la Stratégie pour y répondre. Le comité ne dispose que de très peu d'informations sur ce qui a été mis en place à ce sujet, mais les experts interrogés relatent peu d'avancées dans le domaine. D'autres travaux pourront être mobilisés :

- l'état des savoirs sur l'accueil du jeune enfant en situation de pauvreté, réalisé dans le cadre du cycle de séminaire intitulé « Premiers pas » du 1^{er} décembre 2020 à l'été 2021, organisé par la France Stratégie, la Cnaf et le HCFEA afin de réfléchir à une politique de la petite enfance ciblée sur le développement, l'épanouissement et les acquisitions de tous les enfants, pourrait également être mobilisé pour élaborer la suite de la Stratégie³ ;
- les travaux que doit réaliser la Drees à partir des résultats de l'enquête sur les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants (données collectées fin 2021-début 2022) compléteront utilement les études existantes. Sont prévus en 2022 un état des lieux général sur les évolutions en la matière depuis l'enquête 2013 d'une part et un focus sur la situation des familles monoparentales, et en 2023, une fois réalisé l'appariement

¹ Il s'agit de la part des enfants pauvres fréquentant un équipement d'accueil du jeune enfant relevant de la prestation de service unique.

² <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr/toutes-les-actualites/article/developper-l-accueil-des-jeunes-enfants-issus-de-familles-defavorisees>

³ Ce séminaire a par ailleurs donné lieu à une publication. Caisse nationale des allocations familiales, France Stratégie et le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (2021), « Premiers pas. Développement du jeune enfant et politique publique », Synthèse du séminaire, octobre.

avec les données socio-fiscales, un focus sera effectué sur la situation des familles vivant dans les QPV ;

- Le dossier sur l'« État des lieux sur l'accueil du jeune enfant » de la Cnaf et une analyse territoriale des stratégies de réduction des inégalités sociales dans le secteur de la petite enfance est en cours de réalisation par une équipe de sociologues de l'EHESP Rennes pour le compte de la Cnaf ; leur publication est prévue en 2022.

Concernant la formation des professionnels de la petite enfance prévue dans la Stratégie pour améliorer la qualité de l'accueil, si le référentiel prévu a bien vu le jour, la formation est passée d'une visée très ambitieuse en termes de contenu et du nombre de professionnels visés, à un objectif considérablement réduit – ce qui alarme le panel citoyen, inquiet à la fois du niveau de formation et plus généralement de l'attractivité de ces métiers. Il paraît nécessaire de revoir les modalités de formation et de s'assurer que leur contenu correspond bien aux objectifs visés. Par ailleurs, si un questionnaire de satisfaction est prévu pour les personnes formées, il n'est pas certain que des informations sur l'appropriation de la formation par les professionnels de la petite enfance soient disponibles. Enfin, concernant, le développement langagier, si son rôle dans la lutte contre les inégalités est reconnu, l'évaluation du programme « Parler Bambin » ne permet pas de conclure qu'il a des effets positifs à long terme.

Les résultats de l'évaluation scientifique d'impact du programme « Malin » sur la santé des enfants via l'étude scientifique ECAIL (étude clinique alimentation infantile) lancée en 2017 sont prévus pour 2023 et permettront de connaître ses effets. On ne pourra pas mesurer les effets des autres mesures en matière d'alimentation des enfants. Si le principe de leur garantir une meilleure alimentation ne paraît pas à remettre en cause, il convient de s'assurer que ces mesures touchent ceux qui en ont le plus besoin et que les modalités employées pour améliorer leur alimentation sont les bonnes.

Enfin, si on ne peut rien dire à l'heure actuelle des effets du volet pour la petite enfance de la Stratégie, il faut souligner que les alertes sur l'état de la médecine scolaire et de la PMI sont nombreuses¹, et que les mesures universalistes, par exemple le programme « M'T Dents », peuvent ne pas atteindre les plus pauvres car les actions ne sont pas assez ciblées ni les modalités adaptées à ce public. Par ailleurs, le manque de connaissance sur la santé des enfants en dehors de la santé dentaire et de l'obésité chez les jeunes questionne.

Le panel citoyen s'interroge sur « l'ambition » – à ses yeux peut-être trop élevée – de la Stratégie dans le champ de l'éducation et de la petite enfance, avec un périmètre large sans priorité claire qui donne l'impression d'un « éparpillement des mesures » et rend

¹ Voir à ce sujet le rapport remis au Premier ministre en juillet 2018 par Michèle Peyron, [Pour sauver la PMI, agissons maintenant !](#).

difficile l'évaluation. Dans le même ordre d'idée, pour le 5^e collège du CNLE, les mesures éducatives demeurent un peu éloignées du cœur de la Stratégie et tendent « à traiter le symptôme plutôt que le mal ».

Le comité d'évaluation souligne l'absence de mesures en matière d'éducation dans la Stratégie, et d'une manière générale de mesures pour les enfants de 11 à 15 ans – ce qui paraît étonnant au vu de sa visée de lutte contre la reproduction sociale de la pauvreté qui se joue dans le milieu scolaire. Le CNLE a ainsi produit récemment un avis dans lequel il émet 24 recommandations sur les points qui contribuent à l'égalité des chances, articulées autour de quatre axes d'action : améliorer les conditions de vie des familles pour la réussite de leurs enfants ; assurer les conditions de la réussite scolaire pour tous dès le plus jeune âge ; garantir la continuité éducative et la construction d'un avenir pour chaque jeune ; et assurer une égalité éducative sur tout le territoire.

Un volet pourrait aussi être rajouté sur la culture, les loisirs et les vacances – des dimensions à traiter si on veut parler de la pauvreté sous un angle plus large que celui de la pauvreté uniquement monétaire. Enfin, au vu de l'ampleur des inégalités sociales et territoriales en matière de santé et de leur formation dès le plus jeune âge¹, le volet « Santé » des enfants de la Stratégie paraît à étoffer, via l'ajout d'actions de prévention et l'intégration de la santé mentale² – l'organisation mondiale de la santé (OMS) inclut d'ailleurs la santé physique et mentale dans sa définition de la santé. Les travaux du HCFEA sur la santé mentale des enfants et des adolescents réalisés en 2021 et 2022 pourraient être utiles à ce sujet.

Quelles que soient les orientations retenues pour la suite de la Stratégie, il conviendra de s'inscrire en cohérence avec la Stratégie nationale de protection de l'enfance 2020-2022 et dans la lignée de la Garantie européenne pour l'enfant signée en 2021³ et qui vise à

¹ Dans un rapport récent produit à la demande de la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes soulignait l'ampleur de ces inégalités. Les magistrats soulignaient notamment que « Dès l'entrée en maternelle, et même certainement avant, la catégorie sociale du foyer a un impact significatif sur l'état de santé des enfants et leur développement ». La Cour des comptes précisait, en s'appuyant sur un travail réalisé par l'Ined à partir des données Elfe, que le surpoids ou l'obésité d'enfants de 3,5 ans est trois fois plus élevé chez ceux qui vivent dans des foyers à faibles revenus (11 %) que dans des foyers plus aisés (3,6 %). En matière de santé bucco-dentaire : à 3,5 ans, les parents d'enfants déclarent trois fois plus la présence d'une ou plusieurs caries dans les 20 % des foyers les plus pauvres que dans les 20 % des foyers les plus aisés (6,4 % contre moins de 2 %). Cour des comptes (2022), *La Santé des enfants*, rapport, février.

² Le panel citoyen a souligné le besoin d'évaluer les effets à moyen terme de la crise sanitaire sur la réussite scolaire (notamment en matière de décrochage) et sur la santé mentale des enfants et adolescents. Ces études, qui doivent viser en particulier les plus précaires, permettraient d'objectiver les impacts de la crise pour les enfants et les jeunes afin d'y répondre dans les politiques mises en place.

³ Source : Infographie sur la Garantie européenne pour l'enfant, site de l'Union européenne, consulté le 6 juin 2022 : <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/european-child-guarantee/>

garantir aux enfants les plus démunis un accès à des services essentiels¹. Par ailleurs, pour que les effets des mesures visant la non-reproduction sociale de la pauvreté puissent être observés à moyen mais surtout à long terme, il faut donc que soit disponible un écosystème de données permettant d'assurer le suivi des résultats des mesures – donc la disponibilité des indicateurs de suivi et de résultats et le maintien des enquêtes qui visent les enfants et les jeunes, et le suivi des parcours des enfants qui en bénéficient – ce qui passe par des panels comme le projet Eurocohort et le suivi des résultats issus de la cohorte Elfe, même si elle a été lancée avant la Stratégie pauvreté.

3. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Santé »

3.1. État d'avancement et éléments d'évaluation

Les mesures de cette thématique sont organisées autour de deux axes : l'accessibilité financière et le recours aux soins d'une part, l'accès aux soins d'autre part.

Améliorer l'accessibilité financière et le recours aux soins (mesures 2.1, 2.2 et 2.4)

Suivi de la mise en œuvre des mesures destinées à améliorer l'accessibilité financière et le recours aux soins

Les deux mesures de la Stratégie pour améliorer l'assurance et le recours aux soins – la mise en place de la complémentaire santé solidaire (CSS - **mesure 2.1**), et le renouvellement automatique de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) pour les allocataires du RSA (**mesure 2.2**) – ont été mises en place en 2019. La complémentaire santé solidaire a remplacé la CMU-c et a été étendue aux bénéficiaires de l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS). Le renouvellement automatique pour les bénéficiaires du RSA a été adapté avec la crise du coronavirus en 2020 via la prolongation automatique des contrats de CSS pour prévenir la rupture de droits.

¹ Cette garantie prône l'accès à une éducation et un accueil gratuit pour la petite enfance, un enseignement gratuit, des soins de santé gratuits, au moins un repas sain gratuit par jour d'école, un accès à une alimentation saine et un logement adéquat. Elle contribue aux objectifs sociaux de l'Union européenne, dont l'article 11 du socle européen des droits sociaux (« Les enfants ont droit à une éducation de la petite enfance à des prix abordables ainsi qu'à des soins de qualité. Les enfants ont droit à la protection contre la pauvreté. Les enfants de milieu défavorisés ont le droit de bénéficier de mesures spécifiques visant à renforcer l'égalité des chances »), l'objectif européen de 15 millions de personnes en moins exposées à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale d'ici 2030, dont au moins 5 millions d'enfants, et la stratégie de l'UE sur les droits de l'enfant.

Les actions précises prévues dans le cadre de la mesure d'accompagnement du « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire n'ont pas pu être identifiées par le comité (**mesure 2.4**).

Évaluation des mesures destinées à améliorer l'accessibilité financière et le recours aux soins

Les effets attendus à moyen et long termes sur la pauvreté des mesures « Santé » de la Stratégie et de trois mesures du Ségur de la santé ainsi que des recommandations pour leur évaluation sont présentés dans la revue de littérature réalisée par l'Irdes à la demande du comité d'évaluation¹. Ce travail concerne l'ensemble des mesures en matière de santé de la Stratégie mais pourra apporter des éléments pertinents pour l'évaluation de chacune d'entre elles. Une synthèse en est présentée dans le complément 13.

Le 1^{er} novembre 2019, la CSS a remplacé la CMU-c et l'ACS (**mesure 2.1**). Pour être éligible, il faut disposer d'un niveau de vie inférieur à environ 90 % du seuil de pauvreté. Conçue pour faciliter l'accès aux soins des personnes vulnérables et leur offrir une meilleure couverture santé, la CSS a pour ambition d'augmenter le taux de recours qui était enregistré pour les anciennes prestations CMU-c et ACS. Il est visé une amélioration de 3 points du taux de recours en 2020 pour les anciens éligibles à l'ACS, de 6 points au global en 2021 et de 9 points au global en 2022.

La Drees a établi une mesure du recours à la CSS. En 2019, le taux de recours à la complémentaire santé solidaire (CSS)² était de 52 %, stable par rapport à 2018 (taux de recours à la CMU-c ou à l'ACS). Le taux de recours à la complémentaire santé par les bénéficiaires du RSA n'est pas connu³.

La Drees précise toutefois que les personnes éligibles à la CSS peuvent également bénéficier par ailleurs d'une couverture complémentaire collective d'entreprise. Ainsi, 67 % des personnes éligibles à la CSS sont couvertes par une complémentaire santé lorsque l'on intègre le recours aux complémentaires collectives d'entreprise⁴.

¹ Voir le complément 7 du [rapport 2021](#) du comité.

² Le taux de recours à la CSS est le rapport entre le nombre de bénéficiaires et le nombre estimé de personnes éligibles.

³ Une estimation du taux de recours à la CMU-c et à l'ASS par les bénéficiaires de minima sociaux en 2018 a été publiée par la Drees en 2022. L'enquête mobilisée (l'enquête BMS 2018) est aperiodique et sa prochaine édition n'est pas programmée.

⁴ Selon la Drees, les personnes éligibles à la CSS avec contribution financière appartiennent plus souvent à des ménages comprenant un actif potentiellement éligible à une couverture complémentaire collective d'entreprise.

Le taux de recours à la CSS varie fortement entre la CSS avec et sans participation financière. Pour la CSS sans participation, il est estimé en 2019 à 66 %, soit au même niveau que le recours à la CMU-c en 2018. Pour la CSS avec participation, il est estimé en 2019 à 27 %, soit 1 point en dessous du taux de recours à l'ACS en 2018 (28 %). La structure par âge des bénéficiaires de la CSS avec participation est assez proche de celle de l'ancienne ACS, alors que la CSS avec participation visait à s'ouvrir à de nouvelles populations.

Le comité n'a pas connaissance d'éléments plus récents sur les taux de recours.

Selon le rapport annuel de la CSS¹, l'année 2020 est marquée par un moindre recours aux soins pour les bénéficiaires de la CSS, dans le contexte de la crise du coronavirus et des différentes mesures de confinement. La sous-consommation de soins a eu lieu en particulier entre mars et mai 2020.

Concernant la nature de la consommation de soins, les dépenses des bénéficiaires de la CSS auprès de médecins généralistes sont proportionnellement plus importantes qu'en population générale : 18,3 % de la dépense de CSS vs. 12 % pour la population générale. La part des honoraires dentaires dans la dépense totale est également supérieure pour les bénéficiaires de la CSS, qui bénéficient d'un panier de soins réglementé et mieux couvrant que le reste de la population, même depuis la mise en place du 100 % santé. Les dépenses d'honoraires dentaires des bénéficiaires de la CSS représentent 12,4 % des dépenses vs. 8,7 % pour la population générale.

En revanche, les bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire recourent moins aux consultations auprès de médecins spécialistes (à savoir tous les médecins sauf les généralistes et les médecins du secteur dentaire) : 12,3 % de la dépense de complémentaire santé solidaire vs. 15 % pour la population générale. Le recours aux médicaments est également inférieur à celui de la population générale (33,6 % vs. 37,5 %).

En l'état actuel des données, il n'est pas possible de distinguer la dépense des bénéficiaires de la CSS sans participation de celle des bénéficiaires de la CSS avec participation. Des travaux sont en cours à partir des données du Système national des données de santé (SNDS), mais ne porteront leurs fruits qu'ultérieurement au cours de l'année 2022.

Le taux de renoncement aux soins et le revenu disponible pour les personnes ayant accès au dispositif ne sont pas disponibles.

En 2020, la Cour des comptes a procédé à une enquête sur les complémentaires santé avec un regard particulier sur la CSS et sur le fonds de la CSS, à la demande de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

¹ Ministère des Solidarités et de la Santé (2021), [Rapport annuel de la complémentaire santé](#), janvier.

Pour la Cour des comptes, le dispositif n'atteint ses cibles qu'imparfaitement. En effet, bien que l'état de santé des personnes qu'il couvre soit proportionnellement plus dégradé que le reste de la population, il n'a pas permis de faire disparaître les renoncements aux soins. En outre, les refus de soigner de la part des professionnels de santé, bien qu'interdits, perdurent faute d'être dûment sanctionnés. La pertinence, pour des personnes inactives dont la situation bouge peu pour la plupart, de devoir demander le renouvellement de la CSS chaque année (comme avant elle la CMU-c et l'ACS) est questionnée et vue comme une source possible du recours limité à la CSS (estimé comme indiqué *supra* par la Drees à 48 % ou 33 % si l'on intègre les complémentaires collectives), que la Cour qui le compare aux 96 % de la couverture de la population obtenue par les assurances complémentaires santé).

Des travaux pour améliorer la connaissance de l'impact de la mise en œuvre de la CSS sont prévus (voir *infra*).

Améliorer l'accès aux soins (mesures 2.3 et 2.5)

Suivi de la mise en œuvre des mesures destinées à améliorer l'accès aux soins

La création de centres communautaires dans les QPV (qui vise à améliorer l'accès aux soins des publics éloignés) (**mesure 2.3**) et la hausse de l'accompagnement social renforcé (pour améliorer et augmenter la capacité de prise en charge médico-sociale des publics les plus précaires, notamment les personnes à la rue) (**mesure 2.5**) ont toutes deux été complétées dans le cadre du Ségur de la santé.

Pour la première, seulement six centres communautaires (ou « participatifs ») avaient été créés dans les QPV à la fin 2020. Un centre de santé communautaire implique les citoyens et la communauté locale dans sa gestion. Entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2021, soixante centres ou maisons de santé pluriprofessionnels ont été créés dans les QPV/QV. Il n'est pas clair à ce stade si les centres pluriprofessionnels répondent à l'objectif de la mesure. En effet, si une maison de santé pluriprofessionnelle est composée de plusieurs médecins généralistes et de paramédicaux qui ont fixé un projet de santé collectif, ces structures ne sont pas nécessairement communautaires.

Par ailleurs, le déploiement de soixante centres et maisons de santé participatifs dans ou aux alentours des QPV a été annoncé dans le cadre du Ségur de la santé. Entre début 2020 et fin 2021, 26 centres et maisons de santé participatifs ont été créés dans ou à proximité des QPV, soit 43 % de l'objectif visé.

Pour la seconde mesure, l'objectif initial de créations de places pour les lits halte soins santé (LHSS) avait été fixé à 1 450 et était quasiment atteint fin 2019. Le Ségur de la santé a prévu la création de 500 places supplémentaires de LHSS d'ici fin 2022. Fin 2021, 1 728 places de LHSS avaient été installées, soit 86 % du nouvel objectif de 1 950 places. La mesure 2.5 poursuivait également l'objectif de créer 1 450 places supplémentaires pour les lits d'accueil

médicalisé (LAM) et 1 200 places supplémentaires pour les appartements de coordination thérapeutique (ACT) d'ici à 2022. Fin 2021, l'objectif avait été rempli à 39 % pour les LAM et à 75 % pour les ACT. Le taux d'acceptation d'une place dans un ACT par le public visé a progressé de 2,3 points entre 2019 et 2020, passant de 8,3 % à 10,5 %.

3.2. Évolution de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures

Pour le comité d'évaluation, les cinq mesures en matière de santé de la Stratégie poursuivent deux objectifs finaux : premièrement, la réduction des inégalités d'état de santé et d'accès aux soins, avec deux publics cibles, les enfants et la population en situation de pauvreté ; deuxièmement, la baisse de l'insécurité financière des personnes visées par une meilleure prise en charge financière des soins.

Premier objectif

Selon l'Insee, pour la période 2012-2016, un écart de treize ans sépare l'espérance de vie des hommes les 5 % les plus riches de celle des hommes les 5 % les plus pauvres. L'écart, moins marqué pour les femmes, est de huit ans.

Pour les enfants, les indicateurs les plus récents d'état de santé des élèves, qui sont disponibles selon la catégorie socioprofessionnelle des parents, remontent à 2017¹. Cette année-là, 5 % des élèves en classe de 3^e étaient obèses alors qu'ils n'étaient que 3,8 % en 2009. La santé bucco-dentaire était en revanche en nette amélioration : 32 % des adolescents avaient des dents cariées en 2017, contre 44 % en 2009. Toutefois, ces évolutions sont marquées par de fortes inégalités sociales. Ainsi, 8 % des enfants d'ouvriers étaient obèses en 2017 contre 3 % des enfants de cadres. La proportion de ceux qui avaient au moins une dent cariée s'élevait à 41 % pour les enfants d'ouvriers, contre 23 % pour ceux de cadres.

En 2017, 3,1 % des personnes de 16 ans ou plus vivant en France métropolitaine, soit 1,6 million de personnes, ont renoncé à des soins médicaux². Une fois tenu compte des autres caractéristiques des personnes interrogées, les personnes pauvres en conditions de vie ont trois fois plus de risques de renoncer à des soins que les autres.

¹ Guignon N. (2017), « [La santé des élèves de CM2 en 2015 : un bilan contrasté selon l'origine sociale](#) », *Études et Résultats*, n° 933, Drees, février et Guignon N. (2019), « [En 2017, des adolescents plutôt en meilleure santé physique mais plus souvent en surcharge pondérale](#) », *Études et Résultats*, n° 1122, Drees, août.

² Enquête *Statistiques sur les ressources et conditions de vie* (SRCV). Lapinte A. et Legendre B. (2021), « [Renoncement aux soins : la faible densité médicale est un facteur aggravant pour les personnes pauvres](#) », *Études et Résultats*, n° 1200, Drees, juillet.

En 2019, le taux de renoncement à un soin ou un examen pour motif financier¹ était de 0,8 % pour l'ensemble de la population et de 2 % pour les 20 % des personnes les plus modestes. Le renoncement aux soins dentaires pour raison financière concerne quant à lui 2,4 % de l'ensemble de la population en 2019 et 5,6 % des 20 % des personnes les plus modestes. Les chiffres ne sont pas disponibles pour 2020 et 2021.

Un *testing* réalisé en 2019 auprès de gynécologues, dentistes et psychiatres libéraux a permis de mesurer le refus des soins aux bénéficiaires de la CMU-c et de l'ACS. En 2019, 42 % des patients bénéficiaires de la CMU-c ou de l'ACS se sont vu refuser à un rendez-vous, ce taux variant de 25 % à 66 % selon la spécialité. Un prochain *testing* est envisagé sur d'autres spécialistes.

Second objectif

Le reste à charge en santé des ménages correspond au montant des dépenses de santé demeurant à la charge des individus après intervention de l'Assurance maladie, de l'État et des organismes complémentaires. Il varie selon le niveau de vie des ménages. Les écarts de reste à charge ont pour résultat un taux d'effort² en santé d'autant plus élevé que les revenus sont bas. En 2017, il était de 2,4 % pour les ménages les plus aisés, de 4,7 % pour les ménages médians et de 7,5 % pour les ménages les plus modestes.

Les mesures relatives à la santé de la Stratégie co-existant avec d'autres mesures visant elles aussi à réduire les inégalités en santé dans le cadre du Ségur de la santé, il sera probablement difficile d'isoler les effets propres de la Stratégie lorsque des données plus récentes seront disponibles.

3.3. Avis du comité

Le volet « Santé » de la Stratégie, bien que comprenant deux mesures fortes autour de la CSS, saluées par le panel citoyen et le 5^e collège du CNLE, était trop peu étoffé initialement, la question de la santé dans la Stratégie se limitant à l'accessibilité financière et au recours aux soins d'une part, à l'accès aux soins d'autre part. La crise sanitaire a servi de révélateur sur les inégalités de santé et le manque de mesures pour y répondre.

¹ Le taux de renoncement aux soins pour des motifs financiers correspond à la part des personnes ayant renoncé à au moins un soin alors qu'elles en avaient ressenti le besoin et dont le motif principal de renoncement est financier. Il est calculé pour l'ensemble des individus de 16 ans ou plus en France métropolitaine.

² Le taux d'effort en santé est la part du revenu disponible moyen utilisé par les ménages pour leurs cotisations de complémentaire santé et pour les dépenses de santé demeurant à leur charge après intervention de l'Assurance maladie, de l'État et des organismes complémentaires. Le champ des dépenses de santé pris en compte ici inclut toutes les dépenses remboursables et individualisables, en ville comme à l'hôpital mais hors médico-social. Par ailleurs, l'indicateur ne tient pas compte des cotisations aux régimes de base et complémentaires, ni des autres ressources (impôts et taxes, etc.) affectées à l'Assurance maladie.

Le volet « Santé » de la Stratégie a été étoffé par le Ségur de la santé et par l'APP sur les centres de santé participatifs.

Pour autant, le niveau des inégalités sociales de santé nécessiterait des actions plus poussées. La prévention et la promotion de la santé sont absentes de la Stratégie, tout comme la santé mentale qui est à ajouter. Par ailleurs, comme évoqué précédemment, le manque de connaissance sur la santé des enfants en dehors de la santé dentaire et de l'obésité chez les jeunes questionne.

La CSS, principale mesure de la Stratégie dans ce champ, a bien été mise en œuvre dans le calendrier prévu. Les connaissances de l'impact de sa mise en œuvre sont cependant encore très réduites, même si l'estimation d'un taux de recours en 2019 permet d'établir une valeur de référence pour cette mesure.

En complément des études prévues (voir *infra*), le comité souhaite évaluer les impacts de la CSS, dont les effets de son renouvellement automatique pour les bénéficiaires du RSA, pour lequel on ne dispose pas du tout d'informations à l'heure actuelle. Les travaux à conduire devront viser à comprendre l'impact de la création de la CSS sur le taux de recours à une complémentaire santé, sur le recours aux soins, sur l'état de santé et sur les dépenses de santé, avec un ciblage pour les plus précaires. Les premiers éléments de données pour les conduire ne seront pas disponibles avant fin 2023¹.

Ces travaux pourraient répondre à la suggestion faite à la Drees par la Cour des comptes, dans un rapport de juin 2021², d'augmenter la fréquence et d'élargir le champ des études menées portant sur la CSS à la consommation de soins de ses bénéficiaires par rapport à ceux qui n'en disposent pas, en neutralisant les impacts des différences d'âge, de sexe et de prévalence de pathologies.

Ce travail complétera les travaux à venir. La Drees a lancé une étude qualitative en deux volets en 2021 dont les résultats sont attendus au second semestre 2022 et qui est susceptible de répondre aux interrogations exprimées par le panel citoyen sur la communication, le ciblage et l'impact de ces mesures sur le recours aux soins :

- une étude sur les raisons du non-recours à la CSS avec ou sans participation financière auprès de personnes récemment ou actuellement en situation de non-recours ;
- une étude auprès des bénéficiaires de la CSS avec ou sans participation financière afin d'évaluer leur connaissance du dispositif, leurs motifs de recours ainsi que leur

¹ À noter que l'Irdes a publié en 2022 une étude sur le taux de couverture par une complémentaire santé en France en 2019, et que la Drees a réalisé en février 2022 une étude sur les taux d'effort et les restes à charge par niveau de vie et la redistribution opérée par l'assurance maladie obligatoire.

² Cour des comptes (2021), *Les complémentaires santé. Un système très protecteur mais peu efficient*, rapport, juin.

niveau de satisfaction (avantages trouvés à la prestation, perception de la prise en charge des soins).

La Drees doit aussi réaliser au second semestre 2022 une étude sur l'assurance complémentaire par niveau de vie, avec un focus sur la CSS.

La réalisation d'un test de situation concernant le refus de soins opposé aux bénéficiaires de la CSS et de l'Aide médicale d'État (AME), en partenariat avec le Défenseur des droits, est prévue. Ces résultats seront étoffés par la publication fin 2022 du rapport annuel du Fonds de la complémentaire santé solidaire prévu par l'article L.862-7, qui comprendra des éléments de description des bénéficiaires et une nouvelle estimation des taux de recours à la CSS. La DSS doit aussi publier le premier rapport d'évaluation de la CSS au premier semestre 2023, qui pourra apporter des éléments d'évaluation de la mesure – son contenu n'est pas connu à ce jour par le comité.

Enfin, parmi ses recommandations, la Cour des comptes suggère à la DSS de procéder, après trois années de mise en œuvre, au bilan de la réforme du 100 % santé. Une évaluation d'impact permettrait d'éclairer ses effets, avec une attention particulière portée aux impacts sur les ménages les plus modestes.

4. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Accompagnement, formation et emploi »

4.1. État d'avancement et éléments d'évaluation

Les mesures de cette thématique sont organisées autour de deux axes : l'accompagnement des jeunes les plus éloignés de l'emploi et l'accompagnement et l'insertion dans l'emploi des personnes les plus vulnérables.

Accompagner les jeunes les plus éloignés de l'emploi (mesure 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 et 3.10)

Suivi de la mise en œuvre des mesures destinées à l'accompagnement des jeunes vers l'emploi

Au sein des mesures « Accompagnement, formation et emploi », la moitié se concentre sur l'accompagnement vers l'emploi des jeunes.

Parmi celles-ci, trois mesures concernent plus spécifiquement le *renforcement des capacités pour identifier et mobiliser les jeunes en risque d'exclusion*, afin de les orienter vers des acteurs de l'accompagnement pour faciliter leur insertion professionnelle.

En ce qui concerne l'obligation de formation des 16-18 ans (**mesure 3.1**), on constate une montée en charge progressive du volet « Repérage des décrocheurs », avec 109 044 jeunes recensés en moyenne pour l'année 2021-2022¹, contre 88 647 en moyenne pour l'année 2020-2021, sans que l'on soit capable de savoir si cette hausse est due à une amélioration du repérage ou à une hausse du nombre de décrocheurs. Cependant, pour fonctionner à plein régime, la mesure dépend de la mise en place d'un système d'information permettant un repérage des jeunes « au fil de l'eau » et d'un suivi automatisé des parcours d'insertion des jeunes soumis à l'obligation de formation. Pour le moment, seules les mises en solution (c'est-à-dire les solutions offertes et acceptées par le décrocheur) au sein de l'Éducation nationale sont suivies. On en dénombre 43 160 entre septembre 2021 et mars 2022, contre 36 702 pour l'année scolaire 2020-2021. N'ayant pas les chiffres concernant les solutions hors Éducation nationale, il est très difficile de commenter ces chiffres car il n'est pas possible de savoir combien de jeunes identifiés restent « sans solution ». Cependant, de l'avis de plusieurs acteurs auditionnés par le comité, l'obligation de formation a été l'occasion de renforcer un dialogue parfois compliqué entre les acteurs de l'éducation et de l'insertion professionnelle. La mise en service du système d'information à la rentrée 2022-2023, longtemps retardée, peut être considérée comme l'un des aboutissements de ces nouvelles formes de coopération.

Dans l'optique de mieux repérer et mobiliser les « invisibles » (**mesure 3.3**), plusieurs appels à projets ont également été lancés dans le cadre du le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) : un volet régional, lancé en juin 2019, qui a déjà permis le déploiement de 237 projets sur tout le territoire et pour lequel une deuxième vague de sélection a été opérée en 2021, ainsi qu'un volet national lancé en 2021 consacré aux « maraudes dans l'espace numérique ». Afin de mettre en place d'un financement pérenne des structures assurant le repérage de ces jeunes, le pilotage et la gestion des points accueil écoute jeunes (PAEJ) ont été transférés à la branche « Famille » à partir de l'exercice 2021. Cette reprise a conduit la Cnaf à lancer une enquête permettant de recenser les structures reprises et leurs principales données d'activité (205 PAEJ accueillant entre 55 000 et 60 000 jeunes ont été repris par les Caf, qui ambitionnent d'en financer 245 en 2022). Ce transfert, malgré quelques difficultés soulevées par le réseau – notamment en termes de besoin d'accompagnement sur la démarche –, a également débouché sur la création d'un groupe de travail visant à proposer un cadre rénové d'agrément des projets de PAEJ, qui devrait aboutir courant 2022 à la diffusion d'une circulaire.

Toujours afin de ne laisser aucun jeune sans solution, une mesure de cet ensemble visait à empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance par le biais de moyens contractualisés avec les départements (**mesure 3.5**). Au final, la nature incitative de cette mesure a laissé la place à une logique « contraignante » via la loi n° 2022-140 du 7 février

¹ Chiffre provisoire, comprenant le dernier recensement effectué en avril 2022.

2022 qui oblige les conseils départementaux à proposer un accompagnement pour les jeunes majeurs de moins de 21 ans anciennement confiés à l'ASE dès lors qu'ils ne bénéficient pas de ressources et d'un soutien familial suffisants. Après une mise en place progressive, la mesure a connu en 2020 et 2021 une montée en charge rapide, sans pour autant s'approcher de l'objectif de la disparition des sorties « sèches ». Les chiffres dont nous disposons pour suivre la mise en œuvre de cette mesure proviennent des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE). Présentant une forte hétérogénéité en termes de fiabilité, en particulier sur le suivi des sortants de l'ASE, ils sont soumis à caution et de ce fait difficile à interpréter. Selon eux, 74 % des jeunes sortants de l'ASE entraient en 2021 (sur 72 départements) dans un parcours professionnel et/ou scolaire, contre 31 % en 2019. La même tendance positive est constatée en ce qui concerne la part des jeunes sortants pris en charge dans le dispositif (74 % en 2021, avec notamment 58 % ayant pu choisir leur « personne lien »), celle de ceux se voyant proposer des ressources financières (56 %) ou encore une solution en termes de logement (78 % des jeunes ayant un logement stable en 2021).

Deux mesures concernent les *solutions d'accompagnement vers l'emploi* des jeunes une fois que ceux-ci ont été identifiés et orientés vers le Service public de l'emploi. Sur ce thème, la Stratégie s'appuie largement sur la Garantie jeunes (**mesure 3.2**). De fait, sur la période 2019-2021, on a assisté à une montée en charge progressive des bénéficiaires de la Garantie jeunes, avec un total de 351 310 bénéficiaires sur les trois ans. Sans atteindre l'objectif de 200 000 fixé par le plan « France Relance », les 170 750 bénéficiaires de la Garantie jeunes en décembre 2021 constituent une augmentation massive (+ 85 %) par rapport aux 91 986 bénéficiaires enregistrés en décembre 2020. Le nombre d'allocataires de l'allocation PACEA suivent à peu près la même courbe. Notons que cette augmentation est une conséquence directe du plan « #1 jeune, 1 solution » (partie « Jeunes » du plan « France Relance ») et de ses financements complémentaires (140 millions d'euros).

Pour rappel, les expérimentations prévues pour diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes (**mesure 3.4**) initialement envisagées ont été finalement abandonnées faute de base législative. À compter du 1^{er} mars 2022 et dans le prolongement du plan « #1 jeune, 1 solution », le Contrat d'engagement jeune (CEJ) vient remplacer la Garantie jeunes. Une modalité CEJ « Jeunes en rupture », en cours de consolidation et pensée dans la droite ligne de la Stratégie, s'adresse tout particulièrement aux jeunes invisibles ou sortants de l'ASE évoqués plus haut.

Enfin, dernière mesure centrée sur la lutte contre la pauvreté des jeunes bien qu'un peu spécifique dans son fonctionnement, citons l'initiative déployée par l'association Break Poverty Foundation, qui vise à encourager le mécénat d'entreprise par le bais de dotations d'action territoriale – DAT (**mesure 3.10**). Elle suit son cours, avec 22 territoires engagés dans la démarche fin 2021. Cependant, en raison de délai de mise en œuvre, ces initiatives ne porteront leurs fruits qu'à partir de 2022, 6 534 jeunes étant néanmoins déjà touchés par les projets financés.

Évaluation des mesures destinées à l'accompagnement des jeunes vers l'emploi

Pour la **mesure 3.1**, il faudra attendre le déploiement du système interministériel d'échange d'informations (SIEI) relatives au décrochage scolaire dans sa forme définitive à la rentrée scolaire 2022 pour pouvoir mesurer l'efficacité des parcours d'insertion des jeunes et ainsi évaluer l'impact de la mise en place de l'obligation de formation sur les trajectoires des décrocheurs. Notons quand même une augmentation des « mises en solution » dans l'Éducation nationale entre septembre 2021 et mars 2022 (43 160) par rapport à l'année 2020-2021 (36 702), sans que l'on soit en capacité de comptabiliser les jeunes identifiés qui restent sans solutions. Pour ce qui est du dispositif « La promo 16-18 » qui vise à faire accompagner des décrocheurs par l'AFPA pour les aider à construire leur projet professionnel en leur faisant découvrir des métiers, les premiers éléments disponibles sont plutôt encourageants, avec 65 % de sorties positives à la fin des treize semaines d'accompagnement. Une évaluation plus qualitative réalisée par le cabinet Sauléa laisse aussi entendre que le dispositif a réussi à trouver sa place. Cependant, le lancement de ce type de dispositif prend souvent du temps, en témoigne le fait que seules 8 200 entrées ont été enregistrées entre son lancement et mars 2022, là où l'objectif affiché dans le plan « #1 jeune, 1 solution » se chiffrait à 35 000.

Pour ce qui est de l'identification et de la remobilisation des « invisibles » (**mesure 3.3**), certains des projets sélectionnés dans le cadre des AAP du PIC feront l'objet d'évaluations réalisées par le comité scientifique du PIC. Pour ce qui est des jeunes accueillis dans les PAEJ et les structures spécialisées, aucune enquête ou suivi longitudinal n'est à notre connaissance prévu, empêchant toute évaluation de l'impact de la prise en charge sur leurs trajectoires individuelles.

Si l'on dispose du taux de jeunes dans un parcours professionnel et/ou scolaire à la sortie de l'Aide sociale à l'enfance (**mesure 3.5**), qui se situait en 2019 à 31 %, l'évaluation des effets de ces dispositifs sur les trajectoires des jeunes à 3, 6, 9 et 12 mois nécessiterait une enquête qui n'a à notre connaissance pas été lancée. De ce point de vue, le lancement d'une nouvelle vague du dispositif ELAP (Étude sur l'accès à l'autonomie des jeunes placés) de l'Ined, qui suivait une cohorte de jeunes sortant de l'ASE en 2013-2014 sur une durée de cinq ans, pourrait s'avérer pertinent. Rappelons ici qu'une étude sur les modalités d'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE de 16 à 21 ans¹ réalisée par la DGCS entre janvier 2019 et avril 2020 établissait un état des lieux au moment du déploiement de cette mesure. Elle mettait en évidence la faible prise en charge des jeunes majeurs entre 18 et 21 ans ainsi que la grande hétérogénéité des

¹ Direction générale de la cohésion sociale (2020), *Étude relative aux modalités d'accompagnement des jeunes de 16 à 21 ans de l'aide sociale à l'enfance mises en œuvre par les services départementaux de l'ASE*, rapport, mai.

modalités de sa mise en œuvre au niveau des départements. Il faut cependant souligner qu'une part importante des jeunes sortants refuse la prise en charge proposée par volonté d'émancipation. L'étude soulignait également qu'en dépit d'une tendance de long terme à la baisse du taux de prise en charge, la dynamique générée par la Stratégie semblait avoir eu un impact significatif sur le développement de nouveaux outils et dispositifs, souvent en partenariat avec de multiples acteurs du logement, de l'insertion ou encore de la santé et du handicap. Par ailleurs, l'enquête 2021 auprès des établissements et services de la protection de l'enfance (ES-PE 2021), réalisée tous les quatre ans par la Drees et dont la collecte a débuté en janvier 2022, permettra d'en savoir plus sur le profil des jeunes sortant de ces structures.

On constate une augmentation des taux de sortie vers l'emploi ou la formation pour les bénéficiaires de la Garantie jeunes et du PACEA (**mesure 3.2**) entre 2020 et 2021 (respectivement de 35,4 à 43,8 %¹ et de 39,8 à 43,9 %). Une évaluation de la Garantie jeunes réalisée par la Dares permettra d'aller plus loin quant à la mesure d'impact de la montée en charge du dispositif et ainsi d'actualiser les travaux publiés en 2018 par le comité scientifique de l'évaluation mis en place lors du lancement du dispositif². Des éléments sur l'élargissement du dispositif seront également rendus disponibles dans le cadre de l'évaluation de « France Relance », à l'automne 2022. Rappelons enfin que le CEJ, instauré en mars 2022 en lieu et place de la Garantie jeunes, fera lui aussi l'objet d'une évaluation réalisée par la Dares.

L'association Break Poverty Foundation, en charge de la mise en œuvre de la dotation d'action territoriale (**mesure 3.10**), publie chaque année un rapport d'évaluation sur la mesure. La première édition a été publiée en avril 2021³, la seconde sera rendue publique en septembre 2022. Les premiers éléments collectés semblent positifs, notamment sur le fait qu'une telle démarche consolide les moyens d'actions des associations et permet de démocratiser le mécénat d'entreprise.

¹ À titre de comparaison, ce chiffre était de 41 % pour les jeunes entrés dans le dispositif à fin 2016.

² Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie jeunes (2018), [Rapport final d'évaluation de la Garantie jeunes](#), Dares, février.

³ Break Poverty Foundation (2021), [Évaluation d'impact de la dotation d'action territoriale](#).

Accompagner et insérer dans l'emploi les personnes les plus vulnérables (mesures 3.6, 3.7, 3.8 et 3.9)

Suivi de la mise en œuvre des mesures destinées à l'accompagnement des personnes les plus vulnérables vers l'emploi

Deux mesures cherchent spécifiquement à renforcer l'*accompagnement des bénéficiaires du RSA (mesures 3.6 et 3.8)*, en lien notamment avec la création d'un Service public de l'insertion et de l'emploi - SPIE (voir partie 4.2), qui vise la création d'une offre de service universelle sur l'ensemble du territoire national.

La première concerne la création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi (**mesure 3.6**). Pour l'année 2021, on dénombre 104 014 nouvelles entrées (dont 55 648 bénéficiaires du RSA) en accompagnement global (assuré conjointement par Pôle emploi et les départements), pour un total de 169 087 demandeurs d'emploi accompagnés au cours de l'année. Ce qui se rapproche de l'objectif fixé à 200 000 personnes en accompagnement global pour 2022. Pour le volet « Garantie d'activité départementale » (GAD), on compte 111 120 nouvelles entrées de bénéficiaires du RSA en 2021, pour un total de 199 968 personnes accompagnées sur l'année (contre 127 652 en 2020). Un chiffre en hausse qui représente près de deux fois l'objectif de 100 000 fixé pour l'année 2022. On a donc une montée en charge de l'accompagnement, même s'il reste important de comparer ces chiffres au nombre total d'allocataires du RSA et de souligner que l'on dispose de peu d'information sur la nature de l'accompagnement délivré par les conseils départementaux (à la différence de celui délivré par Pôle emploi).

La seconde mesure concerne l'orientation en un mois à compter de la notification de l'entrée dans le RSA au conseil départemental par la Caf (**mesure 3.8**) ainsi que la signature d'un contrat d'engagement pour 100 % des allocataires le mois suivant l'orientation. En 2021, un peu plus de la moitié des nouveaux entrants (56 %) sont orientés en moins d'un mois (données de 80 départements prises en compte), contre 45 % en 2019 (données de 51 départements). Plus de 150 000 nouveaux bénéficiaires ont eu un rendez-vous individuel dans l'année et un volume similaire a signé un contrat d'engagement réciproque (CER). Cependant, il faut souligner le manque de fiabilité et le caractère partiel des indicateurs produits dans le cadre des CALPAE, qui empêchent d'interpréter les chiffres disponibles. Notons également que dans le but de soutenir les initiatives portées par les conseils départementaux, une série de services numériques ont été lancés au niveau national. Ceux-ci visent à rendre possible le partage de données entre acteurs (« data.insertion »), à faciliter l'action des professionnels de l'accompagnement ainsi que le parcours des bénéficiaires (« DORA », « RDV-Insertion », « Immersion facilité » et le « Carnet de bord »). Ces services concourent à l'objectif du SPIE d'unification des pratiques d'accompagnement entre les conseils départementaux et visent à articuler leur action avec

celles des acteurs partenaires (SPE, associations, etc.). S'il est difficile aujourd'hui de dresser un bilan du SPIE, on peut souligner que les dynamiques de transformation des pratiques comme d'évolution des outils numériques constituent des évolutions de long terme auxquelles la Stratégie aura contribué.

Les deux autres mesures de cet axe concernent les *individus les plus vulnérables et éloignés de l'emploi* (**mesures 3.7 et 3.9**).

Au 31 décembre 2021, 142 000 salariés sont accueillis dans le secteur de l'insertion par l'activité économique – IAE (**mesure 3.7**), contre 132 000 en 2018, soit au lancement de la Stratégie. Des chiffres en relative stagnation qui apparaissent forcément décevants au regard de l'objectif annoncé lors du lancement de la Stratégie (et réitéré en 2020) de 240 000 salariés en IAE en 2022. Cette stagnation en stock s'est cependant accompagnée d'une augmentation sensible en flux (entrants et sortants), puisque 50 000 contrats en IAE de plus ont été signés (nouveaux contrats ou renouvellement) en 2021 par rapport à 2018. On compte ainsi plus de 180 000 personnes ayant signé un premier contrat en IAE au cours de l'année 2021. Cela s'explique notamment par une réduction de la durée des contrats en IAE. Il s'agit donc d'un phénomène inverse de celui d'allongement des durées de contrats constaté en 2020 en lien avec le confinement¹. Il est à noter également qu'au cours de la période plusieurs initiatives destinées à consolider les entreprises sociales inclusives et à accompagner la transformation d'un secteur fortement touché par la crise ont été lancées. Cela a débouché sur une création de 450 structures entre janvier 2017 (3 800 SIAE) et décembre 2021 (4 250 SIAE).

L'autre mesure (**mesure 3.9**) consiste à essayer les expérimentations en direction de l'insertion des demandeurs d'emplois les plus éloignés de l'emploi : Convergence (programme d'accompagnement dans le cadre de chantiers d'insertion), SEVE (formation de structure d'IAE à la médiation active), TAPAJ (programme de prévention des conduites addictives via une insertion globale) et Zéro chômeur de longue durée (ZCLD). Si l'expérimentation Convergence a dépassé ses objectifs intermédiaires avec plus de 1 000 salariés accompagnés dans 29 ateliers et chantiers d'insertion en 2021, les deux autres expérimentations se déploient à un rythme un peu plus lent qu'escompté initialement, notamment à cause d'un retard pris pendant les confinements. Ainsi, SEVE Emploi a permis de former 132 SIAE à la médiation active en 2020-2021, sur un objectif total de 312 SIAE à fin 2022 (revu à 254), pendant que le programme TAPAJ s'est déployé sur 56 territoires à fin 2021 (pour 3 417 jeunes accompagnés), sur un objectif de 85 à fin 2022. Enfin, l'expérimentation ZCLD a été prolongée en 2021 pour cinq ans

¹ Blasco J. et Frances O. (2021), « [L'insertion par l'activité économique en 2020](#) », *Dares Résultats*, n° 78, décembre.

avec une possibilité d'habiliter cinquante nouveaux territoires d'expérimentation lors de la seconde phase. On dénombrait fin 2021 neuf nouveaux territoires habilités (pour un total de 19) tandis que 886 chômeurs de longue durée ont été recrutés en CDI par les entreprises à but d'emploi¹.

Évaluation des mesures destinées à accompagner les personnes les plus vulnérables vers l'emploi

En ce qui concerne l'évaluation de l'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires du RSA (**mesures 3.6 et 3.8**), le taux d'accès à l'emploi au cours des douze mois qui suit l'entrée en accompagnement global a augmenté pour se porter en 2020 à 41,8 %, contre 34 % en 2019 (données Pôle emploi). La satisfaction des personnes bénéficiaires augmente légèrement également, pour se porter en 2021 à 87 % (84,8 % en 2020). Ces informations ne sont pas collectées par les départements pour la Garantie d'activité départementale en l'absence d'outil informatique et d'indicateur fixé nationalement sur ce sujet. Cependant la création de la nouvelle base de données RI-insertion (remontées individuelles sur l'insertion), dont la V1 devrait être opérationnelle courant 2022, permettra de collecter des éléments d'évaluation. Une fois mise en place dans sa version définitive, outre des informations plus fines sur les bénéficiaires et leurs parcours d'accompagnement, cette base permettra à terme de constituer un panel longitudinal sur les parcours d'insertion des bénéficiaires du RSA afin d'en analyser les trajectoires.

Notons que la Cour des comptes a également publié un rapport sur le RSA² début 2022 et évoque largement le sujet de l'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires du RSA. Celui-ci ne porte pas à proprement parler sur l'impact de la Stratégie pauvreté, car les données quantitatives les plus récentes utilisées datent de fin 2019. Notons néanmoins que le rapport pointe les faiblesses de l'accompagnement et de la contractualisation pour les bénéficiaires du RSA, qui obèrent les perspectives d'insertion et prennent à défaut la logique des droits et devoirs voulue par le législateur.

Par ailleurs, une évaluation des premières expérimentations territoriales menées dans le cadre du SPIE a été conduite. Le rapport réalisé par le cabinet Ernst and Young concernant la première vague de quatorze expérimentations a ainsi été rendu au ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion début 2022. D'après la Dares, les principaux messages de ce rapport sont les suivants :

- l'hétérogénéité dans la mise en œuvre de la mesure selon les territoires est très forte (que ce soit dans le type de mesure ou dans le degré d'investissement dans le

¹ À juin 2022, ce sont désormais 28 territoires qui sont habilités avec 1 282 salariés embauchés.

² Cour des comptes (2022), *Le Revenu de solidarité active (RSA)*, rapport, janvier.

dispositif), ce qui rend l'évaluation impossible et interroge sur la capacité à capitaliser sur les expérimentations déployées ;

- le suivi reposant sur un diagnostic initial approfondi mené par un personnel bien formé et partagé entre les acteurs du suivi (Pôle emploi, Caf, collectivités) est jugé pertinent : les bénéficiaires le trouvent utile et se sentent mieux armés ; on peut supposer qu'avec ce point de départ, les interactions ultérieures avec les conseillers usuels ont été facilitées. Signalons également qu'un suivi plus régulier a également été mis en place (type *coaching*), qui semble aussi avoir fait ses preuves ;
- un autre objectif serait de disposer de données centralisées sur les personnes suivies, auxquelles auraient accès les différentes parties prenantes de l'accompagnement (conseillers Caf, Pôle emploi, etc.) et l'intéressé : il s'agirait d'une sorte de base de référence sur son parcours et ses démarches. Sur ce point certains territoires éprouvent le besoin d'une impulsion nationale pour que l'outil soit harmonisé et qu'ils disposent de l'aide technique nécessaire pour monter un tel projet. Par ailleurs, on remarque que dans certains territoires les acteurs ne sont pas toujours coopératifs pour partager les données (notamment Pôle emploi).

Enfin, la Dares s'est vue confier une mission d'évaluation du SPIE par le cabinet de Brigitte Klinkert – alors ministre déléguée auprès de la ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, chargée de l'insertion –, qui portera sur les nouvelles vagues d'expérimentations lancées en avril 2021. En raison de l'absence de contrefactuel, les travaux seront qualitatifs au moins dans un premier temps. Les expérimentations sont encore en cours de déploiement et les dates de cette évaluation ne sont pas connues à ce stade.

En termes d'insertion professionnelle des personnes en IAE à six mois (**mesure 3.7**), les chiffres se situent à 39,8 % en 2020, contre 38,5 % en 2019. Des travaux plus conséquents seront rendus disponibles courant 2022 par l'intermédiaire d'une série d'études produite par la Dares sur l'insertion professionnelle des salariés en IAE selon leurs profils ainsi que sur l'accompagnement et la formation dont ils ont bénéficié.

Pour la **mesure 3.9**, plusieurs éléments d'évaluation sont disponibles sur les expérimentations menées. Une analyse du dispositif TAPAJ (présentation et évaluation franco-québécoise du dispositif), réalisée par la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), et remise en avril 2021, démontre que plus de 60 % des bénéficiaires connaissent une amélioration globale de leur situation, notamment concernant le travail, le comportement, les relations sociales et l'hygiène/soin de soi. L'évaluation prévue par la convention a débuté tardivement. Un bilan intermédiaire doit être remis en novembre 2022 et le rapport final est attendu pour novembre 2023.

Concernant l'expérimentation ZCLD, un rapport du comité scientifique a été publié en avril 2021. Celui-ci complète les travaux déjà réalisés¹. Pour ce qui est de la deuxième phase, il est prévu qu'au plus tard douze mois avant le terme de l'expérimentation, un comité scientifique réalisera l'évaluation de l'expérimentation afin de déterminer les suites qu'il convient de lui donner. Cette évaluation s'attachera notamment à identifier le coût du dispositif pour les finances publiques, les externalités positives constatées et ses résultats comparés à ceux des structures d'IAE. Elle déterminera le cas échéant les conditions dans lesquelles l'expérimentation pourra être prolongée, élargie ou pérennisée, en identifiant les caractéristiques des territoires et des publics pour lesquels elle est susceptible de constituer une solution adaptée à la privation durable d'emploi.

Concernant Convergence et SEVE, des travaux d'évaluation sont en cours. Le comité n'a pas encore eu accès aux rapports produits. Selon les informations communiquées, pour Convergence, le rapport d'évaluation intermédiaire remis en juillet 2021 souligne la montée en charge importante du dispositif entre 2019 et 2021, en raison notamment de l'attractivité du modèle proposé, contribuant à répondre aux besoins des territoires pour l'inclusion des grands exclus. Convergence participe ainsi à l'évolution des pratiques professionnelles des travailleurs sociaux salariés permanents des SIAE (et des ACI en particulier). Elle propose en effet un accompagnement global, renforcé et concerté, permettant d'améliorer de manière significative la situation sociale et le bien-être des salariés, garantissant *in fine* leur insertion professionnelle. Le rapport final d'évaluation devrait être remis en juin 2022. Une évaluation de l'expérimentation « en territoire moins dense » du programme Convergence dans le département de la Charente est en cours, et le rapport final est également attendu pour juin 2022.

Pour SEVE, le rapport d'évaluation intermédiaire a été remis en janvier 2022. Selon la DGEFP, le programme SEVE Emploi est perçu par les SIAE comme un support du changement, engendrant notamment des transformations organisationnelles et des évolutions quant à l'accompagnement des salariés et dans les relations avec les entreprises, dans le but de favoriser un accès (rapide) à l'emploi durable des salariés en parcours. Les résultats finaux sont attendus pour le premier trimestre 2023.

¹ À savoir quatre rapports d'évaluation sur l'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD) et les résultats de l'évaluation économique de l'expérimentation effectuée par l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des finances, sur lesquels des éléments sont disponibles dans le [rapport 2021](#) du comité et dans la fiche mesure 3.9 du volume [Les 35 mesures. Suivi et évaluation 2022](#)).

4.2. Évaluation de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures

Pour le comité d'évaluation, les dix mesures de la Stratégie pauvreté en matière d'accompagnement, formation et emploi poursuivent un objectif final : l'amélioration de l'insertion et de l'accès à l'emploi, avec deux publics cibles, les jeunes (en particulier les jeunes NEET – ni en études, ni en emploi, ni en formation – et les jeunes « invisibles ») d'une part et les allocataires de minima sociaux d'autre part. Il est dès lors intéressant de se pencher sur les indicateurs disponibles sur le marché du travail ainsi que sur leur évolution depuis le lancement de la Stratégie.

Si l'on se concentre sur le taux de chômage annualisé¹ au sens du Bureau international du travail (BIT) – c'est-à-dire cherchant un emploi et immédiatement disponibles² –, on constate une baisse ininterrompue entre 2016 (10 %) et 2021 (7,9 %). Débutée avant le lancement de la Stratégie, cette baisse continue permet au taux de chômage de retrouver son niveau d'avant la crise financière de 2008, au plus bas depuis quinze ans.

Le taux d'emploi de la population en âge de travailler (les 15-64 ans) a connu une hausse continue depuis 2016 (65 %) pour s'établir en 2021 à 67,2 %, soit un record depuis 1975. Ce taux est tiré par l'arrivée continue des femmes sur le marché du travail, par les départs de plus en plus tardifs à la retraite et par des dépenses publiques records en matière de soutien à l'emploi depuis mi-2020 (particulièrement en faveur des jeunes).

Pour ce qui est des indicateurs complémentaires sur la qualité du marché du travail, les conclusions sont moins uniformes. Le taux du halo autour du chômage (c'est-à-dire la part des personnes considérées comme inactives au sens du BIT mais souhaitant avoir un emploi) est resté très stable tout au long de la période (hors chiffre 2020³), s'établissant en 2021 à 4,6 % de la population. Pour ce qui est du sous-emploi (c'est-à-dire les personnes qui travaillent à temps partiel mais souhaiteraient travailler plus), après trois

¹ Chiffres Insee, pour la France hors Mayotte. Sauf contre-indication, les chiffres mentionnés dans la partie « Accompagnement, formation et emploi » sont des données annualisées, c'est-à-dire des moyennes de données produites de façon trimestrielle. Cela revêt une importance particulière pour les données de l'année 2020, qui connaît des variations exceptionnelles très marquées d'un trimestre à l'autre en raison des conditions de la crise sanitaire.

² Le taux de chômage est le pourcentage de chômeurs dans la population active (actifs occupés + chômeurs). Ce taux se calcule par âge en mettant en rapport les chômeurs d'une classe d'âge avec les actifs de cette classe d'âge. Un demandeur d'emploi « au sens du BIT » est une personne âgée de 15 ans ou plus ; sans emploi durant une semaine donnée ; disponible pour travailler dans les deux semaines ; qui a effectué, au cours des quatre dernières semaines, une démarche active de recherche d'emploi ou a trouvé un emploi qui commence dans les trois mois.

³ En ce qui concerne cet indicateur et quelques autres, les données 2020 sont difficiles à interpréter en raison des conditions spécifiques du marché du travail, en lien avec la crise sanitaire, en particulier concernant le recours massif aux dispositifs d'activité partielle et d'activité partielle de longue durée. Ces éléments limitant la comparabilité des données, il est plus pertinent de laisser de côté les chiffres de 2020 dans nos constats.

années de baisse consécutive entre 2016 (6,5 %) et 2019 (5,4 %), le chiffre est à la hausse en 2021 avec 6,4 %. Cependant, cette hausse est en partie liée à un recours aux dispositifs d'activité partielle et d'activité partielle de longue durée qui se maintenait à un niveau relativement élevé au cours du premier trimestre 2021.

Concernant la part de CDD et des missions d'intérim, on constate une baisse relative, passant de 11,6 % en 2016 (9,3 % en CDD et 2,3 % en intérim) à 9,7 % en 2021 (7,7 % en CDD et 2 % en intérim). Cependant, cette baisse s'explique principalement par une rupture de série liée à une évolution du mode de calcul. Si l'on se concentre sur la période 2016-2019, on constate plutôt une stagnation de ces indicateurs.

En ce qui concerne le chômage de longue durée, on enregistre une baisse sur la période de 2016 (3,2 %) à 2021 (2,4 %), mais une très légère hausse par rapport à 2019 (2,3 %).

Si l'on considère la situation des jeunes sur le marché du travail, on peut considérer que celle-ci s'est améliorée entre 2016 et 2021. Ainsi, le taux de chômage des 15-24 ans a largement baissé depuis 2016 (25,9 %), en s'établissant à 19 % pour 2021, soit son plus bas niveau depuis le début des années 2000.

Cette baisse s'accompagne en 2021 d'un redressement tout particulier du taux d'emploi et les embauches chez les jeunes (respectivement + 3,3 points – à 32,2 %, soit son plus haut niveau depuis 1992¹ – et + 19,6 %). Cette amélioration réelle depuis un an s'explique pour partie par un développement de l'apprentissage. En effet, si le taux d'emploi des 15-24 ans s'élève de 4,4 points entre les quatrièmes trimestres de 2020 et 2021, l'alternance y contribue à hauteur de 1,9 point (soit 43 % de la hausse du taux d'emploi) et les formes d'emploi hors alternance pour 2,5 points. Par rapport à la situation d'avant-crise, l'alternance constitue le principal contributeur à la hausse du taux d'emploi : sur les 4,0 points d'augmentation enregistré entre les quatrièmes trimestres de 2019 et de 2021, l'alternance en explique 2,4 points (soit 60 % de la hausse)².

Il existe plusieurs définitions³ des jeunes qui ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation, qui peuvent par ailleurs s'appliquer à des tranches d'âge différentes. Si l'on

¹ Penicaud E. (2022), « Une photographie du marché du travail en 2021 - L'emploi augmente fortement, notamment celui des jeunes », *Insee Première*, n° 1896, mars.

² Insee (2022), « Les contrats en alternance contribuent nettement à rehausser le taux d'activité des jeunes en 2021 », in « La croissance et l'inflation à l'épreuve des incertitudes géopolitiques », note de conjoncture, mars, p. 29-30.

³ Il existe deux définitions principales des NEET, celles de l'OCDE et d'Eurostat. La principale différence est l'absence de prise en compte de la formation non formelle dans la définition de l'OCDE. Cette dernière est ainsi moins restrictive. Par exemple, en 2018, 13,1 % des jeunes de 15 à 29 ans étaient NEET selon Eurostat, contre 16,1 % selon la définition de l'OCDE.

considère (comme le fait la Dares¹) la définition d'Eurostat pour les 15-29 ans², on constate une baisse relative entre 2016 et 2021 de 13,8 % à 12,4 %, avec une baisse ayant principalement eu lieu entre 2016 et 2019.

En ce qui concerne la part de ces NEET suivie par le SPE (c'est-à-dire la part des NEET inscrits comme demandeur d'emploi auprès de Pôle emploi, d'un opérateur de placement ou d'une association d'insertion), on constate également une hausse relative entre 2016 (57,7 %) et 2021 (59 %). Cependant, il est difficile d'interpréter cette hausse du fait d'une évolution du mode d'enquête auprès de ces populations³.

L'évolution de l'ensemble de ces indicateurs portant sur le marché du travail est à considérer à la lumière du renforcement opéré sur cet axe par le biais de la Stratégie mais également au regard des mesures mises en place à la suite de la crise du Covid-19, notamment dans le cadre du plan « France Relance ». C'est particulièrement vrai pour les indicateurs du marché du travail relatif aux jeunes, au regard des investissements conséquents consentis dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution » (prime d'embauche, prime exceptionnelle d'apprentissage, extension de la Garantie jeunes, etc.). Ces éléments rendent plus difficile de lier l'évolution des indicateurs aux seules mesures de la Stratégie.

4.3 Avis du comité

Le sujet du repérage et de l'orientation des « jeunes invisibles » (ou apparentés) était central dans la Stratégie, ce que saluent les membres du panel citoyen et du 5^e collège du CNLE, convaincus de la pertinence de cette priorité. Bien que plusieurs de ces mesures aient mis du temps à se déployer, à l'instar de l'obligation de formation pour les 16-18 ans ou encore de l'accompagnement systématique des jeunes sortants de l'ASE, il semblerait que la capacité à identifier et orienter ces publics vers des structures d'accompagnement se soit améliorée. Un point essentiel car selon une étude publiée en 2022 par la Dares⁴ et portant sur des chiffres 2015-2017, près de 35 % des jeunes n'ayant jamais travaillé et étant pourtant à la recherche d'un emploi ne sont suivis par aucun opérateur de placement (SPE ou associations d'insertion par exemple). Cette amélioration s'est produite par le biais d'un meilleur maillage du territoire ainsi que de

¹ Reist C. (2020), « [Les jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation \(NEET\) : quels profils et quels parcours ?](#) », *Dares Analyses*, n° 6, février.

² Il serait plus pertinent de retenir la classe d'âge des 15-25 ans, qui correspond aux cibles des mesures de la Stratégie en direction des jeunes, mais les derniers chiffres disponibles datent de 2018.

³ Source : enquête *Emploi en continu* de l'Insee.

⁴ Arnoult E. et Ghrairi J. (2022), « [Vers quel intermédiaire de placement se tournent les jeunes qui recherchent leur premier emploi ?](#) », *Dares Analyses*, n° 1, janvier.

l'instauration de dynamiques partenariales renforcées, en particulier entre les acteurs de l'éducation et ceux de l'insertion professionnelle (au premier rang desquels les missions locales, qui ont vu leur rôle réaffirmé).

S'il s'agit de souligner ces avancées, il convient d'aller encore plus loin en réaffirmant la nécessité de capitaliser sur toutes les expérimentations qui ont pu voir le jour dans le cadre de la Stratégie pauvreté (ainsi que du Plan d'investissement dans les compétences - PIC). Si la dynamique d'adaptation à la spécificité des territoires (et des partenariats qui peuvent s'y développer) défendue dans ces initiatives doit être conservée, il s'agira de s'interroger : quelles méthodes de *sourcing* et d'identification ont porté leurs fruits ? Qui sont les acteurs les plus à même de les mettre en place ?

L'augmentation de la capacité à identifier et orienter les jeunes vers des opérateurs de l'insertion avait pour but de nourrir **l'accompagnement des jeunes vers l'emploi**, dont la Stratégie faisait l'instrument principal de leur sortie de la pauvreté. Un accompagnement qui reposait principalement sur la Garantie jeunes et les missions locales. Il faut souligner la montée en charge réelle de ce dispositif, avec un nombre de bénéficiaires multiplié par 2,5 au cours de la période de la Stratégie. Plusieurs acteurs (associations, administrations, collectivités) ont également évoqué un phénomène de professionnalisation des missions locales, qui ont multiplié les démarches partenariales et sont aujourd'hui mieux identifiées. Notons que sur ces points de l'ampleur comme de l'accompagnement, jugés absolument essentiels, la perception des membres du 5^e collège du CNLE et du panel citoyen est plus mitigée.

Cependant, l'augmentation constatée du nombre de jeunes accompagnés n'est pas suffisante pour couvrir l'étendue des besoins et la situation des jeunes, avec une persistance du taux de NEET, reste préoccupante. Le gouvernement a donc décidé de mettre en place le Contrat d'engagement jeune au 1^{er} mars 2022, en lieu et place de la Garantie jeunes. Après avoir évoqué le chiffre de 1 million, l'objectif affiché est aujourd'hui de 500 000 jeunes en CEJ par année en rythme de croisière (300 000 pour la période mars-décembre 2022). Si la plupart des acteurs de l'insertion saluent la volonté de continuer à faire de l'accompagnement des jeunes vers l'emploi une priorité, plusieurs sont inquiets quant à l'ajout de Pôle emploi parmi les opérateurs du CEJ, au risque de créer une concurrence avec les missions locales dont c'est le cœur de métier. Il sera essentiel d'évaluer le dispositif sur sa capacité à atteindre ses objectifs quantitatifs mais également sur sa capacité à toucher les jeunes les plus vulnérables¹, en capitalisant sur les progrès effectués dans le cadre de la Garantie jeunes depuis son lancement en 2013 – et ce au-delà des 20 000 jeunes ciblés comme des bénéficiaires du « CEJ en rupture », qui bénéficieront eux de parcours adaptés. Certaines associations interrogent également la

¹ Voir *infra* Partie 4 – Recommandation 10.

capacité des acteurs du SPE à proposer un accompagnement de qualité et toujours plus intensif à un nombre sans cesse croissant de jeunes.

L'insertion professionnelle des jeunes, en particulier non qualifiés, doit rester au cœur de toutes les politiques de lutte contre la pauvreté. Dans le cadre d'auditions, la majorité des partenaires sociaux ont souligné le besoin de mieux connecter les politiques d'insertion avec le monde du travail. Les organisations patronales insistent sur les besoins des entreprises et la nécessité de continuer à former pour répondre aux enjeux de pénuries de main-d'œuvre. À l'instar du CEJ, les politiques qui suivront le PIC devront être évaluées à l'aune de leur capacité à déboucher sur des emplois pérennes pour les bénéficiaires.

Plusieurs expérimentations intéressantes ont été développées **en direction des personnes les plus éloignées de l'emploi** (ETCLD, SEVE, Convergence, etc.). S'il s'agit de continuer à développer de telles initiatives innovantes, les volumes de personnes concernées restent relativement limités au regard des populations très vulnérables qui pourraient bénéficier de tels programmes. En parallèle, la mise en place du SPIE, mesure emblématique de la Stratégie destinée à couvrir une population beaucoup plus large, reste encore à ses balbutiements. Au vu de la façon très hétérogène dont les expérimentations se sont développées sur les territoires, il sera très difficile de réussir à évaluer ce qui fonctionne et de ce fait de capitaliser sur toutes ces initiatives. Si les avancées en termes de systèmes d'information ouvrent la possibilité d'uniformiser et d'améliorer les pratiques d'un département à l'autre, l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, notamment sur le volet « Accompagnement social », reste l'un des grands chantiers de la lutte contre la pauvreté. La création d'un véritable service public universel, bien que s'adaptant aux spécificités du territoire et des bénéficiaires, doit être réaffirmée. Plusieurs acteurs du monde économique, aux premiers rangs desquels les organisations syndicales et les associations, appellent de leurs vœux des financements supplémentaires investis en ce sens.

En ce qui concerne **l'insertion par l'activité économique (IAE)**, les objectifs quantitatifs annoncés n'ont pas été atteints, en particulier sur le nombre de bénéficiaires. Cependant, une consolidation du secteur semble s'être opérée, avec une augmentation sensible des structures d'IAE ainsi qu'une amélioration de l'accompagnement des travailleurs en IAE. Une question sur l'efficacité de l'IAE comme passage vers l'emploi « traditionnel » demeure, notamment au regard des montants investis. Plusieurs organisations syndicales ont déploré le peu de personnes arrivant à basculer de l'IAE vers le marché du travail. Les travaux menés par la Dares sur l'insertion professionnelle des sortants de l'IAE et sur l'accompagnement dont ils bénéficient pourront alimenter la réflexion sur la pérennisation de tels investissements, en comparaison à d'autres programmes d'insertion (emplois aidés, renforcement de l'accompagnement, ETCLD, etc.).

5. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Logement » et le plan « Logement d'abord »

5.1. État d'avancement et éléments d'évaluation

Les mesures de cette thématique sont organisées autour de deux axes : héberger des familles avec enfants et prévenir les expulsions. Ce volet ne peut être dissocié du plan « Logement d'abord », qui vise l'accès au logement des personnes sans domicile.

Héberger des familles avec enfants (mesures 4.1 et 4.2)

Suivi de la mise en œuvre des mesures destinées à héberger les familles avec enfants

Les maraudes mixtes ont pour objectif d'accompagner les familles pour sortir de la rue. Elles sont désormais opérationnelles dans quinze départements et près de 10 800 familles ont été rencontrées lors de ces maraudes. Le nombre d'enfants en bidonville ou à la rue correspondant n'est pas connu (**mesure 4.1**). La Dihal a fait une synthèse des résultats de cette mesure sur sa première année de déploiement.

L'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement aux familles avec enfants s'inscrit dans le cadre du déploiement de diverses solutions pour mieux accompagner les familles hébergées ou à l'hôtel. Les informations disponibles ne portent que sur l'ensemble du programme d'humanisation de l'Anah dans lequel s'inscrit cette mesure. Elles ne permettent donc pas de détailler les actions en faveur des familles avec enfants. Ce programme d'humanisation a pour objectif d'accroître significativement le niveau de qualité des centres d'hébergement en se rapprochant le plus possible des normes du logement foyer. Entre 2018 et 2021, 3 182 places ont été « humanisées », avec une forte montée en charge en 2021 : 1 292 places « humanisées » cette année-là, soit 500 de plus qu'en 2019 ou 2020 (**mesure 4.2**).

Prévenir les expulsions (mesure 4.3)

Suivi de la mise en œuvre de la mesure destinée à prévenir les expulsions

La prévention des expulsions a pour but d'éviter la mise à la rue et la précarisation qui en résulte. Les équipes mobiles de prévention des expulsions ont été mises en place dans 26 départements et 72 chargés de mission ont également été déployés dans 69 départements. Les indicateurs sur le nombre d'expulsions avant et après la mise en place de la mesure dans les territoires concernés ne sont pas disponibles (**mesure 4.3**).

Ensemble, ces trois mesures représentent moins de 2 % du budget global de la Stratégie pauvreté et sont à considérer en complément des mesures du plan « Logement d'abord ».

Plan « Logement d'abord », visant un accès au logement des personnes sans domicile

Encadré 1 – Suivi de la mise en œuvre et évaluation du plan « Logement d'abord »

Les publics visés par ce plan sont les personnes sans domicile au sens de l'Insee ainsi que les personnes en difficulté d'accès ou de maintien dans le logement pouvant mener à des ruptures (expulsions locatives, sorties d'institutions, troubles psychiques, etc.), dont les personnes vivant dans les bidonvilles, des installations illicites ou des squats.

Le plan quinquennal fixe trois grands objectifs :

- la production de 40 000 logements très sociaux par an dès 2018 ;
- l'ouverture sur cinq ans de 10 000 places en pension de famille pour les personnes isolées en situation d'exclusion ;
- la création sur cinq ans de 40 000 places supplémentaires principalement dans le parc locatif privé, via les dispositifs d'intermédiation locative.

Selon la Dihal, 2,1 milliards d'euros en 2018 ont été consacrés à la lutte contre le sans-abrisme au titre du programme 177, 2,1 milliards en 2019, 2,4 milliards en 2020, et 2,9 milliards en 2021.

Suivi de la mise en œuvre du plan « Logement d'abord »

La mise en œuvre du plan fait l'objet de la part de la Dihal d'un suivi mensuel détaillé d'un ensemble d'indicateurs (par exemple ceux mentionnés plus haut) aux niveaux nationaux, régionaux et départementaux. Des bilans d'actions spécifiques (par exemple les territoires de mise en œuvre accélérée) sont également réalisés à partir notamment des données collectées par la Dihal.

Sur la période 2018-2021, selon la Dihal :

- 330 000 personnes ont pu accéder au logement depuis la rue ou des dispositifs d'hébergement : plus de 70 000 en 2018, plus de 80 000 en 2019 et 2020 et près de 100 000 en 2021 (le plan « Logement d'abord » ne prévoyait pas d'objectif chiffré concernant le nombre de personnes ayant pu accéder au logement depuis la rue).
- 32 747 logements très sociaux ont été financés en 2018, 31 780 en 2019, 27 751 en 2020 et 31 058 en 2021, sur un objectif annuel de 40 000.

En cumulé sur quatre ans (2018-2021), la production de logements très sociaux correspond à 77 % de l'objectif. Cependant, le financement de logements sociaux depuis 2018 doit être étudié au regard des chiffres de financement précédant la mise en place du plan « Logement d'abord » : en 2016, 34 351 logements sociaux¹ avaient été financés et 30 458 en 2017. Le plan « Logement d'abord » ne semble pas avoir permis de progression nette en termes de création de logements très sociaux.

- 4 537 places en pension de famille ont été créées de 2018 à 2021, soit 45 % de l'objectif du plan d'ici 2022. 34 083 places ont été ouvertes en intermédiation locative, soit 85 % de l'objectif du plan d'ici 2022.
- 14 860 logements ont été attribués aux ménages précédemment en hébergement (HU, CHRS, hôtel) en 2019, 13 821 en 2020 (sur un objectif annuel de 17 000 logements) et 17 221 en 2021. 8 390 l'ont été en faveur de ménages se déclarant sans abri ou en habitat de fortune en 2020, contre 8 380 en 2019. Les attributions ont été quasiment interrompues au printemps 2020 lors de la première période de confinement lié à la crise du coronavirus. Enfin, 12 796 logements ont été mobilisés pour les personnes réfugiées en 2021, pour un objectif annuel de 10 000.

Un changement de gouvernance a eu lieu à compter de 2021 avec le passage vers le « service public de la rue au logement ». Selon la Dihal, en février 2021, 46 territoires étaient engagés (23 depuis 2018 et 23 depuis janvier 2021) et bénéficiaient d'une enveloppe de 15 millions d'euros afin de financer notamment de l'ingénierie et le déclenchement de mesures d'accompagnement vers le logement des ménages sans domicile. Le plan « Logement d'abord » ne prévoyait pas d'objectif chiffré concernant le nombre de territoires engagés. Le comité ne dispose pas d'informations plus récentes sur la mise en œuvre du « service public de la rue au logement ».

Évaluation

- Comme cela a été documenté dans le rapport 2021, le programme « Un chez-soi d'abord », qui a inspiré le plan « Logement d'abord », vise principalement un passage de la rue au logement. Importé d'Outre-Atlantique, ce programme d'intervention sociale propose un accès direct au logement comme préalable à l'accès aux droits, à des soins et une insertion sociale et citoyenne, en postulant que les sans-abris ont des compétences pour accéder et se maintenir dans un logement. Il repose sur deux principes majeurs : la primauté du choix de la personne et l'appropriation du pouvoir d'agir. « Un chez-soi d'abord » a fait l'objet d'une expérimentation de 2011 à 2016 menée sur quatre territoires en France, pilotée au niveau national (État et Assurance maladie) et

¹ Hors Agence nationale pour la rénovation urbaine.

mise en œuvre au niveau territorial. Elle s'adresse aux sans-abris les plus vulnérables (présentant des troubles psychiques sévères) : 353 personnes ont été accompagnées par « Un chez-soi d'abord », et 432 logements ont été captés, dont 80 % dans le parc privé.

Les résultats sont positifs : la qualité de vie des personnes ciblées s'est améliorée, 85 % des personnes ont pu se maintenir dans leur logement, l'utilisation du système de soins est plus pertinente (baisse de 50 % des durées de séjour en hospitalisation), les dépenses publiques sont rationalisées (le coût total annuel du programme de 14 000 euros est totalement compensé par les coûts évités). Cette expérimentation offre plusieurs enseignements : le maintien dans le logement permet de sortir d'une logique de survie, l'accompagnement propose un filet de sécurité minimal et l'entrée au logement est inconditionnelle (il n'y a pas de critères prédictifs permettant d'évaluer *a priori* la capacité d'une personne à habiter un logement). Toutefois, la réussite du programme dépend de plusieurs conditions : la sécurisation des ressources de la personne sur le long terme, l'accès à un logement à loyer modéré, la lutte contre l'isolement social et la possibilité de faire glisser le bail pour que la personne soit autonome si elle le désire.

- En 2020, la Cour des comptes a procédé à un contrôle de la politique du « logement d'abord » à la suite duquel elle a appelé l'attention du Premier ministre sur un certain nombre d'observations et recommandations par référé du 20 octobre 2020¹. Le Premier ministre y a répondu en décembre 2020.

Dans son référé du 20 octobre 2020, la Cour des comptes observe une dynamique favorable dans les premières années de mise en œuvre du plan, avec une accélération de l'accès au logement des personnes sans domicile. L'augmentation du flux annuel, dû notamment à la crise migratoire, n'a cependant pas permis de faire baisser la demande d'hébergement d'urgence.

La Cour des comptes estime que les résultats sont en deçà des attentes en matière d'accès au logement des personnes hébergées et des réfugiés, de la production de logements très sociaux et de pensions de famille, y compris dans les territoires de mise en œuvre « accélérée ». Elle considère que les progrès dus au plan restent plus expérimentaux que systémiques, loin de l'ambition initiale.

- Dans sa réponse, le Premier ministre annonce 57 millions d'euros supplémentaires dans la loi de finances 2021 pour soutenir des dispositifs de logements adaptés (intermédiation locative, pension de famille). Il confirme la création en 2021 du « service public de la rue au logement », annoncé dans l'acte II du plan quinquennal en septembre 2019, pour inscrire « dans la durée

¹ Cour des comptes (2020), [La politique en faveur du "Logement d'abord"](#) », référé, octobre.

la Stratégie du logement d'abord du Gouvernement, tout en continuant à assumer ses responsabilités sur la mise à l'abri immédiate et inconditionnelle ».

- **Dans son rapport annuel 2021, la Fondation Abbé Pierre¹** souligne que les appropriations du plan « Logement d'abord » sont très variables selon les territoires. Pour certains, ce n'est qu'un dispositif supplémentaire s'adressant aux personnes vivant dans la rue alors que pour d'autres il s'agit d'un changement de paradigme. Le fonctionnement du « Logement d'abord » repose avant tout sur l'existence de logements à bas loyer disponibles pour les ménages sans domicile. Or, l'État a fixé des objectifs de production de PLAI et de PLAI adaptés à partir de 2018 mais ils ne sont pas remplis.

Les attributions HLM aux ménages sans domicile étaient en hausse de 50 % entre 2017 et début 2021. Cependant, les sans-abris représentent toujours une part très faible des attributions et sont ceux pour lesquels les chances d'attribution d'un logement HLM sont les plus faibles. Par ailleurs, alors que le nombre de personnes qui sortent de la rue pour accéder à un logement est en hausse, le nombre de personnes à la rue est également en augmentation en raison d'une hausse des expulsions.

Le plan « Logement d'abord » s'appuyait sur le développement du parc privé à vocation sociale, qui se traduisait par le développement de l'intermédiation locative et une intensification de la prospection immobilière. Cependant, l'intermédiation locative se limite souvent à de la sous-location même si la part des mandats de gestion est en hausse. Dans le cas de la sous-location, l'intermédiation locative devient une étape supplémentaire plutôt qu'une simplification.

Les moyens financiers pour les dispositifs d'hébergement et de logement sont parfois mis en concurrence.

Enfin, le plan « Logement d'abord » n'inclut pas les personnes sans papiers et les territoires d'Outre-mer, et s'oppose de façon évidente à la pratique observée d'évacuer les bidonvilles et les squats sans solution de relogement.

- **Plusieurs évaluations observationnelles lancées par la Dihal sont en cours**, notamment sur le programme « Un chez-soi d'abord - Jeunes » (avec la DIPLP) – résultats attendus début 2023 –, « EMILE », « COACH » ou sur l'expérimentation « Accompagnement de personnes en situation de grande marginalité ». Le programme EMILE (Engagés pour la mobilité et l'insertion par le logement et l'emploi) propose à des personnes vivant en Île-de-France et rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle et de mal-logement de se déplacer dans des territoires où les besoins en main-d'œuvre sont importants et disposant de logements vacants. Le projet COACH propose un accompagnement

¹ Fondation Abbé Pierre (2021), *26^e rapport sur l'état du mal-logement en France 2021*, rapport annuel, mars.

vers l'emploi et le logement des personnes hébergées. Enfin, une évaluation de l'« Appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour la mise en place de projets d'accompagnement de personnes en situation de grande marginalité dans le cadre d'un lieu de vie innovant à dimension collective », lancé en septembre 2020 par la Dihal et la DIPLP, est prévue. Cet AMI vise à expérimenter des modalités d'accompagnement et d'hébergement innovantes pour répondre aux attentes et aux besoins de personnes pour lesquelles les dispositifs existants (hébergement, pension de famille, etc.) ne sont pas ou plus adaptés. Ces projets s'intègrent dans la dynamique du plan « Logement d'abord » et de la Stratégie pauvreté. Dans le cadre de l'AMI, 39 projets ont été retenus. Ils se trouvent sur 48 sites répartis dans 16 régions et concernent environ 1 000 personnes.

5.2. Évaluation de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures

Pour le comité d'évaluation, les mesures en matière de logement de la Stratégie poursuivent l'objectif final l'amélioration de l'accès au logement et des conditions de logement. Les données disponibles ne permettent pas d'avoir une vision de l'évolution de la situation depuis le lancement de la Stratégie, sauf pour l'indicateur de la précarité énergétique.

En 2013, 8,40 % de la population française vivait dans un logement surpeuplé¹, et 3,4 % de la population était concernée par deux défauts graves ou plus dans leur logement (absence d'eau chaude, de w.-c., d'installation sanitaire, etc.). Ces chiffres anciens sont les plus récents disponibles. En raison de la crise du Covid-19, l'enquête *Logement* dont sont issus ces indicateurs a pris du retard. Les nouveaux chiffres ne seront disponibles qu'à l'automne 2022.

En moyenne, en 2015, les Français consacraient 19,9 % de leurs revenus aux dépenses de logement pour leur résidence principale². Ce chiffre masque toutefois de fortes

¹ L'indice de peuplement des logements compare le nombre de pièces qu'il comporte et le nombre de pièces nécessaires au ménage. L'occupation « normale » d'un logement est définie ainsi : une pièce de séjour pour le ménage ; une pièce pour chaque personne de référence d'une famille ; une pièce pour les autres personnes mariées ou remariées mais ne vivant pas en couple, veuves ou divorcées, ainsi que pour les célibataires de 19 ans ou plus.

² Les dépenses comprennent pour les propriétaires les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement, la taxe foncière et les charges de copropriété.

disparités : les 10 % de ménages les plus modestes¹ consacraient 31,3 % de leurs revenus au logement contre seulement 13,1 % pour les 10 % des ménages les plus aisés.

Le Commissariat général au développement durable calcule un indicateur qui mesure la part des ménages dont le taux d'effort énergétique est égal à 8 % ou plus et qui sont en même temps les ménages les plus modestes (les 30 % les ménages les plus modestes)². Elle a augmenté entre 2017 et 2018 (11,9 % à 12,6 %) et a diminué ensuite pour atteindre 11,7 % en 2020.

L'Insee calcule pour sa part la proportion de personnes dites en situation de vulnérabilité énergétique. En 2015, cette part s'élevait à 14,6 %. Ces données sont les plus récentes disponibles.

5.3. Avis du comité

Le volet « Logement » de la Stratégie ne comporte que quelques mesures visant des familles avec enfants ainsi que la prévention des expulsions, sur lesquelles on ne dispose pas d'informations qui permettent d'en évaluer les effets.

Ce volet ne peut être dissocié du plan « Logement d'abord », qui vise l'accès au logement des personnes sans domicile. Pour le comité, ce plan est fondé sur un principe – le passage de la rue au logement directement sans passer par l'hébergement – qui fonctionne et ne doit pas être remis en question. En revanche, on ne constate pas à l'heure actuelle de baisse du nombre de personnes en hébergement, ce qui témoigne des difficultés de mise en œuvre de ce principe. Dans son rapport 2022³, la Fondation Abbé Pierre donne plusieurs pistes pour améliorer la situation.

Pour le comité, la politique de lutte contre la pauvreté en matière de logement ne doit pas viser que les personnes sans abri. Les associations de lutte contre la pauvreté et les bailleurs sociaux auditionnés ont souligné la multiplicité des enjeux de logement pour les personnes en situation de pauvreté et notamment, alors que la France dispose d'un des parcs de logements sociaux les plus importants d'Europe, la très faible accessibilité des ménages les plus précaires au logement social⁴. Ont été évoqués le déficit de construction

¹ Ils appartiennent au premier quartile de revenu par unité de consommation.

² Ils appartiennent aux trois premiers déciles de revenu par unité de consommation.

³ Fondation Abbé Pierre (2022), *L'état du mal-logement en France*, rapport annuel #27, janvier.

⁴ Dans un rapport de 2021, la Cour des comptes soulignait la difficulté d'accès au logement social pour les personnes les plus précaires, en raison de la faible rotation des logements sociaux et du petit nombre d'attributions DALO. Cour des comptes (2021), *Restaurer la cohérence de la politique du logement en*

de logements sociaux¹, la pénurie de logements sociaux vacants, la difficulté des bailleurs sociaux à arbitrer entre démolition et réhabilitation et à financer de nouveaux programmes d'investissement pour rénover et entretenir le parc HLM, la tendance à l'augmentation des loyers des logements sociaux neufs – ce qui pose un problème de solvabilité des potentiels locataires –, la difficulté à se loger et la réduction progressive des APL qui augmente le taux d'effort sur les ménages. Par ailleurs, c'est chez les ménages les plus pauvres que le poids des dépenses pré-engagées, en tête desquelles figurent les loyers et les charges, augmente le plus entre 2011 et 2017².

La dimension structurelle du volet « Logement » de la Stratégie est donc trop faible au vu des enjeux. Elle pourrait être étoffée en mobilisant l'ensemble des leviers permettant d'augmenter le volume de logements disponibles pour les publics précaires et modestes. Outre le renforcement des moyens dédiés à la production de logements très sociaux, notamment le PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), il s'agit de rendre plus disponibles les logements existants pour les plus modestes. Le secteur du logement est en effet confronté à des problématiques importantes d'inadéquation entre offre et demande de logement social, tant en termes de volume de logement, de type de logement que de niveau des loyers ; et à des difficultés d'accès au logement, y compris dans le cadre du droit au logement opposable (DALO).

6. Mise en œuvre, évaluation des effets et avis du comité pour les mesures « Droits sociaux »

6.1. État d'avancement et éléments d'évaluation

Les mesures de cette thématique sont organisées autour de quatre axes : la revalorisation de la prime d'activité, l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours, la formation des travailleurs sociaux et la création de centres sociaux et la lutte contre le surendettement.

l'adaptant aux nouveaux défis apport inter-associatif sur les difficultés d'accès au parc social des ménages à faible ressources, novembre.

¹ Selon la Fondation Abbé Pierre, en 2017, 125 000 logements sociaux avaient été construits alors qu'ils étaient 87 000 en 2020 et un nombre comparable en 2021. Aujourd'hui 2,2 millions de ménages sont en attente d'un logement social. Voir Fondation Abbé Pierre (2022), *L'état du mal-logement en France*, op. cit.

² Cusset P.-Y., Prada-Aranguren A.G. et Trannoy A. (2021), « *Les dépenses pré-engagées : près d'un tiers des dépenses des ménages en 2017* », *La Note d'analyse*, n° 102, France Stratégie, août.

Revalorisation de la prime d'activité (mesure 5.2)

Suivi de la mise en œuvre de la mesure visant à revaloriser la prime d'activité

La revalorisation de la prime d'activité (**mesure 5.2**), initialement prévue sur plusieurs années, a finalement été mise en œuvre en une fois, le 1^{er} janvier 2019. Le montant de cette revalorisation pouvait atteindre jusqu'à 90 euros pour les personnes dont le revenu initial était proche du Smic.

La prime d'activité est versée chaque mois par les caisses d'allocations familiales (Caf) et celles de la Mutualité sociale agricole (MSA). Selon la Drees, la prime d'activité (versée par la Caf ou la MSA) concernait 3,16 millions de foyers en décembre 2018 avant la revalorisation. Fin 2019, 4,50 millions de foyers étaient concernés soit une hausse de 42,4 % entre fin 2018 et fin 2019. Fin 2020, 4,58 millions de foyers étaient concernés par la prime d'activité, soit une hausse de 1,7 % entre fin 2019 et fin 2020.

Selon la Cnaf, le montant total des dépenses de prime d'activité s'élevait à 5,3 milliards en 2018, 9,4 milliards en 2019, 9,6 milliards en 2020 et 9,5 milliards en 2021.

Évaluation de la mesure visant à revaloriser la prime d'activité

La Drees et la Cnaf¹ ont réalisé une évaluation de la revalorisation du bonus individuel de la prime d'activité en 2019 dont les résultats ont été publiés en mars 2022. L'étude décrit dans un premier temps, sur la base des données de la Cnaf, l'évolution du nombre et du profil des bénéficiaires avant et après revalorisation de la prime d'activité. Elle s'appuie ensuite sur le modèle de microsimulation Ines afin d'isoler les effets propres de la revalorisation.

Selon cette étude, en décembre 2019, le nombre de foyers bénéficiaires de la prime d'activité versée uniquement par les Caf (hors MSA) s'élevait à 4,3 millions dont 90 % touchaient le bonus. En décembre 2018, seulement 3 millions de foyers bénéficiaient de la prime d'activité, soit 1,3 million de moins.

Le recours à la prime d'activité a progressé dans toutes les tranches de revenus entre 2018 et 2019, mais plus particulièrement pour ceux dont les revenus sont proches de 1,5 Smic, qui n'avaient auparavant pas accès au bonus de la prime d'activité. Le revenu moyen des bénéficiaires de la prime d'activité a également progressé avec la réforme, passant de 1 170 euros en décembre 2018 à 1 340 euros en décembre 2019.

La part de personnes seules a augmenté de 3 points entre 2018 et 2019, alors que la part de familles monoparentales a diminué de 3 points sur la même période. La réforme a

¹ Dardier A., Quynh-Chi D. et Lhermet C. (2022), « [La revalorisation du bonus individuel en 2019 a fortement élargi le champ des bénéficiaires de la prime d'activité](#) », *Études et Résultats*, n° 1225, Drees, mars.

surtout profité aux ménages dont le revenu est inférieur au niveau de vie médian. Les personnes du deuxième et du troisième décile de revenu représentent 41 % des bénéficiaires de la prime d'activité et la quasi-totalité d'entre eux a bénéficié de la réforme. La prime d'activité de ces ménages a augmenté de 80 euros en moyenne suite à la revalorisation du bonus.

Le nombre de bénéficiaires de la prime d'activité a crû de 43 %. Cependant, cette hausse ne peut pas être entièrement imputée à la réforme de la prime d'activité et s'explique aussi par les évolutions du marché du travail. En comparant la situation actuelle à une situation fictive « sans réforme » mais prenant en compte les évolutions récentes du marché du travail, la Drees et la Cnaf estiment que la réforme de la prime d'activité a permis une hausse du nombre de bénéficiaires de 37 %. 80 % de cette hausse du nombre de bénéficiaires de la prime d'activité serait liée à l'extension des conditions d'éligibilité, 20 % à la hausse du recours.

La réforme du bonus de la prime d'activité a permis une réduction du taux de pauvreté de 0,6 point. La réduction est d'autant plus marquée chez les célibataires avec enfant(s) (- 1,7 point) et chez les couples avec enfant(s) (- 1,0 point). Seulement 0,1 point de cette baisse serait imputable à la hausse du recours. La revalorisation de la prime d'activité serait la mesure socio-fiscale de 2019 ayant le plus fort impact sur la réduction de la pauvreté et des inégalités.

D'après l'étude précitée de la Drees et de la Cnaf, les dépenses liées à la prime d'activité ont augmenté de 75 % entre 2018 et 2019, mais seulement 69 % sont imputables à la réforme. La Drees estime ainsi les dépenses pour la seule revalorisation de la prime d'activité à 3,9 milliards d'euros pour 2019. Cette estimation n'est pas disponible pour les années suivantes. Si l'on considère que la part des dépenses liées à la revalorisation dans le total des dépenses de prime d'activité est restée constante les années suivantes, on peut estimer la dépense liée à la seule revalorisation de la prime d'activité à 4 milliards d'euros en 2020 et à 3,9 milliards d'euros en 2021.

Le comité d'évaluation a lancé un projet de recherche afin d'évaluer empiriquement l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur les trajectoires individuelles sur le marché du travail (**mesure 5.2**). En effet, cette réforme a été menée avec le double objectif de soutenir l'exercice d'un emploi et d'inciter à la reprise d'une activité d'une part, et d'autre part de lutter contre la pauvreté. Le projet « Évaluation de l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur les comportements d'activité » réalisé par l'Institut des politiques publiques/PSE-École d'économie de Paris (responsable scientifique : Antoine Bozio) comporte ainsi trois contributions (voir l'encadré 2 et le complément 11 pour plus d'informations sur ce projet). Les résultats sont prévus à l'automne 2022.

Encadré 2 – « Évaluation de l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur les comportements d'activité »

Ce projet est réalisé par l'Institut des politiques publiques/PSE-École d'économie de Paris (responsable scientifique : Antoine Bozio).

Son objet est d'approfondir la connaissance des effets de la revalorisation de la prime d'activité sur les comportements d'activité (trajectoires d'emploi, quotité travaillée, niveau de rémunération). Ces effets sont mesurés en évaluant empiriquement l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur les trajectoires individuelles sur le marché du travail. Il s'agit également de déterminer les effets de la mesure sur la pauvreté en tenant compte de l'évolution du niveau de vie engendrée par les effets de la mesure sur le niveau de l'emploi et les revenus d'activité.

Le travail de recherche comporte trois volets :

- une évaluation *ex post* exploitant les différences de degré de revalorisation que les individus connaissent suite à la réforme, en fonction de leurs caractéristiques (par exemple les revenus du conjoint et le nombre d'enfants) ;
- l'analyse des effets de la réforme sur l'emploi et de son hétérogénéité en fonction des contraintes auxquelles les individus font face, notamment selon la variation de la demande de travail ;
- un exercice de simulation visant à mesurer l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur la pauvreté monétaire après prise en compte des réactions comportementales estimées.

Les données mobilisées sont celles d'ALLSTAT – des fichiers de la Cnaf sur les allocataires des Caf – de janvier 2017 à décembre 2020 (données mensuelles). Sont considérés dans l'analyse les foyers bénéficiaires du RSA et de la PA en décembre 2018, célibataires ou en couple, avec deux enfants ou moins et dont la configuration familiale ne change pas sur la période observée.

Le modèle utilisé pour la simulation est le modèle TAXIPP.

Accès aux droits et lutte contre le non-recours (mesures 5.1, 5.3, 5.4 et 5.6)

Suivi de la mise en œuvre des mesures visant à permettre l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours

Concernant le revenu universel d'activité (**mesure 5.1**), comme évoqué précédemment un rapport a été remis au Premier ministre à l'automne 2021 dont les grandes lignes ont été présentées par le rapporteur, Fabrice Lenglard, devant le Sénat le 5 janvier 2022.

Selon le rapporteur, ce rapport propose une unification des prestations sociales, sans les fusionner. La base de ressources et les barèmes seraient harmonisés mais les aides resteraient distinctes. Cette unification présuppose de définir un revenu social de référence.

La réforme proposée pourrait procéder par étapes en concernant dans un premier temps le RSA, la prime d'activité et les aides au logement. Concernant l'intégration de l'ASS, du « minimum vieillesse » et de l'allocation aux adultes handicapés, le rapport présente différentes options, qui devraient être soumises à l'arbitrage politique.

Sur la question de la déconjugalisation, plusieurs hypothèses sont encore ouvertes : celle d'une aide « quasi individualisée » et celle d'une aide conjugalisée. Une prestation « quasi individualisée » prendrait toujours en compte les ressources du ménage, mais le rapporteur indique que sa préférence va à l'aide conjugalisée car l'aide quasi individualisée n'inciterait pas à la bi-activité des couples. De même, le fonctionnement de l'AAH doit être repensé.

Enfin, le rapport traite spécifiquement de la situation des jeunes, qu'ils soient étudiants ou non. Le traitement des jeunes pourrait être différencié notamment via le Contrat d'engagement jeune ou l'utilisation de bourses.

Dans le cadre de la mesure visant la modernisation de la délivrance des prestations sociales (**mesure 5.3**), la réforme dite « des APL en temps réel », initialement annoncée en 2019, a été reportée au moment de la crise du coronavirus. Elle est mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2021.

Par ailleurs, la récupération automatique des données entre administrations est prévue à compter de 2023 pour la prime d'activité et le RSA, puis pour l'AAH et la complémentaire santé solidaire. Des premiers travaux techniques ont été menés dans cinq départements.

Deux modèles de *datamining* ont été déployés par la branche « Famille » : pour la prime d'activité dès 2019 et l'allocation de soutien familial en 2021. Le premier a permis à 5,5 % des allocataires contactés d'ouvrir un droit à la prime d'activité en 2021, cela représente 3 291 nouveaux bénéficiaires. Les résultats du deuxième modèle ne sont pas finalisés à ce jour.

La généralisation des accueils sociaux inconditionnels est en cours (**mesure 5.4**). Cependant, les éléments de suivi ne permettent pas de dire si le territoire est couvert à 100 %. D'après la DIPLP, 95 % des collectivités départementales sur un échantillon de 87 bénéficiaient en 2021 d'un accueil inconditionnel accessible à moins de 30 minutes en transport. Fin 2021, on dénombrait 7 474 structures d'accueil inconditionnel à moins de 30 minutes, dont 2 055 structures France Services. Ce critère des 30 minutes pose question, car il s'applique en milieu rural/dans les QPV uniquement, et pour un trajet en voiture de la mairie de la commune à la maison France Services. Une offre en itinérance est également disponible. On ne dispose par ailleurs pas d'informations sur les personnes accueillies dans ces structures ni sur l'impact en matière d'accès à leurs droits. On peut simplement noter le niveau de satisfaction élevé sur le service reçu¹. Pour les membres du 5^e collège du CNLE, un bilan de la mise en place des maisons France Services devrait d'ailleurs être réalisé et la mise en place d'un numéro unique pourrait les compléter.

Alors que trois expérimentations avaient déjà été lancées, notamment à Bastia et Paris, l'expérimentation « Territoires zéro non-recours » a été inscrite dans le texte du projet de loi relatif à la différenciation, décentralisation, déconcentration, et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS). Cette loi prévoit une expérimentation pour trois ans, dans dix territoires au maximum, afin de lutter contre le non-recours aux droits. Une évaluation par un comité scientifique est prévue au bout de deux ans. Elle aura pour but d'en analyser les effets quant au recours réel aux droits sociaux et l'intérêt ou non de sa poursuite, voire de son extension.

Le comité ne dispose pas d'informations sur l'expérimentation du coffre-fort numérique.

Évaluation des mesures visant à permettre l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours

La Drees a produit une estimation du non-recours au RSA. Des travaux sont en cours pour estimer le non-recours à la prime d'activité.

Dans une étude récente², la Drees et la Cnaf ont estimé le taux de non-recours en s'appuyant sur l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'Insee appariée aux données sociales issues de la Cnaf. L'éligibilité au RSA est estimée à partir du modèle de microsimulation Ines. Cette étude constitue un premier point de référence mais ne permet pas d'évaluer les mesures pour l'instant. Il est essentiel que cette étude soit

¹ D'après les résultats obtenus via les 500 bornes de satisfaction déployées sur l'ensemble du territoire français, 92 % des usagers sont satisfaits du service.

² Hannafi C., Le Gall R., Marc C. et Omalek L. (2022), « [Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats](#) », *Les Dossiers de la Drees*, n° 92, février.

reproduite annuellement pour mesurer l'évolution du taux de non-recours et étudier s'il y a un effet des mesures prises.

Selon la Drees et la Cnaf, le taux de non-recours moyen au RSA s'élève à 34 % en 2018, soit 1,76 million de foyers sociaux résidant dans des logements ordinaires en France métropolitaine et éligibles au RSA. Cette estimation est proche de celle réalisée par la Dares en 2010-2011 présentant un taux de non-recours au RSA socle de 36 % en moyenne.

Le montant moyen de RSA auquel pourraient prétendre les non-recourants est proche de celui des recourants quoique légèrement inférieur (330 euros pour les premiers contre 340 euros pour les seconds). En revanche, les non-recourants sont surreprésentés à la fois dans les foyers touchant de petits montants (des droits inférieurs à 50 euros par mois) et dans ceux touchant de hauts montants (des droits supérieurs à 480 euros par mois).

Le non-recours semble plus marqué chez certaines catégories de la population notamment les personnes en couple sans enfant, diplômées, jeunes, propriétaires, résidant dans les territoires ruraux ou en agglomération parisienne. De manière générale, le non-recours au RSA est moins important chez les foyers qui bénéficient d'une autre prestation (aide au logement, prestation familiale, prime d'activité). De même les foyers dont la personne de référence est en activité indépendante sont moins recourants que les autres.

On peut distinguer deux composantes du non-recours : le non-recours temporaire (entre la date d'éligibilité et la date de demande de la prestation) et le non-recours permanent. 60 % du non-recours serait pérenne, c'est-à-dire observé pendant trois trimestres consécutifs. Au total, 20 % des foyers considérés seraient non recourants pendant trois trimestres consécutifs.

La Drees a aussi mené avec l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) un projet sur le non-recours en comparaison internationale¹.

Le non-recours est important dans tous les pays concernés : 62 % en Belgique, 29 % en Finlande, 34 % en France, 56 % ou 35 % en Allemagne selon les estimations. L'étude souligne la difficulté de quantifier ce phénomène et des divergences méthodologiques qui amènent à des estimations qui peuvent être très différentes pour un même pays, par exemple pour le Royaume-Uni où le taux de non-recours s'élève à 44 % ou à 10 % selon les estimations.

¹ Hannafi C., Laguérodié S., Le Gall R., Marc C., Portella M. et Rode A. (2022), « [Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe – Un phénomène d'ampleur qui peine à susciter le débat](#) », *Les Dossiers de la Drees*, n° 94, mars.

Selon les auteurs, la divergence des résultats est souvent liée aux choix des données et aux hypothèses de simulation d'éligibilité. La plupart des études considérées s'appuient sur des données d'enquête en population générale sur les revenus et conditions de vie. Cependant, ces données ne permettent pas d'observer tous les critères d'éligibilité aux minima sociaux et nécessitent donc de formuler des hypothèses pour quantifier le non-recours.

Pour améliorer l'estimation du non-recours, quatre recommandations sont formulées :

- « élargir le champ d'investigation du non-recours (...) ;
- développer des approches territoriales/locales du non-recours (...) ;
- favoriser la complémentarité des estimations du non-recours issues d'acteurs multiples (...) ;
- développer des approches quantitatives et qualitatives pour étudier le non-recours¹ (...). »

Une étude portant sur le dispositif des « rendez-vous des droits élargis » de la Cnaf a été publiée par la Drees en 2020² (**mesure 5.3**). Cette étude a déjà été documentée dans le rapport 2021. Le dispositif « Les rendez-vous des droits » mis en place par la Cnaf depuis 2014 consiste à proposer aux allocataires les plus démunis un entretien personnalisé pour faire le point sur les droits sociaux, afin de lutter contre le non-recours aux droits. Les conclusions font état d'un dispositif très positif sur l'ouverture de nouveaux droits.

Le « rendez-vous des droits élargis » a un effet important sur l'ouverture de droits au RSA, à la prime d'activité et aux allocations logement ; si l'effet est modéré pour les 4/5^e de personnes ne donnant pas suite à l'invitation qui leur est envoyée suite au *datamining*, l'effet du rendez-vous en lui-même est nettement positif et significatif puisqu'il augmente la part de personnes ouvrant un nouveau droit de 8,39 points de pourcentage. La participation effective au rendez-vous augmente ainsi de près d'un tiers la proportion de personnes ouvrant au moins un nouveau droit dans les six mois (8,39 points de plus par rapport à une moyenne de 26,7 % pour les personnes de l'échantillon témoin).

Dans un dossier sur le non-recours aux prestations sociales publié en juin 2020³, la Drees évoque les apports potentiels du *datamining* (**mesure 5.3**), méthode de repérage du non-recours au sein de ses allocataires sur laquelle la Caf travaille actuellement⁴.

¹ *Ibid.*, p. 39-40.

² Antunez K., Castell L. et Perron-Bailly E. (2020), « [Les rendez-vous des droits des Caf : quels effets sur le non-recours ?](#) », *Les Dossiers de la Drees*, n° 47, janvier.

³ Gonzalez L. et Nauze-Fichet E. (2020), « [Le non-recours aux prestations sociales. Mise en perspective et données disponibles](#) », *Les Dossiers de la Drees*, n° 57, juin.

⁴ Voir le [rapport 2021](#) du comité.

Des travaux sur les effets globaux de la contemporanéisation des APL ont été réalisés par la Cnaf. Le travail d'estimation sur données individuelles, permettant de mesurer les pertes et les gains à la réforme, est toujours en cours. Sa publication était initialement prévue au printemps 2022. À noter par ailleurs que cette réforme a pu créer un sentiment d'incertitude, notamment concernant la variabilité trimestrielle de l'allocation.

Formation des travailleurs sociaux et création de centres sociaux (mesures 5.5 et 5.6)

Suivi de la mise en œuvre des mesures de formation des travailleurs sociaux et de création de centres sociaux

Comme mentionné *supra*, les objectifs et moyens de la formation des travailleurs sociaux (**mesure 5.5**) ont été revus à la baisse. L'objectif quantitatif annoncé en mars 2020 de 700 000 professionnels formés correspondait à la totalité des travailleurs sociaux. Le nouvel objectif de 50 000 personnes par an en 2021 et en 2022 correspond aux travailleurs sociaux plus particulièrement en contact avec les personnes les plus en difficulté. La mise en œuvre de la formation des travailleurs sociaux a été décalée par rapport au calendrier initial, qui prévoyait les premières entrées en formation avant l'été 2020. Les formations ont débuté en 2021. En 2021, 2 773 personnes ont été formées sur le volet national, soit 2,8 % de l'objectif final de 100 000 d'ici 2022 et 5,5 % de l'objectif annuel. Selon les données remontées par les départements, en octobre 2021, 13 647 formations auraient également été effectuées sur le volet territorial. Cependant, le nombre de personnes formées correspondant n'est pas connu. Au total, si chaque personne formée au niveau régional n'avait reçu qu'une formation, 16 420 personnes auraient été formées au total, soit 16 % de l'objectif final. Il n'y a pas d'informations disponibles pour connaître l'impact de ces formations.

L'accompagnement par des référents de parcours montre des résultats mitigés. Le référent de parcours est un professionnel disposant d'une vision globale des interventions sociales qu'il coordonne, en accord avec la personne qu'il accompagne. Il assure la continuité du parcours de la personne accompagnée et la cohérence des actions qui lui sont proposées. Un quart des conseils départementaux sont engagés dans la démarche, 44 sont en cours de lancement et 20 ne sont pas du tout engagés. D'après les données provisoires des départements, à fin 2021, 182 962 personnes auraient bénéficié d'un accompagnement par un référent de parcours en 2021, soit bien au-delà de l'objectif visé de 100 000 personnes. Cet indicateur issu des remontées CALPAE est à prendre avec précaution car la démarche du référent de parcours peut faire l'objet d'interprétations différentes selon les départements (**mesure 5.5**).

L'objectif de 300 créations de centres sociaux a été ramené à 260 dans le cadre de la convention d'objectif et de gestion entre l'État et la Cnaf 2018-2022 (**mesure 5.6**). Au 31 décembre 2020, 99 créations de structures centre social ou espace de vie sociale avaient été recensées en QPV depuis 2018, soit 38 % de l'objectif révisé. Au 31 décembre 2021, 118 créations de structures centre social ou espace de vie sociale avaient été recensées en QPV depuis 2018, soit 45 % de l'objectif révisé. En ajoutant les 68 projets en cours d'agrément par les Caf, 186 QPV sont couverts par un projet de centre social ou espace de vie sociale.

Le comité ne dispose que de très peu d'informations sur les mesures de soutien à la parentalité prévues dans cette mesure. Il a seulement été informé que des postes de « référent famille » avaient été financés par les Caf dans 95 % des centres sociaux en 2020.

Évaluation des mesures de formation des travailleurs sociaux et de création de centres sociaux

Le dispositif des « entretiens giratoires » mis en place par la Cnaf vise à améliorer l'accompagnement des allocataires du RSA et à simplifier leur parcours d'orientation (**mesure 5.5**) : lors du premier rendez-vous de prise en charge, l'ensemble des droits et des besoins des bénéficiaires sont abordés. Les allocataires sont directement informés et orientés par l'agent de la Caf vers le partenaire qui sera le plus adapté (Pôle emploi ou un organisme rattaché au conseil départemental) pour les accompagner vers une insertion sociale et/ou professionnelle. Les objectifs visés sont de réduire les délais entre la demande de droit et le début de l'accompagnement, et d'améliorer l'insertion des allocataires.

L'expérimentation des entretiens giratoires a été conduite dans le Biterrois (à Béziers et dans vingt communes environnantes) à partir de janvier 2018. 2 709 personnes ont été convoquées pour un entretien giratoire entre le 1^{er} janvier 2018 et le 13 mars 2020. Ces entretiens ont mené dans 85 % des cas à la signature d'un contrat d'orientation. Le profil des personnes ayant bénéficié de ces entretiens est proche de celui des allocataires du RSA.

L'évaluation des entretiens giratoires s'est appuyée sur cinq volets. Tout d'abord une étude comparative a été menée sur un échantillon de 1 370 nouveaux bénéficiaires du RSA, divisés en quatre groupes dont un a bénéficié des entretiens giratoires. Ensuite, une enquête de satisfaction par questionnaire a été faite immédiatement après l'entretien auprès de ceux en ayant bénéficié ; 57 personnes y ont répondu. Le nombre d'allocataires reçus dans le cadre des entretiens a été suivi de manière mensuelle. Une étude qualitative a également été menée auprès de 20 bénéficiaires des entretiens giratoires six mois après. Enfin, une enquête a été faite auprès des 46 opérateurs d'insertion juste après les entretiens.

L'enquête montre que les bénéficiaires considèrent globalement que les objectifs de l'entretien étaient clairs et sont satisfaits de son déroulement. Les entretiens giratoires ont

également permis une baisse importante des délais de prise en charge des bénéficiaires du RSA. En effet, le délai entre la demande de RSA et l'entrée en accompagnement a diminué de 40 jours environ, passant de 100 à 60 jours pour les bénéficiaires des entretiens giratoires. Les orientations proposées diffèrent fortement de celles du parcours classique sans entretien giratoire. L'orientation vers Pôle emploi est deux fois moins fréquente, et ce au profit d'une orientation vers un « référent unique », qui est une voie d'orientation spécifique aux entretiens giratoires (qui n'est pas possible dans le parcours classique).

Concernant l'insertion sociale et professionnelle, les bénéficiaires des entretiens giratoires montraient une probabilité deux fois plus importante de sortir du RSA pour revenus trop élevés trois mois après l'entretien (en comparaison avec la probabilité d'être encore au RSA). En revanche, cette différence ne s'observait plus six mois après l'entretien. Les bénéficiaires qui ne sortent pas du RSA montraient également une probabilité plus importante d'avoir un emploi quatre mois après l'entretien. De manière générale, les entretiens giratoires semblent améliorer l'insertion par l'activité des bénéficiaires. Par ailleurs, les agents chargés de l'accueil et de l'organisation de ces entretiens, sont globalement satisfaits.

Une étude complémentaire pourrait être menée pour étudier le maintien des effets positifs observés dans le cadre d'une généralisation du dispositif.

Lutte contre le surendettement (mesure 5.7)

Suivi de la mise en œuvre de la mesure visant à lutter contre le surendettement

Les objectifs de la mesure concernant le déploiement de 400 Points conseil budget (**mesure 5.7**) ont été atteints en 2020. Il a été prévu au moment de la crise du coronavirus de créer 100 Points conseil budget supplémentaires, un objectif qui a été rempli en 2021.

Évaluation de la mesure visant à lutter contre le surendettement

La généralisation des PCB a fait l'objet d'une évaluation *in itinere* par le cabinet Ernst and Young sur la période de septembre 2019 à juin 2021 (**mesure 5.7**). Cette étude qualitative montre des effets positifs sur la gestion budgétaire des ménages concernés à partir de données déclaratives.

Concernant le plafonnement des frais bancaires, le rapport de la mission parlementaire confiée au député Philippe Chassaing a été remis au gouvernement en octobre 2021. Cette mission avait pour objectif d'identifier les voies et moyens pour limiter la hausse du surendettement des ménages français et d'examiner les réformes possibles du microcrédit personnel. Les travaux menés ont permis d'établir un diagnostic de l'existant et de formuler un ensemble de recommandations.

6.2. Évolution de l'atteinte des objectifs du groupe de mesures

Pour le comité d'évaluation, les sept mesures en matière de droits sociaux de la Stratégie pauvreté poursuivent deux objectifs finaux : d'une part, l'amélioration du recours aux droits sociaux par la population pauvre ; d'autre part, l'amélioration de la mobilisation des acteurs qui traitent l'accès aux droits.

Premier objectif

Selon la Drees, 4,47 millions de personnes étaient allocataires de l'un des dix minima sociaux fin 2020¹. Cet effectif a sensiblement augmenté en un an (+ 4,4 %) après une hausse modérée en 2019 (+ 1,1 %) et faible en 2018 (+ 0,6 %).

La Drees estime le taux de non-recours au RSA à 34 % en moyenne chaque trimestre en 2018 et à 20 % de façon pérenne (trois trimestres consécutifs)². Cette estimation, qui porte sur la première année de mise en œuvre de la Stratégie, a vocation à être consolidée et actualisée, permettant ainsi de suivre dans le temps les effets de la Stratégie. En 2011, la Dares avait estimé le taux de non-recours au RSA socle (le RSA aujourd'hui) à 35 % et au RSA activité (la prime d'activité aujourd'hui) à 62 %³.

La Drees travaille à une estimation du taux de non-recours à la prime d'activité pour 2023. La DGCS l'avait estimé à 27 % en 2016. Par ailleurs, la Dares travaille actuellement à une estimation du non-recours à l'assurance chômage. La date de disponibilité de cette estimation n'est pas connue.

Second objectif

Les données disponibles ne permettent pas d'apprécier le deuxième objectif relatif à la mobilisation des acteurs traitant l'accès aux droits au travers des indicateurs envisagés : le volume des demandes de droits sociaux, le délai de traitement des dossiers et l'évolution des motifs de non-recours. Ces indicateurs ne sont pas disponibles.

¹ Les minima sociaux pris en compte sont le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le minimum vieillesse (allocation supplémentaire vieillesse [ASV] et l'allocation de solidarité aux personnes âgées [Aspa]), l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), le revenu de solidarité (RSO), l'allocation veuvage (AV), l'allocation temporaire d'attente (ATA), et l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R). Deux prestations ne sont pas prises en compte : l'allocation temporaire d'invalidité (ATI) et l'aide à la réinsertion familiale et sociale (ARFS) devenue l'aide à la vie familiale et sociale (AVFS). En effet, leurs effectifs sont très faibles (environ 350 personnes fin 2020) et les données ne sont disponibles que depuis 2019.

² Hannafi C., Le Gall R., Marc C. et Omalek L. (2022), « [Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats](#) », *op. cit.*

³ Source : enquête dédiée sur le non-recours au RSA menée par la Dares en 2010-2011. Voir Comité national d'évaluation du RSA (2011), [Rapport final](#), annexe 1, décembre.

6.3. Avis du comité

La revalorisation de la prime d'activité, qui devait s'étaler sur toute la durée de la Stratégie pauvreté, est entrée en vigueur en une seule fois dès le début 2019, à la suite du mouvement des Gilets jaunes. Elle a conduit à une diminution significative de la pauvreté monétaire : selon les analyses conduites par la Drees, l'Insee et la Cnaf¹, elle aurait conduit à une diminution significative du taux de pauvreté (- 0,7 ou - 0,6 point selon les estimations). Les personnes du deuxième et du troisième décile de revenu représentent 41 % des bénéficiaires de la prime d'activité. Son effet est à mettre au regard du montant qui y a été consacré, qu'on estime à environ 3,9 milliards d'euros par an. L'étude de l'IPP en cours permettra de connaître son effet sur l'emploi.

L'accès aux droits et la lutte contre le non-recours sont des objectifs portés par plusieurs mesures de la Stratégie. On manque encore d'informations suffisantes pour évaluer ces mesures et leur impact sur le non-recours aux droits. Pour autant, le comité considère que cette action doit être intensifiée tant c'est un sujet majeur de la lutte contre la pauvreté. Si les aides disponibles n'atteignent pas les personnes ciblées, alors par essence elles sont inefficaces.

Alors que le revenu universel d'activité (RUA) annoncé dans la Stratégie visait notamment à améliorer l'accès aux droits, le chantier n'a pu être conduit à son terme. Pour le comité, le rapport Lenglard doit être publié et la concertation reprise afin de pouvoir mettre en place dès que possible une prestation de ce type.

La modernisation de la délivrance des prestations sociales passe par une amélioration de l'échange d'informations entre les organismes de protection sociale. Le comité considère que les possibilités d'échange et de traitement des données et informations utiles à l'identification des situations de non-recours, ouvertes par l'article 82 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, ne sont pas mobilisées comme elles devraient l'être 18 mois après le vote de la loi.

Les premiers travaux disponibles sur l'effet du repérage des bénéficiaires potentiels mis en place à la Cnaf (*datamining*) indiquent un effet positif. C'est le cas également pour le « rendez-vous des droits élargis » expérimenté par la Cnaf fin 2017. Ces initiatives, comme les quelques autres expérimentations engagées sur la question du non-recours dont l'efficacité a été démontrée, devraient être rapidement élargies.

¹ Ces analyses ont été conduites à partir d'un modèle de microsimulation par l'Insee et la Drees puis par la Drees et la Cnaf. Cette dernière étude utilise en sus des données sur les allocataires effectifs des Caf et permet d'estimer l'effet de la revalorisation de la prime d'activité en 2019 sur le taux de pauvreté : la mesure 5.2 aurait permis de réduire ce taux de 0,7 point selon l'Insee, 0,6 selon la Drees et la Cnaf.

Concernant l'offre de plusieurs services dans les accueils sociaux inconditionnels, il apparaît qu'elle a été largement déployée par le biais des maisons France Services. On manque cependant à ce stade d'informations sur les personnes accueillies dans ces structures et sur l'impact de leurs actions en matière d'accès à leurs droits pour pouvoir se prononcer sur leurs effets. Par ailleurs, il faudrait s'assurer d'un maillage permettant un accès effectivement rapide pour chacun, une information qui n'est pas disponible à ce jour. Les membres du 5^e collège du CNLE suggèrent par ailleurs la création d'un numéro unique pour les compléter et la réalisation d'un bilan de leur mise en place.

La question du non-recours se pose aussi à l'échelle territoriale. Il y a une très forte diversité en fonction des territoires, des mesures et des acteurs et on peut observer de fortes inégalités dans les politiques en place. Le manque de données ne permet cependant pas de faire des comparaisons. L'évaluation prévue dans le cadre de l'expérimentation « Territoires zéro non-recours » devrait permettre de mieux appréhender les situations et d'identifier des actions qui fonctionnent en vue de leur pérennisation.

La refonte du travail social, initialement présentée comme devant concerner 700 000 travailleurs sociaux et qui constituait un pilier de la Stratégie, n'a pas eu lieu. L'objectif a été considérablement diminué et le nombre de formations est resté très faible, avec par ailleurs un enjeu dans leur comptabilisation qui ne permet pas d'avoir une vision précise de ce qui a été réalisé. Le choix de confier la mise en œuvre aux territoires via la contractualisation questionne sur la capacité de cette manière à prioriser la mise en œuvre de cette refonte ainsi que sur l'homogénéité des formations dans les territoires.

La mise en place des référents de parcours – dont l'action vise à assurer la continuité du parcours de la personne accompagnée et la cohérence des actions qui lui sont proposées – reste encore très limitée puisque seulement un quart des conseils départementaux sont engagés dans la démarche. On manque par ailleurs d'informations sur le nombre de référents de parcours existants et sur l'effet de l'action de ces référents pour les personnes accompagnées. En revanche, l'objectif du nombre de bénéficiaires visés est largement dépassé. Ces informations sont à prendre avec précaution car la démarche du référent de parcours peut faire l'objet d'interprétations différentes selon les départements.

Enfin, le comité constate que le nombre de nouveaux centres sociaux ou espaces de vie sociale dans les QPV a progressé, mais reste encore en deçà de l'objectif visé, malgré sa révision à la baisse.

Le comité ne dispose pas de visibilité sur les actions de soutien à la parentalité mises en place.

Enfin, il salue le déploiement des Points conseils budget, qui a rapidement dépassé l'objectif initialement fixé par la Stratégie. En outre, les informations disponibles sur les PCB évoquent un effet positif sur la gestion budgétaire des personnes qui en bénéficient. Cependant, elles sont déclaratives et ne sont pas suffisantes pour déterminer si les personnes qui en ont le plus besoin les fréquentent.



PARTIE 3

ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE ET DU VOLET TERRITORIAL DE LA STRATÉGIE

Dans sa présentation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté du 13 septembre 2018, le président de la République porte l'ambition de « refonder un État providence contemporain qui réponde aux risques nouveaux, aux instabilités de la société ». La « transformation de notre modèle social » ainsi projetée repose sur de nouveaux objectifs (lutter contre le déterminisme social en agissant sur les causes de la pauvreté et permettre le retour au travail des personnes tombées dans la pauvreté) mais également sur « une gouvernance nouvelle », qui doit contribuer « à renouveler nos politiques sociales et à garantir leur efficacité ». Pour cela, la Stratégie s'appuie sur trois leviers de transformation :

- un choc de participation et la rénovation du travail social ;
- un pilotage de la Stratégie à partir des territoires et avec les entreprises ;
- une Stratégie évaluée et un Fonds d'investissement social.

Pour les besoins de l'évaluation, ces trois leviers ont été réorganisés en trois volets, à l'exception de la rénovation du travail social qui est traitée dans la partie 2 et dans la fiche de la mesure 5.5 :

- le pilotage de la Stratégie ;
- la contractualisation entre l'État et les départements/territoires ;
- l'appropriation de la Stratégie par les acteurs.

Pour le comité, l'évaluation de la gouvernance et de la dimension territoriale de la Stratégie doit permettre de mesurer l'effectivité de la mise en œuvre des actions prescrites au titre de la gouvernance (participation des personnes concernées, moyens financiers réellement engagés, engagement des entreprises, etc.), leur efficacité au regard des objectifs visés (conventions avec les départements, charte avec les associations) ou déterminés par le comité d'évaluation (création d'une dynamique d'apprentissage entre les territoires par

exemple), leur pertinence en termes de pilotage (indicateurs, rapports d'exécution) et leur impact sur la situation des personnes concernées (atteinte des publics ciblés).

De premiers travaux réalisés par France Stratégie¹ ont cherché à apprécier l'effectivité de la mise en œuvre des actions prescrites au titre de la gouvernance de la Stratégie. Ils alimentent cette année encore ce volet de l'évaluation.

Le comité d'évaluation a poursuivi ce travail à partir de deux projets importants conduits en 2021 :

- le projet de recherche « Gouvernance multi-niveaux et stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : la perspective de l'investissement social à l'épreuve de la complexité politico-administrative française » issu de l'appel à projets de recherche lancé par le comité sur le pilotage, la contractualisation entre l'État et les départements et l'appropriation de la Stratégie par les acteurs (voir encadré 3).
- l'analyse approfondie du processus de contractualisation confiée à l'Igas par lettre de mission du 11 septembre 2020 par le ministre en charge des Solidarités et de la Santé Olivier Véran et dont les résultats ont été publiés en 2021.

Encadré 3 – Le projet de recherche « Gouvernance multi-niveaux et stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : la perspective de l'investissement social à l'épreuve de la complexité politico-administrative française »²

Ce projet a été conduit, au titre du laboratoire de recherche Arènes (UMR-CNRS, 6051) et de la Chaire Territoires et mutations de l'action publique (TMAP), par Sciences Po Rennes et l'EHESP (directeur scientifique du projet : Romain Pasquier) et réalisé par une équipe pluridisciplinaire.

Le travail de recherche comporte les trois volets suivants :

- **la planification et le pilotage national de la Stratégie** : ce volet visait à recueillir des informations sur la qualité du déploiement national de la Stratégie, sur l'effectivité des mesures annoncées ainsi que sur la cohérence et l'efficacité des modes de gestion retenus ;
- **la contractualisation de la Stratégie pauvreté et son administration territoriale** : ce volet visait à recueillir des informations sur la qualité du déploiement de la Stratégie dans les territoires (régions, départements,

¹ Ils sont présentés de manière détaillée dans le complément 9 du [rapport 2021](#).

² Le rapport final, le volet « Santé », la synthèse et la contribution de la recherche à la démarche évaluative (en complément 12) et deux résumés (voir *infra*) – l'un sur le projet général et l'autre sur le volet « Santé » – sont accessibles sur le site internet de France Stratégie.

métropoles, etc.), sur les résistances et opportunités ayant jalonné le processus de contractualisation, sur la valeur ajoutée apportée par le réseau formé par les Commissaires en termes de priorisation, d'animation et de mise en œuvre des mesures annoncées ;

- **l'appropriation de la Stratégie par les acteurs et ses effets en termes de configurations d'actions** : ce volet visait à réaliser une analyse transversale sur les types d'acteurs mobilisés, sur l'appréciation des dynamiques de mobilisation et d'association ainsi que sur la caractérisation des processus collaboratifs entretenus.

Un **approfondissement thématique** visant à examiner plus avant les relations entre la Stratégie et les dispositifs de santé, en particulier ceux qui concernent particulièrement les personnes vulnérables, et à documenter les effets de la Stratégie sur les dispositifs d'accès aux soins des personnes vulnérables a également été réalisé.

Le rapport de recherche s'appuie 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).

Lors des 120 entretiens, ont été interrogés 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. Parmi eux, 42 étaient des acteurs nationaux et 122 des acteurs territoriaux. Dans le cadre de ces investigations, l'approfondissement thématique « Santé » a donné lieu à 22 entretiens correspondants à 14 acteurs nationaux et 20 acteurs territoriaux.

Les entretiens territoriaux ont été réalisés sur **treize départements situés dans cinq régions métropolitaines** (Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Hauts-de-France, Île-de-France et Occitanie) **et une collectivité d'Outre-mer, la Martinique**.

Le choix du panel de territoires visait à combiner une diversité de contextes sur le plan géographique et sociodémographique, sur le plan politico-institutionnel et en matière de mise en œuvre de la Stratégie (régions ayant et n'ayant pas contractualisé, territoires « démonstrateurs » et « non démonstrateurs », stabilité ou changement dans l'affectation du commissaire, etc.).

Le travail a bénéficié de temps d'échanges collectifs avec la DIPLP, les commissaires, les inspecteurs de l'Igas, le comité de pilotage de l'appel à projet et des chercheurs.

L'équipe de recherche a rencontré quelques difficultés, notamment pour accéder aux documents conventionnels ou encore pour accéder à des représentants du corps préfectoral, des élus et des personnes concernées.

Le comité a également mobilisé des informations fournies par les administrations et la DIPLP, des remontées du terrain des publics ciblés (en sollicitant le 5^e collège du CNLE), des acteurs associatifs de lutte contre la pauvreté et des acteurs en charge de la mise en œuvre de la Stratégie. Le président du comité a ainsi rencontré trois commissaires à la lutte contre la pauvreté, deux représentants des directions régionales de l'Économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), deux représentants des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), un préfet de région et deux préfets de départements, un président de conseil départemental, un représentant de conseil régional et la directrice de l'Association nationale des directeurs de l'action sociale et de santé (Andass). Ces rencontres complètent les échanges du président du comité avec quatorze commissaires à la lutte contre la pauvreté (dont onze de régions de France métropolitaine et trois de départements d'Outre-mer) qui se sont tenus début 2021.

Les Outre-mer présentent des particularités statutaires par rapport à la métropole et une situation différente en matière de pauvreté. Un focus est proposé dans l'encadré 9 sur les territoires ultramarins.

1. Le pilotage de la Stratégie : un déploiement satisfaisant mais un portage et des moyens limités au regard des ambitions nationales

1.1. Une gouvernance nationale à renforcer, une gouvernance régionale perfectible

Une gouvernance nationale limitée par le manque de moyens de suivi du déploiement de la Stratégie et de capacité d'animation interministérielle

L'élaboration et le pilotage de la Stratégie ont été confiés à un délégué interministériel, placé sous l'autorité du ministre et entouré d'une petite équipe. Olivier Noblecourt a été nommé délégué interministériel en novembre 2017¹. Marine Jeantet, alors commissaire à la lutte contre la pauvreté d'Île-de-France, lui a succédé en mars 2020. L'équipe a depuis été complètement renouvelée. Elle comprend un secrétaire général, six conseillers, dont un actuellement en cours de recrutement, et une assistante de direction.

¹ Le décret n° 2017-1488 du 23 octobre 2017 institue un « délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes ». La mention « des jeunes et des enfants » est supprimée par le décret du 24 janvier 2020 portant création des commissaires à la lutte contre la pauvreté.

Un directeur de projet en charge du déploiement du Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) complète l'équipe.

Cependant, alors que structurellement, la DIPLP n'est pas rattachée au Premier ministre mais à un ministère sectoriel qui, conjoncturellement, a été très mobilisé par la crise sanitaire depuis 2020, l'animation interministérielle est rendue complexe par les moyens humains limités dont elle dispose. La délégation ne semble pas disposer du poids nécessaire pour imposer une coordination interministérielle, ce qu'illustre par exemple la multiplicité des donneurs d'ordre sur des mesures ou domaines ciblés par la Stratégie. Elle se traduit par un nombre important d'appels à projets ou à manifestation d'intérêt adressés aux services de l'État et aux collectivités sans coordination, y compris au sein du même ministère.

Un pilotage et un suivi inégal des actions déployées dans les territoires

Les actions déployées dans les territoires au titre de la Stratégie pauvreté s'inscrivent dans trois catégories :

- des actions relevant de politiques publiques portées par différents ministères ou opérateurs, déployées dans les territoires par l'État ;
- des actions relevant des compétences des départements, auxquelles l'État apporte un soutien financier dans un cadre contractuel où il détermine de nouveaux objectifs ;
- et des initiatives locales soutenues par les commissaires sur des enveloppes financières qui leur sont déléguées.

Elles bénéficient d'un pilotage et d'un suivi inégal.

- **Les actions relevant de politiques publiques portées par l'État** sont pilotées par les ministères compétents et déployées dans les territoires par les services de l'État ou les opérateurs. Elles représentent 28 des 35 mesures que compte la Stratégie. L'avancement de leur mise en œuvre est détaillé dans les fiches mesures¹. Le comité avait souligné dans son rapport 2021 les difficultés pour disposer des données de mise en œuvre des mesures et l'absence d'un tableau de bord pour suivre l'ensemble des mesures au niveau national, régional et départemental. Comme mentionné précédemment, le tableau de bord mis en place depuis par la DIPLP améliore le suivi global au niveau national. Le niveau d'information disponible varie cependant selon les mesures. Par ailleurs, un tel outil de pilotage n'est toujours pas disponible pour les niveaux régional et départemental.

¹ Ces fiches sont rassemblées dans [Les 35 mesures. Suivi et évaluation 2022](#), également disponible sur Internet.

- **Les actions faisant l'objet d'une convention entre l'État et les départements** recouvrent 7 des 35 mesures de la Stratégie. La négociation des conventions et de leurs avenants est encadrée par des instructions adressées aux préfets. Les conseils départementaux rendent compte de leur mise en œuvre via des rapports d'exécution annuels assortis d'indicateurs – dont le choix n'a pas fait l'objet d'une concertation. Des réserves importantes sur la fiabilité de ces indicateurs ont été portées à la connaissance du comité, en particulier sur la capacité à les suivre avec les systèmes d'information existants, à leur teneur qui résulte davantage d'une logique administrative que du suivi de résultats, et à une compréhension qui peut diverger selon les conseils départementaux. L'avancement de la mise en œuvre de ces mesures « contractualisées » est également précisé dans les fiches mesures¹. Les données agrégées par la DIPLP sont parcellaires car tous les départements ne fournissent pas l'ensemble des indicateurs et elles excluent les données de mauvaise qualité. Aussi, pour le comité, les informations disponibles à l'heure actuelle ne permettent pas de suivre la mise en œuvre des mesures contractualisées de manière satisfaisante.

Des actions d'initiatives locales sont également financées via les crédits libres prévus dans le cadre des conventions. C'est le cas également pour les régions et les métropoles. Ces actions sont documentées dans la cartographie de la DIPLP (voir ci-après).

- Enfin, concernant **les actions financées directement par les commissaires**, la DIPLP a fait réaliser un recensement exhaustif en 2021 des 1 041 projets financés en 2019 et 2020. Une cartographie a été publiée sur le site internet de la DIPLP fin 2021², qui comprend aussi des projets financés sur les crédits libres des départements et des métropoles et des régions (voir partie 4.3). Certains des projets financés par les commissaires sont aussi valorisés dans le volet régional du bilan des trois ans de la Stratégie³. Le souhait de documenter davantage la mise en œuvre de la Stratégie se traduit par la publication sur le site de la DIPLP des bilans produits par les commissaires à la lutte contre la pauvreté de douze des treize régions métropolitaines (toutes sauf le Grand-Est) et de quatre des cinq départements d'Outre-mer (Martinique, Réunion, Guyane et Mayotte). Seulement cinq bilans régionaux avaient été produits en 2020. Au moins 609 projets ont été financés par les commissaires en 2021. Ils ne sont pas encore intégrés dans la cartographie.

Pour le comité, le suivi de la Stratégie s'est certes amélioré, mais reste insuffisant. Les moyens de la DIPLP n'ont pas été renforcés comme le recommandait le comité

¹ *Ibid.*

² Cette [cartographie](#) est accessible sur le site internet de la DIPLP.

³ Sont présentés, sur deux pages par région de France métropolitaine et pour les cinq départements d'Outre-mer, les principaux enjeux et priorités retenues pour la région, des chiffres clés et des exemples de projets soutenus au moyen de l'enveloppe des commissaires.

en 2021, ce qui pose la question de la capacité d'une structure de cette taille d'opérer le suivi et le pilotage d'une politique de l'ampleur de la Stratégie.

Une gouvernance territoriale perfectible

Pour déployer la Stratégie dans les territoires, la déléguée interministérielle s'appuie sur dix-huit commissaires à la lutte contre la pauvreté¹, placés auprès des préfets de région. La nomination des commissaires est intervenue en septembre 2019 et a depuis fait l'objet d'ajustements dans certaines régions. Bien que tardives, ces nominations² ont été présentées³ comme répondant à un objectif de renouvellement de la gouvernance des politiques de solidarité, permettant de mobiliser les acteurs et d'adapter les objectifs de la Stratégie aux territoires⁴. Dans les territoires ultramarins, la fonction est portée par les sous-préfets délégués à la cohésion sociale et à la jeunesse en Martinique, Guadeloupe, Guyane et à La Réunion et par le secrétaire général adjoint de la préfecture à Mayotte. Les commissaires ont été recrutés à un haut niveau de compétence et de motivation. La majorité d'entre eux est en poste depuis 2019. Des changements ont eu lieu depuis 2019 en Île-de-France, dans le Grand Est, en Bretagne, en Occitanie et dans tous les territoires d'Outre-mer. Les commissaires à la lutte contre la pauvreté ont pour missions centrales le pilotage et la mise en œuvre de la Stratégie pauvreté dans les territoires. Positionnés auprès du préfet de région, les commissaires sont membres du comité de l'administration régionale.

Arènes souligne des différences de positionnement – en fonction des choix qu'ils opèrent et des contraintes lors de leur prise de fonction (niveau de délégation venant du préfet de Région, relation avec le secrétaire général aux affaires régionales, etc.) – ainsi que des

¹ La fonction de commissaire à la lutte contre la pauvreté est créée par [décret du 24 janvier 2020](#).

² « La nomination aux emplois de commissaire à la lutte contre la pauvreté est prononcée par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre de l'Intérieur, après consultation du ministre chargé des Affaires sociales et avis du préfet de région. La nomination des hauts fonctionnaires délégués dans les fonctions de commissaire à la lutte contre la pauvreté est prononcée par arrêté du Premier ministre sur proposition conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre chargé de l'Outre-mer, après consultation du ministre chargé des Affaires sociales et avis du préfet de région » : [décret du 24 janvier 2020](#) portant création des commissaires.

³ « [Installation des hauts commissaires à la lutte contre la pauvreté en présence du Premier ministre](#) », dossier de presse, mercredi 10 juillet 2019, Hôtel Matignon.

⁴ Marty M. et Paux T. (2021), [Évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté](#), rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, juillet. L'Igas relève à cet effet dans son rapport l'hésitation initiale sur le pilotage et le suivi territorial de la Stratégie, les préfets de région ayant d'abord été pressentis avant que le pilotage de la contractualisation par les préfets de département et une animation régional par des commissaires placés auprès des préfets de régions soient l'organisation retenue (Igas, p. 34). Selon Arènes, la nomination des commissaires aurait été assez mal vécue au sein du corps préfectoral. Voir Arènes (2022), *Gouvernance multi-niveaux et stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. La perspective de l'investissement social à l'épreuve de la complexité politico-administrative française*, Synthèse analytique, Partie 2 – Chapitre 4, février.

différences de pilotage et d'animation des commissaires au sein de l'État local. Trois registres sont identifiés : le commissaire « facilitateur et animateur » de liens entre les parties prenantes ; le commissaire « expérimentateur et innovateur » faisant circuler les « bonnes pratiques » qu'il capte par une attention à ce qui se passe à « l'étranger » ; et le commissaire « contributeur et développeur » devant par sa mission contribuer à des projets structurants en termes de développement territorial¹.

En lien fonctionnel avec le délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté comme avec les préfets de département, leurs priorités sont fixées par une lettre de mission, co-signée par le préfet de région et le délégué interministériel. Les commissaires doivent pouvoir s'appuyer sur les services de l'État relevant de la responsabilité des préfets de région, les agences régionales de santé et les rectorats. Dans les faits, les collaborations sont plus ou moins fluides². Le positionnement des commissaires vis-à-vis de l'échelon départemental et des conseils départementaux est très dépendant de la taille de la région. Pour les très grandes régions, les commissaires remplissent une fonction d'animation régionale plus que de pilotage direct des relations avec les départements.

Des rencontres réalisées début 2022 avec des acteurs de la mise en œuvre territoriale de la Stratégie, il ressort que le positionnement auprès du préfet de région affirme le positionnement interministériel des commissaires et est source de légitimité. Ils sont ainsi identifiés comme les pilotes directs de la Stratégie. Cependant, le positionnement régional des commissaires entraîne des relations distantes avec l'échelon départemental. La coopération entre les commissaires et les opérateurs comme l'Éducation nationale et les agences régionales de Santé est souvent à renforcer.

La mise en œuvre de la Stratégie mobilise également les services de l'État, qui ont fait l'objet d'une réorganisation importante en 2021 – un an plus tard que prévu, en raison de la crise sanitaire³. Les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets)⁴ et les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités

¹ Arènes (2022), *Gouvernance multi-niveaux et stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté...*, *op. cit.*, Synthèse analytique, Partie 3 – Chapitre 6.

² Voir la synthèse détaillée des auditions des commissaires de début 2021 dans le complément 9 du volume de *Compléments au rapport 2021*.

³ La [circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État](#) prévoit de réorganiser le réseau déconcentré de l'État pour mieux répondre à certaines priorités, dont la création du service public de l'insertion. Pour cela, les compétences de l'État permettant « d'accompagner les personnes en difficulté de l'hébergement d'urgence à l'insertion par l'activité économique jusqu'à l'emploi » sont regroupées au sein d'entités uniques.

⁴ La DREETS agit au niveau régional, sous l'autorité du Préfet de Région et de la Direction générale du travail pour le système d'inspection du travail. Ses compétences sont la politique et l'inspection du travail ; le contrôle du bon fonctionnement des marchés et des relations commerciales et la protection des consommateurs ; le

(DDETS)¹, nouveaux services déconcentrés de l'État, ont été créés le 1^{er} avril 2021. Cette création visait notamment à regrouper les compétences de l'État permettant d'accompagner les personnes en difficulté et à assurer un dialogue plus « efficace avec les acteurs du service public de l'emploi et de l'insertion que sont les collectivités territoriales ».

Lors des rencontres bilatérales de début 2022, le manque de moyens – et parfois de compétences et d'expertise – des Dreets et les DDETS ont été soulignés, au regard notamment de la multiplicité des appels à projets à gérer. Le fait que les commissaires n'aient pas de moyens propres et doivent s'appuyer sur ceux des Dreets amplifie cet enjeu, et ce d'autant plus que ces dernières se trouvent ainsi placées dans une posture principalement de gestionnaire, au détriment de la dimension stratégique de leur action.

Les travaux de l'Igas et d'Arènes sur les commissaires soulignent leur apport non négligeable. Ainsi, selon l'Igas, aux yeux de la plupart de leurs interlocuteurs :

« il est largement admis que les commissaires ont bien investi et incarné cette fonction et sont devenus des interlocuteurs pertinents, capables à la fois de tenir compte des préoccupations des acteurs de terrain et d'assurer la cohérence des orientations locales avec les priorités nationales. Leur rôle de proximité est particulièrement apprécié par les associations de lutte contre la pauvreté qui n'avaient pas toujours, au sein de l'État, de point de contact bien identifié ou suffisamment disponible. L'outil contractuel, et les discussions relatives à l'attribution des crédits, sont très investis par les commissaires, notamment du fait du manque d'appropriation de cet outil par l'État départemental². »

L'Igas souligne par ailleurs que la gouvernance territoriale est perfectible. Les principales réserves émises à l'égard du réseau des commissaires tiennent à un positionnement encore incertain. Est évoqué un risque de double administration du fait de la coexistence de deux réseaux, avec, chacun, leur logique et leur temporalité propres. Se trouvent ainsi

développement des filières et l'accompagnement des entreprises, des mutations économiques, de la compétitivité et de la sauvegarde des entreprises ; la politique de l'emploi ; les politiques de cohésion sociale ; le contrôle et l'inspection des établissements et services sociaux ; la formation et la certification des professions sociales et de santé non médicales et l'insertion sociale et professionnelle en lien avec le service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE).

¹ La DDETS agit au niveau départemental, sous l'autorité du préfet de département. Ses compétences sont les politiques de cohésion sociale ; les fonctions sociales du logement ; les actions sociales et économiques de la politique de la ville ; le contrôle et l'inspection des établissements et services sociaux ; la politique et l'inspection du travail ; l'accès et le maintien dans l'emploi des personnes éloignées du marché du travail en lien avec le service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) ; le développement de l'emploi et des compétences ; l'accès à la formation professionnelle, à l'apprentissage et aux qualifications professionnelles et les droits des femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes.

² Marty M. et Paux T. (2021), *Évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté*, op. cit., p. 34.

d'un côté le réseau de la DIPLP et des commissaires, et de l'autre celui des administrations centrales (DGCS, DGEFP), des préfets, et des services déconcentrés d'autre part.

Pour le comité, ce risque de double administration ne peut être ignoré.

1.2. La gouvernance multi-niveaux et la Stratégie : les résultats du projet d'Arènes

La recherche menée par Arènes permet de porter un regard transversal sur le processus de conception, de mise en œuvre de la Stratégie et d'association des parties prenantes. Le résumé de ce très gros travail de recherche est présenté dans l'encadré 4.

Encadré 4 – Résumé du rapport de recherche
Gouvernance multi-niveaux et stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. La perspective de l'investissement social à l'épreuve de la complexité politico-administrative française (CNRS – Arènes – Sciences Po Rennes – EHESP)¹

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

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

¹ Source : Arènes.

(RUA) a été mise en sommeil, la création d'un Fonds d'investissement social a été abandonnée et l'activité du conseil scientifique de la Stratégie s'est arrêtée.

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

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

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

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

Cependant, au titre des points de freinage, il convient aussi de noter un portage politique qui s'effrite au fil du temps, les difficultés à faire converger les agendas et les stratégies des multiples institutions en présence, les lourdeurs des organisations qui affectent le travail en transversalité ou encore des cultures institutionnelles et professionnelles qui contribuent, dans bien des cas, à entraver la participation active des personnes concernées. De plus, les relations avec la politique de la ville et le

manque de lien avec les municipalités très impliquées en matière d'aide sociale facultative représentent deux des « angles morts » de la Stratégie.

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

Les recommandations d'Arènes

L'équipe de recherche recommande :

- en matière d'orientation politique et stratégique, de réintroduire une approche davantage fondée sur la solidarité de droits, de renforcer les investissements à visée d'inclusion et d'animer davantage les convergences avec la politique de la ville ;
- en matière de gouvernance, de simplifier le long chaînage inter-institutionnel, de valoriser la différenciation des stratégies territoriales de lutte contre la pauvreté et de confirmer le rôle de l'État central comme garant du pacte républicain.
- Enfin, pour alimenter les réflexions sur le design institutionnel, l'équipe de recherche esquisse trois scénarios possibles qui, chacun, correspondent à une conception du rôle de l'État en matière de lutte contre la pauvreté et, plus largement, en matière d'action sociale : « l'État mobilisateur », « l'État performeur » et « l'État décentralisateur ». Ces modèles sont décrits dans le rapport de recherche et la synthèse publiés sur le site France Stratégie.

Ces réflexions ont été prises en compte dans les recommandations du comité d'évaluation.

2. La contractualisation : un engagement crédible de l'État vis-à-vis des collectivités, des contours et des modalités à parfaire

2.1. Un processus de contractualisation adopté par tous les départements sauf deux

Le déploiement de la Stratégie repose sur le principe d'une contractualisation entre l'État et les conseils départementaux qui a fait l'objet d'une **instruction aux préfets** de région, co-signée par le délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté et le directeur général de la cohésion sociale en février 2019¹. Elle précise les objectifs et modalités d'élaboration des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE). Il s'agit de définir des engagements réciproques visant à renforcer les coopérations entre acteurs et de mieux articuler leurs interventions.

Au total tous les départements sauf deux départements d'Île-de-France² ont conclu des conventions avec l'État en 2019. La contractualisation a été élargie en 2020 aux métropoles et aux régions et 21 métropoles et cinq régions se sont engagées. Selon la DIPLP, on dénombre 22 métropoles à l'heure actuelle.

Les conventions avec les départements portent sur **sept mesures « socles »** (voir encadré) auxquelles peuvent s'ajouter des initiatives portées par les départements. Dans ce cadre, les départements sont amenés à mettre en œuvre des actions nouvelles ou à renforcer des actions existantes, avec un soutien financier de l'État.

Les instructions adressées au préfet prévoient un cofinancement des actions *a minima* à hauteur de 50 % par la collectivité, en fonction de clés de répartition entre départements ou de barèmes (premier accueil inconditionnel et référents de parcours).

Il convient toutefois de préciser qu'il ne s'agit pas obligatoirement de dépenses nouvelles pour le département. Un effet d'aubaine pourrait donc conduire les départements à utiliser les crédits de la Stratégie pour des actions déjà programmées, en substitution à leurs propres crédits. L'Igas a investigué ce point (*voir infra*).

Les CALPAE sont conclues pour trois ans et sont actualisées annuellement par voie d'avenant.

¹ [Instruction n° DGCS/SD1/2019/24 du 4 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 ».

² Les Hauts-de-Seine et les Yvelines.

Encadré 5 – Les sept mesures qui font l'objet d'une contractualisation État-département

Sept mesures « socles »¹ font l'objet d'une contractualisation entre État et département au titre de la mise en œuvre de la Stratégie (la numérotation reprise ci-dessous est celle des 35 mesures de la Stratégie).

- **Mesure 1.4** – L'innovation pour la formation des professionnels de la petite enfance ;
- **Mesure 3.5** – Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance ;
- **Mesure 3.6** – Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an ;
- **Mesure 3.8** – Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertion : renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée avec les départements de réaliser sous un mois l'instruction de la demande et l'orientation de tout bénéficiaire ;
- **Mesure 4.1** – Des maraudes mixtes États/département spécialisées dans la protection de l'enfance, pour aller vers les familles avec enfants dans la rue et faire cesser la mendicité des enfants ;
- **Mesure 5.4** – Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux (généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation « Territoires zéro non-recours », coffre-fort numérique) ;
- **Mesure 5.5** – Un travail social rénové sur tout le territoire : le développement des référents de parcours ; la mise en place du plan de formation des travailleurs sociaux des conseils départementaux.

La contractualisation avec les métropoles et les régions ayant eu lieu en pleine crise sanitaire, une plus grande souplesse leur a été laissée dans leurs actions. Les métropoles ont développé des actions concernant principalement le logement, l'aide alimentaire, le

¹ L'instruction n° DGCS/SD1/2019/24 du 4 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 » comporte les éléments de cadrage pour les mesures 3.5, 3.6, 3.8, 4.1, 5.4 et 5.5 (volet « Référents de parcours ») et une matrice de contractualisation (convention type). L'instruction n° DGCS/SD1B/DIPLP/DGEFP/SD PAE/2020/28 du 12 février 2020 relative à la poursuite de la mise en œuvre territoriale de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, notamment dans son volet « contractualisation d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi », comprend les éléments de cadrage pour la mesure 1.4 et la mesure 5.5 (volet « Formation des travailleurs sociaux »).

soutien à l'insertion ; et les conseils régionaux se sont concentrés, en accord avec leurs compétences, sur le décrochage scolaire (source DIPLP).

Les CALPAE ont été prolongées en 2022. L'instruction du 19 janvier 2022 des ministères du Travail et de la Santé précise le cadre de cette prolongation de la démarche de contractualisation pour les conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi départementales, métropolitaines et régionales. Elle est résumée dans l'encadré 6. La mesure relative à la prévention de toute sortie sèche de l'ASE sort du périmètre des CALPAE en 2022.

Encadré 6 – Synthèse du contenu de l'instruction du 19 janvier 2022 pour les CALPAE

CALPAE avec les conseils départementaux

L'insertion est un des enjeux principaux de la contractualisation en 2022 et 10 millions d'euros abonderont le volet « Insertion » en 2022. La collectivité s'engage à respecter les délais d'orientation et d'accompagnement des allocataires du RSA fixés par la Stratégie et à renforcer l'accompagnement social et professionnel des allocataires du RSA à travers la garantie d'activité. Par ailleurs, la mesure relative à la prévention de toute sortie sèche de l'ASE sort du périmètre des CALPAE en 2022 et aucun crédit ne sera alloué sur ce volet dans le cadre de la Stratégie. Enfin, les actions contractualisées en 2022 au sein des CALPAE départementales devront s'articuler avec les autres conventions entre l'État et les collectivités. Les commissaires sont en charge de cette cohérence globale.

L'insertion des allocataires du RSA, les mobilités solidaires, l'accès au droit et le travail social sont les priorités des mesures sociales en 2022. La mesure de soutien aux plateformes de mobilité solidaire pourra être déployée dans dix départements supplémentaires en 2022. La mesure de financement de bilans et d'accompagnements à la mobilité bénéficiera de crédits majorés d'un million d'euros. Les conseils départementaux sont incités à consolider les actions mises en place afin de garantir l'accueil social inconditionnel de proximité et développer la coordination avec les différents acteurs concernés, l'aller-vers et l'information des usagers.

La négociation, la coordination et le pilotage des conventions sont assurés par les préfets de département et les commissaires via des comités locaux de suivi et d'évaluation. La prolongation des CALPAE en 2022 devra être précédée d'un dialogue de performance entre les services de l'État et chaque collectivité cocontractante.

Tous les conseils départementaux doivent avoir renseigné l'ensemble des indicateurs de suivi pour l'année 2021, en mars 2022. Une session en juin 2022 concernera les indicateurs du premier semestre 2022. Pour tous les conseils départementaux, le montant des crédits versés en 2022 résultera de l'analyse par les commissaires de l'exécution des avenants 2021 et des résultats obtenus sur les objectifs établis pour chaque mesure (rapports d'exécution départementaux). Pour les mesures socles, les crédits apportés par l'État doivent justifier d'un effet levier.

Dans les Outre-mer, l'État peut conserver une partie des crédits dédiés aux mesures socles pour la réalisation d'actions portant sur les mêmes engagements et/ou pour la réalisation d'actions concourant à la lutte contre la pauvreté.

CALPAE avec les conseils métropolitains et les conseils régionaux

Pour 2022, il s'agira de poursuivre les conventions en cours, et non de conventionner avec de nouveaux conseils régionaux. Les thématiques prioritaires restent inchangées par rapport à 2021. Les commissaires à la lutte contre la pauvreté, en lien avec les DREETS et les DDETS, veilleront à la complémentarité de ces conventions avec les actions contractualisées avec les conseils départementaux dans le cadre des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi du territoire concerné.

Le montant définitif des crédits versés par l'État en 2022 résultera d'une analyse de l'exécution physico-financière des avenants 2021.

Dans le bilan d'étape des trois ans de la Stratégie, la DIPLP¹ indique que la contractualisation est dotée d'un budget dédié de plus de 730 millions d'euros sur quatre ans (2019-2022). L'État a engagé les montants suivants :

- pour les conventions avec les départements : 131 millions d'euros en 2019, 159 millions d'euros en 2020, 192 millions d'euros en 2021 et 212 millions d'euros en 2022 ;
- pour les conventions avec les métropoles : 10 millions d'euros annuels de 2020 à 2022 ;
- pour les conventions avec les cinq régions : 2 millions d'euros annuels de 2020 à 2022.

¹ 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*, rapport d'étape national, octobre.

Ces montants ont permis d'honorer les engagements pris par l'État à la signature des conventions.

Avec la crise sanitaire, les avenants 2020 aux conventions n'ont été signés qu'en octobre. Leur durée d'exécution pouvait être prolongée de six mois par avenant et la remontée des éléments de suivi être décalée en conséquence. Deux tiers des départements ont utilisé cette possibilité et ont reporté pour l'année 2020 la remontée d'indicateurs à fin mars 2021 et la remise du rapport d'exécution au 30 juin 2021. Par conséquent, pour ces départements, la remontée des indicateurs pour l'année 2021 a eu lieu à fin mars 2022 et la remise du rapport d'exécution est prévue au 30 juin 2022.

Compte tenu de la signature parfois tardive des conventions en 2019 et de l'impact de la crise sanitaire, de nombreuses actions n'ont pu être mises en œuvre par les départements. Par conséquent, plus d'un tiers des départements n'a pas obtenu la totalité des crédits pré-notifiés pour l'année 2020. Il y a eu 16 % de réfaction sur les avenants 2021 entre le montant total pré-notifié et le montant total contractualisé. Les crédits non consommés sont redéployés au niveau régional ou départemental.

Dans son rapport d'étape régional d'octobre 2021, la DIPLP indique un montant des contractualisations pour chaque région, mais sans détailler la ventilation de ces montants par action socle.

Pour les actions d'initiative locale financées par les départements et les métropoles en 2019 et 2020, le budget évoqué par la DIPLP est de :

- pour les départements : 30 millions d'euros (373 projets financés sur la période) pour un budget total des projets de 133,40 millions d'euros ;
- pour les métropoles : 14,50 millions d'euros (178 projets financés sur la période) pour un budget total des projets de 39,20 millions d'euros.

Le comité d'évaluation n'est pas en mesure d'identifier si les actions financées sont des actions nouvelles.

Ainsi, pour les 1 592 projets financés en 2019 et 2020, pour un investissement total de 82,50 millions d'euros, incluant ceux financés par l'enveloppe des commissaires de 38 millions d'euros (1 041 projets financés), le niveau de financement total des projets financés dans le cadre de la Stratégie est de 263 millions d'euros, pour un budget total des projets de 90,80 millions d'euros.

Ces informations sont disponibles pour chaque région.

2.2. Les résultats de l'évaluation de la contractualisation réalisée par l'Igas en 2021

Une évaluation de la contractualisation a été réalisée par l'Igas en 2021 à la demande du ministre des Solidarités et de la Santé¹.

Ce travail a donné lieu à la publication d'un rapport d'évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté en juillet 2021, disponible sur le site de l'Igas².

Périmètre de la mission et méthode

L'objectif de la mission était d'évaluer l'intérêt et les résultats des CALPAE (conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi) en vue de leur éventuelle prolongation après 2022. Le périmètre de la mission est donc centré sur la contractualisation et non sur la gouvernance des politiques sociales ou les dispositifs concourants à l'atteinte des objectifs visés par les conventions.

L'Igas précise ainsi en préambule que ces travaux ne constituent pas une évaluation définitive de l'impact des conventions conclues ou une évaluation globale de la Stratégie de lutte contre la pauvreté, mais contribuent à conforter l'intérêt de l'outil contractuel et à préparer la deuxième génération de contrats (objectifs et contenus, ingénierie administrative et budgétaire, modalités de construction et de suivi). Sont ainsi étudiés les premiers résultats, ainsi que la perception par les acteurs concernés et les modalités opérationnelles retenues.

En termes de méthode, la mission a mené plus de 70 auditions et a rencontré 150 personnes : personnes concernées (dont le 5^e collège du CNLE), associations, collectivités territoriales et services de l'État au niveau central et déconcentré. Elle a échangé avec les acteurs de dix territoires. Elle a analysé les documents contractuels, les synthèses régionales et a effectué des enquêtes auprès des services de l'État départementaux et régionaux, des départements et des métropoles, avec un taux de retour de 25 % pour les services de l'État et de 40 % pour les collectivités. Le faible taux de retour

¹ Marty M. et Paux T. (2021), *Évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté*, op. cit. Il était souhaité, selon les termes de la lettre de mission, que l'Igas réalise « une analyse approfondie du processus de contractualisation en termes d'efficacité, d'opérationnalité et d'atteinte des objectifs visés. Il s'agit de valider l'intérêt d'une telle démarche pour les parties signataires, de mesurer son impact sur les politiques sociales et d'améliorer le cas échéant le dispositif mis en œuvre dans une optique de simplification et de maîtrise des engagements ».

² *Ibid.*

des services de l'État s'explique notamment par le contexte de crise sanitaire doublé de la réorganisation de ses services.

La mission disposait d'un faible recul par rapport à la mise en œuvre des conventions. Elle s'est appuyée sur les rapports 2019, les indicateurs 2019-2020 et une vingtaine de rapports 2020. Elle a également eu accès à la base de données des actions constituées par la DIPLP.

L'Igas indique que le bilan des conventions s'appuie sur une méthodologie fragile pour plusieurs raisons :

- en l'absence de point de référence, il est difficile de suivre les progrès réalisés ;
- l'absence initiale des indicateurs et l'impossibilité de réaliser des diagnostics locaux rend difficile l'évaluation d'impact de la contractualisation¹ ;
- les fiches actions ne sont pas suffisamment précises et les budgets ne précisent pas les différents postes de dépenses ;
- les rapports d'exécution sont d'une qualité inégale et « les actions décrites dans ces rapports ne correspondent pas toujours aux actions prévues dans les conventions initiales² » ;
- les tableaux de synthèse budgétaire ne permettent pas d'identifier la part des dépenses nouvelles et des dépenses pérennes (valorisation de crédits).

En outre, la crise sanitaire a eu pour effet de ralentir le déploiement des actions et de masquer les impacts positifs des conventions.

Les constats

La mission constate le fort taux d'adhésion à la démarche contractuelle de la part des départements (99 signatures) et des métropoles (21 signatures). Pour la mission, les acteurs ont largement adhéré aux enjeux de la lutte contre la pauvreté et au principe d'une action coordonnée. Le faible intérêt des régions (cinq signatures) serait lié au montant des crédits qui sont dérisoires en comparaison du le Plan d'investissement dans les compétences (PIC).

Elle souligne que d'une manière générale l'outil est bien perçu par les collectivités. La mission a constaté des effets positifs de la contractualisation : changement de pratiques

¹ *Ibid.*, section 2.3.1, p. 37.

² *Ibid.*, p. 130.

du côté des départements et renforcement des liens entre État et collectivités, qui se sont avérés utiles pendant la crise sanitaire.

La procédure budgétaire est toutefois très critiquée, notamment en raison d'une pluri-annualité en trompe-l'œil. En effet, les conventions sont signées sur plusieurs années, mais les montants alloués sont décidés annuellement et de manière tardive par rapport au calendrier budgétaire des collectivités. Le processus administratif est jugé extrêmement lourd au regard des bénéfices de la contractualisation, ce qui conduit certains départements à s'interroger sur l'intérêt de se réengager dans la démarche en 2022.

L'évaluation de l'impact des actions contractualisées est difficile faute de diagnostics de départ et d'indicateurs fiables. Les indicateurs sont jugés trop volatiles, trop nombreux, imprécis et difficiles à renseigner. Malgré la fragilité des indicateurs, des évolutions encourageantes sont toutefois constatées sur les sorties « sèches » de l'ASE, l'accueil social inconditionnel de proximité et l'orientation des bénéficiaires du RSA. L'impact ne pourra être mesuré qu'à travers les indicateurs sociaux (Drees), qui seront marqués par la crise sanitaire.

Dans l'annexe 5 de son rapport, l'Igas dresse un bilan hétérogène des actions socles :

- « – [l]a prévention des sorties sèches de l'ASE, un objectif légitime mais diversement appréhendé par les départements ;
- [l]'accueil social inconditionnel de proximité, un objectif de proximité qui devrait être atteint en 2022 mais un enjeu d'accès au droit à poursuivre ;
- [l]e référent de parcours, un début timide et un référentiel diversement appréhendé ;
- [l]a réduction des délais d'orientation des bénéficiaires du RSA, un objectif légitime et ambitieux mais difficilement atteignable ;
- [l]a garantie d'activité des bénéficiaires du RSA, un bilan freiné par la crise sanitaire. »

L'Igas évoque aussi un risque de marginalisation de la contractualisation par les contrats et appels à projets sectoriels. La multiplication des appels à projets dans le champ social décourage les acteurs, notamment associatifs. Les collectivités sont mieux outillées pour y faire face, voire peuvent y trouver un intérêt (multiplication des sources de financement).

Concernant les actions financées dans le cadre des CALPAE, 48 % des actions mises en œuvre par les départements au titre des mesures socles des conventions sont de nouvelles actions, 36 % sont des actions renforcées, 10 % sont des actions valorisées (6 % sont des actions non catégorisées). 700 actions ont été financées au titre des mesures socles, auxquelles s'ajoutent 375 actions d'initiative départementales et

177 actions métropolitaines. Les DDETS estiment que l'effet d'aubaine est relativement limité (15 à 20 % des actions).

Toutefois, l'effet levier des crédits de la contractualisation n'est pas manifeste. En 2019, la Drees¹ a relevé une augmentation de 0,2 % des dépenses des départements (soit 25 millions d'euros), mais qui reste inférieure aux crédits apportés par l'État au titre de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (29 millions d'euros).

Les recommandations de l'Igas

La mission recommande de prolonger et de conforter le dispositif contractuel pour deux raisons :

- les critiques portent principalement sur les modalités administratives et financières de mise en œuvre qui peuvent être améliorées, en recentrant les contenus, en simplifiant le processus administratif et financier et en améliorant l'accompagnement des acteurs et des personnes concernées (voir les recommandations) ;
- la contractualisation est un outil pertinent pour mobiliser toutes les compétences autour de la lutte contre la pauvreté. Cette prolongation permettrait de disposer d'un outil pour accompagner la sortie de crise et du temps nécessaire pour en mesurer les résultats.

Parmi les principales recommandations :

- prolonger par avenant les conventions actuelles jusqu'en décembre 2022 et porter à cinq ans la durée des prochaines conventions (2023-2027) ;
- recentrer les conventions sur l'insertion en intégrant les conventions d'objectifs et de moyens signées entre l'État et les départements (CAOM) et le SPIE ;
- la mission estime que les conditions ne sont pas réunies pour regrouper l'ensemble des dispositifs dans une seule convention sociale. Elle suggère toutefois aux administrations centrales d'harmoniser leurs calendriers et leurs clauses administratives pour permettre « aux collectivités qui le souhaitent d'aller vers un contrat social unique » ;
- maintenir les mesures socles des CALPAE, qui sont « un levier pertinent pour assurer une meilleure égalité de traitement sur le territoire dans le respect du principe de libre administration des collectivités » et étendre ce principe aux métropoles.

¹ Source : Drees, [enquête Aide sociale](#).

2.3. Le regard d'acteurs de la mise en œuvre territoriale de la Stratégie sur la contractualisation

Dans son rapport 2021, le comité avait souligné la faible adaptation des conventions aux besoins locaux. Les parties prenantes estimaient ainsi que l'adaptation aux besoins des territoires était le point faible de la première génération de conventions. Le manque de temps et d'ingénierie de l'État disponible pour réaliser les diagnostics ainsi que le caractère figé des conventions, formatés au niveau national sans prise en compte des groupes de travail locaux en étaient les principales causes.

Les échanges avec les parties prenantes de la mise en œuvre de la Stratégie début 2022 ont mis en lumière un regard contrasté sur la contractualisation.

Elle est jugée comme un mode de gouvernance intéressant, qui permet d'avoir un effet levier dans la lutte contre la pauvreté, qui marque le retour de l'État dans la lutte contre la pauvreté et qui recrée des liens entre services déconcentrés de l'État et collectivités locales. Cependant, les crédits alloués sont jugés faibles et l'intensité des effets de levier est variable.

Les départements manquent d'outils de suivi et de visibilité sur les conventions. Des marges de manœuvre locales et une déclinaison territoriale des mesures pourraient permettre d'expérimenter des dispositifs. Il paraît nécessaire cependant que l'État fixe un cap commun tout en laissant suffisamment de souplesse d'action aux acteurs locaux en fonction des besoins et des priorités des territoires. La question du caractère contractuel de la contractualisation plutôt que partenarial est également soulevée, dans ce qu'elle représente une démarche strictement descendante. Pour certains, elle devrait mieux favoriser la coopération entre les services de l'État et les collectivités locales.

Par ailleurs, la lourdeur administrative du dispositif est soulignée. La mise en œuvre de la contractualisation a été longue et complexe et elle a peu changé les pratiques dans certains territoires. Un équilibre est à trouver entre les parties prenantes, qui doivent travailler ensemble en tenant compte des plus-values et des contraintes de suivi associées à ce dispositif. La nécessité d'un diagnostic partagé de l'offre et des besoins des territoires est mentionnée.

Les recommandations de l'Igas sur la contractualisation sont bien reçues : la procédure budgétaire actuelle est jugée complexe et trop tardive et un alignement sur le calendrier budgétaire des conseils départementaux est souhaitable. Un diagnostic partagé est nécessaire à la définition de nouvelles conventions sur les territoires. Un allègement de la gestion administrative de la contractualisation est souhaitable via la pluri-annualité, la rationalisation des indicateurs et la simplification du suivi. Il n'y a pas de consensus sur la durée idéale de conventionnement. Un suivi annuel des conventions paraît nécessaire.

Il y a un consensus sur le fait que la multiplicité des conventions et des appels à projets nuit à la cohérence de l'État. Cependant, la mise en place d'une convention chapeau ne

fait pas consensus, notamment parce qu'elle ne serait pas forcément synonyme de simplification du suivi opérationnel. Une clarification du périmètre des conventions et une articulation des conventions entre elles sont jugées nécessaires, notamment pour les CALPAE, qui couvrent des champs d'action et de compétence larges.

3. Une appropriation de la Stratégie par les acteurs et un partage des bonnes pratiques qui restent inférieurs aux ambitions

3.1. Une association ambitieuse des personnes concernées, des associations et des entreprises qui n'atteint pas ses objectifs

La Stratégie pauvreté a été préparée dans le cadre d'une large concertation associant l'ensemble des parties prenantes et les personnes concernées, un choix qui s'inscrit dans l'objectif de renouvellement de la gouvernance des politiques sociales. Cette ambition s'est traduite par l'organisation de six groupes de travail nationaux comptant environ 150 contributeurs, une consultation en ligne ayant recueilli 7 200 contributions – dont environ la moitié provenant de personnes concernées – et neuf rencontres territoriales qui ont réuni environ 2 000 acteurs.

Des conférences régionales d'acteurs se déroulent périodiquement afin de rendre compte des avancées de la Stratégie en région. Plus de 60 ont été organisées depuis 2018¹. Dans chaque région, quinze groupes de travail thématiques² animés par les acteurs eux-mêmes et associant l'ensemble des parties prenantes (institutionnels, associatifs, personnes concernées, etc.) ont produit des feuilles de route sur leur thématique et participent au suivi de leur mise en œuvre. Après un fort ralentissement de l'animation régionale de la Stratégie en 2020 du fait de la crise sanitaire liée au Covid-19, elle a repris en 2021. Le comité ne dispose pas d'informations précises sur l'avancée des travaux à ce jour.

Plus largement, la participation des personnes concernées à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques sociales est un enjeu fort de la Stratégie. Le « choc de

¹ Source : Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté. La dernière conférence annoncée sur le site internet de la DIPLP a eu lieu en novembre 2021.

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

participation » est présenté comme l'un des trois leviers de transformation des politiques sociales. Sa concrétisation passait notamment par la formation des travailleurs sociaux qui n'a presque pas débuté (voir fiche mesure 5.5) et par un accompagnement de qualité.

À cet effet, une charte d'engagement permet à l'État de s'appuyer sur les associations pour organiser la participation des personnes concernées aux instances de la Stratégie, comme l'ont fait plusieurs commissaires (voir *infra*). Un guide sur la participation a été réalisé par l'ANSA, qui a également produit pour le compte de la DIPLP une cartographie des lieux de participation dans laquelle 203 lieux sont référencés¹. Des groupes de travail transversaux sont chargés dans chaque région de développer la participation au sein des groupes thématiques régionaux (groupe de travail 14 animé par l'ANSA). Par ailleurs, 69 projets (dont 40 en cours) touchant à la participation sont recensés dans la plateforme *What Works Center* (voir *infra*).

En pratique, **concernant le choc de participation**, l'objectif d'arriver à la participation de 50 % des personnes concernées dans les groupes de travail n'a pas été atteint. Dans son rapport, Arènes souligne la valeur ajoutée de cette participation et les efforts des commissaires à la lutte contre la pauvreté pour la mettre en place, mais constate un manque de participation de personnes en situation de pauvreté dans les groupes de travail régionaux, à de rares exceptions près. Sont évoquées plusieurs raisons à cette situation :

- un essoufflement national, qui a eu une incidence directe sur le déploiement de cette même participation à l'échelle régionale et dans les territoires ;
- des liens insuffisamment approfondis pour appuyer l'objectif entre la Stratégie, la politique de la ville et les corps intermédiaires, notamment les syndicats ;
- le ralentissement lié à la crise sanitaire et aux confinements qui en ont découlé ;
- un objectif trop ambitieux, dont on peut se demander s'il ne visait à inciter les acteurs à atteindre une dynamique de participation la plus forte possible plutôt qu'à être réellement atteint.

Dans son rapport, l'Igas souligne que « les conditions du “choc de participation” que le gouvernement appelait de ses vœux ne sont pas encore réunies² ». La mission relaie les obstacles à une participation effective tels qu'identifiés par les membres du 5^e collège du CNLE, que la mission a rencontrés à deux reprises, et les acteurs associatifs. Sont ainsi cités :

- des objectifs et des attentes qui manquent de clarté : d'une part, en raison d'une ambiguïté sur l'incarnation de cette représentation (parle-t-on de la participation directe des personnes ou de leurs représentations par des associations ?) ; d'autre

¹ La [cartographie](#) peut être consultée sur le [site internet dédié](#) mis en place par l'ANSA.

² Marty M. et Paux T. (2021), *Évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté*, *op. cit.*, p. 36. Ces éléments sont issus des échanges entre l'Igas et le 5^e collège du CNLE repris en annexe 4 du rapport de l'Igas.

part, sur la fonction de cette participation, qui aux yeux des personnes concernées ne saurait être réduite à une fonction de témoignage ;

- la surreprésentation des institutions dans les instances, au risque que les personnes concernées se sentent isolées ;
- des conditions matérielles d'organisation peu adaptées (avances de frais nécessaires pour l'hébergement, par exemple) ;
- une formation insuffisante aux enjeux de la participation des personnes en situation de pauvreté.

La DIPLP a établi des plans d'action national et territorial, prévoyant par exemple d'intégrer la participation de personnes concernées dans les critères de sélection des appels à projets et des appels à manifestation d'intérêt (critères de sélection des projets et composition du jury) et dans l'élaboration et le suivi des mesures de la Stratégie et du plan de relance, de recueillir l'avis des personnes concernées sur les grands dispositifs de communication, ou encore d'apporter des changements dans la méthode de participation. Le comité d'évaluation n'a pas d'informations sur le bilan des actions menées en 2021. Le comité ne peut donc pas se prononcer sur leur réalisation. La feuille de route de la DIPLP pour 2022 n'est pas connue.

Concernant la participation des associations, conformément à la charte d'engagements réciproques pour la participation des personnes concernées au pilotage régional, des moyens financiers ont été délégués par l'État au niveau régional pour la prise en charge des frais de déplacement, restauration et hébergement des personnes concernées, mobilisables directement ou sous forme de subvention pour soutenir les associations qui portent l'animation du groupe 14 (de 20 000 à 50 000 euros par région). L'État s'était également engagé dans ce cadre à proposer une « formation à la participation » pour les animateurs des groupes de travail. Le comité d'évaluation ne dispose pas d'informations sur la mise en œuvre de ces formations.

En contrepartie, les associations s'engageaient à accompagner le processus participatif par :

- la promotion de la participation aux groupes de travail ;
- l'organisation matérielle de la participation des personnes concernées ;
- la formation des participants au groupe de travail 14 (personnes concernées, professionnels du travail social et élus) ;
- la sensibilisation des animateurs des autres groupes de travail aux enjeux et principes de la participation.

Ce dispositif semble avoir été mobilisé dans la phase de concertation et encore à ce jour par certains commissaires, mais il est difficile de dire dans quelle proportion.

Encadré 7 – Un tissu associatif partie prenante de la Stratégie, mais déjà fragilisé avant la crise du coronavirus¹

La place des acteurs associatifs est prépondérante dans la Stratégie. Les têtes de réseaux nationales comme les structures locales plus modestes ont largement contribué à la phase de concertation. De même, la mise en œuvre de nombreuses mesures de la Stratégie repose sur des opérateurs associatifs. Les effets produits par la Stratégie dépendront donc pour partie de la vitalité et de la professionnalisation du tissu associatif local.

Toutefois, le monde associatif a connu une importante fragilisation au cours des quinze dernières années. Plusieurs évolutions concomitantes y ont contribué, notamment l'apparition des marchés publics dans le champ social et la baisse des financements publics. Les vagues de déconcentration et de décentralisation partielles ont aussi eu de lourdes conséquences. Elles ont abouti à la multiplication des financeurs pour les mêmes actions et donc à une inflation de la charge administrative pour les associations.

« La recherche de financement est le point qui, parmi tous les autres, concentre les difficultés les plus aiguës des associations : complexité et multiplicité des dossiers de subvention, demandes répétées des mêmes documents par les services instructeurs, recours de plus en plus fréquent aux règles de la commande publique, absence de pluri-annualité effective, refus de reconnaissance de la légitimité du bénéfice raisonnable, contrôles redondants et indicateurs superfétatoires, la liste est longue². »

On assiste en outre à la polarisation du monde associatif, avec :

« D'un côté, de très grandes associations de moins en moins nombreuses et de taille de plus en plus importante mettant en place les politiques publiques et aspirant la quasi-totalité des financements publics, et l'essentiel des financements privés. De l'autre, des micro-associations de plus en plus nombreuses animant la vie locale et le quartier, et concentrant une part importante du bénévolat³. »

Dans le cadre de « France Relance », un soutien exceptionnel de 100 millions d'euros sur deux ans est prévu pour les associations de lutte contre la pauvreté. Des appels à projets nationaux et régionaux ont été lancés en novembre 2020. Les crédits ont été alloués pour les deux-tiers à de petites associations régionales et locales.

¹ Sources : complément 9 du [rapport 2021](#) et [note d'étape](#) sur la crise du coronavirus d'octobre 2021.

² Blein Y. (2014), *Cinquante mesures de simplification pour les associations*, rapport parlementaire, octobre, p. 1.

³ Prouteau L. et Tchernonog V. (2019), *Les associations. État des lieux et évolutions, vers quel secteur associatif demain ?*, Association pour le développement des données sur l'économie sociale, Dalloz Juris Associations, mai, p. 15.

Enfin, concernant les ambitions d'engagement des entreprises, elles se sont traduites de manière modeste. Arènes souligne ainsi que la mobilisation des entreprises est restée très en deçà des objectifs initiaux. Pour rappel, la Stratégie promouvait « un nouvel engagement des entreprises dans la lutte contre la pauvreté ». Outre le développement du mécénat, trois modes de mobilisation des entreprises sont envisagés :

- le développement d'actions « ni gain ni pertes », qui abaissent le coût d'accès aux biens et services essentiels pour les populations les plus précaires, en s'appuyant principalement sur un partenariat avec l'association « Action Tank entreprise & pauvreté »¹ ;
- la création de dotations d'action territoriale pour soutenir des programmes portés par les entreprises des territoires, projet porté par l'association Break Poverty Fondation. Des démarches ont été lancées sur la dotation d'action territoriale mais il faudra encore du temps pour qu'elles se déploient (Pour plus de précision sur la création d'une dotation d'action territoriale, voir la partie 2.4 et la fiche 3.10) ;
- le lancement d'assises nationales pauvreté et économie collaborative, initialement envisagé au premier semestre 2019, n'a pas pu être concrétisé à ce jour ;
- des groupes de travail associant les entreprises des territoires ont été organisés pour décliner ces propositions, mais l'absence de suivi formalisé de ces travaux ne nous permet pas d'en mesurer précisément l'avancement.

3.2. Les effets de la Stratégie en termes de configuration d'action : le cas de la santé (Arènes)

Comme le souligne Arènes, le déploiement de la Stratégie vise à co-construire des politiques publiques dites de lutte contre la pauvreté avec un ensemble d'acteurs administratifs, politiques et sociaux : préfectures, commissaires, services déconcentrés de l'État, organismes de l'emploi et de la protection sociale, acteurs du secteur socio-économique et des entreprises, acteurs associatifs, personnes concernées par la pauvreté, etc. Cette co-construction est un véritable défi dans la mesure où elle se met en œuvre à des échelles peu pratiquées par les associations et dans un contexte de restructuration de l'État local. Selon Arènes, les effets sur le développement de la coopération entre les acteurs sont difficiles à évaluer car la gouvernance de la Stratégie pauvreté s'avère fortement composite et les configurations territoriales sont très diverses. La Stratégie semble avoir favorisé le développement de la confiance interpersonnelle mais

¹ L'association est co-présidée par Martin Hirsch, directeur de l'APHP et ancien haut-commissaire aux solidarités actives et Emmanuel Faber, ex-directeur général de Danone.

il est encore trop tôt pour diagnostiquer un renforcement significatif de la confiance inter-organisationnelle.

Un focus a été réalisé par Arènes sur le volet « Santé » de la Stratégie qui permet d'illustrer le développement de la coopération entre les acteurs. Le résumé est présenté dans l'encadré 8¹.

**Encadré 8 – Résumé de l'approfondissement thématique « Santé »
du rapport de recherche *Gouvernance multi-niveaux et stratégie nationale
de prévention et de lutte contre la pauvreté. La perspective de l'investissement
social à l'épreuve de la complexité politico-administrative française*
(CNRS – Arènes – Sciences Po Rennes – EHESP)**

Une des ambitions de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté consiste à développer une dynamique d'intervention globale et un mode de gouvernance intersectorielle. À ce titre, rapprocher les projets et les acteurs positionnés, respectivement, sur la lutte contre pauvreté et sur la réduction des inégalités sociales de santé représente un enjeu majeur, d'autant que les dynamiques institutionnelles de l'action sociale et de la santé ne sont pas toujours suffisamment intégrées.

Cette configuration de deux domaines d'action partageant une partie de leurs références mais fonctionnant de manière décalée a contribué à ce que, lors du lancement de la Stratégie, bon nombre d'acteurs du domaine de la santé aient eu des difficultés à se considérer comme directement interpellés. À cette difficulté première, sont venus s'ajouter les éléments suivants :

- initialement, en matière de santé, la Stratégie misait essentiellement sur le renforcement de dispositifs institués de longue date en matière d'accès aux droits et aux soins des publics les plus démunis : cette option a certes nécessité l'implication de l'appareil administratif mais n'a pas particulièrement favorisé la mobilisation des acteurs territoriaux ;
- le fait que les promoteurs de la Stratégie établissent des connexions directes avec les acteurs de terrain a pu freiner l'implication des Agences régionales de santé (ARS) ;
- l'examen des mesures sociales et des initiatives départementales contractualisées témoigne d'une faible prise en compte des croisements entre action sociale et santé ;

¹ Le rapport complet est disponible sur le site de France Stratégie.

- si les appels à projets en lien avec la Stratégie sont source de partenariats, leur multiplicité et le soutien précaire qu'ils procurent en font un outil peu apprécié des acteurs de la santé.

Deux éléments assez distincts viennent cependant atténuer ce constat d'une ambition fortement contrariée. L'animation régionale et le travail des commissaires ont favorisé l'interconnaissance des acteurs et, parfois, les coopérations interinstitutionnelles, en particulier en matière de santé des enfants et des jeunes. Surtout, la survenue de la pandémie à l'hiver 2020 a engendré un mouvement assez conséquent de rapprochement.

En effet, la crise sanitaire a mis en lumière la situation des personnes les plus fragiles, du fait de leur travail, de leur âge ou car plus affectées par le confinement du fait de leurs conditions de vie ou de logement. La collaboration du réseau des ARS avec les services ministériels et avec la DIPLP a abouti, lors du Ségur de la santé, à dégager une série de mesures notamment dans une logique « d'aller vers ». En outre, la mesure n° 27 et l'instruction ministérielle du 4 janvier 2021 conduisent dans chaque région à promouvoir et formaliser un processus de gouvernance stratégique orienté vers la réduction des inégalités de santé dans lequel les commissaires sont appelés à s'impliquer fortement.

En somme, la crise sanitaire a constitué une fenêtre d'opportunité permettant d'élargir les dynamiques interinstitutionnelles, dans le sens préconisé par la Stratégie, c'est-à-dire à l'interface des champs du social et de la santé. Plus largement, cette dynamique s'inscrit dans une tendance nationale mais aussi internationale visant à faire évoluer les politiques de santé vers une approche socio-écologique.

3.3. Le partage des bonnes pratiques et l'innovation sociale

Le partage des bonnes pratiques est un outil important d'amélioration de l'efficacité des politiques sociales.

L'espace collaboratif dédié à la Stratégie mis en place pour donner accès aux documents de cadrage et aux productions des groupes de travail et, pour les personnes habilitées, aux documents de suivi des conventions départementales a vu son utilisation décliner en raison de son manque d'ergonomie. Le comité ne dispose pas d'informations pour savoir si un travail a été mené pour rendre l'information disponible plus aisément.

La DIPLP réinvestit le champ de l'innovation sociale sous deux angles :

- d'une part, celui d'appels à manifestation d'intérêt qui visent le développement de démarches expérimentales afin d'identifier des démarches qui fonctionnent, comme l'AMI « Accueil pour tous » qui vise à lutter contre le non-recours aux modes d'accueil du jeune enfant par l'invention de nouveaux modes d'accueil du jeune enfant, ou l'AMI « Grands marginaux » sur l'expérimentation de modes d'accueil et d'hébergement des personnes très marginalisées (un projet porté par la Dihal et la DIPLP). Pour ce dernier par exemple, les porteurs de projets doivent collecter des données de suivi et d'évaluation définies en amont. Certains projets feront l'objet d'une évaluation qualitative et quantitative dans une visée de pérennisation de certains projets. Le comité d'évaluation a ainsi lancé un appel à projets visant à collecter et analyser les données d'évaluation des projets financés dans le cadre de l'AMI « Grands marginaux » ;
- d'autre part, ce volet passe par la capitalisation des actions financées par les crédits d'initiative libre des métropoles et des conseils départementaux et par les projets « innovants sur le terrain ou répondant à un besoin sur le territoire¹ » financés par les commissaires sur leur enveloppe régionale. Comme mentionné précédemment, les crédits qui devaient financer le Fonds d'investissement social (100 millions d'euros) n'ont finalement pas été inscrits en loi de finances. Le budget de certaines mesures ayant été sous-consommé, la DIPLP a réorienté des fonds vers les enveloppes données aux commissaires pour le financement de ces projets sur leur territoire. Selon la DIPLP :
 - 55 millions d'euros leur ont ainsi été confiés de 2019 à 2021 (4 millions d'euros en 2019, 23 millions en 2020 et 28 millions en 2021), auxquels se sont ajoutés des crédits issus de la réfaction des crédits.
 - En 2019 et 2020, 1 592 projets ont été financés, dont 1 041 par les commissaires, pour un investissement total de 82,50 millions d'euros (dont 38 millions pour les commissaires). Cet investissement a fait effet de levier pour un niveau de financement total des projets de 263 millions d'euros. Sur la période, les thématiques les plus représentées dans les actions recensées sont : « Parcours d'insertion » (20 % des projets concernés) ; « Insertion des jeunes » (11 %) et « Accès aux droits » (8 %).
 - En 2021, au moins 609 projets ont été financés par les commissaires à hauteur de 22 millions d'euros. 1 650 projets ont donc été financés entre 2019 et 2021 par les commissaires pour une enveloppe de 60 millions d'euros. L'insertion (17 % des projets concernés) et l'accès aux droits (11,6 %) conservent une place prédominante en 2021.

¹ 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*, op. cit., p. 6.

La capitalisation se fait via le projet inspiré des *What Works Centers* britanniques lancé par la DIPLP en 2020. Ce projet s'inscrit dans une démarche de repérage et d'évaluation des projets financés dans le cadre de la Stratégie pauvreté. Il prévoyait :

- la création d'une cartographie et d'un catalogue thématiques à l'échelle nationale de tous les projets ayant été financés sur des crédits d'initiative libre des métropoles, des conseils départementaux, des conseils régionaux ou par les enveloppes régionales de la Stratégie pauvreté pilotées par les commissaires, avec pour objectif de permettre aux acteurs de terrain de se saisir de ces projets et de les adapter sur leurs territoires ;
- l'évaluation de 26 projets innovants, par exemple : la lutte contre le décrochage scolaire, les nouvelles modalités d'aide alimentaire liées à des chantiers d'insertion, etc. Deux formats d'évaluation étaient prévus :
 - pour 18 projets, une évaluation approfondie basée sur la théorie du changement (analyse documentaire, entretiens et focus groupes, condition d'essaimage, recommandations),
 - pour 8 projets, une évaluation plus succincte (analyse documentaire, quelques entretiens, recommandations).

La DIPLP a publié sur son site une cartographie interactive fin 2021¹ qui comprenait, à la fin mai 2022, 1 736 projets financés en 2019 et 2020, dont 1 057 sur les enveloppes des commissaires, 362 par les crédits libres des départements et 170 par ceux des métropoles. 1 343 projets sont en France métropolitaine et 393 dans les Outre-mer.

Par ailleurs, des évaluations ont été réalisées sur 25 projets innovants ou prometteurs (la DIPLP ne définissant pas dans sa communication ce qu'elle entend par « innovation »). Sept synthèses thématiques de ces évaluations (accès aux droits, insertion, jeunes, logement, etc.) ont été réalisées par la DIPLP. Elles mettent l'accent sur ce qui marche en termes d'organisation, d'ingénierie et de gouvernance, de déploiement et de réponse à un besoin, mais n'ont pas de volet « Évaluation d'impact ». Elles sont notamment utilisées pour le dialogue entre la DIPLP et les commissaires sur les besoins des territoires et les projets qui fonctionnent. Elles vont *in fine* constituer une boîte à outils des bonnes pratiques pour chaque thématique à destination des acteurs de la mise en œuvre territoriale de la Stratégie.

Si l'initiative de proposer une cartographie des projets et d'évaluer l'impact de certains est intéressante, le projet réalisé à l'heure actuelle paraît davantage de l'ordre de la recension que du *What Works Center*.

¹ Les projets peuvent être sélectionnés selon des critères particuliers (localisation, thématiques, date de lancement, état d'avancement, public visé, etc.). Chaque projet est résumé par une fiche projet exportable en pdf ou csv. Lien : <https://cartographie-projets.lutte-pauvrete.gouv.fr/>

Encadré 9 – La Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans les Outre-mer

Une hétérogénéité statutaire des territoires concernés

La Stratégie est déployée dans six territoires d'Outre-mer :

- la Guadeloupe et La Réunion, qui ont le statut de DROM (département - région d'Outre-mer) ;
- la Martinique, la Guyane et Mayotte, où les compétences départementales et régionales sont exercées par une collectivité unique ;
- la collectivité d'Outre-mer (COM) de Saint-Pierre-et-Miquelon, avec une convention adaptée portant sur quelques actions.

La pauvreté dans les départements d'Outre-mer est plus élevée qu'en métropole¹

Les derniers résultats pour l'ensemble des départements d'Outre-mer (DOM), tirés de l'enquête *Budget de famille* de 2017, mettent en lumière des taux de pauvreté élevés, mais différents selon les territoires. Une personne sur trois vit sous le seuil de pauvreté national en Guadeloupe et en Martinique (respectivement 33 % et 34 %). Le taux de pauvreté monétaire est encore plus élevé à La Réunion (42 %), en Guyane (53 %) ainsi qu'à Mayotte (77 %). On ne dispose pas de chiffres plus récents pour l'ensemble des DOM (voir partie 1.1).

Une organisation spécifique du pilotage par l'État

Le pilotage de la Stratégie est sensiblement différent en Outre-mer qu'en métropole. La mission de lutte contre la pauvreté est portée par les sous-préfets délégués à la cohésion sociale et à la jeunesse en Martinique, Guadeloupe, Guyane et à La Réunion et par le secrétaire général adjoint de la préfecture à Mayotte. Les difficultés de positionnement que connaissent les commissaires en métropole n'existent donc pas dans les territoires ultramarins. Les membres du corps préfectoral en charge de la pauvreté s'appuient sur les équipes de la préfecture et les services de l'État. Ils participent à l'animation nationale du réseau des commissaires et ont leur propre réunion animée par la DIPLP et la DGOM (délégation générale à l'Outre-mer). Trois d'entre eux ont été auditionnés par le comité d'évaluation en 2021 pour la Guadeloupe, la Martinique et Mayotte. Les éléments suivants sur les conventions portent sur ces territoires.

¹ Audoux L., Mallemanche C. et Prévot P. (2020), « Une pauvreté marquée dans les DOM, notamment en Guyane et à Mayotte », *Insee Première*, n° 1804, juillet.

Des conventions identiques dans un contexte parfois très différent de celui de la métropole

Les conventions ont été signées en 2019 pour une durée de trois ans, sur le même modèle que pour les départements métropolitains (à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, dont la convention est particulière).

Les relations entre l'État et les collectivités sont plus complexes qu'en métropole, du fait de l'histoire de ces territoires et de leur organisation administrative particulière. Ici, la contractualisation ne s'est pas traduite par un effort de transparence des départements sur les actions portées au titre de leurs compétences propres.

À Mayotte, département le plus pauvre de France, la situation au regard de la Stratégie n'est pas la même car le droit commun des politiques sociales n'est pas encore complètement déployé. Les acteurs s'inscrivent donc davantage dans une logique de rattrapage, mais les élus peuvent être réticents au déploiement de politiques sociales qui renforceraient l'attractivité d'un territoire qui connaît déjà une immigration massive.

Pour les autres territoires, les représentants de l'État estiment que les axes de la Stratégie, conçue dans un cadre métropolitain, restent globalement pertinents en Outre-mer. Les chiffres de la pauvreté, du chômage et de l'illettrisme sont toutefois massifs et recouvrent des problématiques parfois très spécifiques, comme les phénomènes de prostitution du continent sud-américain, l'accès au droit des populations du fleuve en Guyane, l'immigration massive à Mayotte où le vieillissement de la population en Martinique et Guadeloupe.

A contrario, les leviers d'action sont plus restreints. La présence sur le terrain et la qualification des travailleurs sociaux peuvent notamment être très en deçà des besoins de la population. Le tissu associatif y est dense mais peu d'opérateurs ont la surface et l'ingénierie nécessaire pour émarger sur des financements structurants. Les perspectives d'insertion professionnelle y sont aussi plus rares, ce qui pousse les jeunes à partir, notamment en Guadeloupe et en Martinique.

Il n'est pas assuré par la DIPLP de suivi spécifique de la mise en œuvre de la Stratégie dans les départements d'Outre-mer. L'action menée dans les cinq DOM est présentée dans le bilan d'étape régional de la DIPLP d'octobre 2021¹ et pour

¹ 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*, op. cit.

quatre départements ultramarins (La Réunion¹, la Martinique², la Guyane³ et Mayotte⁴) de manière plus détaillée dans leur bilan d'étape régional en octobre 2021. Ces bilans reviennent sur les enjeux propres et les priorités retenues dans chaque territoire ultramarin et présentent les actions marquantes financées depuis 2018 dans le cadre de la Stratégie pauvreté : le soutien à la scolarité des élèves via le développement d'internats scolaires en Guyane, l'accompagnement des jeunes décrocheurs ou en difficulté en Martinique ou encore des initiatives de soutien aux compétences parentales à La Réunion et la fédération des crèches de Mayotte pour relever le défi de l'accueil des jeunes enfants par exemple.

Les actions de la Stratégie s'inscrivent dans le spectre plus large des dispositifs mis en place spécifiquement en Outre-mer, dont la Direction générale des Outre-mer (DGOM) assure le pilotage. Ainsi, des mesures contre l'illettrisme, le chômage des jeunes, l'accès au droit ou le logement sont mises en œuvre, avec par exemple le déploiement du service militaire adapté et le Plan « Logement Outre-mer » 2019-2022, qui a conduit à des avancées en matière de construction de logements.

Des besoins importants et qui diffèrent entre les territoires ultramarins

Peu d'associations nationales de lutte contre la pauvreté sont présentes dans les DROM. Les associations auditionnées qui y sont implantées ont souligné les disparités territoriales et les différences de besoins qui existent. La forte hausse du recours à l'aide alimentaire, la dégradation des situations des personnes à la rue et la construction insuffisante de logements ont été mentionnées.

Le HCFEA a publié début 2022 une étude d'envergure sur les territoires ultramarins, avec un rapport sur la santé et la scolarisation des enfants avant 6 ans à Mayotte, en Guyane et à La Réunion⁵, un autre sur les politiques de soutien à

¹ Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), *Déploiement de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté à La Réunion*, bilan d'étape régional, octobre.

² Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), *Déploiement de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté en Martinique*, bilan d'étape régional, octobre.

³ Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), *Déploiement de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté en Guyane*, bilan d'étape régional, octobre.

⁴ Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (2021), *Mise en œuvre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté à Mayotte*, bilan d'étape régional, octobre.

⁵ Conseil de l'enfance du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (2021), *Santé et scolarisation des enfants avant 6 ans à Mayotte*, rapport, septembre.

l'autonomie dans les DOM¹ et un dernier sur la situation des familles dans les départements et régions d'Outre-mer².

Les études du HCFEA soulignent différentes problématiques spécifiques aux territoires ultramarins :

- les caractéristiques socio-économiques plus défavorables qu'en métropole et l'importante proportion de familles monoparentales sont des points communs aux territoires ultramarins et qui les différencient de la métropole ;
- les territoires ultramarins sont marqués par la grande diversité de leurs situations : alors que la Martinique et la Guadeloupe connaissent une décroissance démographique et un vieillissement de leur population, la Guyane et Mayotte connaissent *a contrario* un dynamisme démographique exceptionnel ;
- les populations ultramarines sont éloignées des services publics. Cela s'explique par l'enclavement d'une partie de la population et des difficultés pour accéder aux prestations sociales ;
- les politiques sociales et familiales en direction des familles sont presque les mêmes dans les territoires ultramarins qu'en métropole, à l'exception de Mayotte où la situation est beaucoup plus défavorable ;
- le HCFEA estime que les politiques familiales ne peuvent à elles seules répondre aux difficultés des populations ultramarines et recommande le lancement d'un plan d'investissement massif dans l'éducation, la formation, le développement économique et le logement ;
- le problème de scolarisation est très prégnant à Mayotte et en Guyane. Les enfants isolés ou dont les parents sont en situation irrégulière ont des difficultés pour être inscrits à l'école. Les infrastructures scolaires sont sous-dimensionnées et le recrutement des professionnels scolaires est confronté à un problème d'attractivité. Pour faire face au manque d'offre scolaire, des stratégies locales ont été mises en place, qui aboutissent à certaines réussites, comme les initiatives passerelles à La Réunion pour faciliter l'entrée à l'école des enfants de 2-3 ans. La déscolarisation des adolescentes est aussi soulignée ;
- l'accès et le suivi de la santé infantile et de la scolarisation sont des enjeux majeurs en Guyane et à Mayotte. Des pathologies de santé et de santé mentale se développent davantage qu'en métropole. Le suivi de la santé des jeunes enfants est altéré, ce qui limite la portée du travail de prévention. Par ailleurs, l'habitat insalubre a des conséquences sanitaires et l'offre de soins

¹ Conseil de l'âge du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (2021), *Les politiques de soutien à l'autonomie dans les DOM*, rapport, juin.

² Conseil de la famille du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (2022), *La situation des familles dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM) : réalités sociales et politiques menées*, rapport, mars.

est insuffisante et variable selon les territoires. Ces fragilités de la couverture sanitaire mettent en danger la santé, notamment des enfants ;

- le HCFEA recommande des mesures d'appui aux équipes de prévention et de suivi de la santé des enfants et préconise de renforcer le traitement des données de santé et de scolarisation des enfants à Mayotte et en Guyane ;
- la prise en charge de la perte d'autonomie pèse lourdement sur les territoires ultramarins et sera difficilement soutenable compte tenu des évolutions démographiques.

La Cnaf a également fait un travail important sur les familles monoparentales et la précarité en Martinique. Enfin, l'Igas a réalisé une mission conjointe avec l'Éducation nationale, le ministère de la Justice et le Quai d'Orsay sur la situation de la jeunesse à Mayotte. Elle y pointe les insuffisances de l'Aide sociale à l'enfance et de l'Éducation nationale. Le comité ne dispose pas d'informations sur les conclusions et la publication éventuelle de ce rapport.

4. Avis du comité sur l'évaluation de la gouvernance et du volet territorial de la Stratégie

L'organisation prévue pour piloter la Stratégie pauvreté a bien été mise en place, malgré certains retards. Les moyens financiers annoncés pour la contractualisation ont été confirmés, rendant ainsi crédible l'engagement de l'État notamment vis-à-vis des collectivités. Toutefois, le soutien politique de la Stratégie reste insuffisant pour donner à la délégation qui en a la charge les moyens d'une coordination interministérielle et d'un pilotage propre à garantir un niveau de mise en œuvre à la hauteur des ambitions initiales. Le déficit d'outils de suivi obère en outre la capacité à piloter et à évaluer la Stratégie.

Il ressort une appréciation plutôt positive de la contractualisation avec les départements des auditions de commissaires à la lutte contre la pauvreté conduites par le comité en 2021 : elle aurait permis de renouer un dialogue sur les objectifs et moyens de compétences décentralisées depuis de nombreuses années. L'exercice a le mérite de démontrer que cela est possible, là où l'État a plutôt tendance à être en retrait sur les compétences des collectivités. De leur point de vue, le cadre contractuel assorti d'indicateurs, même s'il est perfectible, engagerait les départements sur la voie de l'évaluation de la performance, étape importante pour l'amélioration du service rendu au public.

La recherche évaluative confiée par le comité au laboratoire de recherche Arènes, comme la mission de l'Igas, permettent de compléter cette première appréciation.

La **contractualisation peut apparaître comme une forme de recentralisation**, qui soulève des enjeux de reprise en main par le niveau national sur des sujets de

compétences départementales. De l'avis du comité, un équilibre différent pourrait être trouvé entre les mesures sociales obligatoires et les mesures que les départements sont libres de choisir, à l'image de la contractualisation sur la protection de l'enfance, qui concilie des objectifs prioritaires au niveau national et les déclinaisons territoriales laissant plus de places aux mesures d'initiatives départementales. La contractualisation de la Stratégie pourrait s'en inspirer.

Quelle que soit l'orientation retenue, les conditions de bon fonctionnement de la contractualisation devront être respectées : une répartition claire des compétences et un système d'information permettant d'avoir redevabilité, comparabilité et évaluation.

Les particularités en termes de gouvernance et de situation locale en matière de pauvreté dans les Outre-mer appellent une plus grande souplesse d'adaptation des conventions dans ces territoires, et un renforcement des actions porteuses de transformation, comme la qualification des acteurs et l'appui à l'ingénierie locale. Au vu des besoins, il paraît nécessaire de renforcer la Stratégie dans ces territoires où les enjeux de la pauvreté se posent plus intensément qu'en métropole. La situation particulièrement préoccupante de Mayotte pourrait appeler à un traitement spécifique pour ce territoire.

Le choc de participation voulu dans le cadre de la Stratégie n'est pas au rendez-vous. Les objectifs de participation n'ont pas été et ne seront pas atteints. La question de la participation, notamment des personnes concernées, souffre du manque de définition de ses objectifs. Les difficultés de la participation des personnes concernées à l'élaboration et au suivi des politiques sociales sont par ailleurs bien connues. Les attentes doivent être clarifiées et les conditions de la participation assurées. Les parties prenantes de cette participation au niveau territorial (commissaires, associations, etc.) doivent être accompagnées pour une participation réelle au bon niveau de mise en œuvre. L'enjeu est de pouvoir continuer à bénéficier des savoirs des personnes concernées et ainsi de produire des politiques mieux ciblées et plus efficaces.

Le champ de l'innovation sociale réinvesti par la DIPLP via le développement et l'évaluation d'expérimentations et de projets dans les territoires n'a pas permis à l'heure actuelle de développer le centre de preuves souhaité. Si l'initiative de proposer une cartographie des projets et d'évaluer l'impact de certains est intéressante, le projet réalisé à l'heure actuelle paraît davantage de l'ordre de la recension que du *What Works Center*.



PARTIE 4

RECOMMANDATIONS

Le comité a souhaité mettre en valeur 24 points afin d'éclairer la suite qui pourrait être donnée à la Stratégie qui s'achèvera à la fin de l'année 2022 et les conditions à mettre en œuvre pour assurer le suivi et l'évaluation d'une nouvelle Stratégie et des politiques de lutte contre la pauvreté d'une manière plus générale.

Ces recommandations intègrent les avis du 5^e collège du CNLE et du panel citoyen.

Thème 1 – Inscrire la lutte contre la pauvreté dans une approche ambitieuse et globale

Assurer la continuité dans une politique de lutte contre la pauvreté

Recommandation 1 – Le comité tient tout d'abord à souligner que la continuité est un élément important de l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté. Il convient en effet de poursuivre les mesures, voire d'amplifier celles dont l'efficacité est avérée. Mais il est tout aussi nécessaire d'abandonner ou de reconfigurer les dispositifs qui n'ont pas produit les effets escomptés, et de compléter la Stratégie dans les domaines qui se sont avérés insuffisamment couverts. Le comité a donné des indications dans la seconde partie du rapport sur les 35 mesures, qu'il faut compléter d'un examen approfondi pour chacune d'entre elles.

Consolider une Stratégie spécifique en matière de pauvreté, en renforçant son caractère systémique et en assurant la cohérence avec les autres politiques

Recommandation 2 – Pour le comité, la Stratégie n'a pas atteint la « taille critique » pour atteindre son ambition de lutte contre la pauvreté. Certaines actions structurantes ont été lancées. Elles coexistent avec des mesures plus ponctuelles, pas toujours coordonnées, dans des champs où par ailleurs des actions d'ambition beaucoup plus importante peuvent exister en dehors de la Stratégie. Pour accroître la capacité des mesures à faire système,

c'est-à-dire à être plus efficaces ensemble qu'isolément, la dimension interministérielle et collaborative de la Stratégie doit être renforcée.

Il faut également veiller à la bonne articulation de la Stratégie pauvreté avec l'ensemble des politiques qui visent les mêmes publics. Par exemple, si la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022¹ et la Stratégie, qui s'achèvent toutes deux en 2022, continuent à coexister, il faudrait s'assurer de leur cohérence et de leur complémentarité de manière plus claire. Quelle que soit l'orientation retenue, il conviendra de s'assurer de la bonne compréhension par les acteurs de terrain de la complémentarité des politiques mises en œuvre. Actuellement, des chevauchements existent entre les deux Stratégies (concernant par exemple les objectifs d'empêcher les sorties « sèches » de l'ASE ou de soutien à la parentalité) et peuvent nuire à cette lisibilité.

Enfin, il sera nécessaire de s'assurer que les évolutions annoncées dans le domaine de la santé et de l'éducation intègrent bien l'objectif de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Tenir compte des effets des politiques et des crises sur les plus pauvres

Recommandation 3 – Il faudra également veiller à la cohérence d'une future Stratégie avec d'autres politiques qui peuvent avoir un effet sur la pauvreté. Cela suppose notamment de bien mesurer les effets attendus pour les plus pauvres des options retenues pour la future réforme des retraites et d'évaluer l'effet de la récente réforme du chômage.

Une attention particulière doit également être portée aux impacts des crises géopolitique et écologique actuelles sur les ménages les plus pauvres et les personnes âgées les plus précaires (en matière de logement et de mobilité en particulier), sur lesquels l'inflation et les coûts de la transition écologique pèsent plus fortement, et ce afin de garantir des politiques publiques équitables.

De ce point de vue, il apparaît nécessaire de garantir *a minima* l'indexation sur l'inflation des prestations de soutien aux ménages modestes (minima sociaux, aides au logement, prestations familiales sous conditions de ressources), à un rythme infra-annuel lorsque l'inflation dépasse un certain seuil (à l'image du mécanisme d'indexation prévu pour le Smic).

Au-delà de ce mécanisme de garantie du pouvoir d'achat des plus modestes, il importe de conjuguer maintien des objectifs de moyen et long terme qui caractérisent une approche stratégique, et souplesse permettant d'adapter à court terme les instruments de lutte contre la pauvreté aux chocs externes, comme les pouvoirs publics ont su le faire durant la période de crise sanitaire.

¹ Elle « vise à réformer les politiques de protection de l'enfance, et à garantir les droits des enfants : à la santé, à l'éducation, à la sécurité affective, à l'autonomie après 18 ans ». Elle est mise en place par le biais d'une contractualisation pluriannuelle avec les départements.

Mettre la prévention et l'enfance au cœur d'une stratégie de non-reproduction de la pauvreté

Recommandation 4 – Le taux de pauvreté des enfants est supérieur au taux de pauvreté de l'ensemble de la population (20,2 % vs. 14,6 % en 2019). Même si rien n'est totalement irréversible, toutes les études montrent combien les premières années sont décisives dans les destinées. Pour le comité d'évaluation, les enfants et les jeunes sont un enjeu majeur des politiques de lutte contre la pauvreté. Le comité recommande que cet axe soit renforcé et intègre – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui – des actions pour les jeunes de 11 à 15 ans¹, mais aussi pour l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur, qui est un enjeu majeur de lutte contre la reproduction de la pauvreté. Le modèle de protection social français se caractérise par des politiques de « réparation » relativement développées (assurances sociales, soins médicaux, etc.) et des politiques de prévention plus en retrait que dans les pays les plus avancés en la matière (politiques d'éducation et de formation continue, politiques de santé préventive, prévention primaire orientée vers les publics fragiles...).

L'intention initiale de la Stratégie était de renforcer cette dimension préventive dans une logique d'investissement social à deux composantes principales : la prévention précoce dans le champ de la petite enfance et l'investissement dans les compétences professionnelles des individus. Cette intention incomplètement réalisée doit être réaffirmée.

Intégrer pleinement la lutte contre la grande pauvreté dans les objectifs de la Stratégie

Recommandation 5 – Il faut se donner les moyens de supprimer la grande pauvreté² dans notre pays. La France doit assurer des conditions de vie décentes à toutes les personnes qui y résident en métropole comme dans les Outre-mer, sans conditions.

Une future Stratégie de lutte contre la pauvreté devrait, aux yeux du comité, intégrer pleinement cet objectif au côté de celui de non-reproduction de la pauvreté. Pour apprécier l'atteinte de cet objectif, il faut pouvoir suivre régulièrement le nombre et les caractéristiques des personnes concernées, à partir de la définition récemment retenue par l'Insee³. Une nouvelle édition de l'enquête *Sans-domicile* de l'Insee est prévue

¹ De la même manière, les connaissances relatives aux jeunes adolescents devraient être développées afin de mieux identifier les enjeux spécifiques à cette tranche d'âge en matière de pauvreté.

² D'après le rapport présenté au Conseil économique et social français en 1987, on parle de grande pauvreté « quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances [...] de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible », cité dans *Revenus et patrimoines des ménages. Édition 2021*, coll. « Insee Références », 2021, p. 55.

³ Blasco J. et Picard S. (2021), « Environ 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté en France en 2018 », in Bodier M., Labarthe J. et Sicsic M. (2021), *Revenus et patrimoine des ménages*, coll. « Insee Références », mai.

en 2025, la première depuis 2012. Le comité souligne son importance et recommande que cette enquête soit réalisée plus régulièrement.

Le comité considère qu'il est nécessaire d'approfondir la connaissance sur la grande pauvreté, les besoins des personnes qu'elle concerne et les moyens d'y répondre. En particulier, des travaux ont été engagés suite à la déclaration de Lisbonne sur la plateforme européenne de lutte de contre le sans-abrisme de juin 2021 afin d'améliorer la collecte de données et le suivi des personnes sans abri. Les institutions européennes, les gouvernements nationaux et la société civile reconnaissent ainsi l'importance de renforcer la connaissance de ce public et de pouvoir évaluer les effets des politiques publiques de lutte contre le sans-abrisme à l'échelle européenne. Ces travaux doivent être suivis.

Tenir compte des dimensions non monétaires de la pauvreté dans les politiques

Recommandation 6 – La dégradation des conditions de vie a des dimensions diverses et des répercussions sur l'estime de soi, l'isolement et la perte de confiance. Les dimensions non monétaires de la pauvreté (accès à la socialisation, à la culture, etc.) doivent être prises en compte dans les politiques de lutte contre la pauvreté, et les politiques de santé ne doivent pas se restreindre à la santé physique mais intégrer la santé mentale. L'Insee doit continuer à réaliser des travaux sur la pauvreté intégrant des critères autres qu'économiques. Les outils tels que le portail de données et le tableau de bord sur le bien-être des enfants établis par l'OCDE pour documenter, d'un point de vue comparatif, la dimension non monétaire qu'est le bien-être des enfants, doivent être exploités.

Thème 2 – Renforcer les domaines prioritaires de lutte contre la pauvreté

Intensifier la lutte contre le non-recours, condition d'efficacité de la Stratégie

Recommandation 7 – Dans un contexte post-Covid marqué par l'éloignement des services publics de la population et à l'heure où le tout-numérique apparaît comme un frein à l'accès aux droits pour les plus démunis, la lutte contre le non-recours doit être une priorité du gouvernement. Plusieurs conditions pour tendre vers le zéro non-recours sont connues et sous-tendent des mesures de la Stratégie, par exemple la lisibilité, les démarches d'aller-vers, l'automatisme des ouvertures de droits, le repérage des bénéficiaires potentiels (*datamining*) et l'offre de plusieurs services en un lieu unique (comme dans les maisons France Services).

L'expérimentation « Territoires zéro non-recours » a été inscrite début 2022 dans le texte de la loi relative à la différenciation, décentralisation, déconcentration, et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS). Cette loi prévoit une expérimentation pour trois ans, dans dix territoires au maximum, afin de lutter contre le non-recours aux droits. Une évaluation par un comité scientifique est prévue au bout de deux ans. Elle aura pour but d'en analyser les effets quant au recours réel aux droits sociaux et l'intérêt ou non de sa poursuite, voire de son extension. Pour le comité, il faut s'assurer que cette évaluation ait bien lieu et que ses résultats soient publiés. Les dispositifs qui fonctionnent devront être pérennisés.

Les possibilités d'échange et de traitement des données et informations utiles à l'identification des situations de non-recours, ouvertes par l'article 82 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, devraient également être rapidement et largement mobilisées.

Il est nécessaire d'avoir une présence physique dans les différents services publics. Les maisons France Services y contribuent.

Enfin, la lutte contre le non-recours est indissociable d'une évolution du regard de la société sur les personnes pauvres qui doit se départir des discours stigmatisants et d'une approche fondée sur le soupçon de fraude. Des comités d'usagers pourraient être créés afin d'identifier des obstacles à l'accès aux droits (à la Caf, à Pôle emploi, à la CPAM, etc.) et de permettre de dénouer sur le terrain certaines pratiques qui conduisent au non-recours.

Refonder le soutien monétaire dans le cadre de la création du revenu universel d'activité

Recommandation 8 – La mise en place du revenu universel d'activité (RUA) est une réforme attendue, dont le report a été perçu comme un recul par rapport aux ambitions de la Stratégie. Pour le comité, il importe qu'elle soit conduite à son terme. Pour cela, le rapport remis au gouvernement doit être rapidement publié et la concertation reprise afin de pouvoir mettre en place dès que possible une prestation de ce type.

Compléter les actions en matière de logement des plus modestes

Recommandation 9 – Le logement est un thème essentiel dans la lutte contre la pauvreté. Le volet « Logement » de la Stratégie, qui ne comportait que quelques mesures, ne peut être dissocié du plan « Logement d'abord ». Pour le comité, ce plan est fondé sur un principe – le passage de la rue au logement directement, sans passer par l'hébergement – qui fonctionne et ne doit pas être remis en question. En revanche, on ne constate pas à l'heure actuelle de baisse du nombre de personnes en hébergement, ce qui témoigne des difficultés de mise en œuvre de ce principe.

Pour le comité d'évaluation, il faut étoffer la dimension structurelle du volet « Logement » de la Stratégie, en mobilisant l'ensemble des leviers permettant d'augmenter le volume de logements disponibles pour les publics précaires et modestes. Outre le renforcement des moyens dédiés à la production de logements très sociaux, notamment le PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), il s'agit aussi de rendre plus disponibles les logements existants pour les plus modestes. Enfin, les politiques mise en œuvre doivent être renforcées dans les domaines de la lutte contre les expulsions et le mal-logement.

Poursuivre l'accompagnement vers l'emploi des jeunes précaires

Recommandation 10 – Le comité a salué la montée en charge de la Garantie jeunes qui a vu son nombre de bénéficiaires annuels plus que doubler sur la durée de la Stratégie, tout en soulignant que ce dispositif seul ne pouvait répondre à la totalité des besoins en matière de prise en charge des jeunes précaires et des NEET en particulier. Le gouvernement, dressant un constat similaire, a décidé de lancer en mars 2022 le Contrat d'engagement jeune (CEJ).

Le comité souligne les avancées portées par ce nouveau dispositif : augmentation du nombre de bénéficiaires via un assouplissement des critères d'entrées, uniformisation des niveaux d'allocation et volonté de mieux articuler le CEJ avec les actions portées par d'autres organismes à visée d'insertion ou de formation (Epidé, E2C, service militaire adapté, prépa apprentissage, etc.). Il salue également la création d'un dispositif « CEJ en rupture » ciblant 20 000 bénéficiaires jugés « en rupture » sociale et professionnelle, qui s'inspire de recommandations de la DIPLP et des associations d'insertion et de lutte contre la pauvreté.

Pour autant, le comité tient à alerter sur quelques points spécifiques qui devront faire l'objet d'une attention accrue dans le cadre de l'évaluation du dispositif actuellement en train de se mettre en place (voir recommandation 24), en particulier liés au risque de rupture en sortie d'un dispositif à durée limitée (18 à 24 mois). Le comité souligne la nécessité de surveiller l'effet potentiel de la logique renforcée de contractualisation sur le non-recours parmi les jeunes les plus éloignés de l'emploi. En effet, le bénéfice du CEJ est conditionné au respect d'exigences d'engagement, d'assiduité, et de motivation, avec l'obligation de réaliser 15 à 20 heures d'activités hebdomadaires, sous peine de sanction. Or, pour une certaine partie du public éligible au CEJ, qui ne se limite pas aux 20 000 jeunes ciblés par le CEJ « en rupture », cette disponibilité n'est pas acquise, pour des raisons qui peuvent être diverses : difficulté de logement, de santé, de mobilité, mais aussi isolement et distance aux institutions.

Lutter contre les inégalités d'accès à l'enseignement supérieur

Recommandation 11 – Un autre point d'alerte du comité est l'absence de réponse du CEJ aux besoins de ressources des étudiants les plus précaires. Le diplôme du supérieur continue d'être un rempart important face au chômage. Or, les inégalités d'accès à l'enseignement supérieur en fonction du niveau social des jeunes restent encore très

marquées en France¹ malgré l'augmentation sensible du nombre d'apprentis consécutive à la réforme de 2018 et au plan « #1 jeune, 1 solution ». Pour le comité, il faut mettre en place des mesures pour favoriser l'accès à l'enseignement supérieur des plus modestes (diminution des disparités d'investissement entre formations, création de places supplémentaires, accroissement de l'offre de logements conventionnés pour les étudiants les plus modestes, etc.). De plus, le soutien financier aux étudiants les plus précaires est à renforcer. Enfin, l'objectif de l'égalité des chances doit être pleinement pris en compte dans les mécanismes d'orientation scolaire.

Prendre en compte les enjeux des publics spécifiques

Recommandation 12 – Dans les 9,3 millions de personnes pauvres (en 2020) se trouvent des groupes spécifiques : les femmes isolées, les femmes victimes de violence, les sortants de prison, les personnes qui résident en hébergement d'urgence, etc., qui appellent des politiques dédiées en complément des politiques universalistes. Ils pourraient dans une prochaine Stratégie de lutte contre la pauvreté faire l'objet de mesures orientées vers les problèmes particuliers qu'ils rencontrent.

Déployer pleinement la Stratégie dans les Outre-mer

Recommandation 13 – La Stratégie ne fait pas l'objet d'un suivi différencié dans les Outre-mer, où se trouvent pourtant les départements français les plus pauvres et où résidait un quart des personnes en situation de grande pauvreté en 2018 selon l'Insee. De plus, les données relatives à l'évolution de la pauvreté dans ces territoires ne sont actuellement pas mises à jour de manière régulière. Une attention particulière devrait être apportée à ces territoires en matière de lutte contre la pauvreté, et tout particulièrement de la grande pauvreté. Il faut mieux intégrer les DOM à la Stratégie et prévoir des mesures complémentaires spécifiques pour Mayotte.

Thème 3 – Assurer un déploiement local adapté aux territoires dans une logique partenariale et participative

Améliorer la gouvernance territoriale de la Stratégie

Recommandation 14 – S'il est reconnu que les commissaires ont un apport non négligeable, l'Igas souligne dans son rapport d'évaluation de la contractualisation que la gouvernance territoriale de la Stratégie est perfectible. Les principales réserves émises à l'égard du réseau des commissaires tiennent à un positionnement encore incertain.

¹ Fack G. et Huillery É. (2021), « Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 68, décembre.

Est évoqué un risque de double administration du fait de la coexistence de deux réseaux, avec, chacun, leur logique et leur temporalité propres. Se trouvent ainsi d'un côté le réseau de la DIPLP et des commissaires au niveau régional (et non départemental), et de l'autre celui des administrations centrales (DGCS, DGEFP), des préfets, et des services déconcentrés d'autre part. Pour le comité, ce risque de double administration ne peut être ignoré et appelle à une clarification des rôles.

Le positionnement des commissaires au niveau régional plutôt que départemental est aussi à questionner, en particulier dans les grandes régions. Leurs liens avec les agences régionales de santé, la Cnaf, Pôle emploi, l'Éducation nationale doivent être renforcés afin d'améliorer la mise en œuvre de la Stratégie et de favoriser l'accès aux services publics, la lutte contre le non-recours et l'aller-vers dans tous les territoires.

Aller vers une contractualisation plus souple et plus responsabilisante

Recommandation 15 – Si la contractualisation peut apparaître comme une forme de recentralisation, elle semble avoir été globalement bien acceptée dans le cadre de la Stratégie et ne paraît pas à remettre en cause dans son principe comme cadre de partenariat entre État et départements. Sa pertinence apparaît en revanche moins assurée dans ce domaine pour les relations avec les régions et les métropoles (voir *infra*).

Un nouvel équilibre pourrait cependant être trouvé entre les mesures socles obligatoires et les mesures que les départements sont libres de choisir, à l'image de la contractualisation sur la protection de l'enfance, qui concilie des objectifs prioritaires au niveau national et les déclinaisons territoriales laissant plus de places aux mesures d'initiatives départementales¹. La contractualisation de la Stratégie pourrait s'en inspirer. Les initiatives financées par les départements pourraient être rendues plus visibles par l'État et leurs effets évalués.

Pour que la contractualisation fonctionne, il faudra veiller à une répartition claire des compétences et à la disponibilité d'un système d'information permettant d'avoir redevabilité, comparabilité et évaluation.

Encourager davantage la participation des personnes concernées

Recommandation 16 – La participation des personnes concernées à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques sociales était un enjeu fort de la Stratégie. L'objectif de 50 % de personnes concernées dans les groupes de travail est loin d'être atteint. La crise sanitaire et l'arrêt des consultations qui en a résulté expliquent seulement en partie cette situation. L'objectif était sans doute trop ambitieux d'une part, et les moyens insuffisants

¹ Les mesures départementales représentent ainsi environ 50 % des mesures « Protection de l'enfance », contre 10 à 15 % seulement pour les conventions en matière de pauvreté.

d'autre part. Pour le comité, les personnes concernées doivent continuer à être associées à la mise en œuvre de la Stratégie au niveau local, comme national. Il faut cependant veiller à ce que les conditions matérielles et organisationnelles de la participation soient garanties.

Thème 4 – Se doter des moyens de suivre et d'évaluer

Assurer le suivi de la mise en œuvre

Recommandation 17 – Il faut clarifier et quantifier les objectifs. Le comité d'évaluation a fait face à des difficultés importantes dans l'exercice de sa mission du fait de l'absence d'objectifs globaux de la Stratégie et d'objectifs clairement définis et quantifiés pour plusieurs des 35 mesures.

Pour le comité d'évaluation, l'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté doit permettre de déterminer si les objectifs initialement fixés ont bien été atteints et si les effets produits étaient bien ceux escomptés. Pour qu'un tel travail puisse être réalisé, il est nécessaire que les objectifs des politiques évaluées soient, dès la conception de ces dernières, clairement définis et que chacun des objectifs soit assorti d'une cible quantifiée. Cette définition précise des objectifs visés ne doit pas concerner que les objectifs intermédiaires (les actions à mettre en œuvre), mais également les objectifs finaux (les impacts de la mise en œuvre de ces actions) des mesures.

Recommandation 18 – Il est nécessaire de construire et d'alimenter un document de suivi budgétaire et de mise en œuvre de la Stratégie. La mise en place d'un tableau de bord national et territorial dès le début de la mise en œuvre de la suite de la Stratégie et un suivi régulier et précis de l'état d'avancement de la mise en œuvre, à partir des éléments budgétaires qui auront été définis pour chaque mesure, sont également indispensables pour disposer d'une vision claire et précise du déploiement de la Stratégie.

Le comité a rencontré des difficultés importantes pour assurer un suivi de l'exécution budgétaire de la Stratégie, en raison du grand nombre de programmes budgétaires qu'elle mobilise, de la multiplicité des porteurs des mesures couvertes par la Stratégie et de l'absence d'un suivi normé national. Le budget alloué et dépensé pour chaque mesure devrait pouvoir être suivi précisément et annuellement. Le comité recommande donc de prévoir un document de suivi budgétaire et de mise en œuvre unique et normé (jaune ou rapport annuel au Parlement).

Recommandation 19 – Il convient de définir dès le départ les conditions d'une évaluation efficace. L'évaluation doit ainsi être anticipée. Le comité d'évaluation n'a été mis en place qu'en 2019, un an après le lancement de la Stratégie. De plus, nombre de données nécessaires pour évaluer les effets des mesures de la Stratégie ne sont pas disponibles car non collectées. L'évaluation doit être prévue dès la conception de la future Stratégie et le

système d'information permettant de recueillir au fil de l'eau les données doit être mis en place dès son lancement.

Le comité recommande également la mise en place sans attendre d'un groupe de travail avec les producteurs de données pour assurer la production des données et des indicateurs nécessaires à l'évaluation de la Stratégie. Doivent être envisagés une évolution des systèmes d'information, la conception de nouvelles enquêtes ou l'ajout de modules dans les enquêtes existantes et l'appariement de données (notamment administratives).

Recommandation 20 – Les systèmes d'information départementaux sont confrontés à trois grands problèmes :

- un manque d'efficacité lié à des systèmes mal adaptés aux usages des travailleurs sociaux (il s'agit majoritairement de logiciels de suivi administratif plutôt que de suivi de parcours des usagers) ;
- une gestion de la relation usager globalement peu performante (télé-services peu développés, chaînes de dématérialisation incomplètes, récupération des données sociales ou fiscales limitée, etc.) ;
- une problème global d'administration des données lié à un manque d'homogénéité et d'interopérabilité des systèmes d'information.

Le comité estime qu'une amélioration des systèmes d'information des départements est souhaitable dans ces trois domaines afin de renforcer l'efficacité de l'action sociale, faciliter la vie des usagers et disposer des données nécessaires à l'évaluation des politiques publiques.

Le comité encourage un dialogue stratégique entre l'État et les départements sur le développement, le financement et les objectifs des systèmes d'information tenant compte de l'ensemble des problèmes précédemment mentionnés. Comme il l'avait indiqué dans son précédent rapport, le comité recommande, pour le suivi et l'évaluation des mesures, que soit rapidement mis en place un plan national visant l'harmonisation, l'amélioration et l'interopérabilité des systèmes d'information des départements en matière d'insertion, à l'image des évolutions en cours dans le domaine de l'autonomie, avec pour objectif principal la remontée de données.

Garantir les conditions de l'évaluation

Recommandation 21 – Il faut dédier spécifiquement des moyens à l'évaluation et prévoir un budget pour l'évaluation. Il permettra de financer à la fois des études scientifiques et l'évolution des systèmes d'information des producteurs de données mentionnés *supra* pour que soient recueillies et produites les données et les indicateurs nécessaires à l'évaluation. Comme l'a déjà proposé le comité, l'évaluation pourrait être financée en réservant dans le financement de chaque mesure qui peut faire l'objet d'une évaluation, 1 % ou 0,5 % du montant qui lui est alloué pour son évaluation. Ce budget devrait être affiché clairement, comme cela a été le cas

pour l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences (PIC). Par ailleurs, le comité recommande que pour toutes les évaluations d'impact de politiques sociales, un effort soit fait pour connaître les effets sur les plus précaires.

Recommandation 22 – Les outils d'évaluation des politiques d'« investissement social » doivent être développés. La Stratégie s'inscrit dans une logique d'« investissement social », qui repose sur l'idée que les sommes dépensées aujourd'hui peuvent engendrer des bénéfices monétaires et sociaux, parfois à court terme mais aussi (et surtout) dans un futur plus lointain.

Le comité d'évaluation souligne l'importance d'apprécier l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté. Cela implique de mettre en œuvre des évaluations qui mesurent l'ensemble des bénéfices (directs et indirects, à court terme et à long terme, pour les bénéficiaires directs et indirects) des politiques mises en place et qui les mettent en regard de leurs coûts. En effet, la crédibilité de ce concept et la possibilité de le traduire opérationnellement dépendent fortement de l'existence de travaux académiques mesurant de façon rigoureuse les rendements de l'investissement social. Ceci suppose plusieurs types de travaux : l'attribution de valeurs monétaires aux différents effets des politiques (coûts et bénéfices, dépenses induites et évitées) ; la diffusion des méthodes d'analyse coûts-bénéfices dans le domaine des politiques sociales et éducatives ; le développement des revues de littérature systématique et des méta-analyses ; l'encouragement des évaluations d'impact de politiques relevant de cette logique d'investissement social, sur la base de l'appariement de données administratives ; et le suivi de bénéficiaires et de non-bénéficiaires des mesures sur longue période. Des moyens doivent être investis pour conduire de tels travaux.

L'OCDE travaille actuellement à partir de données européennes à l'estimation des coûts sociaux évités grâce aux politiques de lutte contre la pauvreté des enfants. Les résultats seront disponibles en septembre 2022. Ces travaux doivent être pris en compte pour la suite de la Stratégie. Les cohortes comme Elfe et Eurocohort sont également essentielles pour la connaissance des trajectoires et doivent être développées.

Recommandation 23 – Il faut promouvoir l'évaluation contrefactuelle. Le comité d'évaluation n'a pas pu mettre en place l'évaluation contrefactuelle souhaitée initialement. L'enjeu ne paraît pas être le manque de moyens mais plutôt la difficulté à assumer la mise en œuvre différenciée de politiques sociales sur des territoires ou pour des groupes de personnes, même de manière temporaire. S'y ajoute le manque d'appétence des responsables politiques, qui souhaitent des résultats rapides pour guider leur action, quand ces évaluations s'inscrivent nécessairement dans le temps long.

Pour qu'une évaluation contrefactuelle rigoureuse puisse être menée, il est nécessaire d'associer une ou des équipes de recherche en amont de la mise en œuvre d'un dispositif, de manière à mettre en place les conditions qui permettront de recueillir des données fiables à la fois sur les bénéficiaires du dispositif et ceux qui n'en bénéficient pas. Le Fonds

d'expérimentation pour la jeunesse est un exemple inspirant en la matière. Son fonctionnement est le suivant : il suscite les initiatives innovantes des acteurs de terrain afin qu'ils les expérimentent sur un temps et une échelle limités, concomitamment à la mise en place d'une évaluation externe du projet et répondant à des exigences scientifiques élevées. L'objectif est d'apporter la preuve de la réussite d'un nouveau programme avant un éventuel essaimage ou une généralisation. L'intérêt de cette démarche est aussi de mettre en place des politiques publiques fondées sur la preuve.

Recommandation 24 – L'efficacité de l'accompagnement doit être évaluée. La Stratégie consacrait l'accompagnement (des jeunes ainsi que celui des bénéficiaires des minima sociaux) comme l'instrument principal de l'insertion professionnelle et par extension de la sortie de la pauvreté. S'il peut être globalement considéré que l'effet de l'accompagnement sur les parcours individuels vers l'emploi est positif¹, le comité tient à rappeler que cet effet dépend de la nature de l'accompagnement proposé, du public et de son éloignement vis-à-vis de l'emploi.

Ces constats conduisent le comité à rappeler qu'il est essentiel de systématiquement évaluer les programmes d'accompagnement au regard de :

- leurs effets en matière d'accès à l'emploi de ses bénéficiaires et sur le niveau global de retour à l'emploi ;
- leurs effets autres que sur le retour à l'emploi, notamment en matière d'accès aux droits et d'effets psycho-sociaux pour ses bénéficiaires.

Le tout en portant une attention particulière aux personnes les plus éloignées de l'emploi, qui peuvent être plus difficiles à atteindre et pour qui le renforcement de la logique de droits et devoirs privilégiée dans l'accompagnement (SPIE, CEJ) peut s'avérer le plus contraignant.

La mise en place du Contrat d'engagement jeune le 1^{er} mars 2022 constitue une occasion pour mettre en pratique cette recommandation. Si les conditions de sa mise en œuvre sur tout le territoire ne permettent pas de mener une évaluation quantitative optimale que garantit le recours aux expérimentations (voir recommandation 23), le comité appelle de ses vœux une évaluation scientifique intégrant l'évaluation de l'effet du dispositif sur les plus éloignés de l'emploi et la dimension qualitative de l'accompagnement. Par ailleurs, considérant qu'il s'agit d'une garantie de qualité, le comité propose que des acteurs autonomes de l'administration puissent y être associés. La commission insertion du Conseil d'orientation de la jeunesse (COJ), qui s'est vu confier une mission de suivi de la mise en œuvre du dispositif et qui réunit de nombreux acteurs du champ et des personnes concernées, pourrait par exemple en être partie prenante.

¹ Une note rédigée par la Dares présentant cette « chaîne de causalité » était intégrée en complément 8 du [rapport 2021](#) du comité. Un résumé en est proposé dans le complément 13.



ANNEXES



ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION

France Stratégie
Courrier arrivé le : 25/10/18
N° : 210



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Le Ministre

Paris, le 15.10.2018

Monsieur le Commissaire général, *cher Gilles,*

Le Président de la République a annoncé, le 17 octobre 2017, une grande concertation pour élaborer une nouvelle stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté à destination des enfants et des jeunes. Parce que la lutte contre la pauvreté doit s'inscrire dans une logique d'investissement social et d'égalité des chances, mais aussi parce que la pauvreté touche particulièrement ces publics, cette approche prendra comme point d'entrée la situation des enfants et des jeunes. Mais elle s'inscrira dans une approche plus globale, visant à prévenir les fragilités susceptibles de toucher toutes les personnes et à engager la réduction de la pauvreté et le renforcement de l'inclusion sociale sur toute la durée du quinquennat.

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté introduira ainsi une double inflexion. En premier lieu, elle repose sur un changement de paradigme, en ciblant les personnes les plus touchées et en faisant des enfants et des jeunes une priorité, afin d'éviter que les enfants pauvres d'aujourd'hui deviennent les adultes pauvres de demain. En second lieu, elle veut mobiliser une logique de prévention et d'investissement social en modifiant les modalités d'intervention publique, davantage tournées vers l'amont et fondées sur l'accompagnement des personnes tout au long de leurs parcours. Cela suppose d'intervenir dès la petite enfance, en assurant un continuum d'accompagnement éducatif et social de l'enfance jusqu'au jeune adulte autonome par le travail, puisque le risque de pauvreté est largement fonction, en France, de l'âge et du niveau de formation.

Durant la phase de concertation, nous avons installé un Conseil scientifique. Celui-ci aura trois missions, au cours des années à venir, pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté et veiller à son efficacité :

- la première consiste en un rôle d'appui et d'expertise quant aux politiques de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes tout au long du mandat ;
- la seconde mission a trait au suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Elle s'appuiera sur un pilotage renouvelé et une méthode ouverte de coordination adossée à des indicateurs visant à mesurer l'atteinte de chaque objectif. Le conseil a d'ores et déjà défini un tableau de bord des indicateurs de la pauvreté. En opportunité, il pourra initier des évaluations d'impact sur des mesures ciblées de la stratégie ;
- la troisième mission est un soutien au pilotage du « fonds d'investissement social » qui aura vocation à financer des appels à projets, selon la méthode des investissements d'avenir.

Monsieur Gilles de MARGERIE
Commissaire général
France Stratégie
20 avenue de Ségur
TSA 90725
75334 PARIS CEDEX 07

2

Parallèlement, je souhaite confier l'évaluation ex post de la stratégie à France Stratégie. La diversité des mesures qui seront élaborées et mises en œuvre dans le cadre de la stratégie nationale appelle à assurer une évaluation de ses effets, de façon large et transversale, à partir d'une délimitation de quelques grands axes structurants (petite enfance, jeunesse, accompagnement, réforme des prestations sociales, travail social, contractualisation territoriale). L'évaluation s'appuiera sur les méthodes scientifiques les plus pertinentes. Elle pourra également s'appuyer sur les résultats issus du tableau de bord de suivi de la stratégie.

France Stratégie mettra en place un comité d'évaluation composé d'une dizaine de personnalités reconnues issues du monde académique et de la société civile.

Le premier travail consistera à établir les méthodes permettant de mesurer l'atteinte des objectifs fixés par la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Ce travail donnera lieu à un rapport exposant les grands axes de la démarche et présentant les grandes phases du calendrier des travaux à mener. Je souhaite qu'il me soit remis au cours du deuxième semestre 2019.

Dans une seconde étape, qui pourra se prolonger au-delà de l'échéance finale de la stratégie prévue en 2022, la mise en œuvre de l'évaluation proprement dite mobilisera des équipes scientifiques reconnues sur le plan académique et combinera une approche quantitative de la mesure de l'impact de la stratégie nationale avec une approche plus qualitative, visant notamment à comprendre et analyser les modalités d'appropriation et de mise en œuvre de la Stratégie par les principaux acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, y compris les personnes accompagnées ou accueillies. Elle fera l'objet de restitutions intermédiaires tout au long de la mise en œuvre de la stratégie.

L'évaluation conduite par France Stratégie conduira ainsi à quantifier, à comprendre et à valoriser les impacts des politiques publiques de prévention et de lutte contre la pauvreté en établissant mieux la nature des retours attendus en termes de bénéfices pour les personnes et pour la société dans son ensemble.

Je vous prie de croire, Monsieur le Commissaire général, en l'assurance de ma sincère considération.

Bien amicalement



Agnès BUZYN



ANNEXE 2

COMPOSITION DU COMITÉ D'ÉVALUATION

Président

Louis Schweitzer

Rapporteure

Marine de Montaignac, cheffe de projet, France Stratégie

Responsables associatifs

Patrick Doutreligne, président de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniopss)

Véronique Fayet, présidente du Secours catholique-Caritas France

Marie-Aleth Grard, présidente d'ATD Quart-Monde

Personnalités qualifiées

Carine Chevrier, conseillère d'État

Emmanuel Gagneux, directeur général adjoint délégué aux politiques sociales de l'Oise

Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental de la Gironde

Chercheurs / universitaires

Membres du conseil scientifique de la Stratégie pauvreté

Nicolas Duvoux, professeur de sociologie à l'université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis

Élise Huillery, professeure d'économie à l'université Paris-Dauphine

Chercheurs hors conseil scientifique

Bea Cantillon, professeure de politique sociale à l'université d'Anvers

Agnès Florin, professeur émérite de psychologie de l'enfant et de l'éducation à l'université de Nantes

Anne Fretel, maître de conférences en économie à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Olivier Thévenon, chef de l'unité sur le bien-être des enfants au Centre de l'OCDE pour le bien-être, l'inclusion, la soutenabilité et l'égalité des chances (WISE)

Sont associés au comité les principaux services statistiques concernés par la Stratégie :

- Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)
- ministère du Travail
- ministère de l'Éducation nationale
- ministère des Solidarités et de la Santé
- Institut national d'études démographiques (Ined)
- Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)
- Institut national de la jeunesse et de l'éducation (INJEP)
- Pôle emploi
- Commissariat général au développement durable (CGDD)



ANNEXE 3

PERSONNES AUDITIONNÉES

Présidents et dirigeants des grandes associations de lutte contre la pauvreté

- **Manuel Domergue**, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre, le 16 mars 2022
- **Pascal Brice**, président de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), le 18 mars 2022
- **Patrice Douret**, président des Restos du Cœur et **Louis Cantuel**, responsable du pôle institutionnel et stratégique des Restos du Cœur, le 18 mars 2022
- **Henriette Steinberg**, secrétaire générale du Secours populaire français, le 22 mars 2022
- **Yann Lasnier**, délégué général des Petits Frères des pauvres, le 23 mars 2022
- **Marie-Aleth Gard**, présidente d'ATD Quart Monde et **Dominique Vienne**, membre du pôle politique d'ATD Quart Monde, le 24 mars 2022
- **Thierry Couvert-Leroy**, délégué national Enfants & Famille et Lutte contre les exclusions de la Croix-Rouge et **Gaëlle Nerbard**, directrice nationale Outre-mer de la Croix-Rouge, le 6 avril 2022
- **Jean-François Maruszczyk**, directeur général d'Emmaüs France, le 6 avril 2022
- **Anne Duthilleul**, vice-présidente du Secours catholique-Caritas France et **Delphine Bonjour**, responsable du département Relations institutionnelles et Accès aux droits du Secours catholique-Caritas France, le 26 avril 2022
- **Henry Masson**, président de la Cimade, le 27 avril 2022

Volet « Gouvernance » (rencontres en bilatérale avec le président du comité d'évaluation)

- **Marion Marty** et **Thierry Paux**, inspecteurs des affaires sociales, le 24 septembre 2021
- **Stéphane Troussel**, président du conseil départemental de Seine-Saint-Denis, le 2 février 2022
- **Jean-Yves Douchez**, commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Centre-Val-de-Loire, le 7 février 2022
- **Jean-François Dutertre**, directeur régional de l'économie, du travail, de l'emploi, et des solidarités du Grand Est et **Véronique Fages**, directrice régionale adjointe en charge de la solidarité du Grand Est, le 7 février 2022
- **Vincent Leprevost**, directeur départemental du travail, de l'emploi, des solidarités et de la protection des populations d'Eure-et-Loir, le 14 février 2022
- **Sophie Dumesnil**, directrice régionale déléguée de la Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités de Normandie et **Cyrille Tellart**, directeur régional adjoint, pôle Entreprises, Emploi, Solidarités de Normandie, le 18 février 2022
- **Joëlle Chenet**, commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 2 mars 2022
- **Cécilie Cristia-Leroy**, commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Auvergne-Rhône-Alpes, le 2 mars 2022
- **Étienne Stoskopf**, préfet des Pyrénées-Orientales, le 2 mars 2022
- **Didier Martin**, préfet des Pays de la Loire et **Anne Postic**, commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Pays de la Loire, le 7 mars 2022
- **Céline Gisbert**, responsable du département Politiques transversales de la Direction départementale du travail, de l'emploi, des solidarités et de la protection des populations de Haute-Savoie et **Béatrice Laur**, chargée de mission Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté de la Direction départementale du travail, de l'emploi, des solidarités et de la protection des populations de Haute-Savoie, le 9 mars 2022
- **Virginie Darpheuille**, préfète de la Creuse, le 15 mars 2022
- **Jennifer Salles-Barbosa**, présidente de la commission Lutte contre les inégalités, Solidarités, Défense des droits des femmes du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 11 avril 2022

Sur les différentes thématiques

Thématique « Petite enfance et éducation »

- **Michel Villac**, président du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, et président du Conseil de la famille et **Sylviane Giampino**, vice-présidente du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge et présidente du Conseil de l'enfance et de l'adolescence, le 29 mars 2022

Thématique « Santé »

- **Pierre Lombrail**, professeur des universités, praticien hospitalier et président de la commission spécialisée prévention de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie d'Île-de-France, le 2 mai 2022

Thématique « Accompagnement, formation et emploi »

- **Jean-Benoît Dujol**, directeur de projet à l'administration centrale des ministères sociaux en charge du CEJ, le 15 février 2022
- **Pascale d'Artois**, présidente de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes, le 17 février 2022
- **Jean-Claude Barbier**, président du groupe de travail « Accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle » du Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE), le 3 mars 2022
- **Laurent Grandguillaume**, président de l'association Territoires zéro chômeur de longue durée, le 8 avril 2022

Représentants de syndicats

- **Serge Legagnoa**, secrétaire confédéral de Force ouvrière (FO), le 1^{er} février 2022
- **Marylise Léon**, secrétaire générale adjointe de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) et **Chantal Richard**, secrétaire confédérale, le 1^{er} février 2022
- **Cyril Chabanier**, président confédéral de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), le 15 février 2022
- **Fabrice Angei**, secrétaire confédéral de la Confédération générale du travail (CGT) et **Déborah Blicq**, animatrice de l'espace revendicatif de la CGT, le 16 février 2022
- **Maya Atig**, directrice générale de la Fédération bancaire française et présidente du comité inclusion par l'emploi du Mouvement des entreprises de France (Medef), le 16 février 2022
- **Dominique du Paty**, présidente de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) en charge de l'inclusion et **Gwendoline Delamare-Deboutteville**, responsable des affaires sociales de la CPME, le 18 février 2022

- **Pierre Burban**, secrétaire général de l'Union des entreprises de proximité (U2P) et **Christian Pineau**, chef du service Protection sociale et Relations du travail de l'U2P, le 24 février 2022

Thématique « Logement »

- **Emmanuelle Cosse**, présidente de l'Union sociale pour l'habitat, le 7 février 2022
- **Jean-Louis Ervoes**, directeur général de 13 Habitat, le 7 mars 2022

Thématique « Droits sociaux »

- **Guillaume Clédière**, directeur du programme « France Services » à l'Agence nationale de la cohésion des territoires, le 21 mars 2022
- **Claire Hédon**, Défenseure des droits, le 24 mars 2022
- **Anne Troadec**, présidente de l'Association nationale des directeurs de l'action sociale et de santé (Andass) et **Catherine Paul-Hardouin**, secrétaire générale de l'Andass, le 25 mars 2022
- **Mathieu Klein**, président du Haut Conseil du travail social, le 13 avril 2022

Rencontres bilatérales réalisées

Délégations interministérielles

Délégation à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

- **Marine Jeantet**, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, le 18 janvier 2022

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

- **Sylvain Mathieu**, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, le 15 mars 2022

Directeurs d'administrations centrales

- **François Adam**, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), le 11 avril 2022
- **Virginie Lasserre**, directrice générale de la cohésion sociale (DGCS), le 20 avril 2022
- **Bruno Lucas**, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), le 20 avril 2022
- **Étienne Champion**, secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, le 22 avril 2022
- **Édouard Geffray**, directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO), le 25 avril 2022
- **Sophie Brocas**, directrice générale des Outre-mer (DGOM), le 28 avril 2022

Directeurs des administrations statistiques

- **Fabienne Rosenwald**, directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) au ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, le 1^{er} février 2022
- **Fabrice Lenglard**, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) au ministère des Solidarités et de la Santé, le 2 février 2022
- **Magda Tomasini**, directrice de l'Institut national d'études démographiques (Ined), le 3 février 2022
- **Michel Houdebine**, directeur de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) au ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, le 7 février 2022
- **Nicolas Grivel**, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), le 9 février 2022
- **Béatrice Sédillot**, cheffe du service des données et études statistiques au Commissariat général au développement durable (CDGG) du ministère de la Transition écologique, le 9 février 2022
- **Cyril Nouveau**, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle emploi, le 16 février 2022
- **Augustin Vicard**, directeur de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) au ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, le 16 février 2022

Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

- **Fiona Lazaar**, présidente du Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE), le 19 janvier 2022



ANNEXE 4

LES 35 MESURES DE LA STRATÉGIE NATIONALE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté compte 35 mesures réunies en cinq grandes thématiques.

Le suivi et l'évaluation de ces mesures font l'objet d'un volume distinct du rapport, également disponible sur le site de France Stratégie : voir [Les 35 mesures. Suivi et évaluation 2022](#).

1. Thématique « Petite enfance et éducation »

1.1. Développer les modes d'accueil de la petite enfance, notamment dans les territoires fragiles avec la création d'un bonus « Territoires » permettant de diminuer à moins de 10 % le reste à charge des communes.

1.2. Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant (bonus « Mixité »).

1.3. Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places de crèches.

1.4. Un plan de formation et un nouveau référentiel pour 600 000 professionnels de la petite enfance afin de favoriser le développement de l'enfant et l'apprentissage du langage avant l'entrée à l'école maternelle.

1.5. 300 crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) créées d'ici 2020.

1.6. Soutenir les collectivités dans 60 quartiers prioritaires avec deux adultes par classe de maternelle (un agent territorial spécialisé des écoles maternelles et un enseignant).

1.7. Une alimentation équilibrée pour tous : des tarifs de cantines plus accessibles.

1.8. Une alimentation équilibrée pour tous : des petits déjeuners dans les territoires fragiles.

1.9. Une alimentation équilibrée pour tous : des programmes d'accès à l'alimentation infantile (le programme « Malin »).

1.10. Renforcer les missions des PMI sur l'accès à la santé et l'appui de la médecine de ville aux missions de la santé scolaire, dans le cadre du parcours de santé des enfants de 0 à 6 ans.

2. Thématique « Santé »

2.1. Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé.

2.2. Renouveler automatiquement la CMU-c pour les allocataires du RSA.

2.3. Créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV.

2.4. Accompagner le « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire.

2.5. Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé : 1 450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les lits d'accueil médicalisé (LAM) et lits halte soins santé (LHSS) ; 1 200 places supplémentaires pour les appartements de coordination thérapeutique (ACT), soit une augmentation de 25 % de l'Ondam spécifique.

3. Thématique « Accompagnement, formation et emploi »

3.1. Une obligation de formation jusqu'à 18 ans, reposant à la fois sur le jeune décrocheur et sur les pouvoirs publics (notamment les missions locales).

3.2. Plus de 100 millions d'euros consacrés à des solutions d'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes en complément d'une extension de la Garantie jeunes (500 000 bénéficiaires entre 2018 et 2022).

3.3. Repérer, renouer le dialogue et (re)mobiliser les jeunes en risque d'exclusion pour les amener vers un parcours d'accompagnement et de formation : appels à projets et financement complémentaire pérenne des points accueil écoute jeunes et associations de prévention spécialisées.

3.4. Des expérimentations dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences pour diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes.

3.5. Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance.

3.6. Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an.

3.7. 100 000 salariés supplémentaires accueillis dans le secteur de l'insertion par l'activité économique pour favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus fragiles.

3.8. Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertion : renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée

avec les départements de réaliser sous un mois l'instruction de la demande et l'orientation de tout nouveau bénéficiaire.

3.9. Essaimer les expérimentations évaluées positivement pour les personnes les plus fragiles pour 70 millions d'euros : « Territoires zéro chômeur de longue durée », Convergence, TAPAJ (travail alternatif payé à la journée) et SEVE (médiation active vers l'emploi).

3.10. Mobiliser les entreprises contre la pauvreté.

4. Thématique « Logement »

4.1. Des maraudes mixtes État/département, spécialisées dans la protection de l'enfance, pour aller vers les familles avec enfants dans la rue et faire cesser la mendicité des enfants.

4.2. Déploiement d'un référentiel sur l'hébergement des familles avec enfants et 125 millions d'euros consacrés au développement et à l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement afin d'adapter l'offre aux besoins des familles avec enfants.

4.3. Renforcer la prévention des expulsions, dans le cadre du plan « Logement d'abord ».

5. Thématique « Droits sociaux »

5.1. Aller vers un revenu universel d'activité qui se substitue au maquis des prestations.

5.2. Revaloriser la prime d'activité.

5.3. Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges d'informations entre acteurs, en rendant automatique les démarches et en favorisant un paiement au juste droit, généraliser le *datamining* pour le repérage des bénéficiaires potentiels.

5.4. Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux (généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation « Territoires zéro non-recours », coffre-fort numérique).

5.5. Un travail social rénové sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours.

5.6. Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires.

5.7. Prévenir et lutter contre le surendettement : déploiement de 400 « Points conseil budget » sur l'ensemble du territoire et introduction d'un plafonnement des frais bancaires.



ANNEXE 5

LISTE DES COMPLÉMENTS AU RAPPORT

Le *Rapport 2022* du comité d'évaluation de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté comprend – outre le rapport lui-même et un volume consacré au suivi détaillé des mesures (voir annexe 4) – un volume rassemblant un certain nombre de compléments dont on trouvera la liste ci-dessous. Le volume *Compléments au rapport 2022* est également disponible sur le site de France Stratégie.

Complément 1 – Budget de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

Complément 2 – Suivi des indicateurs sur les grandes thématiques de la Stratégie

Complément 3 – Le plan « Logement d'abord » 2018-2022 : éléments de suivi et d'évaluation

Complément 4 – Le Plan d'investissement dans les compétences : contenu et programme d'évaluation en lien avec la Stratégie

Complément 5 – Modalités de consultation du 5^e collège du CNLE et du panel citoyen

Complément 6 – Avis du 5^e collège du CNLE

Complément 7 – Avis du panel citoyen

Complément 8 – Les données mobilisables pour l'évaluation de la Stratégie

Complément 9 – Note sur la situation des jeunes sur le marché du travail pendant la crise sanitaire (Dares)

Complément 10 – Note sur la pauvreté en France (Insee)

Complément 11 – Projet d'évaluation de l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur l'emploi et la pauvreté : présentation (IPP)

Complément 12 – Évaluation du volet « Gouvernance » de la Stratégie : contribution de la recherche à la démarche évaluative (Arènes)

Complément 13 – Synthèse des travaux sur les effets attendus des mesures « Accueil de la petite enfance », « Accompagnement » et « Santé » de la Stratégie sur la pauvreté



ANNEXE 6

SIGLES ET ACRONYMES

AAH	Allocation aux adultes handicapés
AAP	Appel à projets
ACS	Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé
ACT	Appartement de coordination thérapeutique
AFPA	Agence nationale pour la formation professionnelle
AME	Aide médicale de l'État
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
Anah	Agence nationale de l'habitat
ANSA	Agence nouvelle des solidarités actives
APL	Aide personnalisée au logement
APS	Association de prévention spécialisée
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASP	Agence de services et de paiement
ASS	Allocation de solidarité spécifique
AVIP	Crèche à vocation d'insertion professionnelle
BIT	Bureau international du travail
Caf	Caisse d'allocations familiales
CALPAE	Convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi
CAOM	Convention annuelle d'objectifs et de moyens
CDD	Contrat à durée déterminée

CDD-I	Contrat à durée déterminée d'insertion
CEJ	Contrat d'engagement jeune
CER	Contrat d'engagement réciproque
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CMU-c	Couverture maladie universelle complémentaire
Cnaf	Caisse nationale des allocations familiales
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COM	Collectivité d'Outre-mer
COJ	Conseil d'orientation des politiques de jeunesse
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
Crédoc	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSS	Complémentaire santé solidarité
DALO	Droit au logement opposable
Dares	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DAT	Dotation d'action territoriale
DEETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGOM	Direction générale des Outre-mer
Dihal	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DIPLP	Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté
Drees	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DOM	Département d'Outre-mer
DSER	Direction des statistiques, de l'évaluation et de la recherche
DSS	Direction de la sécurité sociale

E2C	École de la deuxième chance
EAJE	Établissement d'accueil du jeune enfant
ECAIL	Étude clinique sur l'alimentation infantile
EHESP	École des hautes études en santé publique
ELAP	Étude sur l'accès à l'autonomie des jeunes placés
Elfe	Étude longitudinale française depuis l'enfance
EMILE	Engagés pour la mobilité et l'insertion par le logement et l'emploi
Epide	Établissement pour l'insertion dans l'emploi
ERFS	Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux
ETCLD	Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée
ETP	Équivalent temps plein
ETTI	Entreprise de travail temporaire d'insertion
FNAS	Fonds national d'action sociale
GAD	Garantie d'activité départementale
GJ	Garantie jeunes
HCFEA	Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
HLM	Habitation à loyer modéré
LHSS	Lits halte soins santé
IAE	Insertion par l'activité économique
Igas	Inspection générale des affaires sociales
Ined	Institut national d'études démographiques
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IPP	Institut des politiques publiques
Irdes	Institut de recherche et documentation en économie de la santé
J-PAL	Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab
LAM	Lit d'accueil médicalisé
MSA	Mutualité sociale agricole
NEET	<i>Not in education, employment or training</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
Odenore	Observatoire des non-recours aux droits et services

ONDAM	Objectif national des dépenses d'assurance maladie
PACEA	Parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie
PAEJ	Point accueil et écoute jeunes
PCB	Points conseil budget
PIC	Plan d'investissement dans les compétences
PMI	Protection maternelle et infantile
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PSE	Paris School of Economics
QPV	Quartiers prioritaires de la politique de la ville
QV	Quartiers de veille
REP	Réseau d'éducation prioritaire
RSA	Revenu de solidarité active
RUA	Revenu universel d'activité
SIAE	Structure d'insertion par l'activité économique
SIEI	Système interministériel d'échange d'informations
SILC	<i>Statistics on income and living conditions</i> (enquête)
Smic	Salaires minimum interprofessionnel de croissance
SNDS	Système national des données de santé
SPE	Service public de l'emploi
SPIE	Service public de l'insertion et de l'emploi
TAPAJ	Travail alternatif payé à la journée



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Secrétaire de rédaction

Gladys Caré

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



FRANCE STRATÉGIE



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.



Comité d'évaluation de la stratégie nationale
de prévention et de lutte contre la pauvreté

Juillet 2022

Évaluation

Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

Compléments au rapport 2022



COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE NATIONALE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Compléments au rapport 2022

Président

Louis Schweitzer

Rapporteure

Marine de Montaignac



FRANCE STRATÉGIE

JUILLET 2022



SOMMAIRE

Complément 1 – Budget de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté	5
Complément 2 – Suivi des indicateurs sur les grandes thématiques de la Stratégie	15
Complément 3 – Le plan « Logement d’abord » 2018-2022 : éléments de suivi et d’évaluation	37
Complément 4 – Le Plan d’investissement dans les compétences : contenu et programme d’évaluation en lien avec la Stratégie	45
Complément 5 – Modalités de consultation du 5^e collège du CNLE et du panel citoyen	53
Complément 6 – Avis du 5^e collège du CNLE	59
Complément 7 – Avis du panel citoyen	67
Complément 8 – Les données mobilisables pour l’évaluation de la Stratégie	79
Complément 9 – Note sur la situation des jeunes sur le marché du travail pendant la crise sanitaire (Dares)	89
Complément 10 – Note sur la pauvreté en France (Insee)	97
Complément 11 – Projet d’évaluation de l’impact de la revalorisation de la prime d’activité sur l’emploi et la pauvreté : présentation (IPP)	107
Complément 12 – Évaluation du volet « Gouvernance » de la Stratégie : contribution de la recherche à la démarche évaluative (Arènes)	113
Complément 13 – Synthèse des travaux sur les effets attendus des mesures « Accueil de la petite enfance », « Accompagnement » et « Santé » de la Stratégie sur la pauvreté	121

Le rapport 2022 du comité d'évaluation de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté comprend deux autres volumes. Le premier est le [Rapport 2022](#) proprement dit, le second est consacré au suivi et à l'évaluation de chacune des [35 mesures](#) de la Stratégie. Ces deux volumes sont également disponibles sur le site de France Stratégie.



COMPLÉMENT 1

BUDGET DE LA STRATÉGIE NATIONALE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté telle que présentée le 13 septembre 2018 par le président de la République est structurée en cinq grands engagements auxquels ont été alloués des budgets pour une période de cinq ans. Ces engagements sont : l'égalité des chances dès les premiers pas (engagement 1), la garantie des droits fondamentaux des enfants (engagement 2), un parcours de formation pour tous les jeunes (engagement 3), des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité (engagement 4) et l'accompagnement de tous vers l'emploi (engagement 5).

L'analyse développée ci-dessous consiste à répartir des budgets tels qu'ils ont été annoncés en 2018 par le président de la République et affectés initialement aux engagements de la Stratégie (tableau 1), et à apprécier dans quelle mesure ils ont été tenus au travers des dépenses réalisées. Le tableau 2 présente ainsi, pour chaque ligne budgétaire, le montant alloué initialement, la part dans le budget total, le montant dépensé et le montant dépensé rapporté au budget alloué initialement.

Cette vision complète celle qui est présentée dans la section 1.2 de la Partie 2 du rapport 2022 du comité d'évaluation et qui repose sur une analyse budgétaire des 35 mesures de la Stratégie identifiées par le comité dans le cadre de sa mission d'évaluation. Les 35 mesures couvrent 96,7 % du budget total alloué à la Stratégie. Les 3,3 % restants sont dédiés au Fonds d'appui aux politiques d'insertion et au pilotage de la Stratégie¹. Une table de correspondance permet de passer des engagements aux mesures (tableau 3).

Deux précautions doivent être mentionnées. Premièrement, un certain nombre de données sur les dépenses sont manquantes. Cela n'implique pas pour autant que le budget prévu n'a

¹ Le Fonds d'investissement social initialement prévu n'a pas obtenu le budget dédié et n'a donc pas été mis en place.

pas été dépensé. Cela signifie que le comité n'a pas pu recueillir l'information. Deuxièmement, les montants dépensés sont comparés aux montants tels qu'ils ont été annoncés en 2018. Cela signifie que les modifications de budget qui ont eu lieu en cours de déploiement de la Stratégie n'ont pas été prises en compte¹. Cela implique également que si un budget initialement alloué à un engagement a finalement été dépensé pour financer un autre engagement, cette dépense n'apparaîtra pas dans l'analyse ci-dessous car le montant n'aura pas été affecté à l'engagement pour lequel il était initialement prévu.

1. Un budget qui reflète les priorités de la Stratégie

Le budget initial total alloué à la Stratégie s'élève, pour la période 2019-2022, à 8,8 milliards d'euros répartis en 34 lignes budgétaires² (tableau 1). Avec plus de la moitié (56 %) du budget initial total alloué, l'accès aux droits sociaux (engagement 4) apparaît comme l'engagement majeur de la Stratégie, du fait de la revalorisation de la prime d'activité qui à elle seule représente 44 % du budget initial total alloué. L'objectif d'égalité des chances dès le plus jeune âge (engagement 1) dispose de 14 % du budget total de la Stratégie, soit un peu plus que l'accompagnement pour tous vers l'emploi (engagement 5, 13 %). Les budgets dédiés à la formation des jeunes (engagement 3) et à la garantie des droits fondamentaux des enfants (engagement 2) sont les plus faibles, soit respectivement 5 % et 3 % du budget global de la Stratégie. On peut toutefois noter que les jeunes bénéficient par ailleurs du PIC destiné notamment aux jeunes sans qualification (voir [complément 4](#)). Sur les 13,8 milliards d'euros du PIC, la moitié (6,7 milliards) est ciblée sur les jeunes décrocheurs. Les deux engagements concernant les enfants ont quant à eux été complétés en 2020 par la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance dotée de 80 millions d'euros pour la période 2020-2022.

2. Des informations budgétaires et une exécution budgétaire très hétérogènes

La comparaison des budgets effectivement dépensés aux budgets initialement prévus fournit un état d'avancement de la Stratégie. Toutefois, si les budgets alloués aux différents engagements sont connus, les montants dépensés en 2019, 2020 et 2021 ne sont disponibles que pour 21 des 34 lignes budgétaires, qui représentent les trois quarts (77 %) des crédits

¹ Par exemple, l'analyse ne prend pas en compte l'augmentation de budget de la ligne « Généralisation points conseil budget » pour les années 2021 et 2022, ni la réduction du budget alloué au sous-engagement « Empêcher les sorties sèches de l'Aide sociale à l'enfance ». Le comité d'évaluation a choisi de conserver pour son analyse le périmètre initial de la Stratégie. Le rapport 2022 du comité et les fiches mesures précisent les évolutions dont ont fait l'objet certaines mesures de la Stratégie depuis son lancement (diminution ou hausse des cibles quantitatives à atteindre).

² Ce chiffre diffère de celui figurant dans le rapport 2021 (8,6 milliards d'euros) en raison d'un rectificatif.

prévus sur cette période. Aucun montant dépensé n'est connu pour 12 lignes représentant 23 % des crédits prévus¹. La comparaison qu'il est possible de faire est donc très limitée. Sur la période 2019-2021, pour les 21 lignes budgétaires pour lesquelles on dispose de tous montants dépensés, le budget total alloué s'élève à 4,5 milliards d'euros. Sur la même période et toujours pour les 21 lignes budgétaires, le budget total dépensé atteint 13,2 milliards d'euros. L'écart provient essentiellement de la revalorisation de la prime d'activité pour laquelle ont été dépensés 11,8 milliards d'euros pour un montant initialement prévu de 2,7 milliards d'euros. Cette situation s'explique par la mise en œuvre dès janvier 2019 de l'ensemble de la revalorisation, qui devait initialement s'étaler sur quatre ans, et par un coût supérieur à celui anticipé, du fait notamment de la forte hausse du taux de recours. Sur ce périmètre restreint et hors prime d'activité, soit 20 lignes budgétaires dont le budget prévu représente 31 % du budget total de la Stratégie, les crédits dépensés atteignent 78 % des crédits initialement prévus, soit un montant dépensé de 1,4 milliard d'euros pour un budget alloué de 1,8 milliard.

La disponibilité des données et le niveau d'exécution budgétaire diffèrent fortement selon les engagements. Pour l'engagement 1 « L'égalité des chances dès les premiers pas », on connaît tous les montants annuels dépensés pour les deux lignes qui ont reçu les budgets les plus importants : le sous-engagement 1 « Développer les modes d'accueil de la petite enfance bonus "Territoires" » et le sous-engagement 2 « Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant bonus "Mixité" ». On dispose également d'une information complète pour la « Généralisation points conseil budget » qui fait partie du sous-engagement « Rénover la politique de soutien à la parentalité et déployer les centres sociaux dans les QPV » et pour le sous-engagement 3 « Améliorer la qualité éducative des modes d'accueil des jeunes enfants ». Au total, ces quatre lignes budgétaires représentent 80 % du budget alloué à l'engagement 1 pour 2019-2021. Pour les bonus « Territoires » et « Mixité », ainsi que pour les points conseil budget, le ratio montant dépensé / montant initial alloué pour la période 2019-2021 est supérieur à 50 %. Il excède même 100 % pour le bonus « Territoires ». En revanche, il n'est que de 30 % pour l'amélioration de la qualité des modes d'accueil.

Pour l'engagement 2 « Garantir les droits fondamentaux des enfants au quotidien », on dispose d'informations complètes sur les montants dépensés pour trois lignes budgétaires. Mais elles ne représentent que 39 % du budget alloué à l'engagement 2.

Pour l'engagement 3 « Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes », l'information est complète pour quatre des cinq lignes budgétaires qui représentent 87 % du budget de l'engagement 3. Pour chacune de ces lignes, au moins 75 % du budget alloué a été dépensé. Pour les deux lignes Garantie jeunes et la lutte contre les sorties sèches de l'ASE, les montants dépensés excèdent les montants initialement alloués².

¹ Voir le rapport 2022 du comité d'évaluation sur les difficultés à faire un suivi budgétaire.

² Cela s'explique notamment par la difficulté d'identifier les lignes budgétaires relevant de la Stratégie en propre parmi celles consacrées à des politiques sociales dans leur ensemble.

Pour l'engagement 4 « Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité », on dispose d'une information complète sur les dépenses pour trois lignes budgétaires qui représentent 89 % du budget alloué à l'engagement. Les montants dépensés représentent moins de 50 % du budget alloué sauf pour la ligne « Refonte des minima sociaux, revalorisation de la prime d'activité » pour laquelle le montant total dépensé pour la période 2019-2021 excède de beaucoup le montant alloué (le ratio montant dépense / montant alloué excède 400 %).

Pour l'engagement 5 « Investir dans l'accompagnement de tous vers l'emploi », les montants dépensés sont connus pour deux lignes qui ne représentent que 33 % du budget alloué à la totalité de l'engagement.

Enfin, on dispose de toutes les dépenses pour les « Trois leviers pour transformer notre modèle social ». Le ratio montant dépensé / montant initial alloué pour la période 2019-2021 s'élève à 59 %, avec une disparité entre la formation des travailleurs sociaux (ratio de 36 %) et le « premier accueil inconditionnel » (ratio de 94 %).

Tableau 1 – Budget alloué à la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté lors de son lancement

Stratégie Pauvreté	Budget (en M€)				
	2019	2020	2021	2022	Total
Engagement 1 – L'égalité des chances dès les premiers pas	200	279	324	434	1 236
1. Développer les modes d'accueil de la petite enfance	90	113	138	225	565
2. Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant	76	83	91	101	351
<i>Collectif</i>	68	70	73	76	287
<i>Individuel</i>	8	13	18	25	64
3. Améliorer la qualité éducative des modes d'accueil des jeunes enfants	1	16	16	16	49
4. Rénover la politique de soutien à la parentalité et déployer les centres sociaux dans les QPV	33	67	79	92	271
<i>Centres sociaux dans les QPV</i>	15	42	48	53	158
<i>Généralisation points conseil budget</i>	6	6	6	6	24
<i>Parentalité</i>	12	19	25	33	89
Engagement 2 – Garantir les droits fondamentaux des enfants au quotidien	47	64	75	85	271
5. Mettre un terme aux situations attentatoires aux droits des enfants	22	32	38	43	135
<i>Maraudes mixtes</i>	2	2	3	3	10
<i>Humanisation des centres d'hébergement</i>	20	30	35	40	125
6. Garantir l'accès aux biens et aux services essentiels	25	32	37	42	136
<i>Petits déjeuners à l'école</i>	12	12	12	12	48
<i>Tarifcation sociale cantines</i>	5	10	15	20	50
<i>Extension programme « M'T Dents »</i>	8	10	10	10	38
Engagement 3 – Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes	69	106	123	141	439

Stratégie Pauvreté	Budget (en M€)				
	2019	2020	2021	2022	Total
7. Un parcours de formation garanti jusqu'à 18 ans par une obligation de formation	0	20	20	20	60
8. Garantir l'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes	57	74	91	109	331
<i>PACEA</i>	48	65	82	100	295
<i>PAEJ</i>	4	4	4	4	16
<i>Prévention spécialisée</i>	5	5	5	5	20
9. Empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance	12	12	12	12	48
Engagement 4 – Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité	759	1 157	1 438	1 608	4 962
10. Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux	19	25	25	25	94
<i>Référents de parcours</i>	10	10	10	10	40
<i>Améliorer le renouvellement des droits (automatisation CMU-c BRSA)</i>	9	15	15	15	54
11. Renforcer l'accès à la santé	40	232	313	383	968
<i>Développement de structures relevant de l'ONDAM médico-social (LAM, LHSS, ACT)</i>	40	87	138	178	443
<i>PUMA+</i>		145	175	205	525
12. Refonte des minima sociaux, revalorisation de la prime d'activité	700	900	1 100	1 200	3 900
Engagement 5 – Investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi	96	199	360	481	1 136
13. L'emploi au cœur de tout accompagnement social : garantir le triptyque ressources - accompagnement - emploi	96	199	360	481	1 136
Insertion dans l'emploi	56	108	138	148	450
<i>Appui processus d'orientation</i>	15	15	0	0	30
<i>Appels d'offre garantie d'activité</i>	15	45	90	100	250
<i>Pôle emploi</i>	26	48	48	48	170
Insertion dans l'emploi IAE	35	70	180	270	555
<i>Dont expérimentations</i>	5	21	42	63	131
Trois leviers pour transformer notre modèle social	18	32	32	32	114
14. Une rénovation du travail social : de nouveaux métiers de l'entraide axés sur la présence sur le terrain et l'accès aux droits	16	30	30	30	106
1 ^{er} accueil social inconditionnel	10	10	10	10	40
Travail social (ingénierie et formation)	6	20	20	20	66
15. Gouvernance Pilotage indicateurs contractualisation	2	2	2	2	8
16. Une contractualisation exigeante	0	0	0	0	0
Total	1 181	1 820	2 319	2 669	7 989
FAPI	50	50	50	50	200
Fonds d'investissement social	10	20	30	40	100
Pic Formation IAE	60	60	60	60	240
Pic repérage invisibles	25	25	25	25	100
Total général	1 326	1 975	2 484	2 844	8 629

Source : DIPLP

Tableau 2 – Budget de la Stratégie par engagement

Intitulé de l'engagement	Budget alloué à la Stratégie En millions d'euros						Part dans le budget alloué total 2019-2022 En %	Montant dépensé En millions d'euros				Montant dépensé rapporté au budget initial alloué En %			
	2019	2020	2021	2022	2019- 2021	2019- 2022		2019	2020	2021	2019- 2021	2019	2020	2021	2019- 2021
Engagement 1 – L'égalité des chances dès les premiers pas	200	279	324	434	803	1 237	14	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Développer les modes d'accueil de la petite enfance	90,0	113,0	138,0	225,0	341,0	566,0	6,4	0,7	108,4	271,9	381,0	0,8	95,9	197,1	111,7
Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant bonus « Mixité »	76,0	83,0	91,0	101,0	250,0	351,0	4,0	55,6	53,5	55,7	164,8	73,2	64,5	65,9	65,9
<i>Collectif</i>	68,0	70,0	73,0	76,0	211,0	287,0	3,3	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
<i>Individuel</i>	8,0	13,0	18,0	25,0	39,0	64,0	0,7	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Améliorer la qualité éducative des modes d'accueil des jeunes enfants	1,0	16,0	16,0	16,0	33,0	49,0	0,6	0,0	2,5	7,8	10,3	ND	15,8	48,7	ND
Rénover la politique de soutien à la parentalité et déployer les centres sociaux dans les QPV	33,0	67,0	79,0	92,0	179,0	271,0	3,1	2,2	5,5	7,4	15,1	ND	ND	ND	ND
<i>Centres sociaux dans les QPV</i>	15,0	42,0	48,0	53,0	105,0	158,0	1,8	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
<i>Généralisation points conseil budget</i>	6,0	6,0	6,0	6,0	18,0	24,0	0,3	2,2	5,5	7,4	15,1	36,7	91,5	123,8	84,0
<i>Parentalité</i>	12,0	19,0	25,0	33,0	56,0	89,0	1,0	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Engagement 2 – Garantir les droits fondamentaux des enfants au quotidien	47	64	75	85	186	271	3	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Mettre un terme aux situations attentatoires aux droits des enfants	22,0	32,0	38,0	43,0	92,0	135,0	1,5	1,9	1,7	1,3	4,8	ND	ND	ND	ND
<i>Maraudes mixtes</i>	2,0	2,0	3,0	3,0	7,0	10,0	0,1	1,9	1,7	1,3	4,8	95,0	83,0	41,9	68,8
<i>Humanisation des centres d'hébergement</i>	20,0	30,0	35,0	40,0	85,0	125,0	1,4	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Garantir l'accès aux biens et aux services essentiels	25,0	32,0	37,0	42,0	94,0	136,0	1,5	7,5	3,8	13,0	24,3	25,8	ND	ND	ND
<i>Petits-déjeuners à l'école</i>	12,0	12,0	12,0	12,0	36,0	48,0	0,5	2,3	2,3	7,8	12,4	19,1	19,4	64,7	34,4
<i>Tarifification sociale cantines</i>	5,0	10,0	15,0	20,0	30,0	50,0	0,6	0,2	1,5	5,2	6,9	4,0	15,0	34,7	23,0
<i>Extension programme « M'T Dents »</i>	8,0	10,0	10,0	10,0	28,0	28,0	0,5	5,0	ND	ND	5,0	62,5	ND	ND	ND
Engagement 3 – Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes	69	106	123	141	298	439	5	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Un parcours de formation garanti jusqu'à 18 ans par une obligation de formation	0,0	20,0	20,0	20,0	40,0	60,0	0,7	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Garantir l'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes	57,0	74,0	91,0	109,0	222,0	331,0	3,8	47,8	74,1	123,0	244,9	83,8	100,2	135,1	110,3
<i>PACEA</i>	48,0	65,0	82,0	100,0	195,0	295,0	3,4	40,4	67,1	115,3	222,8	84,1	103,3	140,7	114,3
<i>PAEJ</i>	4,0	4,0	4,0	4,0	12,0	16,0	0,2	3,5	3,7	3,5	10,8	88,1	92,6	88,3	89,6

Complément 1
Budget de la Stratégie nationale de prévention
et de lutte contre la pauvreté

<i>Prévention spécialisée</i>	5,0	5,0	5,0	5,0	15,0	20,0	0,2	3,9	3,3	4,1	11,3	78,0	65,7	82,1	75,3
Empêcher les sorties sèches de l'Aide sociale à l'enfance	12,0	12,0	12,0	12,0	36,0	48,0	0,5	10,0	12,9	15,5	38,4	83,3	107,4	128,9	106,5
Engagement 4 – Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité	759	1 157	1 438	1 608	3 354	4 962	56	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux	19,0	25,0	25,0	25,0	69,0	94,0	1,1	6,0	3,9	3,8	13,7	31,6	15,5	15,2	19,8
<i>Référents parcours</i>	10,0	10,0	10,0	10,0	30,0	40,0	0,5	6,0	3,9	3,8	13,7	60,0	38,8	38,0	45,6
<i>Améliorer le renouvellement des droits (automatisation CMU-BRSA)</i>	9,0	15,0	15,0	15,0	39,0	54,0	0,6	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Renforcer l'accès à la santé	40,0	232,0	313,0	383,0	585,0	968,0	11,0	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
<i>Développement de structures relevant de l'Ondam médico-social (LAM, LHSS, ACT)</i>	40,0	87,0	138,0	178,0	265,0	443,0	5,0	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
<i>PUMA+</i>	0,0	145,0	175,0	205,0	320,0	525,0	6,0	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Refonte des minima sociaux, revalorisation de la prime d'activité	700	900	1 100	1 200	2 700	3 900	44,3	3 900	4 000	3 900	11800	557,1	444,4	354,5	437,0
Engagement 5 – Investir dans l'accompagnement de tous vers l'emploi	96	199	360	481	655	1 136	13	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
L'emploi au cœur de tout accompagnement social : garantir le triptyque ressources-accompagnement-emploi	96,0	199,0	360,0	481,0	655,0	1 136,0	12,9	26,9	53,6	96,4	176,8	28,0	26,9	26,8	27,0
Insertion dans l'emploi	56,0	108,0	138,0	148,0	302,0	450,0	5,1	14,6	37,6	76,6	128,9	26,1	34,9	55,5	42,7
<i>Appui processus d'orientation</i>	15,0	15,0	0,0	0,0	30,0	30,0	0,3	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
<i>Appels d'offre garantie d'activité</i>	15,0	45,0	90,0	100,0	150,0	250,0	2,8	14,6	37,6	76,6	128,9	97,3	83,7	85,1	85,9
<i>Pôle emploi</i>	26,0	48,0	48,0	48,0	122,0	170,0	1,9	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Insertion dans l'emploi IAE	35,0	70,0	180,0	270,0	285,0	555,0	6,3	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Expérimentation	5,0	21,0	42,0	63,0	68,0	131,0	1,5	12,3	15,9	19,7	48,0	246,0	75,8	47,0	70,5
Trois leviers pour transformer notre modèle social	18	32	32	32	82	114	1	11	20	17	48	59	63	54	59
Une rénovation du travail social : de nouveaux métiers de l'entraide axés sur la présence sur le terrain et l'accès aux droits	16,0	30,0	30,0	30,0	76,0	106,0	1,2	9,4	19,4	15,9	44,7	58,8	64,7	53,1	58,9
Premier accueil inconditionnel	10,0	10,0	10,0	10,0	30,0	40,0	0,5	9,4	9,4	9,5	28,3	94,0	94,0	94,5	94,2
Travail social (ingénierie et formation)	6,0	20,0	20,0	20,0	46,0	66,0	0,8	0,0	10,0	6,5	16,5	ND	50,0	32,5	35,9
Gouvernance Pilotage indicateurs contractualisation	2,0	2,0	2,0	2,0	6,0	8,0	0,1	1,2	0,7	1,4	3,4	60,0	37,4	70,8	56,1
Une contractualisation exigeante	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0								
Sous-total	1 189	1 837	2 352	2 781	5 378	8 159	94	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
FAPI	50,0	50,0	50,0	50,0	150,0	200,0	2,3	48,9	3,2	0,6	52,7	97,8	6,3	1,2	35,1
Fonds d'investissement social	10,0	20,0	30,0	40,0	60,0	100,0	1,1	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
PIC Formation IAE	60,0	60,0	60,0	60,0	180,0	240,0	2,7	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
PIC repérage invisibles	25,0	25,0	25,0	25,0	75,0	100,0	1,1	20,0	20,0	60,0	100,0	80,0	80,0	240,0	133,3
Total	1 334	1 992	2 517	2 956	5 843	8 799	100	ND	ND	ND	ND				

Tableau 3 – Correspondance entre les engagements et les mesures

Engagement		Mesure	
N°	Intitulé	N°	Intitulé
Engagement 1 – L'égalité des chances dès les premiers pas			
1	Développer les modes d'accueil de la petite enfance	1.1 +1.5	Développer les modes d'accueil de la petite enfance, notamment dans les territoires fragiles, avec la création d'un bonus « Territoires » permettant de diminuer à moins de 10 % le reste à charge des communes (1.3 ; crédits dédiés) Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places de crèches (1.5 ; pas de crédits dédiés depuis le lancement)
2	Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant bonus « Mixité »	1.2 +	Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant bonus « Mixité »
	<i>Collectif</i>	1.3	300 crèches à vocation d'insertion professionnelle créées d'ici 2020 (1.3 ; pas de crédits dédiés depuis le lancement)
	<i>Individuel</i>		
3	Améliorer la qualité éducative des modes d'accueil des jeunes enfants	1.4	Un plan de formation et un nouveau référentiel pour 600 000 professionnels de la petite enfance afin de favoriser le développement de l'enfant et l'apprentissage du langage avant l'école maternelle
4	Rénover la politique de soutien à la parentalité et déployer les centres sociaux dans les QPV		
	<i>Centres sociaux dans les QPV</i>	5.6	Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires
	<i>Généralisation points conseil budget</i>	5.7	Prévenir et lutter contre le surendettement : déploiement de 400 « Points conseil budget » sur l'ensemble du territoire et introduction d'un plafonnement des frais bancaires
	<i>Parentalité</i>	5.6	Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires
		1.6	Soutenir les collectivités dans 60 quartiers prioritaires avec deux adultes par classe de maternelle (un agent territorial spécialisé des écoles maternelles et un enseignant)
Engagement 2 – Garantir les droits fondamentaux des enfants au quotidien			
5	Mettre un terme aux situations attentatoires aux droits des enfants		
	<i>Maraudes mixtes</i>	4.1	Des maraudes mixtes État/département, spécialisées dans la protection de l'enfance, pour aller vers les familles avec enfants dans la rue et faire cesser la mendicité des enfants
	<i>Humanisation des centres d'hébergement</i>	4.2	Déploiement d'un référentiel sur l'hébergement des familles avec enfants et 125 millions d'euros consacrés au développement et à l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement afin d'adapter l'offre aux besoins des familles avec enfants
		4.3	Renforcer la prévention des expulsions, dans le cadre du plan « Logement d'abord » (pas de crédits au lancement, des crédits actuellement)
6	Garantir l'accès aux biens et aux services essentiels		
	<i>Petits-déjeuners à l'école</i>	1.8	Une alimentation équilibrée pour tous : des petits déjeuners dans les territoires fragiles
	<i>Tarifification sociale cantines</i>	1.7	Une alimentation équilibrée pour tous : des tarifs de cantines plus accessibles
	<i>Extension programme « M'T dents »</i>	1.10	Renforcer les missions des PMI sur l'accès à la santé et l'appui de la médecine de ville aux missions de la santé scolaire, dans le cadre du parcours de santé des enfants de 0 à 6 ans
		1.9	Une alimentation équilibrée pour tous : des programmes d'accès à l'alimentation infantile (le programme « Malin »)

Engagement		Mesure	
N°	Intitulé	N°	Intitulé
Engagement 3 - Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes			
7	Un parcours de formation garanti jusqu'à 18 ans par une obligation de formation	3.1	Une obligation de formation jusqu'à 18 ans, reposant à la fois sur le jeune décrocheur et sur les pouvoirs publics (notamment les missions locales)
8	Garantir l'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes		
	<i>PACEA</i>	3.2 + 3.4	Plus de 100 millions d'euros consacrés à des solutions d'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes en complément d'une extension de la Garantie jeunes (500 000 bénéficiaires entre 2018 et 2022) (3.2) Des expérimentations dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences pour diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes (3.4 ; pas de crédits dédiés depuis le lancement et mesure abandonnée)
	<i>PAEJ</i>	3.3	Repérer, renouer le dialogue et (re)mobiliser les jeunes en risque d'exclusion pour les amener vers un parcours d'accompagnement et de formation : appels à projets et financement complémentaire pérenne des points accueil écoute jeunes et associations de prévention spécialisées
	<i>Prévention spécialisée</i>	3.3	Repérer, renouer le dialogue et (re)mobiliser les jeunes en risque d'exclusion pour les amener vers un parcours d'accompagnement et de formation : appels à projets et financement complémentaire pérenne des points accueil écoute jeunes et associations de prévention spécialisées
9	Empêcher les sorties sèches de l'Aide sociale à l'enfance	3.5	Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance
Engagement 4 – Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité			
10	Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux		
	Référents parcours	5.5	Un travail social rénové sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours
	Améliorer le renouvellement des droits (automatisation CMU-BRSA)	2.2	Renouveler automatiquement la CMU-c pour les allocataires du RSA
		5.3	Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges entre acteurs, en rendant automatique les démarches et en favorisant le paiement au juste droit, généraliser le <i>datamining</i> pour le repérage des bénéficiaires potentiels
11	Renforcer l'accès à la santé		
		2.3	Créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV (pas de crédits dédiés) (pas de crédits au lancement, des crédits actuellement)
	Développement de structures relevant de l'Ondam médico-social (LAM, LHSS, ACT)	2.5	Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé : 1 450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les lits d'accueil médicalisé (LAM) et lits halte soins santé (LHSS) ; 1 200 places supplémentaires pour les appartements de coordination thérapeutique (ACT), soit une augmentation de 25 % de l'ONDAM spécifique
	PUMA+	2.1 + 2.4	Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé (2.1) Accompagner le « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire (2.4. pas de crédits dédiés)
12	Refonte des minima sociaux, revalorisation de la prime d'activité	5.2	Revaloriser la prime d'activité

Engagement		Mesure	
N°	Intitulé	N°	Intitulé
Engagement 5 – Investir dans l'accompagnement de tous vers l'emploi			
13	L'emploi au cœur de tout accompagnement social : garantir le triptyque ressources-accompagnement-emploi Insertion dans l'emploi		
	<i>Appui processus d'orientation</i>	3.8	Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertion : renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée avec les départements de réaliser sous un mois l'instruction de la demande et l'orientation de tout nouveau bénéficiaire
	<i>Appels d'offre garantie d'activité</i>	3.6	Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an (3.6) Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertion : renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée avec les départements de réaliser sous un mois l'instruction de la demande et l'orientation de tout nouveau bénéficiaire (3.8)
	<i>Pôle emploi</i>	3.6	Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an (3.6) Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertion : renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée avec les départements de réaliser sous un mois l'instruction de la demande et l'orientation de tout nouveau bénéficiaire (3.8)
	Insertion dans l'emploi IAE	3.7	100 000 salariés supplémentaires accueillis dans le secteur de l'insertion par l'activité économique pour favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus fragiles
	<i>dont expérimentations</i>	3.9	Essaimer les expérimentations évaluées positivement pour les personnes les plus fragiles pour 70 millions d'euros : « Territoires zéro chômeur de longue durée », Convergence, TAPAJ (travail alternatif payé à la journée) et SEVE (médiation active vers l'emploi)
	Trois leviers pour transformer notre modèle social		
14	Une rénovation du travail social : de nouveaux métiers de l'entraide axés sur la présence sur le terrain et l'accès aux droits		
	Premier accueil inconditionnel	5.4	Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux : généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation de « territoires zéro non-recours », coffre-fort numérique
	Travail social (ingénierie et formation)	5.5	Un travail social rénové sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours
15	Gouvernance Pilotage indicateurs contractualisation		
16	Une contractualisation exigeante FAPI		
	Fonds d'investissement social	Sans objet	
	PIC Formation IAE	3.7	
	PIC repérage invisibles	3.3	

Source : France Stratégie



COMPLÉMENT 2

SUIVI DES INDICATEURS SUR LES GRANDES THÉMATIQUES DE LA STRATÉGIE

Dans son rapport de mars 2020, le comité d'évaluation a constitué des groupes de mesures par grandes thématiques de politiques publiques. Pour chacun de ces ensembles, le comité a déterminé les objectifs évaluables et proposé des indicateurs qui pourraient être suivis. Pour le rapport 2021 du comité d'évaluation, les administrations statistiques concernées ont été consultées afin de déterminer les indicateurs disponibles ou pouvant aisément l'être et pour collecter les résultats de ces indicateurs pour les dernières années disponibles lorsque pertinent.

Cette liste a été actualisée pour le rapport 2022 du comité avec le concours des administrations statistiques concernées. Les informations sont présentées par thématique.

1. Thématique « Petite enfance et éducation »

1.1. Objectifs finaux suivants pour le groupe de mesures en matière de petite enfance et d'éducation de la Stratégie

- L'amélioration de l'accès des enfants de milieu défavorisé à des établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) de qualité ;
- Le renforcement de la réussite scolaire et la réduction des inégalités de réussite scolaire, sur les premières années (3 à 6 ans) d'une part et sur les 16-18 ans d'autre part.

Informations disponibles pour les indicateurs envisagés par le comité d'évaluation

Indicateur	Organisme	Périodicité	Disponibilité	
			Passée	Prochaine
Part des enfants pauvres dans les EAJE	Cnaf	Annuelle	2021 (pour les données 2019)	2022 (pour les données 2020)
Part des élèves en début de CP maîtrisant les connaissances en mathématiques et en français (en éducation prioritaire - EP et hors éducation prioritaire - EP) (données selon l'origine sociale non disponibles)	DEPP	Annuelle	Janvier 2022 (pour les données définitives de septembre 2021)	Février 2023 (pour les données définitives de septembre 2022)
Part des élèves à la mi CP maîtrisant les connaissances en mathématiques et en français (En EP et hors EP) (données selon l'origine sociale non disponibles)	DEPP	Annuelle	Juin 2021 (pour des données de fin janvier 2021)	Les données du point d'étape de 2022 effectuées beaucoup plus tardivement que d'habitude ne seront pas comparables.
Part des élèves en début de CE1 maîtrisant les connaissances en mathématiques et en français (en EP et hors EP) (données selon l'origine sociale non disponibles)	DEPP	Annuelle	Janvier 2022 (pour les données définitives de septembre 2021)	Février 2023 (pour les données définitives de septembre 2022)
Part des élèves en début de 6 ^e maîtrisant les connaissances en mathématiques et en français (en EP et hors EP) (données selon l'origine sociale)	DEPP	Annuelle	Février 2022 (pour les données définitives de septembre 2021)	Février 2023 (pour les données définitives de septembre 2022)
Taux de scolarisation des 16 à 18 ans (ventilé par âge : 16, 17, 18 ans)	DEPP	Annuelle	Octobre 2021 (année scolaire 2019-2020)	Octobre 2022 (année scolaire 2020-2021)
Taux de sortants de formation initiale peu ou pas diplômés (données selon l'origine sociale non disponibles)	DEPP	Annuelle	Octobre 2021 (pour les données 2018 : moyenne des données de 2017 à 2019)	Octobre 2022 (pour les données 2019)
Niveau de diplôme des 25-34 ans selon le milieu social	DEPP	Annuelle	Octobre 2021 (pour les données 2020)	Octobre 2022 (pour les données 2021)

1.2. Définition des indicateurs et données les plus récentes

La part des enfants pauvres dans les EAJE

Définition (selon la Lettre de l'Onape, Cnaf) : Part des enfants pauvres fréquentant un équipement d'accueil du jeune enfant relevant de la prestation de service unique.

	2018	2019
Part des enfants pauvres dans les EAJE	20 %	20,2 %

La part des élèves en début de CP maîtrisant les connaissances en mathématiques et en français

Définition (selon la Depp) : Proportion des élèves maîtrisant des compétences évaluées en français et mathématiques qui permettent le mieux de prédire les éventuels obstacles à la réussite en CP en fonction du secteur d'enseignement¹.

Lecture du tableau : Le premier chiffre indique le taux de maîtrise totale de la compétence, le second la maîtrise dans un établissement public hors Éducation prioritaire, le troisième la maîtrise dans un établissement en Réseau d'éducation prioritaire (REP), et le quatrième la maîtrise dans un établissement en REP+.

	2018 (en %)	2019 (en %)	2020 (en %)	2021 (en %)
Français				
Reconnaître des lettres : 61,1		Comprendre des suites de lettres : 82,2+83,7+75,5+70,3	Comprendre des suites de lettres : 80,9+82,6+73,5+67,6	Comprendre des suites de lettres : 82,5+84,1+75,6+71,6
Manipuler des syllabes : 81		Reconnaître des lettres : 59+60,7+51,5+45,8	Reconnaître des lettres : 57,4+59,5+47,9+41,2	Reconnaître des lettres : 64+65,8+56,1+51,5
Comprendre des phrases lues par l'enseignant : 82,1		Connaître le nom des lettres et le son qu'elles produisent : 80,1+80,8+73,7+69,3	Connaître le nom des lettres et le son qu'elles produisent : 77,6+78,7+69,2+63,5	Connaître le nom des lettres et le son qu'elles produisent : 81,4+82,4+74,1+70,1
		Manipuler des syllabes : 81,3+83,1+72,1+64,8	Manipuler des syllabes : 79,3+81,3+68,7+60,7	Manipuler des syllabes : 81,5+83,4+71,4+64,9

¹ Les proportions d'élèves maîtrisant les compétences de base (définies en référence au socle commun) en français et en mathématiques s'inscrivent dans des objectifs de la loi organique relative aux lois de finances (Lof) : pour le premier degré, conduire tous les élèves à la maîtrise des compétences de base exigibles au terme de la scolarité primaire ; pour le second degré, conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants. Un niveau d'exigence a été fixé, seuil à partir duquel on peut considérer que les élèves maîtrisent les compétences de base.

Comprendre des mots lus par l'enseignant : 73,4	Manipuler des phonèmes : 82,4+83,8+74,7+68,9 Comprendre un texte lu par l'enseignant : 85,8+87,7+76,5+68,6 Comprendre des phrases lues par l'enseignant : 84+86,3+73,4+64,4 Comprendre des mots lus par l'enseignant : 70,3+73,8+52,1+40,6	Manipuler des phonèmes : 80,9+82,5+71,8+65,3 Comprendre un texte lu par l'enseignant : 84,9+86,9+74,4+66,8 Comprendre des phrases lues par l'enseignant : 82,8+85,2+71,1+61,9 Comprendre des mots lus par l'enseignant : 69,1+72,7+49,9+39,2	Manipuler des phonèmes : 83,1+84,6+74,5+69,2 Comprendre un texte lu par l'enseignant : 85,7+87,8+75,6+68 Comprendre des phrases lues par l'enseignant : 83,3+85,8+71,9+63 Comprendre des mots lus par l'enseignant : 71,3+74,9+52,6+41,8
---	---	---	---

Mathématiques

Associer un nombre à une position : 44,0	Associer un nombre à une position : 46,6+48,6+35,9+29,9	Associer un nombre à une position : 46,8+48,9+35,6+29,1	Associer un nombre à une position : 49,6+51,7+38,7+33,7
Quantifier des collections : 87,0	Comparer des nombres : 76,6+78,1+67,4+62,1	Comparer des nombres : 75,8+77,3+66,3+61,1	Comparer des nombres : 79+80,3+71,1+66,9
Lire des nombres entiers : 92,0	Quantifier des collections : 85,4+86,2+81,2+77,4	Quantifier des collections : 84,4+85,4+79,2+74,6	Quantifier des collections : 85,3+86,3+80,3+77
Écrire des nombres entiers : 82,7	Résoudre des problèmes : 66,1+68,7+52,7+44 Lire des nombres entiers : 92,2+92,7+89,5+85,8 Écrire des nombres entiers : 87,7+88,5+83,7+79,8 Reproduire un assemblage : 83,9+85+78,4+74	Résoudre des problèmes : 64,4+67+50,2+41,5 Lire des nombres entiers : 91+91,8+87,3+82,9 Écrire des nombres entiers : 87+88,1+82,1+76,6 Reproduire un assemblage : 82,2+83,5+75,8+70,8	Résoudre des problèmes : 67,1+69,7+53,4+45,5 Lire des nombres entiers : 92,2+92,9+89,1+85,6 Écrire des nombres entiers : 89+89,9+84,8+81 Reproduire un assemblage : 83,6+84,8+77,5+73,5

La part des élèves à la mi-CP maîtrisant les connaissances en mathématiques et en français

Définition (selon la Depp) : En milieu d'année scolaire, la proportion des élèves maîtrisant les connaissances et compétences de certains domaines de la lecture, de l'écriture et de la numération, attendus des programmes en français et mathématiques.

Lecture du tableau : Le premier chiffre indique le taux de maîtrise totale de la compétence, le second la maîtrise dans un établissement public hors Éducation prioritaire, le troisième la maîtrise dans un établissement en REP, et le quatrième la maîtrise dans un établissement en REP+.

Janvier 2019 ¹ (en %)	Janvier 2020 (en %)	Janvier 2021 (en %)
Français		
Comprendre des phrases à l'oral : 83,6+86+72,6+63,9	Comprendre des phrases à l'oral : 83,7+86,2+72+63,2	Comprendre des phrases à l'oral : 83,2+85,7+71,4+62,3
Écrire des syllabes dictées : 78,1+78+75,7+70,4	Écrire des syllabes dictées : 79,6+79,7+76,5+71,4	Écrire des syllabes dictées : 80,7+81,2+76,9+70,6
Écrire des mots dictés : 77+77,2+74+68,6	Écrire des mots dictés : 77,4+77,6+73,8+68,6	Écrire des mots dictés : 78,9+79,6+74,4+68,1
Lire à voix haute un texte : 73,8+87,4+83,5+80	Lire à voix haute un texte : 74,5+74,7+70,2+62,9	Lire à voix haute un texte : 76,4+77+71+62,9
Lire à voix haute des mots : 72,3+72,4+68,2+61,9	Lire à voix haute des mots : 74+74,2+70,1+63,4	Lire à voix haute des mots : 76,1+76,7+71,1+63,4
Mathématiques		
Écrire des nombres sous la dictée : 75,9+76,4+73,8+69,8	Écrire des nombres sous la dictée : 79+79,4+77,4+73	Écrire des nombres sous la dictée : 80,7+81,1+79+73,7
Placer un nombre sur une droite numérique : 65,2+66,4+58,6+54,3	Placer un nombre sur une droite numérique : 68,9+70,3+61,6+56,8	Placer un nombre sur une droite numérique : 69,7+71,1+62,2+56,9
Résoudre des problèmes : 53,4+55,2+44,8+38,5	Résoudre des problèmes : 53,5+55,2+44,8+38,1	Résoudre des problèmes : 55,4+57,1+46,4+39,6

La part des élèves en début de CE1 maîtrisant les connaissances en mathématiques et en français

Définition (selon la Depp) : Proportion des élèves maîtrisant des compétences évaluées en français et mathématiques qui permettent le mieux de prédire les éventuels obstacles à la réussite en CE1 et en fonction du secteur d'enseignement.

Lecture du tableau : Le premier chiffre indique le taux de maîtrise totale de la compétence, le second la maîtrise dans un établissement public hors Éducation prioritaire, le troisième la maîtrise dans un établissement en REP, et le quatrième la maîtrise dans un établissement en REP+.

¹ Les évaluations exhaustives de la DEPP au primaire ont été mises en place à la rentrée 2018 : elles n'existaient donc pas en janvier 2018.

2018 (en %)	2019 (en %)	2020 (en %)	2021 (en %)
Français			
Lire à voix haute un texte : 69,7	Lire à voix haute un texte : 71,4+71,9+64,7+56,7	Lire à voix haute un texte : 66,6+67,6+57,3+47,9	Lire à voix haute un texte : 72,9+73,7+65,9+57,3
Lire à voix haute des mots : 68,3	Lire à voix haute des mots : 72,6+73+66,8+59,1	Lire à voix haute des mots : 68,3+69,2+59,6+50,4	Lire à voix haute des mots : 74,9+75,7+68,7+60,1
Comprendre des textes lus seul : 81,4	Comprendre des textes lus seul : 84,6+86+76,5+68,6	Comprendre des textes lus seul : 81,9+83,6+71,6+62,2	Comprendre des textes lus seul : 84,6+86,1+75,7+67,5
Comprendre des phrases lues seul : 81,4	Comprendre des phrases lues seul : 82,9+84+74,6+67,9	Comprendre des phrases lues seul : 80,3+81,8+70,3+62,2	Comprendre des phrases lues seul : 84+85,1+76,4+69,3
Écrire des mots dictés : 82,5	Écrire des mots dictés : 77,1+77,7+71,9+66	Écrire des mots dictés : 72,6+73,6+65+57,5	Écrire des mots dictés : 77+77,8+71,5+64,6
Écrire des syllabes dictées : 77,4	Écrire des syllabes dictées : 85,5+86+81,2+75,5	Écrire des syllabes dictées : 82,4+83,3+75,8+68	Écrire des syllabes dictées : 86,3+87,1+81,5+74,5
Comprendre des mots à l'oral : 78	Comprendre des phrases à l'oral : 82,4+85+70,2+60,5	Comprendre des phrases à l'oral : 82,8+85,4+70,3+60,7	Comprendre des phrases à l'oral : 82,7+85,3+70,5+60,9
	Comprendre des mots à l'oral : 76,6+80+59,4+47,8	Comprendre des mots à l'oral : 75,8+79,4+57,8+45,4	Comprendre des mots à l'oral : 77,1+80,5+59,6+48,1
Mathématiques			
Représenter des nombres entiers : 64,2+67,02+56,3+53,9	Résoudre des problèmes : 46,1+48,2+34,2+27,2	Résoudre des problèmes : 46,4+48,7+33+25,2	Résoudre des problèmes : 48,5+50,6+36+28,5
Lire des nombres entiers : 74,8+76+65+63,4	Représenter des nombres entiers : 59,6+57,7+44,1+37,8	Représenter des nombres entiers : 58,4+57,5+43,4+36,7	Représenter des nombres entiers : 60,4+60+46,8+40,6
Écrire des nombres entiers : 69,4+59,4+58,1	Lire des nombres entiers : 75,6+76,8+70,3+65,9	Lire des nombres entiers : 74,7+77,2+68,4+62,6	Lire des nombres entiers : 78,2+78+71+66
Calculer mentalement : 76,1+70,7+68,7+66,1	Écrire des nombres entiers : 72,6+73,4+67,3+61,1	Écrire des nombres entiers : 71,8+73,1+63,8+55,6	Écrire des nombres entiers : 75,9+76,7+71,2+63,9
Associer un nombre à une position : 52,0+54,1+ 38,1+34,0	Calculer mentalement : 75,9+76,4+70,6+64,1	Calculer mentalement : 75,9+75,9+66,9+58,4	Calculer mentalement : 77+79+73,9+66,3
	Associer un nombre à une position : 55,7+53+44,1+37,9	Associer un nombre à une position : 55,5+56,6+47,8+40,2	Associer un nombre à une position : 58,1+60,8+55,7+49,2
	Reproduire un assemblage : 80,3+81,4+74,7+70,9	Reproduire un assemblage : 82,7+83,8+76,8+72,7	Reproduire un assemblage : 83,2+84,2+77,5+73,1

La part des élèves en début de 6^e maîtrisant les connaissances en mathématiques et en français

Définition (selon la Depp) : Proportion des élèves maîtrisant des compétences évaluées en français et mathématiques qui permettent le mieux de prédire les éventuels obstacles à la réussite en 6e et en fonction du secteur d'enseignement.

Lecture du tableau : Le premier chiffre indique le taux de maîtrise totale de la compétence, le second la maîtrise dans un établissement public hors Éducation prioritaire, le troisième la maîtrise dans un établissement en REP, et le quatrième la maîtrise dans un établissement en REP+.

Pour la rentrée la 2020, il a été possible de décliner les résultats selon la profession des deux parents en cinq groupes égaux, des 20 % d'élèves les plus favorisés au 20 % d'élèves les plus défavorisés.

	2017 (en %)	2018 (en %)	2019 (en %)	2020 (en %)	2021 (en %)
Français	85,3	86,7	Français : 83,5+84,6+72,9+63	Français : 88,3+89,7+78,2+67,6	Français : 89,2+90,3+80,1+70,9
Selon origine sociale ¹					OS : 97,5+94,8+90,4+85,3+74
Mathématiques	73,2	72,3	Mathématiques : 69+70,8+52,6+39,8	Mathématiques : 71,8+73,8+53,9+39,6	Mathématiques : 71,9+73,5+54,7+42,2
Selon origine sociale					OS : 91,2+82,9+73,1+63,7+48,7

Le taux de scolarisation des 16 à 18 ans

Définition (selon l'Insee) : Le taux de scolarisation est le rapport entre le nombre d'élèves, d'étudiants et d'apprentis en formation initiale d'un âge déterminé, inscrits dans un établissement d'enseignement, et le nombre de jeunes de cet âge.

¹ Les résultats par origine sociale sont pour la première fois disponibles pour la rentrée 2020. L'indice de position sociale (IPS), créé par la DEPP, permet d'appréhender plusieurs dimensions sociales, économiques et scolaires de l'élève en tenant compte de la profession et de la catégorie socio-professionnelle des deux parents.

	Année scolaire 2015-2016	Année scolaire 2016-2017	Année scolaire 2017-2018	Année scolaire 2018-2019	Année scolaire 2019-2020
16 ans	94,8 %	94,3 %	95,8 %	96,6 %	95,8 %
17 ans	91,9 %	92,2 %	93,3 %	94,1 %	94,3 %
18 ans	78,4 %	78 %	79,2 %	79,3 %	79 %

Taux de sortants de formation initiale peu ou pas diplômés

Définition (selon le ministère de l'Éducation nationale) : L'indicateur des sortants de formation initiale sans aucun diplôme ou avec uniquement le brevet des collèges permet de quantifier le faible niveau d'études au moment clé où les jeunes terminent leur formation initiale et entrent sur le marché du travail. Les données de cet indicateur proviennent de l'enquête *Emploi en continu* de l'Insee.

	2015	2016	2017	2018 ¹
Taux de sortants peu de diplôme (DNB)	7 %	6,7 %	7,1 %	6,8 %
Taux de sortants sans diplôme	6 %	5,5 %	5,7 %	5,2 %

Niveau de diplôme des 25-34 ans selon le milieu social

Définition (selon l'Insee) : Le niveau de diplôme fait référence au diplôme le plus élevé déclaré par l'individu. Il est disponible en fonction de la catégorie socio-professionnelle des parents.

	2018	2019	2020
Niveau de diplôme des 25-34 ans selon le milieu social	<p>13 % des adultes avec diplôme national du brevet ou aucun diplôme :</p> <p><i>Dont 18 % des adultes issus d'un milieu ouvrier</i></p> <p>47 % des adultes diplômés de l'enseignement supérieur :</p> <p><i>Dont 79 % provenant d'un milieu social très favorisé</i></p> <p><i>Dont 29 % provenant d'un milieu ouvrier</i></p>	<p>13 % des adultes avec diplôme national du brevet ou aucun diplôme :</p> <p><i>Dont 17 % des adultes issus d'un milieu ouvrier</i></p> <p>48 % des adultes diplômés de l'enseignement supérieur :</p> <p><i>Dont 80 % provenant d'un milieu social très favorisé</i></p> <p><i>Dont 29 % provenant d'un milieu ouvrier</i></p>	<p>12 % des adultes avec diplôme national du brevet ou aucun diplôme :</p> <p><i>Dont 17 % des adultes issus d'un milieu ouvrier</i></p> <p>49 % des adultes diplômés de l'enseignement supérieur :</p> <p><i>Dont 80 % provenant d'un milieu social très favorisé</i></p> <p><i>Dont 29 % provenant d'un milieu ouvrier</i></p>

¹ Moyenne des données de 2017 à 2019.

2. Thématique « Santé »

Objectifs finaux suivants pour le groupe de mesures en matière de santé de la Stratégie

- La réduction des inégalités d'accès aux soins et d'état de santé, avec deux publics cibles, les enfants et la population pauvre ;
- La baisse de l'insécurité financière des personnes visées en relation avec la prise en charge financière des soins.

Informations disponibles pour les indicateurs envisagés par le comité d'évaluation

Indicateur	Organisme	Périodicité	Disponibilité	
			Passée	Prochaine
Taux de recours à la complémentaire santé solidaire	Drees	Annuelle	2021 (pour les données 2019)	2022 (pour les données 2020 et 2021)
Taux de renoncement aux soins pour des motifs financiers selon le niveau de vie (taux pour les 20 % de la population les plus modestes vs ensemble de la population) Taux de renoncement aux soins dentaires pour motifs financiers selon le niveau de vie (20 % les plus modestes vs ensemble de la population)	Drees	Annuelle	2019	2022 (pour les données 2020)
Reste à charge en santé selon le décile de niveau de vie	Drees	NR	2017	2024 (pour les données 2019)
Taux d'effort en santé selon le décile de niveau de vie	Drees	NR	2017	2024 (pour les données 2019)
Espérance de vie à la naissance	Insee	NR	Données 2012-2016	NR
Indicateurs de santé des élèves (santé buccodentaire et obésité infantile) Pour les élèves en classe de 3 ^e seulement Selon la catégorie socio-professionnelle des parents	Drees	Tous les deux ans	2019 (pour les données 2017)	ND ¹

¹ Les données issues des enquêtes de santé scolaire étaient disponibles tous les deux ans jusqu'en 2017 (publié en 2019) avec alternance des niveaux (grande section de maternelle, CM2, 3^e). La dernière enquête disponible en 3^e date de 2017. En 2024, une enquête auprès des élèves de 6^e sera réalisée en collaboration entre l'OFDT

Définition des indicateurs et données les plus récentes

Le taux de recours à la complémentaire santé solidaire (CSS)

Définition (selon la Drees) : Rapport entre le nombre de bénéficiaires et le nombre d'éligibles estimés. Le taux de recours donne une indication de l'accessibilité et de l'attractivité de la complémentaire santé solidaire pour les personnes éligibles à cette prestation, c'est-à-dire disposant d'un niveau de vie inférieur à environ 90 % du seuil de pauvreté.

	2018	2019
Taux de recours à la CSS / CMU-c ou ACS	52 %	52 %
Taux de recours à la CSS gratuite / CMU-c	66 %	66 %
Taux de recours à la CSS avec participation financière / ACS	28 %	27 %

On estime par ailleurs à respectivement 14 % et 15 % en 2018 et 2019 la part des personnes éligibles à la CSS qui sont couvertes par une complémentaire santé d'entreprise (respectivement 20 % et 21 % parmi les éligibles à la CSS avec participation financière).

Le taux de renoncement aux soins pour des motifs financiers

Définition (selon Caroline Despres, Irdes, 2013) : Part des personnes ayant renoncé à au moins un soin alors qu'elles en avaient ressenti le besoin, et dont le motif principal du renoncement est financier. Il est calculé sur l'ensemble des individus de 16 ans ou plus en France métropolitaine.

	2019
Taux de renoncement aux soins pour motifs financiers	Taux de renoncement à un soin ou un examen médical : - ensemble de la population : 0,8 % - 20 % les plus modestes : 2 % Taux de renoncement à un traitement dentaire : - ensemble de la population : 2,4 % - 20 % les plus modestes : 5,6 %

et la Drees. Santé publique France réalise par ailleurs régulièrement une enquête auprès des enfants de 7-9 ans pour laquelle le poids et la taille sont mesurés par des infirmières scolaires. La dernière vague porte sur des données recueillies en 2016. Santé publique France mènera une nouvelle vague de l'enquête Esteban sur l'obésité des enfants de 6 à 17 ans en 2024. Les premiers résultats seront disponibles en 2026.

Le reste à charge en santé selon le décile de niveau de vie

Définition (selon la Drees) : Le reste à charge (RAC) des ménages en santé correspond au montant des dépenses de santé demeurant à leur charge après intervention de l'Assurance maladie, de l'État et des organismes complémentaires (OC). Le champ des dépenses de santé pris en compte inclut toutes les dépenses remboursables et individualisables, en ville comme à l'hôpital mais hors médico-social. Par ailleurs, l'indicateur ne tient pas compte des cotisations aux régimes de base et complémentaires, ni des autres ressources (impôts et taxes, etc.) affectées à l'Assurance maladie.

	2017
Reste à charge en santé selon le décile de niveau de vie	RAC annuel par an et par ménage :
	- D1 : 238 euros
	- D2 : 317 euros
	- D3 : 334 euros
	- D4 : 327 euros
	- D5 : 333 euros
	- D6 : 331 euros
	- D7 : 363 euros
	- D8 : 361 euros
	- D9 : 378 euros
	- D10 : 377 euros

Taux d'effort en santé selon le décile de niveau de vie

Définition (selon la Drees) : Part du revenu disponible moyen utilisé par les ménages pour leurs cotisations de complémentaire santé et pour les dépenses de santé demeurant à leur charge après intervention de l'Assurance maladie, de l'État et des organismes complémentaires (OC). Le champ des dépenses de santé pris en compte ici inclut toutes les dépenses remboursables et individualisables, en ville comme à l'hôpital mais hors médico-social. Par ailleurs, l'indicateur ne tient pas compte des cotisations aux régimes de base et complémentaires, ni des autres ressources (impôts et taxes, etc.) affectées à l'Assurance maladie.

	2017
Taux d'effort en santé selon le décile de niveau de vie	- D1 : 7,5 %
	- D2 : 6,0 %
	- D3 : 5,6 %
	- D4 : 5,1 %
	- D5 : 4,7 %
	- D6 : 4,1 %
	- D7 : 4,0 %
	- D8 : 3,6 %
	- D9 : 3,2 %
	- D10 : 2,4 %

Espérance de vie à la naissance

Définition (selon l'Insee) : Durée de vie moyenne d'une génération fictive soumise aux conditions de mortalité par âge de l'année considérée.

Espérance de vie à la naissance pour la période 2012-2016	Femmes	Hommes
5 % les plus pauvres	80 ans	71,7 ans
5 % les plus aisés	88,3 ans	84,4 ans

Les indicateurs de santé des élèves de 3^e (santé buccodentaire, obésité)

Définition (selon la Drees) :

- Santé buccodentaire : mesurée par la proportion d'enfants en classe de 3^e ayant au moins une dent cariée ;
- Obésité infantile : mesurée par la proportion d'enfants obèses en classe de 3^e (obésité définie selon l'âge, le sexe et l'indice de masse corporelle - IMC).

	2009	2017
Santé buccodentaire selon la catégorie socio-professionnelle des parents	44 %	32 % - dont 41 % d'enfants d'ouvriers - dont 23 % d'enfants de cadres
Obésité infantile selon la catégorie socio-professionnelle des parents	3,8 %	5 % - dont 8 % d'enfants d'ouvriers - dont 3 % d'enfants de cadres

3. Thématique « Accompagnement, formation et emploi »

Objectif final suivant pour le groupe de mesures en matière d'accompagnement, de formation et d'emploi de la Stratégie

- L'amélioration de l'insertion et de l'accès à l'emploi, avec deux publics cibles, les jeunes (en particulier les jeunes NEET (ni en études, ni en emploi, ni en formation) et les jeunes « invisibles ») d'une part et les allocataires de minima sociaux d'autre part.

Informations disponibles pour les indicateurs envisagés par le comité d'évaluation

Indicateur	Organisme	Périodicité	Disponibilité	
			Passée	Prochaine
Taux de chômage au sens du BIT	Insee	Trimestrielle (annualisé)	1 ^{er} trimestre 2022	2 ^e trimestre 2022
Taux de chômage de longue durée	Insee		1 ^{er} trimestre 2022	2 ^e trimestre 2022
Taux d'emploi au sens du BIT de la population en âge de travailler (15 à 64 ans)	Insee	Trimestrielle (annualisé)	1 ^{er} trimestre 2022	2 ^e trimestre 2022
Taux de chômage des jeunes (15-24 ans)	Insee		1 ^{er} trimestre 2022	2 ^e trimestre 2022
Taux de jeunes NEET (15-29 ans)	Insee	Trimestrielle (annualisé)	1 ^{er} trimestre 2022	2 ^e trimestre 2022
Taux de jeunes NEET de 15-29 ans suivi par le SPE	Dares		2021	2022
Le halo du chômage	Insee	Trimestrielle (annualisé)	1 ^{er} trimestre 2022	2 ^e trimestre 2022
Taux de personnes en CDD ou mission d'intérim	Insee		2021	2022
Dont : de moins de trois mois	Insee		1 ^{er} trimestre 2022	2 ^e trimestre 2022

Tous les chiffres présentés dans cette section proviennent de l'enquête *Emploi en continu* de l'Insee.

L'enquête *Emploi* a été refondue en 2021, introduisant de fait une rupture dans les séries. La refonte conduit à abaisser le taux de chômage et élever le taux d'emploi¹. Afin d'éviter ces ruptures de série et d'assurer la comparabilité des données présentées, l'Insee procède donc à une rétopolation, c'est-à-dire une révision des données des années antérieures selon les concepts et dans les nomenclatures du nouveau système.

¹ Insee (2021), « L'enquête *Emploi* se rénove en 2021 : des raisons de sa refonte aux impacts sur la mesure de l'emploi et du chômage », *Insee Analyses*, n° 65, juin.

La plupart des séries longues *supra* sont mises à disposition par l'Insee, rétopolées, en moyenne annuelle¹.

Définition des indicateurs et données les plus récentes

Le taux de chômage au sens du BIT

Définition (selon l'Insee) : Le taux de chômage est le pourcentage de chômeurs dans la population active (actifs occupés + chômeurs). Ce taux se calcule par âge en mettant en rapport les chômeurs d'une classe d'âge avec les actifs de cette classe d'âge. Un demandeur d'emploi « au sens du Bureau international du travail (BIT) » est une personne âgée de 15 ans ou plus :

- sans emploi durant une semaine donnée ;
- disponible pour travailler dans les deux semaines ;
- qui a effectué, au cours des quatre dernières semaines, une démarche active de recherche d'emploi ou a trouvé un emploi qui commence dans les trois mois.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taux de chômage (en moyenne annualisée) sur la France hors Mayotte²	10 %	9,4 %	9 %	8,4 %	8 %	7,9 %

Le taux de chômage de longue durée

Définition (selon l'Insee) : Le taux de chômage de longue durée est la proportion de chômeurs de longue durée (d'au moins un an) dans l'ensemble des actifs.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taux de chômage de longue durée (en moyenne annualisé)	3,2 %	2,9 %	2,6 %	2,3 %	1,9 %	2,3 %

Le taux d'emploi de la population en âge de travailler

Définition (selon l'Insee) : Le taux d'emploi d'une classe d'individus est calculé en rapportant le nombre d'individus de la classe ayant un emploi au nombre total d'individus dans la classe. Il est ici calculé sur l'ensemble de la population en âge de travailler (personnes âgées de 15 à 64 ans).

¹ Insee (2021), « [Emploi – Population active](#) », *Tableau de bord de l'économie française*, rubrique « Marché du travail – Salaires » et Insee (2021), « [Chômage](#) », *Tableau de bord de l'économie française*, rubrique « Marché du travail – Salaires ».

² C'est le cas de tous les chiffres de cette section, sauf exceptions mentionnées.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taux d'emploi des 15-64 ans (en moyenne annualisée)	65,0 %	65,6 %	66,2 %	66,4 %	66,1 %	67,3 %
Taux d'emploi des 15-24 ans (en moyenne annualisée)	28,4 %	29,2 %	30,2 %	30,1 %	28,9 %	32,2 %

Le taux de chômage des jeunes

Définition (selon l'Insee) : Le taux de chômage des jeunes est le pourcentage de chômeurs au sens du BIT dans la population active des 15-24 ans (par conséquent à l'exclusion des jeunes en études ou en formation).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taux de chômage des jeunes au sens du BIT (en moyenne annualisée)	25,9 %	23,5 %	22,1 %	20,8 %	21,5 %	18,9 %

Le taux de jeunes NEET

Définition (selon Eurostat¹) : Part des jeunes de 15 à 29 ans qui ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation, que cette dernière soit formelle (formation conduisant à un diplôme ou à un titre reconnu) ou non formelle, suivie pour des raisons professionnelles ou personnelles (stage, formation ou cours avec l'aide d'un intervenant, séminaire, atelier, conférence, cours particulier, cours de sport ou cours lié à une activité culturelle ou de loisirs) (estimations issues de l'enquête *Emploi*).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taux de NEET parmi les 15-29 ans² selon la définition d'Eurostat (estimations issues de l'enquête <i>Emploi</i>)	13,8 %	13,3 %	13,0 %	12,5 %	13,5 %	12,4 %

Le taux de NEET suivis par le Service public pour l'emploi

Définition (selon la Dares) : Part des jeunes NEET de 15 à 29 ans inscrits comme demandeur d'emploi auprès de Pôle emploi, un opérateur de placement ou une association d'insertion.

¹ Il existe d'autres définitions des NEET, notamment celle de l'OCDE, qui sont moins restrictives et conduisent à des chiffres supérieurs. Nous ne disposons cependant pas de données à jour selon ces définitions.

² Il serait plus pertinent de retenir la classe d'âge des 15-25 ans, qui correspond aux cibles des mesures de la Stratégie en direction des jeunes, mais les derniers chiffres disponibles (voir partie 3.2 du rapport) datent de 2018.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ¹
Part des NEET parmi les 15-29 ans suivis par le SPE (France métropolitaine)	57,7 %	57,0 %	57,1 %	55,0 %	56,7 %	59,0 %

La part de personnes dans le halo autour du chômage

Définition (selon l'Insee) : Le halo autour du chômage est constitué d'inactifs n'étant pas au chômage au sens du BIT (car n'étant pas disponibles pour travailler, ou n'ayant pas recherché d'emploi) mais souhaitant travailler. Le halo est ici exprimé en part de la population totale des 15-64 ans.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Halo autour du chômage (en moyenne annualisée) parmi les 15-64 ans, au sens du BIT	4,5 %	4,5 %	4,5 %	4,5 %	5,4 %	4,6 %

Le taux de personnes en CDD ou en mission d'intérim, hors contrat aidé, stage et apprentissage

Définition (selon l'Insee) : Part des personnes occupant un CDD ou en mission d'intérim dans l'emploi total.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taux de personnes en CDD ou en intérim ²	11,6 %	12,2 %	11,9 %	11,5 %	10,6 %	9,7 %
<i>Dont :</i>						
- CDD	9,3 %	9,6 %	9,3 %	9,1 %	8,5 %	7,7 %
- Intérim	2,3 %	2,6 %	2,6 %	2,4 %	2,1 %	2,0 %
Taux de personnes en CDD ou en intérim pour une durée de moins de trois mois	4,5 %	4,8 %	4,6 %	5,1 %	4,8 %	3,5 %
<i>Dont :</i>						
- CDD	2,8 %	2,9 %	2,8 %	3,2 %	3,1 %	2,0 %
- Intérim	1,7 %	1,9 %	1,8 %	1,9 %	1,6 %	1,5 %

¹ Si les autres indicateurs ont fait l'objet d'une réropolation (voir *supra*), ce n'est pas encore le cas du taux de NEET suivis par le SPE. Aussi, une rupture de série est-elle inévitable entre les données de 2020 et de 2021.

² Si les autres indicateurs ont fait l'objet d'une réropolation (voir *supra*), ce n'est pas encore le cas du taux de personnes en CDD d'une part, ou en intérim d'autre part. Aussi, une rupture de série est-elle inévitable entre les données de 2020 et de 2021.

L'indicateur de sous-emploi au sens du BIT

Définition (selon l'Insee) : Le sous-emploi comprend les personnes actives occupées au sens du BIT qui remplissent l'une des conditions suivantes :

- elles travaillent à temps partiel, souhaitent travailler davantage et sont disponibles pour le faire, qu'elles recherchent activement un emploi ou non ;
- elles travaillent à temps partiel (et sont dans une situation autre que celle décrite ci-dessus) ou à temps complet, mais ont travaillé moins que d'habitude pendant une semaine de référence en raison de chômage partiel¹ ou mauvais temps.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Part du sous-emploi dans l'emploi BIT (en moyenne annualisée)	7,2 %	6,8 %	6,5 %	5,9 %	9,6 %	6,4 %

4. Thématique « Logement »

Objectif final suivant pour le groupe de mesures en matière de logement de la Stratégie

- L'amélioration de l'accès au logement et des conditions de logement.

Informations disponibles pour les indicateurs envisagés par le comité d'évaluation

Indicateur	Organisme	Périodicité	Disponibilité	
			Passée	Prochaine
Taux de croissance du parc locatif social	CGDD	Annuelle	2021	2022
Taux de surpeuplement	Insee, SDES	NR	2015 (pour les données 2013)	2022 (pour les données 2020)
Taux d'effort net des ménages lié à l'occupation de leur résidence principale Par quartile de niveau de vie	Insee	Annuelle	2015	2021 (pour les données 2018)
Taux d'effort énergétique	Insee	NR	2015	NR
Indicateur de précarité énergétique basé sur le taux d'effort énergétique	CGDD	Annuelle	2018	NR
Personnes en situation de vulnérabilité énergétique	Insee	NR	2008	NR
Nombre de personnes concernées par deux défauts ou plus graves dans leur logement	Insee, SDES	Annuelle	2015 (pour les données 2013)	2022 (pour les données 2020)

¹ Ce qui explique l'augmentation brutale du niveau de sous-emploi en moyenne annualisée pour 2020.

Définition des indicateurs et données les plus récentes

Le taux de croissance du parc locatif social

Définition (selon le CGDD) : Évolution du nombre de logements sociaux entre le 1^{er} janvier de l'année N-1 et le 1^{er} janvier de l'année N, en prenant en compte les logements mis en location pour la première fois dans le parc social et les logements démolis ou vendus.

	2018	2019	2020	2021
Taux de croissance du parc locatif social	1,8 %	1,7 %	1,3 %	1,1 %

Le taux de surpeuplement

Définition (selon l'Insee) : L'indice de peuplement des logements caractérise le degré d'occupation du logement, par comparaison entre le nombre de pièces qu'il comporte et le nombre de pièces nécessaires au ménage. L'occupation « normale » d'un logement est définie ainsi : une pièce de séjour pour le ménage ; une pièce pour chaque personne de référence d'une famille ; une pièce pour les autres personnes mariées ou remariées mais ne vivant pas en couple, veuves ou divorcées, ainsi que pour les célibataires de 19 ans ou plus.

	2013	2020
Taux de surpeuplement	8,40 %	ND

Le taux d'effort net des ménages lié à l'occupation de leur résidence principale

Définition (selon l'Insee) : Le taux d'effort est le rapport entre la somme des dépenses liées à l'habitation principale et les revenus des ménages. Les dépenses comprennent pour les propriétaires les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement, la taxe foncière et les charges de copropriété.

	2015	2018
Taux d'effort net des ménages lié à l'occupation de leur résidence principale	19,9 % Dont : - premier quartile de revenu par unité de consommation (UC) : 31,3 % - deuxième quartile de revenu par UC : 23,3 % - troisième quartile de revenu par UC : 19,4 % - quatrième quartile de revenu par UC : 13,1 %	ND

Le taux d'effort énergétique

Définition (selon l'Observatoire national de la précarité énergétique) : Le taux d'effort énergétique correspond à la part des dépenses totales d'énergie dans le logement sur le revenu disponible du ménage.

	2015
Taux d'effort énergétique	16,36 %

La précarité énergétique

Définition (selon le Commissariat général au développement durable) : L'indicateur de précarité énergétique basé sur le taux d'effort énergétique mesure la part des ménages appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie dont le taux d'effort énergétique (poids de la facture énergétique du logement dans leur revenu) est égal à 8 % ou plus.

Le seuil au-delà duquel un ménage est considéré en précarité énergétique est de 8 % (soit près de deux fois la médiane).

	2017	2018	2019	2020
Indicateur de précarité énergétique basé sur le taux d'effort énergétique (indicateur corrigé de la météo) ¹	11,9 %	12,6 %	12,2 %	11,7 %

Les personnes en situation de vulnérabilité énergétique

Définition (selon l'Insee et au titre de la loi Grenelle II) : Est en situation de précarité énergétique, une personne qui « éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ».

	2008	2021
Taux de vulnérabilité énergétique	14,6 %	ND

¹ « La météo est donc un facteur déterminant du niveau de facture énergétique payée par un ménage une année donnée, et de l'évolution du phénomène de précarité énergétique d'une année sur l'autre. Il peut ainsi être intéressant d'isoler l'impact conjoncturel de l'effet de la météo pour suivre une évolution plus structurelle de la précarité énergétique en estimant un indicateur de précarité énergétique corrigé de la météo », CGDD, décembre 2019.

Les personnes concernées par l'existence de deux défauts graves ou plus de leur logement

Définition (selon l'Insee) : Absence des éléments de base du confort sanitaire, ou défauts présentant un danger pour la santé ou la sécurité des occupants.

	2013	2020
Taux de personnes concernées par l'existence de deux défauts graves ou plus de leur logement	3,4 % de la population	ND

5. Thématique « Droits sociaux »

Objectifs finaux suivants pour le groupe de mesures en matière de droits sociaux de la Stratégie

- L'amélioration du recours aux droits sociaux par la population pauvre ;
- L'amélioration de la mobilisation des acteurs qui traitent l'accès aux droits.

Informations disponibles pour les indicateurs envisagés par le comité d'évaluation

Indicateur	Organisme	Périodicité	Disponibilité	
			Passée	Prochaine
Le taux de non-recours - Au RSA - À la prime d'activité	Drees	NR	2022 (Pour les données 2018)	2022 (Pour les données 2019) 2023
Effectifs d'allocataires des minima sociaux	Drees	Annuelle	2020	2021
Dépenses d'allocation des minima sociaux	Drees	Annuelle	2020	2021

Définition des indicateurs et données les plus récentes

Le taux de non-recours au RSA, à la prime d'activité et à l'assurance chômage

Définition (selon la Drees) : Le taux de non-recours à une prestation désigne, parmi les foyers éligibles à cette prestation sur une période donnée, la proportion de ceux qui n'en sont pas bénéficiaires au titre de cette période, quelle qu'en soit la raison.

Une estimation du taux de non-recours au **RSA** a été réalisée par la Drees pour l'année 2018 et publiée en février 2022¹ : le taux de non-recours au RSA y est estimé à 34 % en moyenne chaque trimestre, et à 20 % de façon pérenne (trois trimestres consécutifs) en 2018. Cette mesure a vocation à être consolidée et actualisée chaque année à partir des données les plus récentes de l'enquête annuelle *Revenus fiscaux et sociaux* de l'Insee. Elle devrait être disponible pour l'année 2019 dans le courant de l'année 2022.

Pour estimer le non-recours à la **prime d'activité**, des données complémentaires sur les ressources mensuelles, aujourd'hui non disponibles dans l'enquête *Revenus fiscaux et sociaux*, demeurent nécessaires. L'accès à un dispositif statistique plus complet sur les revenus fait actuellement l'objet d'investigations. L'intégration de données issues du dispositif de ressources mensuelles (DRM) géré par la CNAV pourrait permettre de disposer d'une première estimation en 2023.

La Dares travaille actuellement à une estimation du non-recours à l'assurance chômage. La date de disponibilité n'est pas connue.

	2011	2018
Taux de non-recours au RSA	36 % ²	34 % Dont de façon pérenne ³ : 20 %
Taux de non-recours à la prime d'activité	62 % ⁴	

Les effectifs d'allocataires des minima sociaux

Définition (selon la Drees) : Ensemble du nombre d'allocataires des prestations garantissant à une personne ou à sa famille un revenu minimum. Dix minima sociaux sont pris en compte⁵ : revenu de solidarité active (RSA), allocation aux adultes handicapés (AAH), minimum vieillesse (allocation supplémentaire vieillesse [ASV] et allocation de solidarité aux personnes âgées [Aspa]), allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation pour demandeur d'asile (ADA), allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), revenu de

¹ Hannafi C., Le Gall R., Omalek L., Marc C. (2022), « [Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats](#) », *Les Dossiers de la Drees*, n° 92, février.

² RSA socle (associé ou non au RSA activité). Source : enquête dédiée sur le non-recours au RSA menée par la Dares en 2010-2011 (Comité national d'évaluation du RSA, Annexe 1, décembre 2011).

³ Trois trimestres consécutifs.

⁴ RSA activité. Source : enquête dédiée sur le non-recours au RSA menée par la Dares en 2010-2011 (Comité national d'évaluation du RSA, Annexe 1, décembre 2011).

⁵ Deux prestations ne sont pas prises en compte : l'allocation temporaire d'invalidité (ATI) et l'aide à la réinsertion familiale et sociale (ARFS) devenue aide à la vie familiale et sociale (AVFS) en 2020 : leurs effectifs sont très faibles (environ 350 personnes fin 2020) et les données ne sont disponibles que depuis 2019.

solidarité (RSO), allocation veuvage (AV), allocation temporaire d'attente (ATA), et allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre d'allocataires des minima sociaux	4 208 000	4 208 500	4 235 000	4 283 200	4 470 300	ND
Nombre d'allocataires du RSA	1 893 100	1 883 800	1 903 800	1 916 100	2 058 100	1 921 700 ¹

Champ : France.

Source : jeux de données https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/explore/dataset/336_minima-sociaux-rsa-et-prime-d-activite/information/ et <https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/explore/dataset/donnees-mensuelles-sur-les-prestations-de-solidarite/information/> (pour la donnée 2021)

Les dépenses d'allocations des minima sociaux

Définition (selon la Drees) : Montant des dépenses liées au versement des dix minima sociaux (voir *supra*).

	2016	2017	2018	2019	2020
Les dépenses d'allocation des minima sociaux (en millions d'euros constants de 2020)	27 432	27 455	27 646	28 452	30 395 ²

Champ : France.

Source : jeu de données https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/explore/dataset/336_minima-sociaux-rsa-et-prime-d-activite/information/

¹ Donnée provisoire au 20 avril 2022.

² Une mise à jour prochaine de cet indicateur sera faite par la Drees en raison d'une révision très récente sur l'Allocation de solidarité spécifique essentiellement.



COMPLÉMENT 3

LE PLAN « LOGEMENT D'ABORD » 2018-2022 : ÉLÉMENTS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

Le comité a intégré en avril 2020 dans ses travaux le Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022 (le plan « Logement d'abord »). Ce plan vise à apporter une réponse structurelle aux situations de sans-abrisme par un nouveau mode d'action publique qui doit permettre un accès rapide au logement avec un accompagnement adapté. La mise en œuvre du plan « Logement d'abord » est donc suivie et ses effets évalués par le comité au même titre que d'autres politiques intégrées à la Stratégie (le Plan d'investissement dans les compétences par exemple). Le comité s'appuie avant tout pour cela sur le suivi et l'évaluation de ce plan prévus par ailleurs.

Ce complément comporte trois parties :

- les éléments de présentation du plan « Logement d'abord » ;
- les principaux éléments de suivi de l'avancement de la mesure au 31 décembre 2021 ;
- une synthèse des éléments d'évaluation déjà disponibles et des travaux en cours.

Elle a été réalisée à partir des informations communiquées par la Dihal et la DHUP.

1. Objectifs, budget et état d'avancement de la mise en œuvre du plan « Logement d'abord »

Lancé par le président de la République Emmanuel Macron en septembre 2017, le plan quinquennal pour le « Logement d'abord » s'articule autour de cinq priorités :

1. produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans abri et mal logées ;
2. promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées ;

3. mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement ;
4. prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle ;
5. mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du « Logement d'abord ».

Ces priorités sont déclinées en seize axes, donnant lieu à une soixantaine d'actions et de sous-objectifs. Le plan prévoit un changement de gouvernance à compter de 2021 avec le passage vers le service public de la rue au logement. Le plan « Logement d'abord » est fondé sur le principe d'un accès direct au logement pour les personnes sans abri, limitant au maximum le passage en hébergement. L'évaluation du dispositif « Un chez-soi d'abord », au cœur du plan « Logement d'abord », a fait l'objet d'une évaluation randomisée entre 2011 et 2016, avec des résultats très positifs.

Au niveau national, le plan « Logement d'abord » est piloté par la Dihal. Il mobilise dans un cadre interministériel les ministères de l'Emploi, de la Santé, de la Justice, de l'Intérieur, etc.

Au niveau local, la mise en œuvre du plan repose sur un grand nombre d'acteurs. À titre principal, il mobilise les services déconcentrés de l'État, préfets de département et de région, DREETS¹, DDETS², DRIHL³, DDT(M)⁴ et DREAL⁵, ARS⁶, collectivités (communes, EPCI⁷, départements, métropoles), ainsi que les principaux acteurs des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), notamment les bailleurs sociaux et Action logement.

En 2018, 23 territoires ont été plus spécifiquement sélectionnés dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt pour une mise en œuvre accélérée. 23 nouveaux territoires ont été sélectionnés selon la même procédure en janvier 2021.

Différentes instructions et circulaires concourent à la mise en œuvre du plan « Logement d'abord » : la circulaire interministérielle du 20 avril 2017 relative à la mise en œuvre du plan de relance 2017-2021 des pensions de famille et des résidences accueil, l'instruction du 4 juin 2018 relative à la mise en œuvre du plan de relance de l'intermédiation locative, les instructions annuelles relatives aux objectifs du Plan pour le logement d'abord et la

¹ Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités.

² Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités.

³ Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement.

⁴ Direction départementale des territoires (et de la mer).

⁵ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

⁶ Agence régionale de santé.

⁷ Établissement public de coopération intercommunale.

lutte contre le sans-abrisme, l'instruction du 26 mai 2021 relative au pilotage du parc d'hébergement et au lancement d'une campagne de programmation pluriannuelle de l'offre pour la mise en œuvre du Logement d'abord, l'instruction du 31 mars 2022 relative aux missions des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), etc.

L'État a consacré 2,1 milliards d'euros en 2018 à la lutte contre le sans-abrisme au titre du programme 177, 2,1 milliards en 2019, 2,4 milliards en 2020, et 2,9 milliards en 2021. Ces crédits sont consacrés à de nombreuses actions qui concourent au Logement d'abord : développement de l'offre de logement adapté, captation du parc privé, financement dans 46 territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord (pour 15 millions d'euros en 2021) d'ingénierie et de déclenchement de mesures d'accompagnement vers le logement, résorption des bidonvilles, approches combinées emploi-logement, etc.

Le plan « Logement d'abord » cherche à favoriser l'accès direct au logement pour les personnes sans abri. Les publics visés par ce plan sont les personnes sans-domicile au sens de l'Insee ainsi que les personnes en difficulté d'accès ou de maintien dans le logement pouvant mener à des ruptures (expulsions locatives, sorties d'institutions, troubles psychiques, etc.), dont les personnes vivant dans les bidonvilles, des installations illicites ou des squats.

Le plan quinquennal tel que présenté par le président de la République en 2017 a fixé trois grands objectifs :

1. la production de 40 000 logements très sociaux par an dès 2018 ;
2. l'ouverture sur cinq ans de 10 000 places en pensions de famille pour les personnes isolées en situation d'exclusion ;
3. la création sur cinq ans de 40 000 places supplémentaires principalement dans le parc locatif privé, via les dispositifs d'intermédiation locative.

La mise en œuvre du plan fait l'objet de la part de la Dihal d'un suivi mensuel détaillé d'un ensemble d'indicateurs (par exemple ceux mentionnés plus haut) aux niveaux national, régional et départemental.

De multiples bilans d'actions spécifiques (par exemple dans les territoires de mise en œuvre accélérée) ont également été diffusés, à partir notamment des données collectées par la Dihal.

2. État d'avancement de la mise en œuvre du plan « Logement d'abord » au 31 décembre 2021

La production annuelle de logements très sociaux est stable autour de 32 000 logements depuis 2018 (sauf en 2020 du fait de la crise sanitaire), soit une réalisation de 77 % de

l'objectif. De 2018 à fin 2021, 4 537 places en pension de famille ont été créées, soit 45 % de l'objectif du plan d'ici 2022. De 2018 à fin février 2022, 34 083 places ont été ouvertes en intermédiation locative, soit 85 % de l'objectif initial du plan d'ici 2022.

Le budget alloué est de 2,1 milliards d'euros en 2018, 2,1 milliards en 2019, 2,4 milliards en 2020 et 2,9 milliards en 2021.

Indicateurs de suivi de la mise en œuvre :

- Nombre de personnes qui ont pu accéder au logement depuis la rue ou des dispositifs d'hébergement :
 - en 2018 : 70 000 personnes (source : Dihal) ;
 - en 2019 : 80 000 personnes (source : Dihal) ;
 - en 2020 : 80 000 personnes (source : Dihal) ;
 - en 2021 : 100 000 personnes (source : Dihal).

Ce chiffre inclut l'intermédiation locative et les pensions de famille mais pas les attributions dans les résidences sociales.

- Nombre de logements très sociaux (PLAI) agréés :
 - en 2018 : 32 747 logements (source : Dihal) ;
 - en 2019 : 31 781 logements (source : Dihal) ;
 - en 2020 : 27 751 logements (source : Dihal) ;
 - en 2021 : 31 058 logements (source : Dihal).
- Nombre de places en pensions de familles créées :
 - en 2018 : 1 262 places (source : Dihal) ;
 - en 2019 : 1 251 places (source : Dihal) ;
 - en 2020 : 747 places (source : Dihal) ;
 - en 2021 : 1 277 places (source : Dihal).

De 2017 à fin février 2022, 5 847 places en pension de famille ont été créées, soit 58 % de l'objectif du plan d'ici 2022.

- Nombre de places en intermédiation locative créées :
 - en 2018 : 6 155 places (source : Dihal) ;
 - en 2019 : 8 253 places (source : Dihal) ;
 - en 2020 : 9 202 places (source : Dihal) ;

- en 2021 : 9 322 places (source : Dihal).

De 2018 à fin février 2022, 34 083 places ont été ouvertes en intermédiation locative, soit 85 % de l'objectif initial du plan d'ici 2022.

- Nombre de logements attribués aux ménages dans l'hébergement généraliste (HU, CHRS, hôtel, etc., hors dispositif national d'accueil) :
 - en 2019 : 14 860 logements (source : Dihal) ;
 - en 2020 : 13 821 logements, soit 81 % de l'objectif annuel de 17 000 attributions (source : Dihal) ;
 - en 2021 : 17 221 logements, soit 101 % de l'objectif annuel de 17 000 attributions (source : Dihal).
- Nombre de logements attribués en faveur de ménages se déclarant sans abri ou en habitat de fortune en 2021 :
 - en 2019 : 8 380 logements (source : Dihal) ;
 - en 2020 : 7 970 logements, soit 90 % de l'objectif annuel de 8 850 attributions (source : Dihal) ;
 - en 2021 : 10 384 logements, soit 117 % de l'objectif annuel de 8 850 attributions (source : Dihal).
- Nombre de logements mobilisés pour les personnes réfugiées :
 - en 2018 : 8 720 logements, soit 87 % de l'objectif annuel de 10 000 (source : Dihal) ;
 - en 2019 : 9 522 logements, soit 95 % de l'objectif annuel de 10 000 (source : Dihal) ;
 - en 2020 : 9 818 logements, soit 98 % de l'objectif annuel de 10 000 (source : Dihal) ;
 - en 2021 : 12 796 logements, soit 128 % de l'objectif annuel de 10 000 (source : Dihal).

Un changement de gouvernance a été engagé au 1^{er} janvier 2021 avec le passage vers le « service public de la rue au logement » pour aller plus loin dans la refondation des missions, du pilotage, du fonctionnement et du financement de l'ensemble des dispositifs du parcours des personnes allant de la rue au logement.

De plus, 46 territoires sont plus spécifiquement des territoires de mise en œuvre accélérée du « Logement d'abord » (23 depuis 2018 et 23 depuis janvier 2021) et bénéficiaient d'une enveloppe de 15 millions d'euros afin de financer notamment de l'ingénierie et le déclenchement de mesures d'accompagnement vers le logement des ménages sans domicile.

3. Éléments d'évaluation du plan « Logement d'abord »

Le document de communication sur le plan « Logement d'abord » précise que « le Gouvernement sera attentif au suivi et à l'évaluation des mesures et des résultats ». Les modalités de cette évaluation ne sont toutefois pas précisées.

Travaux déjà disponibles

Le programme « Un chez-soi d'abord » a fait l'objet d'une étude randomisée sur la période 2011-2016¹.

Le programme « Un chez-soi d'abord », qui a inspiré le plan « Logement d'abord », vise principalement un passage de la rue au logement. Importé d'Outre-Atlantique, ce programme d'intervention sociale propose un accès direct au logement comme préalable à l'accès aux droits, à des soins et une insertion sociale et citoyenne, en postulant que les personnes sans abri ont des compétences pour accéder et se maintenir dans un logement. Il repose sur deux principes majeurs : la primauté du choix de la personne et l'appropriation du pouvoir d'agir. « Un chez-soi d'abord » a fait l'objet d'une expérimentation de 2011 à 2016 menée sur quatre territoires en France, pilotée au niveau national (État et Assurance maladie) et mise en œuvre au niveau territorial. Elle s'adresse aux personnes sans abri les plus vulnérables (présentant des troubles psychiques sévères) : 353 personnes ont été accompagnées par « Un chez-soi d'abord », et 432 logements ont été captés, dont 80 % dans le parc privé.

Les résultats sont positifs : la qualité de vie des personnes ciblées s'est améliorée, 85 % des personnes ont pu se maintenir dans leur logement, l'utilisation du système de soins est plus pertinente (baisse de 50 % des durées de séjour en hospitalisation), les dépenses publiques sont rationalisées (le coût total annuel du programme de 14 000 euros est totalement compensé par les coûts évités). Cette expérimentation offre plusieurs enseignements : le maintien dans le logement permet de sortir d'une logique de survie, l'accompagnement propose un filet de sécurité minimal et l'entrée au logement est inconditionnelle (il n'y a pas de critères prédictifs permettant d'évaluer *a priori* la capacité d'une personne à habiter un logement). Toutefois, la réussite du programme dépend de plusieurs conditions : la sécurisation des ressources de la personne sur le long terme, l'accès à un logement à loyer modéré, la lutte contre l'isolement social et la possibilité de faire glisser le bail pour que la personne soit autonome si elle le désire.

En 2020, la Cour des comptes a procédé à un contrôle de la politique en faveur du « Logement d'abord » à la suite duquel elle a appelé l'attention du Premier ministre sur un

¹ Les documents relatifs à l'évaluation sont disponibles [ici](#) sur le site de la Dihal.

certain nombre d'observations et recommandations par référé du 20 octobre 2020¹. Le Premier ministre y a répondu en décembre 2020.

Dans son référé du 20 octobre 2020, la Cour des comptes observe une dynamique favorable dans les premières années de mise en œuvre du plan, avec une accélération de l'accès au logement des personnes sans domicile. L'augmentation du flux annuel, dû notamment à la crise migratoire, n'a cependant pas permis de faire baisser la demande d'hébergement d'urgence.

La Cour des comptes estime que les résultats sont en deçà des attentes en matière d'accès au logement des personnes hébergées et des réfugiés, de la production de logements très sociaux et de pension de famille, y compris dans les territoires de mise en œuvre « accélérée ». Elle considère que les progrès dus au plan restent plus expérimentaux que systémiques, loin de l'ambition initiale.

Elle plaide pour une mise en œuvre ambitieuse du plan et formule quatre recommandations pour renforcer l'accès des personnes sans domicile et des ménages modestes au parc social, notamment en mobilisant plus efficacement les outils législatifs existants et en développant des mécanismes plus incitatifs pour transformer progressivement les places d'hébergement en logement sociaux, l'hébergement devant être réservé aux situations de mise à l'abri d'urgence.

Dans sa réponse, le Premier ministre annonce 57 millions d'euros supplémentaires dans la loi de finances 2021 pour soutenir des dispositifs de logements adaptés (intermédiation locative, pensions de famille). Il confirme la création en 2021 du « service public de la rue au logement », annoncé dans l'acte II du plan quinquennal en septembre 2019, pour inscrire « dans la durée la Stratégie du logement d'abord du Gouvernement, tout en continuant à assumer ses responsabilités sur la mise à l'abri immédiate et inconditionnelle ».

Dans son rapport annuel 2021, la Fondation Abbé Pierre² souligne que les appropriations du plan « Logement d'abord » sont très variables selon les territoires. Pour certains, ce n'est qu'un dispositif supplémentaire s'adressant aux personnes vivant dans la rue alors que pour d'autres il s'agit d'un changement de paradigme. Le fonctionnement du « Logement d'abord » repose avant tout sur l'existence de logements à bas loyer disponibles pour les ménages sans domicile. Or, l'État a fixé des objectifs de production de PLAI et de PLAI adaptés à partir de 2018 mais ils ne sont pas remplis.

¹ Cour des comptes, (2020), [Référé du 20 octobre 2020 relatif à la politique en faveur du « Logement d'abord »](#), octobre.

² Fondation Abbé Pierre, (2021), [26^e rapport sur l'état du mal-logement en France 2021](#), rapport annuel, mars.

Les attributions HLM aux ménages sans domicile étaient en hausse de 50 % entre 2017 et début 2021. Cependant, les personnes sans abri représentent toujours une part très faible des attributions et sont ceux pour lesquels les chances d'attribution d'un logement à loyer modéré sont les plus faibles. Par ailleurs, alors que le nombre de personnes qui sortent de la rue pour accéder à un logement est en hausse, le nombre de personnes à la rue est également en augmentation en raison d'une hausse des expulsions.

Le plan « Logement d'abord » s'appuyait sur le développement du parc privé à vocation sociale, qui se traduisait par le développement de l'intermédiation locative et une intensification de la prospection immobilière. Cependant, l'intermédiation locative se limite souvent à de la sous-location, même si la part des mandats de gestion est en hausse. Dans le cas de la sous-location, l'intermédiation locative devient une étape supplémentaire plutôt qu'une simplification.

Les moyens financiers pour les dispositifs d'hébergement et de logement sont parfois mis en concurrence.

Enfin, le plan « Logement d'abord » n'inclut ni les personnes sans papier ni les territoires d'Outre-mer et s'oppose de façon évidente à la pratique observée d'évacuer les bidonvilles et les squats sans solution de relogement.

Travaux en cours ou prévus

Des bilans d'actions spécifiques sont diffusés sur une base régulière à partir notamment des données collectées par la Dihal.

Une évaluation de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour la mise en place de projets d'accompagnement de personnes en situation de grande marginalité dans le cadre d'un lieu de vie innovant à dimension collective, lancé en septembre 2020 par la Dihal et la DIPLP, est prévue. Ces projets, qui s'intègrent dans la dynamique du plan « Logement d'abord » et de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, visent à expérimenter des modalités d'accompagnement et d'hébergement innovantes pour répondre aux attentes et aux besoins de personnes pour lesquelles les dispositifs existants (hébergement, pensions de famille, logement ordinaire dans le diffus, etc.) ne sont pas ou plus adaptés. 39 projets sur 48 sites répartis dans 16 régions seront évalués. Ils concernent 1 000 personnes. Quelques projets feront l'objet d'une évaluation plus poussée. Les projets les plus porteurs devraient être pérennisés. Les résultats de cette évaluation quantitative et qualitative observationnelle sont attendus en 2024.



COMPLÉMENT 4

LE PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES : CONTENU ET PROGRAMME D'ÉVALUATION EN LIEN AVEC LA STRATÉGIE

Dans sa note d'étape de mars 2020, le comité d'évaluation indiquait qu'il travaillerait avec le comité d'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) à la mise en place d'une collaboration pour que les travaux d'évaluation du PIC apportent un éclairage sur l'accès des plus pauvres à l'emploi.

Cette fiche décrit le contenu du Plan d'investissement dans les compétences (objectifs, publics cibles, modalités de déploiement et budget), les premiers éléments d'évaluation disponibles ainsi que quelques-uns des points d'intersection avec la Stratégie.

1. La description du Plan d'investissement dans les compétences

Faisant suite à la suggestion d'un grand programme d'investissement porté par le rapport Pisani-Ferry (2017), le plan d'investissement dans les compétences est une stratégie multidimensionnelle portant sur la période 2018-2022 visant à :

- former un million de demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et un million de jeunes éloignés du marché du travail ;
- répondre aux besoins des métiers en tension dans une économie en croissance ;
- contribuer à la transformation des compétences, notamment liée à la transition écologique et à la transition numérique.

1.1. Les publics-cibles

Le PIC est destiné aux demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et aux jeunes sans qualification. Il cible plus particulièrement les personnes en situation de fragilité, dont : les premiers niveaux de qualification (inférieur ou égal au baccalauréat) ; les résidents des

Quartiers de la politique de la ville (QPV) et des Zones rurales à revitaliser (ZRR) ; les personnes ni en emploi ni en formation (NEET) ; les parents isolés ; les personnes en situation d'illettrisme ; les réfugiés.

1.2. Les modalités de déploiement du plan

Les actions déployées dans le cadre du PIC s'articulent autour de trois objectifs opérationnels : i) accompagner et sécuriser les parcours des individus ; ii) garantir un socle de compétences de base ; iii) répondre aux besoins des entreprises et qualifier la main-d'œuvre.

Trois modalités de mise en œuvre sont prévues dans le cadre du plan :

- les **Pactes régionaux d'investissement dans les compétences** co-élaborés par la région et l'État dans le cadre du Crefop sont signés pour la période 2019-2022¹. Ils définissent les axes pour lesquels l'État interviendra en additionnalité des crédits des conseils régionaux ;
- le lancement ou l'intensification d'**actions nationales d'accompagnement dans l'emploi** des publics fragiles et de soutien aux enjeux de transformation des métiers ;
- le lancement d'**appels à projets pour innover et transformer par l'expérimentation** sur des volets nécessitant une nouvelle approche des politiques publiques : pratiques de *sourcing*, remobilisation, activation des pairs, micro-activités solvables, badges numériques ouverts et écosystème de confiance, employeurs inclusifs, etc.

Le tableau en fin de document précise les actions répondant aux trois objectifs, leurs modalités de mise en œuvre ainsi que leur niveau d'avancement à octobre 2020².

1.3. Le budget

Le PIC est doté de près de 13,8 milliards d'euros sur la période 2018-2022³. Pour 2020, ce sont 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,1 milliard d'euros en crédits de paiement qui sont consacrés au PIC. Ces montants prennent en compte une participation de France compétences au financement du PIC, par le biais d'un fonds de concours à hauteur de 1,6 milliard d'euros, et le concours du Fonds social européen (FSE).

¹ Deux conseils régionaux ont refusé la contractualisation avec l'État : Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes. Dans ces deux cas, c'est Pôle emploi qui est en charge du déploiement du dispositif ainsi que de la gestion de l'enveloppe budgétaire prévue dans le cadre du PIC.

² Dares (2020), *Premier rapport du comité scientifique du Plan d'investissement dans les compétences*, octobre.

³ Dont 6,7 milliards pour les décrocheurs et 7,1 milliards pour les demandeurs d'emploi. 90 % des fonds du PIC sont dirigés vers les actions de formation et 10 % visent la transformation du système par des expérimentations de nouveaux outils.

Le haut commissaire aux compétences a par ailleurs confirmé que les pactes régionaux 2019-2022 seront prolongés en 2023 pour une année supplémentaire.

2. L'évaluation du PIC

Outre les régions qui sont en capacité d'évaluer les initiatives qu'elles financent, l'évaluation du Plan est conduite par **un comité scientifique indépendant** composé d'une vingtaine de chercheurs de disciplines diverses.

Dans le cadre de cette évaluation, une enquête trimestrielle (« Post-Formation »), une enquête auprès des stagiaires du programme « Hope » et un dispositif statistique permanent (FORCE) ont été initiés. Par ailleurs, le comité scientifique a lancé une série de marchés d'études et d'appels à projets de recherche (APR).

Le [deuxième rapport](#) du comité scientifique d'évaluation du PIC, paru en novembre 2021, dresse un bilan sur la période 2018-2020.

2.1. Bilan quantitatif satisfaisant malgré un coup d'arrêt lié à la crise sanitaire

Sur le plan quantitatif, le PIC a permis d'atteindre dès 2019 un niveau d'entrées en formation supérieur à un million et de le maintenir en 2020. Il s'agit d'une augmentation sensible par rapport aux chiffres enregistrés en 2017 et 2018, aux alentours de 820 000. Cependant, si l'on tient compte de l'année 2020, gravement marquée par la crise sanitaire, les volumes sont en net retrait par rapport aux objectifs affichés. La montée en charge extrêmement rapide du CPF autonome a permis de maintenir le niveau global des entrées en 2020, mais ce phénomène est distinct des actions du PIC. Les CPF ont surtout financé des formations courtes, alors que l'objectif du PIC est plutôt de développer des formations longues et qualifiantes.

2.2. Un meilleur accès à la formation des moins diplômés qui restent néanmoins sous-représentés dans les entrées en formation certifiantes

Un défi relevé par le PIC est l'accès à la formation des moins diplômés. Les personnes disposant d'un niveau de diplôme strictement inférieur au baccalauréat, qui font partie du « public cible » du PIC, sont les premiers bénéficiaires des parcours d'accompagnement mis en œuvre au niveau national (Prépa compétences, appel à projets 100 % inclusion notamment) qui visent à sécuriser l'entrée en formation. Ces peu diplômés ont également bénéficié de l'accroissement du nombre d'entrées en formation.

Si l'on se limite à la période avant la crise sanitaire, les probabilités d'entrée en formation ont progressé par rapport à la situation avant PIC : parmi les demandeurs d'emploi inscrits

au chômage au premier trimestre 2017, 8 % étaient entrés en formation au bout d'un an. Cette probabilité d'entrée en formation à un an a augmenté de 3 points de pourcentage pour les demandeurs d'emploi entrés au premier trimestre 2019. Cependant, bien que les peu diplômés soient la cible des actions du PIC, on n'observe pas de rattrapage par rapport aux plus diplômés. Les peu-diplômés, à l'exception des jeunes, restent sous-représentés parmi les personnes formées. Alors qu'ils représentent 56 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi en 2018 et 2019, les personnes peu diplômées ne représentent que 52 % des entrées en formation, une part qui n'a pratiquement pas évolué sur la période. Par ailleurs, l'accent mis par le PIC sur les formations qualifiantes ne s'est pas fait à l'avantage des moins diplômés. Les probabilités d'accès à la formation certifiante ont progressé à un rythme plus rapide pour les personnes avec un niveau de diplôme au moins équivalent au baccalauréat que pour les personnes moins diplômées.

2.3. Prépa compétences : un dispositif ambitieux et emblématique du PIC, qui nécessite des transformations en profondeur dans les pratiques des acteurs

Le dispositif « Prépa compétences », déployé sur le plan national par l'Afpa et Pôle emploi, vise à aider à la définition et à la validation d'un projet personnalisé d'accès à la qualification, afin de sécuriser l'entrée en formation et par la suite éviter les risques d'échecs (notamment les ruptures ou les abandons). La personnalisation de l'accompagnement et de la formation dans le but de créer des parcours « sans coutures », dans un cadre multipartenarial, est aussi une visée de plusieurs expérimentations régionales.

Si le comité constate un effet indéniable sur les parcours des demandeurs d'emploi entrés dans le programme, avec une amélioration « significative » du taux d'accès à la formation pour les demandeurs d'emploi accompagnés via Prépa compétences, il dresse un bilan pour le moment en demi-teinte. En effet, des incertitudes demeurent sur les biais de sélection des bénéficiaires du dispositif, qui doivent présenter des projets de formations construits et cohérents et dont on peut penser qu'ils auraient accédé à la formation sans Prépa compétences. *A contrario*, les taux d'entrées dans le dispositif suggèrent que près des deux tiers des bénéficiaires ne sont pas entrés en formation à l'issue d'un programme dont c'est pourtant l'objectif principal, en particulier du fait d'un taux d'abandon important en cours de dispositif.

Côté améliorations de l'accompagnement des publics les plus éloignés, le bilan dressé est également mitigé. Si les pratiques des conseillers se sont effectivement adaptées pour répondre aux besoins individualisés de ce public très spécifique, le dispositif reste marqué par une focale sur le niveau scolaire, mis en relation avec les capacités des stagiaires à réussir les tests d'entrée dans les formations visées, alors même que les formateurs ne sont pas mandatés pour travailler la remise à niveau. Les ateliers proposés peuvent alors

se révéler peu adaptés à certains profils de bénéficiaires et ne valorisent pas suffisamment leur parcours professionnel antérieur.

2.4. Une évaluation qui sera complétée par de nombreux travaux en cours

Concernant la question cruciale de la mise en œuvre du PIC à l'échelle régionale, un marché d'étude d'ampleur a été lancé à l'été 2021 pour le compte du comité scientifique, centré autour de huit monographies de régions. Elles permettront d'apporter des éléments plus précis sur les modalités et les effets de la contractualisation État/région pour l'accès à la formation des moins qualifiés, la transformation de l'offre de formation, ou encore les outils pour mieux répondre aux besoins des territoires en termes de compétences.

En 2022-2023 seront connues les conclusions des évaluations de plusieurs expérimentations de programmes de formation mis en œuvre à l'échelle régionale ainsi que de programmes nationaux. Cela permettra d'apprécier la capacité de programmes lancés par le PIC à toucher des publics « cibles ».

3. L'articulation entre le PIC et la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

Les articulations entre l'évaluation du PIC et de la Stratégie pauvreté se situent principalement au niveau des publics et des mesures en faveur de l'accompagnement, de la formation et de l'emploi. Les publics cibles du PIC (voir ci-dessus) appartiennent aux catégories de population les plus susceptibles de se trouver en situation de pauvreté monétaire¹. Une partie des solutions mobilisées pour leur permettre d'accéder à terme à l'emploi sont des actions du PIC.

Plusieurs mesures de la Stratégie pauvreté sont directement liées ou pourraient bénéficier des évaluations produites dans le cadre du PIC :

Mesure 3.3. Repérer, renouer le dialogue et (re)mobiliser les jeunes en risque d'exclusion pour les amener vers un parcours d'accompagnement et de formation.

Le repérage des jeunes « invisibles » constitue un élément essentiel du Plan d'investissement dans les compétences. À cet effet, un appel à projets « Repérage et mobilisation des invisibles » a été lancé en février 2019 dans le cadre du PIC. Dans ce cadre, 230 projets sont soutenus pour un montant de 60 millions d'euros. Un nouvel appel à projets a été lancé courant 2021, pour un montant de 40 millions d'euros. Des évaluations relatives à ces projets seront rendues disponibles au cours des prochaines années.

¹ 60 % du revenu médian.

Outre ces deux vagues régionales, un volet national visant à « aller vers » les publics dits « invisibles » à travers des « maraudes » dans l'espace numérique, a été également lancé en 2021.

Mesure 3.7. 100 000 salariés supplémentaires accueillis dans le secteur de l'insertion par l'activité économique pour favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus fragiles.

L'objectif du Plan d'investissement dans les compétences de l'insertion par l'activité économique (PIC - IAE), qui prend la forme d'un accord de développement de l'emploi et des compétences (ADEC) est **de favoriser l'insertion par l'activité économique des salariés en insertion des SIAE** (structures d'insertion par l'activité économique). Il permet de cofinancer **les actions répondant aux besoins en compétences et qualification dans les secteurs et métiers à potentiel d'emploi**. Une rallonge budgétaire de 75 millions d'euros a été accordée à cet accord dans le cadre du plan « Ambition IAE » en 2020.

Aucune évaluation des projets conduits dans le cadre de cet accord de développement de l'emploi et des compétences n'est prévue à ce jour.

Outre ces mesures, on note que certaines expérimentations (déployées au niveau national ou dans le cadre des PRIC) ou dispositifs du PIC ont vocation à entrer en résonance avec les objectifs de la Stratégie. Certains de ces programmes font l'objet d'évaluations auxquelles le comité d'évaluation de la Stratégie doit apporter une attention toute particulière. Relevons notamment :

- Le programme EMILE qui vise à proposer un accompagnement sur-mesure, global et intégré, aux Franciliens mal logés, afin qu'ils trouvent un logement adapté et un emploi dans une région présentant des besoins de main-d'œuvre et des opportunités de logement.

Une évaluation de ce programme a débuté courant 2022. Elle s'achèvera dans le courant 2023.

- Le dispositif « Étincelle », qui s'inscrit dans le programme « PIC 100 % inclusion », a pour but de remobiliser des jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés, en priorité dans des QPV ou dans des zones rurales enclavées, ainsi que sur des territoires d'Outre-mer. Il vise également à accompagner de façon individualisée les bénéficiaires en levant les freins à l'insertion sur le marché du travail et en co-construisant avec eux leur projet professionnel. Mis en place sur 19 départements, ce programme a pour objectif d'accueillir 5 000 jeunes sur trois ans.

Une évaluation de dix de ces dispositifs « Étincelle », mis en place par Les Apprentis d'Auteuil, a été lancée en 2021. Elle rendra ses conclusions courant 2022.

- Les **projets expérimentés** dans le cadre de l'appel à projet national « Intégration professionnelle des réfugiés ».

Les projets expérimentés dans ce cadre ont fait l'objet d'un marché d'évaluation financé par le comité scientifique de l'évaluation du PIC. Cette évaluation s'est faite au travers de huit monographies départementales, portant sur la période 2018-2021.

Ces travaux d'évaluation conduisent à souligner que les bénéficiaires de la protection internationale sur cette période présentent des caractéristiques spécifiques : ce sont en majorité des hommes jeunes, le plus souvent allophones et avec un niveau scolaire peu élevé. Pour répondre aux enjeux d'intégration professionnelle de cette population, la coordination de l'offre de mesures progresse. Néanmoins des problèmes de lisibilité et d'éclatement de cette offre peuvent subsister.

Les politiques d'intégration professionnelle et les parcours des réfugiés apparaissent comme fortement structurés par les tensions sur les capacités d'hébergement et de logement sur le territoire, qui rend utile l'implication active des acteurs de l'hébergement social pour l'accompagnement vers l'emploi. Les monographies départementales relèvent par ailleurs un manque sur les formations linguistiques à destination des personnes en situation d'illettrisme d'une part et à un niveau intermédiaire d'autre part. Elles identifient aussi un enjeu de coordination et de repérage de l'offre de formation linguistique de la part des prescripteurs.

Enfin si le programme « Hope » est salué par beaucoup d'acteurs pour sa capacité à sécuriser les parcours de professionnalisation des réfugiés, il concerne de petits effectifs et reste concentré essentiellement sur un public masculin.

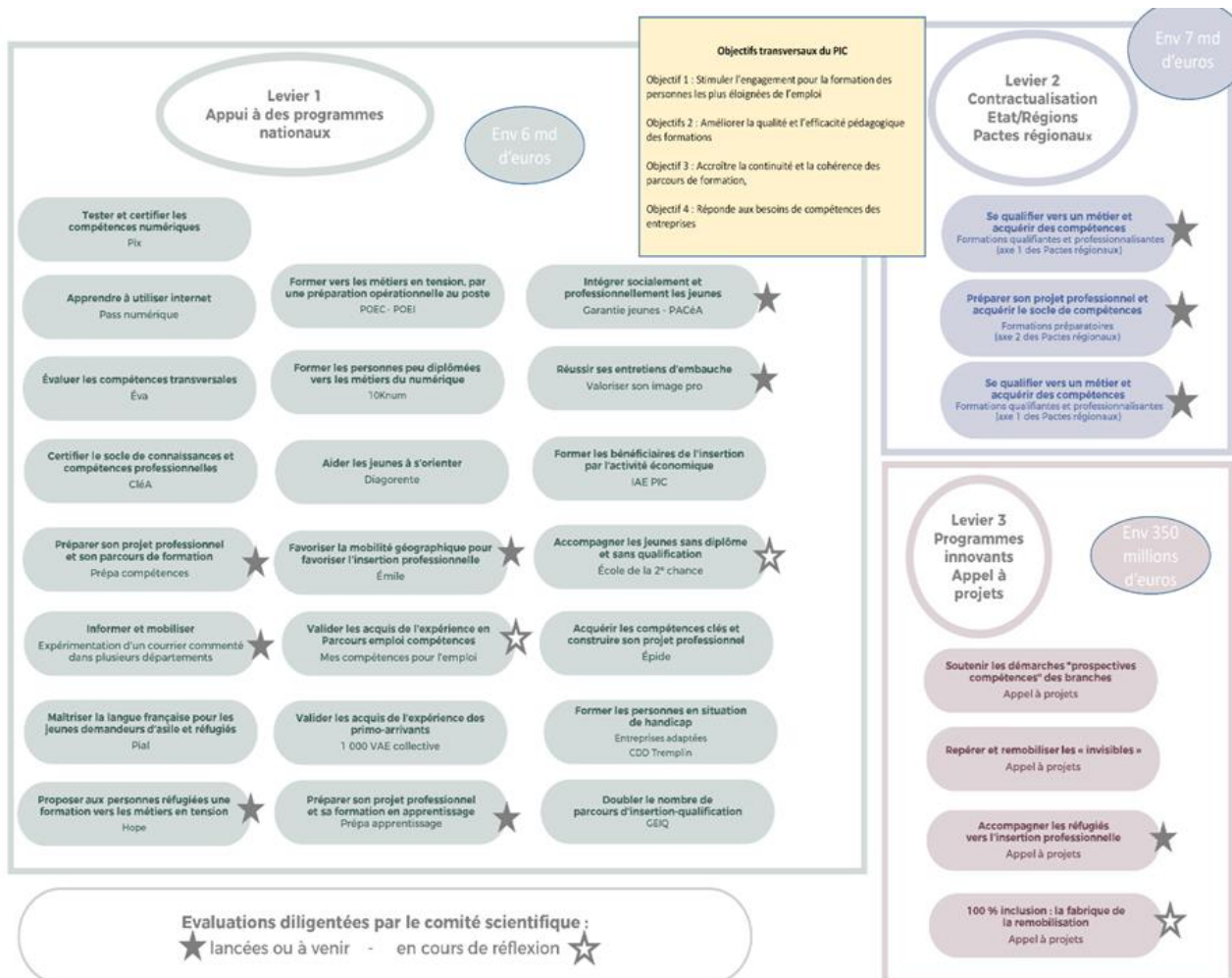
- Les écoles de la 2^e chance (E2C) sont des établissements qui forment des jeunes « décrocheurs » de moins de 26 ans sans qualification et sans diplôme et les accompagnent dans la mise en place d'un projet professionnel. Les E2C bénéficient de financements locaux, nationaux et européens et les jeunes qui y suivent une formation bénéficient de la rémunération de la formation professionnelle.

Une évaluation qualitative de ces écoles, lancée dans le cadre de l'évaluation du PIC, est actuellement en cours. Celle-ci devrait donner lieu à une publication de la Dares en 2023.

- Les parcours d'entrée dans l'emploi (PEE) mis en place dans le cadre du PRIC Île-de-France : Il s'agit d'un dispositif déjà existant en Île-de-France, créé pour les jeunes, peu ou pas qualifiés, que la région a souhaité ouvrir aux bénéficiaires du RSA. Ce dispositif offre deux parcours : l'un dit « classique » qui repose, après un sas d'entrée et de diagnostic, sur un programme de formation à la carte permettant de travailler et valider un projet professionnel pouvant déboucher sur l'emploi ou un parcours de formation, l'autre dit « sécurisé » qui associe des entreprises souhaitant recruter aux actions de formation menées. Ces parcours sont d'une durée variable, pouvant aller jusqu'à six mois.

Une évaluation quantitative de ce dispositif, prévue initialement, a finalement été abandonnée. Demeure une évaluation qualitative, encore en cours. Les premiers éléments présentés dans le cadre du rapport du conseil scientifique du PIC laissent cependant envisager une difficulté du dispositif à atteindre sa nouvelle cible, à savoir les bénéficiaires du RSA.

Présentation des principaux dispositifs du PIC selon les trois leviers sur lequel ce plan d'investissement repose et présentation des dispositifs spécifiquement évalués par le conseil scientifique



Source : deuxième rapport du comité scientifique de l'évaluation du PIC, p. 28



COMPLÉMENT 5

MODALITÉS DE CONSULTATION DU 5^E COLLÈGE DU CNLE ET DU PANEL CITOYEN

Depuis son installation, le comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté a complété ses travaux par des éclairages issus de la réflexion et de l'expérience de deux groupes de citoyens et de personnes concernées¹.

Ainsi, pour la troisième année consécutive², ont été consultés :

- un panel *ad hoc* de citoyens, composé d'une trentaine de personnes représentatives de la population française (selon les critères de sexe, d'âge, de profession, de région, de catégorie d'agglomération et de niveau d'études), qui vise à prendre en considération autant que possible les questions que nos concitoyens peuvent se poser lorsqu'ils s'interrogent sur les politiques de lutte contre la pauvreté. Ce groupe est accompagné par l'Ifop, qui en anime les échanges ;
- le 5^e collège (anciennement 8^e collège) du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), composé de personnes en situation d'exclusion ou de précarité accompagnées par des associations, qui vise notamment à attirer l'attention sur certains enjeux de mise en œuvre qui pourraient, sans cela, demeurer inaperçus, et à prendre en compte « leurs savoirs de vie ». Ce groupe est accompagné par le secrétariat général du CNLE.

Cette annexe vise à préciser les modalités de ces consultations.

¹ Les conditions dans lesquelles se sont mis en place ces dispositifs – inédits sous cette forme, dans cette durée et avec un tel objet –, ainsi que le détail de leur organisation sont présentés dans l'annexe 7 de la note d'étape du Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2020), « [Évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) », France Stratégie, mars.

² Les deux groupes ont été consultés dans le cadre de la note d'étape de 2020, du rapport 2021 ainsi qu'à l'occasion de la publication des deux notes de 2020 et 2021 consacrées à la lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus.

1. Un cadre partagé

Dans le cadre de la préparation du rapport du comité d'évaluation, celui-ci a souhaité recueillir, outre les avis des deux groupes sur l'évaluation de la Stratégie, leur point de vue d'une part sur une série de thématiques d'intérêt particulier pour l'élaboration du rapport et d'autre part sur les suites à donner à la Stratégie elle-même. Pour alimenter leur réflexion, des informations sur le déploiement de la Stratégie pauvreté depuis le rapport de 2021 ainsi que sur l'évolution des indicateurs relatifs à la pauvreté ont été fournies aux participants du panel citoyen et du 5^e collège du CNLE.

Comme lors des deux années précédentes, les deux groupes ont rédigé un avis. Transmis au comité en amont de la rédaction du rapport annuel, ils ont été explicitement pris en compte par le comité et sont publiés en annexe du présent complément¹. Le comité y a également répondu directement par écrit, dans un message adressé à l'ensemble des membres du panel citoyen d'une part, du collège des personnes accompagnées d'autre part. Des rencontres entre le président du comité d'évaluation et des membres des deux groupes ont également été organisées en amont de la publication du rapport.

Dans le détail, les calendriers, les modalités de dialogue et de recueil des avis ont légèrement différencié entre le panel citoyen et le 5^e collège. Cependant, à la différence du dispositif mis en place jusqu'alors, les deux groupes ont bénéficié d'une journée de travail et de formation commune, au cours de laquelle des premiers éléments de bilan sur ces trois années d'évaluation participative ont été recueillis.

2. La consultation du panel citoyen (2022)

Le dispositif de consultation : le panel citoyen

Comme auparavant², le choix a été fait pour le panel citoyen d'une formule mixte entre un travail en groupe (une journée de formation « en présentiel ») et des échanges à distance, sur une plateforme en ligne mise à leur disposition après la journée de formation. Quatorze citoyens du panel ont participé à l'exercice³.

¹ L'avis du CNLE est publié en [complément 6](#). L'avis du panel citoyen est publié en [complément 7](#).

² La méthodologie de consultation du panel citoyen a été définie, en amont de l'élaboration de la première note du comité, avec l'appui des services du Service d'information du gouvernement (SIG), par les équipes de France Stratégie et de son prestataire l'Ifop.

³ Un nombre sensiblement inférieur à la précédente édition qui avait réuni 23 participants.

Le calendrier

- Samedi 14 mai 2022 : journée de formation commune avec le 5^e collège du CNLE ; matinée de rencontres, après-midi d'échanges et de bilan animé par l'Ifop ;
- Du 16 au 20 mai 2022 : plateforme d'échanges en ligne animée par l'Ifop et ouverte entre les citoyens membres du panel sur la base d'une trame d'animation et d'une liste de points sur lesquels ils sont amenés à réagir ;
- 30 mai 2022 : transmission de l'avis citoyen aux membres du comité d'évaluation.

La journée de formation

Cf. *infra* « Formation commune ».

Déroulé de consultation sur la plateforme en ligne

Au cours de la semaine du 16 au 20 mai 2022, les citoyens ont pu échanger sur une plateforme dédiée en ligne en s'appuyant sur des courts textes de contextualisation et un questionnement guidé. La consultation a été organisée selon le calendrier suivant :

- 16 mai : généralités - retours sur la journée de formation et les présentations de la DIPLP et de la Dihal ;
- 17 mai : déploiement de la Stratégie ;
- 18 mai : évaluation des mesures de la Stratégie par thématique ;
- 19 mai : effets globaux de la Stratégie ;
- 20 mai : points d'attention et suites à donner à la Stratégie.

Les échanges avec le comité d'évaluation

Afin que s'engage un dialogue entre les citoyens du panel et les membres du comité d'évaluation, plusieurs modalités d'échange ont été mises en place :

- lors du samedi de formation, les citoyens du panel ont échangé avec le président du comité d'évaluation sur les attentes du comité, les priorités et les points d'attention ;
- une fois l'avis rédigé par les citoyens, le président du comité d'évaluation a rencontré les membres du panel citoyen pour échanger sur leur avis remis au comité d'évaluation ;
- enfin, simultanément à l'adoption du second rapport du comité d'évaluation, celui-ci a adressé à l'ensemble des membres du panel citoyen une lettre de réponse à l'avis citoyen, visant à témoigner de la prise en compte de différents aspects de cet avis dans le rapport 2022 du comité d'évaluation.

3. La consultation du 5^e collège du Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion (2022)

Le dispositif de consultation : le 5^e collège du CNLE

Afin de prendre en compte le regard des personnes plus spécifiquement concernées par les politiques de lutte contre la pauvreté, France Stratégie s'est rapprochée du Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion (CNLE) pour poursuivre la consultation initiée en 2019¹. Contrairement aux années précédentes, où les personnes concernées avaient été réunies en collège distinct, le temps de formation était cette fois conjoint avec les membres du panel citoyen. Les échanges avec le président du comité d'évaluation et les débats sur la rédaction de l'avis se sont, en revanche, déroulés de manière disjointe.

Pour la rédaction du premier avis, le 5^e collège du CNLE avait été accompagné par l'Agence nouvelle pour les solidarités actives (ANSA). Depuis deux ans, c'est le secrétariat général du CNLE qui se charge de cet accompagnement. Les 32 membres du 5^e collège ont été invités à donner leur avis. Dix-sept ont effectivement participé aux différentes phases de la consultation.

Le calendrier

- Samedi 14 mai 2022 : journée de formation commune avec le panel citoyen ; matinée de rencontres, après-midi d'échanges et de bilan animé par l'Ifop ;
- 18 mai 2022 : recueil de l'avis des membres du 5^e collège ;
- 19-28 mai 2022 : rédaction de l'avis par le secrétariat général du CNLE et validation ;
- 30 mai 2022 : transmission de l'avis du 5^e collège aux membres du comité d'évaluation.

4. Le contenu de la formation

Le programme de la journée commune de formation était le suivant :

¹ Le CNLE avait préparé, avec l'appui de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), les modalités de consultation des membres du collège des personnes concernées (aujourd'hui « 5^e collège »).

Horaire	Déroulé		Contenu	
9 h 00 - 9 h 10	Mot d'accueil <i>Mme Marine de Montaignac</i> <i>M. Louis Schweitzer</i>			
9 h 10 - 10 h 10	Point d'étape sur la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté <i>Mme Marine Jeantet (DIPLP)</i>		État des lieux de la mise en œuvre de la Stratégie (présentation et échanges)	
10 h 10- 10 h 40	Point d'étape sur le plan « Logement d'abord » <i>M. Sylvain Mathieu (Dihal)</i>		État des lieux de la mise en œuvre du plan « Logement d'abord »	
11 h 00 - 11 h 30	Les travaux d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté <i>Mme Marine de Montaignac (France Stratégie)</i>		Méthodologie d'évaluation retenue Éléments de suivi et d'évaluation de la Stratégie pauvreté	
11 h 30 - 12 h 45	Échanges sur la mise en œuvre territoriale de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté <i>(M. Emmanuel Gagneux, Mme Nathalie Latour et Mme Joëlle Chenet)</i>		Présentations de 15 min de chaque intervenant puis échanges	
12 h 45	Déjeuner			
	Panel citoyen	5 ^e collège du CNLE	Panel citoyen	5 ^e collège du CNLE
14 h 00 - 15 h 00	Échanges avec le comité d'évaluation <i>M. Louis Schweitzer</i>	Bilan rétrospectif de la consultation citoyenne <i>Ifop</i>	Question d'intérêt pour le comité d'évaluation et recommandations envisagées	Bilan des trois années de consultation
15 h 15 - 16 h 15	Bilan rétrospectif de la consultation <i>Ifop</i>	Échanges avec le comité d'évaluation <i>M. Louis Schweitzer</i>	Bilan des trois années de consultation	Question d'intérêt pour le comité d'évaluation et recommandations envisagées



COMPLÉMENT 6

AVIS DU 5^E COLLÈGE DU CNLE



Avis du collège des personnes concernées au comité d'évaluation de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté

Le 30 mai 2022,

Contexte

Les membres du 5^e collège du CNLE ont été associés à l'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté comme ils l'avaient été en 2020 et en 2021 pour l'élaboration des rapports annuels produits par le comité d'évaluation présidé par Louis Schweitzer. Cette troisième consultation a vocation à dresser un bilan de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et à faire des propositions pour alimenter une nouvelle Stratégie.

La consultation organisée et animée par le secrétariat général du CNLE le 18 mai 2022 a été précédée par une journée de formation organisée pour la première fois conjointement avec le panel citoyen le 14 mai dernier. Cette journée animée par France Stratégie s'est tenue en présence de Marine Jeantet (DIPLP), Sylvain Mathieu (Dihal), Nathalie Latour (FAS), Emmanuel Gagneux, (conseil départemental de l'Oise) et Joëlle Chenet, (Commissaire à la lutte contre la pauvreté en région Provence-Alpes-Côte d'Azur). Cette journée a permis aux participants d'échanger sur la mise en œuvre des 35 mesures de la

Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté avec ses chefs de file au niveau national et au niveau territorial.

Douze membres du 5^e collège étaient présents à cette formation. Sept d'entre eux ont participé à la consultation organisée pour rédiger un avis sur le bilan de la Stratégie. Au total la consultation a réuni 14 membres du 5^e collège, 10 femmes et 4 hommes. Cinq participants sont d'anciens membres du 8^e collège et à ce titre étaient présents à l'installation du comité d'évaluation (voir la liste des participants en annexe).

L'avis a été rédigé à partir du questionnaire transmis par France Stratégie comprenant trois questions principales :

- Quel est votre regard sur la mise en œuvre globale de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et sur les évolutions qu'elle a apportées ?
- Quels sont à vos yeux les points les plus importants à évoquer dans le rapport 2022 du comité d'évaluation pour chaque thème (les 35 mesures de la Stratégie déclinées pour chaque thématique) ?
- Quels sont les éléments indispensables et prioritaires à vos yeux pour poursuivre la Stratégie de lutte contre la pauvreté ?

Le secrétariat général a animé ce temps de travail collectif et a rédigé l'avis qu'il a soumis pour validation aux membres du 5^e collège avant de le transmettre à France Stratégie.

1. Quel est votre regard sur la mise en œuvre globale de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et sur les évolutions qu'elle a apportées ?

1.1. La mise en œuvre de la Stratégie a été percutée par la crise sanitaire

La plupart des personnes concernées estiment que certaines situations se sont aggravées à cause de la crise sanitaire et n'avaient pas été anticipées dans cette Stratégie. Les mesures de la Stratégie ont été appliquées, mais leur effet s'en est trouvé atténué. Il est donc difficile de présenter un constat objectif.

1.2. Émergence de nouveaux publics en situation de précarité ou de pauvreté

Les participants font remarquer que la crise sanitaire a entraîné des difficultés pour se soigner, s'alimenter, accéder à l'éducation (école à la maison), a mis en exergue le sentiment d'isolement, la difficulté à maintenir le lien durant la crise sanitaire pour les enfants placés et avec les travailleurs sociaux. Le nonaccès au numérique a accentué le

non-accès à certains droits car les services publics : CCAS, Caf et CPAM étaient fermés. Il est constaté que la crise sanitaire a vu **l'émergence de nouveaux publics** dans les circuits d'aide alimentaire et sociale. **Ces populations sont encore là après la crise**, comme c'est notamment le cas des personnes âgées.

1.3. La Stratégie est nécessaire mais la portée de son action est limitée

Les participants dans leur majorité **saluent la bonne volonté du gouvernement**. Certaines expérimentations sont positives et devraient être généralisées mais ils estiment aussi que **les moyens sont insuffisants**.

Les mesures prises pour les jeunes sont satisfaisantes. Les mesures prises en matière de formation initiale pour faire évoluer les pratiques des travailleurs sociaux (reconnaissance de la paire-aidance, formation d'un référent) sont aussi remarquées.

Hormis le paquet de mesures destinées aux jeunes qui dégage un ensemble cohérent, ils considèrent que « *la Stratégie pauvreté délaisse les autres publics* » et ont le sentiment qu'on a fait des « **petits rattrapages** » pour certaines populations.

1.4. Les difficultés à apprécier les résultats de la Stratégie pauvreté

La réussite de la Stratégie s'appuie sur des objectifs chiffrés mais « *on n'a pas de possibilité de savoir si les chiffres sont bons car on n'a pas d'éléments d'appréciation. Les chiffres sont donnés par les promoteurs de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté sans que l'on puisse les vérifier* » a fait remarquer une participante. « *C'est la quantité qu'on regarde plus que la qualité* » indique une autre participante. Pour un autre, « *les chiffres et les indicateurs sur la pauvreté sont assez peu pertinents car ils ne mesurent pas la qualité des emplois et le bien-être ou mal-être des personnes concernées* ».

Certains déplorent que malgré le fait que le sujet soit sur la table depuis cinq ans, les résultats ne soient pas au rendez-vous. « *Les efforts ne sont pas suffisants et ne peuvent pas suivre le rythme avec lequel progresse la pauvreté. Par conséquent les personnes en situation de pauvreté ont l'impression que rien est fait* ». Pour remédier à cette situation, un participant suggère « *une approche concertée avec les organisations de terrain afin de **donner de la visibilité aux personnes précaires et les travailleurs pauvres** dans le cadre de la Stratégie pauvreté.* »

Les membres du 5^e collège sont circonspects sur le bilan de la Stratégie pauvreté et **ils n'adhèrent pas au constat** plutôt satisfaisant de l'évolution de la pauvreté dressé à partir des indicateurs socio-économiques (baisse du chômage, stabilité du taux de pauvreté) qui ont été publiés dernièrement.

1.5. Constat d'une aggravation de la pauvreté plutôt que d'une stabilisation

Selon eux, les chiffres sont en décalage avec la réalité, les situations vécues ou celles dont ils peuvent témoigner. Les participants insistent sur l'**aggravation de la pauvreté et soulignent la précarisation de certaines catégories de la population. Celles qui sont citées par une majorité de personnes concernées sont les personnes âgées et les travailleurs pauvres.** « *Les personnes âgées touchent des petites retraites et qui se retrouvent dans des circuits d'aide alimentaire (...) Les travailleurs pauvres sont passés sous silence* » se désole une participante. « *De nombreux travailleurs sociaux se retrouvent dans une situation difficile* » indique une autre avant d'ajouter « *de nombreuses personnes comme les caissiers ont été mobilisés tout au long de la crise (...) n'ont pas vu leurs efforts récompensés* ». « *Les sans-abri sont moins nombreux mais la situation des personnes restées sans abris s'est aggravée* » déplore un participant.

Au-delà de la défiance exprimée, certains des participants redoutent que « *les bons chiffres donnent un mauvais regard sur les gens en situation de précarité* ». « *Le discours des pouvoirs publics sur le contrôle est inquiétant* ». « *On ressent moins de compréhension de la part de la population et il y a un regard négatif de la société* » indique une participante « *en dénonçant la désinformation dont les personnes en situation de pauvreté sont victimes* ».

2. Quels sont à vos yeux les points les plus importants à évoquer dans le rapport 2022 du comité d'évaluation pour chaque thème ?

2.1. Pour les actions en matière de petite enfance et d'éducation

Des actions intéressantes ont été menées, mais avec un impact limité car elles étaient trop ciblées et risquent de stigmatiser certains groupes. Le développement **des modes de garde et la gratuité des petits déjeuners** ont été les mesures le plus souvent citées lors de l'échange par les membres du 5^e collège, relevant notamment les actions innovantes qui ont été proposées dans le cadre de l'appel à projets « Petite enfance », auquel ont participé certains membres du 5^e collège mais en déplorant leur insuffisance notamment dans les zones rurales et les petites villes. **Les mesures sont intéressantes mais méritent d'être généralisées.**

Les modes de garde ont été évoqués pour remarquer qu'il faudrait surtout plus de dispositifs pour les personnes en horaires décalés, car elles n'ont souvent pas d'autre choix que de payer une nounou ou avoir recours aux grands-parents pour pouvoir travailler la nuit ou tôt le matin ou tard le soir. Quelqu'un a fait remarquer que dans certains pays nordiques, lorsque les grands-parents gardent leurs petits-enfants, ils perçoivent une indemnité financière. Certains participants ont suggéré que l'on pourrait aussi développer

des crèches en entreprise. Cette proposition a suscité des débats car beaucoup craignent que les entreprises ne jouent pas le jeu.

Les actions ou expérimentations mises en œuvre sont perçues comme étant intéressantes mais avec un impact limité car pour un certain nombre de participants, « on traite les symptômes mais pas le mal ». Pour certains, il s'agit d'un « *pansement sur une jambe de bois* » car pour lutter contre les inégalités sociales dès le plus jeune âge, il faut associer les familles. **C'est la famille dans sa globalité qu'il faut traiter et non uniquement l'enfant.** Le terme « mixité » auquel se rapportent certaines mesures a suscité des réactions. Selon un participant « *la mixité sociale implique de mettre en place un système éducatif qui ne cultive pas l'excellence et ne privilégie pas certains enfants* ». « *Je suis tout à fait favorable à la mixité à l'école mais je crains qu'elle génère une forme de rejet de la part des enfants qui ne bénéficieront pas des petits déjeuners gratuits* ». « *Je suis favorable à la mixité mais lorsque des enfants de milieux différents sont scolarisés au même endroit ils ont tendance à se regrouper en bandes, ce qui génère de la tension. Concernant les petits déjeuners, pourquoi ne pas les généraliser à tous les enfants et faire payer les parents qui en ont les moyens* ».

Beaucoup ont le sentiment que **les publics sont renvoyés dos à dos**. Il faut aussi apporter des réponses qui soient mieux adaptées aux besoins des territoires estiment certains. D'autres souhaiteraient que l'on travaille pour avoir une société plus égalitaire plutôt que de compenser pour une population donnée les inégalités produites.

2.2. Pour les actions en matière de santé

La CSS et le 100 % santé sont des « bonnes » mesures même si cela ne règle pas tout car pour bénéficier de la gratuité des soins, il faut attendre longtemps une prise en charge alors qu'elle devrait être rapide. Parfois, il n'y a pas d'autres choix que de prendre à sa charge certains soins. Les participants pointent les difficultés à avoir des rendez-vous médicaux dans certaines zones et le non-recours aux soins de certaines personnes par ignorance de leurs droits.

2.3. Pour les actions en matière d'accompagnement, formation et emploi

Les actions menées à destination des jeunes sont jugées satisfaisantes par une majorité des participants (formation obligatoire jusqu'à 18 ans, Garantie jeunes...) mais les moyens mis en œuvre **pour accompagner les personnes sont jugés insuffisants**. Il y a un impératif de résultats pour les personnels qui accompagnent beaucoup de jeunes. Les durées d'accompagnement ne sont pas adaptées car les jeunes concernés ont besoin de temps pour entrer dans le parcours d'insertion. Une participante constate que « *grâce à ce plan, certains professionnels ont eu la possibilité de faire des formations complémentaires* ».

L'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » a aussi été évoquée de façon positive.

2.4. Pour les actions en matière de logement

L'amélioration de l'accès au logement pour les personnes précaires et la prévention des expulsions sont des sujets considérés comme prioritaires par les membres du 5^e collège. Mais aucune **action marquante** n'a retenu leur attention. Un certain nombre d'entre eux déplore le **manque de données** et réclame une véritable évaluation.

2.5. Pour les actions en matière de droits sociaux

Le recensement des mesures mises en œuvre dans l'optique d'accéder aux droits et de lutter contre le non-recours a été l'occasion pour les membres du 5^e collège **de pointer les difficultés rencontrées**. Certains déplorent le manque de communication entre les caisses au détriment de l'utilisateur. Le changement de situation provoque aussi des ruptures de droits et cela ne devrait pas être le cas. Beaucoup regrettent le nombre de documents à fournir à chaque interlocuteur pour obtenir une aide, sans compter les frais occasionnés. Un participant témoigne : *« L'automatisation de la CSS pour les retraités devrait être considérée, car l'Assurance maladie reçoit automatiquement les informations concernant les assurés (impôts et les rémunérations). Or, les délais pour le traitement des papiers entraînent des délais de traitement médical. Bloquer une demande pour renouveler le CSS, par manque de la feuille d'impôts est donc inefficace. Surtout qu'en ce moment l'Assurance maladie ne permet plus l'envoi par internet des documents. Et cela prend plusieurs semaines pour re-traiter la feuille d'impôts renvoyée »*.

Un participant réclame **un bilan de la mise en place des maisons France Services**. Certains font **des propositions** : un participant souhaiterait que le pass numérique de 500 euros pour les personnes les plus précaires soit remis en place. Une autre suggère la mise en place de prêts personnels à taux zéro avec la Banque de France pour les personnes précaires.

3. Quels sont les éléments indispensables et prioritaires à vos yeux pour poursuivre la Stratégie de lutte contre la pauvreté ?

3.1. Quels seraient les volets à renforcer ? À supprimer ? À ajouter ?

Parmi les propositions formulées, on peut évoquer les mesures favorisant la mixité sociale, les actions pour lutter contre la paupérisation des personnes âgées, celles pour faire changer le regard de la société sur les personnes en situation de pauvreté, pour faire un

focus sur les travailleurs pauvres, l'impact de la nouvelle loi sur l'assurance-chômage et l'impact de la modification du RSA (conditionnement de la prestation en contrepartie d'un nombre d'heures de formation, travail...).

3.2. Quels sont les publics qui doivent être ciblés par cette politique ?

Les sortants de prison, les migrants, les familles monoparentales, les mineurs isolés sont les publics qui ont été cités.

Annexe

Liste des membres du 5^e collège ayant été consultés par le comité d'évaluation pour la rédaction de l'avis

Les Petits Frères des pauvres	<u>Marcel</u>	<u>ANDRE</u>
Les Petits Frères des pauvres	<u>Fatouma</u>	<u>DIOP</u>
Les Apprentis d'Auteuil	<u>Sonia</u>	<u>BENMAA</u>
Les Apprentis d'Auteuil	<u>Sandra</u>	<u>SALZANO</u>
La FAS VaL de Loire	<u>Sylvie</u>	<u>FOUCHE</u>
La FAS Val de Loire	<u>Coumba</u>	<u>TOUMBOU</u>
Secours populaire	<u>Sabrina</u>	<u>GARDON</u>
AF-UPP	<u>Sylvie</u>	<u>HEBERT</u>
CASP	<u>Ali</u>	<u>TAMRAOUI</u>
CHRS Vers l'Avenir	<u>Dominique</u>	<u>VIRLOGEUX</u>
Habitat et Humanisme	<u>Catherine</u>	<u>BOUTET</u>
Fondation Le Refuge	<u>Aurélien</u>	<u>MERABET</u>
Chom'Actif	<u>Sylvain</u>	<u>TERNOIR</u>
La Tribu de Tachenn	<u>Caroline</u>	<u>PETIT</u>
Pas à Pas	<u>Marie-Jeanne</u>	<u>GRENIER</u>
ATD Quart Monde	<u>Nathalie</u>	<u>MONGUILLON</u>
Fondation Armée du salut / CNPA	<u>Yasmina</u>	<u>YOUNES</u>
Fondation Armée du salut / CNPA	<u>Aldo</u>	<u>MAGGIORE</u>
Partage	<u>Yasmina</u>	<u>BENADDI</u>

En souligné les participants à la formation uniquement.



COMPLÉMENT 7

AVIS DU PANEL CITOYEN



Avis du panel citoyen au comité d'évaluation de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté

Le 30 mai 2022,

Contexte

Notre groupe est composé de 14 citoyens, habitant différentes régions de France et agglomérations de tailles différentes.

Notre groupe est à l'image de la diversité de la population française, que ce soit en termes d'âge, de sexe, de profession, etc. Chacun d'entre nous a une histoire et un rapport à la pauvreté qui lui est propre.

Nous avons été invités à participer à cette concertation citoyenne portant sur l'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, et plus précisément à nous prononcer sur les éléments et les critères qui nous semblent les plus importants à retenir pour évaluer cette Stratégie. Il s'agit du troisième et dernier avis que nous formulons dans ce cadre.

1. Quel est votre regard sur la mise en œuvre globale de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et sur les évolutions qu'elle a apportées ?

Nous continuons à rencontrer des difficultés pour évaluer l'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie de lutte contre la pauvreté. Nous apprécions les efforts du comité pour nous donner des éléments chiffrés, une sorte de tableau de bord, comme nous l'avions demandé à plusieurs reprises. Pour autant, les données fournies ne correspondent pas pleinement à l'idée que nous nous faisons d'un véritable tableau de bord, facile à décrypter, reprenant l'ensemble des mesures une par une, rappelant leur objectif, détaillant leur avancée, avec une vision à la fois nationale et régionale.

Nous avons toujours le sentiment de manquer d'informations et de repères pour bien comprendre si les objectifs ont été atteints (au moins en partie). Nous rencontrons beaucoup de difficultés à identifier les domaines dans lesquels il y a eu de réelles avancées et ceux, à l'inverse, où du retard a été pris.

L'impression dominante est que beaucoup de choses ont été faites, que des expérimentations ont été menées sur le terrain et cela malgré la crise sanitaire, dont nous craignons qu'elle ralentisse considérablement la mise en œuvre de la Stratégie. Pour autant, cette dernière nous paraît aller trop lentement et nous identifions encore de nombreux freins à son déploiement : **nous sommes frappés par le manque d'uniformité des actions mises en place sur le territoire**. Cela peut selon nous être interprété de différentes façons :

- soit cette situation répond à l'idée de coller aux spécificités des territoires, dans une logique de décentralisation de la mise en place des actions, ce qui peut nous paraître pertinent ;
- soit cela prouve que nous sommes toujours dans une phase d'expérimentation, que le gouvernement a encore du mal à identifier les actions qui mériteraient d'être généralisées ou que la généralisation des expérimentations n'est pas suffisamment accompagnée. Cela peut parfois donner l'impression d'une multiplication d'actions menées sans réel fil directeur.

Nous avons également noté que seules cinq régions ont répondu favorablement à la mise en place de la Stratégie. Nous nous demandons quelles sont les raisons qui sous-tendent cette situation : « *Est-ce que tous les territoires sont en accord avec cette Stratégie et acceptent de la mettre en œuvre ?* »

De même, l'état d'avancement des mesures qui font l'objet d'une contractualisation avec les conseils départementaux nous semble très inégal d'un département à l'autre. Nous aimerions comprendre pourquoi : les départements ont-ils tous été accompagnés de la

même façon et ont-ils été suffisamment accompagnés ? Ces mesures ont-elles du sens dans tous les départements ?

Pour nous, **il y a un équilibre à trouver entre la volonté de coller aux spécificités et contraintes des territoires dans une logique de décentralisation et la nécessité de déployer la Stratégie à l'échelle nationale, dans un souci d'harmonisation et d'égalité de traitement.** Il importe selon nous, à ce stade :

- de sortir de la logique d'incitation à la mise en place des mesures pour aller davantage vers une logique d'obligation ;
- de laisser des marges de manœuvre aux collectivités locales mais dans un cadre global, qui doit rester commun et se déployer sur l'ensemble du territoire.

Dans cette lecture territoriale de la Stratégie, **nous rappelons l'absolue nécessité pour nous de toujours associer et mentionner les Outre-mer, pour que ces derniers fassent pleinement partie du spectre de la Stratégie et de toutes nos réflexions.** Les Outre-mer nous paraissent encore aujourd'hui être les « grands oubliés » de la Stratégie.

Nous remarquons qu'il y a toujours un problème d'adhésion des publics concernés, notamment avec une part du « non-recours » qui n'a pas diminué. Sur ce point, nous ne notons aucune avancée notable. Nous savons que des expérimentations ont été menées à certains endroits, notamment par la Caf, mais nous n'avons aucun retour. Le « non-recours » constitue toujours pour nous le véritable « angle mort » de la Stratégie.

Nous avons même l'impression aujourd'hui d'un accès aux services publics (et *a fortiori* aux droits) de plus en plus complexe, en lien avec la numérisation de la plupart des points d'entrée (Caf, Pôle emploi, etc.), qui fragilise toute une partie de la population.

Nous continuons de constater, par ailleurs, que cette situation de « non-recours » est très peu relayée par les médias. Or cette médiatisation nous paraît un axe important pour une prise de conscience collective de cette problématique.

Les problèmes de recrutement et de formation des acteurs (notamment des travailleurs sociaux et des professionnels de la petite enfance) ont particulièrement retenu notre attention. Ils constituent selon nous une difficulté majeure pour la « bonne » mise en œuvre de la Stratégie, de façon à la fois quantitative et qualitative. Cela nécessite de notre point de vue qu'une attention soit portée à la reconnaissance (statutaire et salariale) de ces acteurs et à l'attractivité de leur métier. Plus globalement, nous avons l'impression que les moyens humains mis à disposition dans le cadre de la Stratégie ne sont pas à la hauteur des enjeux, ce qui limite la mise en œuvre de cette dernière.

Nous nous demandons, par ailleurs, **si les difficultés rencontrées pour évaluer la mise en œuvre de la Stratégie ne sont pas liées à la complexité de cette dernière, à la**

diversité des actions et mesures envisagées, en même temps qu'au très grand nombre d'administrations et d'acteurs mobilisés.

Nous avons noté **l'augmentation considérable du budget alloué à la Stratégie**. Ces chiffres sont impressionnants mais suscitent un certain nombre d'interrogations au sein de notre panel :

- Comment explique-t-on la différence entre les années ?
- Est-ce que les résultats ont été à la hauteur des dépenses et des attentes ? Nous avons beaucoup de mal à mettre face à face les sommes budgétaires, les politiques menées et les populations touchées ? Qu'est-ce que cela représente : pour faire quoi ? Comment ? Par qui ? Pour quelles cibles ?
- Ces sommes ne sont-elles pas venues combler les manques liés à d'autres politiques sur les territoires, comme ceux liés à la suppression de la taxe d'habitation ?

2. Quels sont à vos yeux les points les plus importants à évoquer dans le rapport 2022 du comité d'évaluation pour chaque thème ?

2.1. Sur la question de la petite enfance et de l'éducation

Ce thème est extrêmement important pour nous, notamment pour sa cohérence avec un des axes majeurs de la Stratégie, à savoir « éviter la reproduction sociale de la pauvreté ». Nous avons noté qu'avec la constitution du nouveau gouvernement, la petite enfance est désormais rattachée au Premier ministre, ce qui constitue peut-être un signe d'espoir supplémentaire.

À ce stade, **nous avons le sentiment de manquer d'indicateurs précis pour mesurer l'avancée de la Stratégie en matière de petite enfance et d'éducation.** Les éléments chiffrés dont nous bénéficions ne sont pas toujours faciles à appréhender. Nous avons souvent du mal à savoir si les chiffres atteints sont suffisants et répondent aux objectifs fixés. Nous manquons également d'éléments pour comprendre pourquoi certaines mesures ont été abandonnées et pour quelles raisons nous sommes très loin de l'objectif dans certains domaines.

Plus globalement, **nous nous demandons si, sur la petite enfance et l'éducation, la Stratégie n'est pas trop ambitieuse et ne cherche pas à couvrir un champ trop large, sans priorité claire... ce qui, de notre point de vue, complique sa mise en place et a fortiori son évaluation.** Nous avons l'impression d'une forme d'éparpillement qui ne permet pas d'avoir une lecture claire des avancées opérées ou des retards pris dans les différents domaines. Par ailleurs, les résultats nous paraissent extrêmement disparates

d'un territoire à l'autre. Cet état de fait ne permet pas de conclure sur les effets de la Stratégie en matière de reproduction sociale de la pauvreté.

Dans le détail :

- **Nous avons noté certaines avancées, notamment sur les places en crèche bénéficiant du bonus « Mixité ».** De même, **les résultats pour les crèches à vocation d'insertion professionnelle nous semblent encourageants**, l'objectif étant presque atteint. Le fait que les crèches labellisées ne soient présentes que sur 32 départements retient cependant notre attention : *quid* des autres départements ? Quelles sont les raisons qui sous-tendent cette situation ?
- **Si le dédoublement des classes de CP nous paraît une très bonne chose, nous n'avons pas toujours repéré sa mise en place sur le territoire.** Le manque d'enseignants pour assurer ce dédoublement nous paraît flagrant. Nous nous interrogeons aussi sur l'impact de la crise sanitaire sur le décrochage scolaire, point sur lequel nous n'avons aucun élément pour le moment.
- **Un volet retient particulièrement notre attention, celui de la formation des professionnels de la petite enfance.** L'objectif visé de 600 000 professionnels formés d'ici fin 2022 est très loin d'être atteint (seulement 52 329 professionnels formés, soit 9 % de l'objectif). Premièrement, cet objectif de 600 000 professionnels formés nous paraît irréalisable : *« Il n'y a pas assez de personnes qui souhaitent s'engager dans cette voie »*. Deuxièmement, si ces faibles résultats en matière de formation peuvent en partie s'expliquer par la survenue de la crise sanitaire, ils soulèvent, cependant, à nos yeux un problème crucial ; celui de l'attractivité de ces métiers. Ces métiers sont encore trop soumis à des formes de contrats précaires et à un manque de reconnaissance à la fois statutaire et salarial. Or, nous tenons à rappeler que ces professionnels constituent un pilier essentiel dans la réussite de la Stratégie.

2.2. Sur la question du logement

La thématique du logement a toujours été très importante pour notre panel. La question du logement nous paraît essentielle pour réduire les situations de pauvreté. Dès notre première rencontre, nous avons souligné l'absence de sa prise en compte dans la Stratégie de lutte contre la pauvreté. **Le fait que le comité fasse du logement une thématique centrale aujourd'hui, non seulement répond à nos attentes, mais nous donne également l'impression d'avoir été utiles et entendus.**

La présentation de Sylvain Mathieu sur la politique du « Logement d'abord » nous a apporté de nombreux éclairages. Nous avons trouvé cette présentation à la fois claire et convaincante sur l'utilité d'un changement d'approche dans la lutte contre le sans-abrisme, avec l'idée d'un accompagnement et d'un accès au logement immédiats et concomitants.

Le fait que cette politique prenne exemple sur ce qui se passe aux États-Unis rassure sur la capacité de la France à s'inspirer des pratiques mises en place ailleurs. **Les résultats de l'expérimentation menée sur le terrain, qui nous ont été présentés, nous semblent encourageants.** Nous pensons qu'il est important aujourd'hui :

- de poursuivre cette politique, de la mettre pleinement en œuvre et de la généraliser sur l'ensemble du territoire ;
- de communiquer davantage sur ce changement d'approche pour modifier le regard que porte notre société sur les sans-abri et les sans-domicile fixe ;
- de suivre dans le temps l'impact de cette politique sur la situation des personnes concernées et notamment sur leur retour à l'emploi.

Malgré ces signaux encourageants, nous tenons toutefois à souligner que **cette politique ne concerne qu'un public très ciblé.** Pour nous, le problème du logement en France dépasse largement la problématique des personnes sans abri ou sans domicile fixe. Nous pensons qu'il faut avoir une approche plus globale sur cette thématique, avec une attention particulière portée sur :

- **la pénurie de logements sociaux mais également au sein du parc locatif privé**, ce qui amène plusieurs questions : pourquoi n'a-t-on pas un programme de construction de logements sociaux plus ambitieux ? Pourquoi n'y-a-t-il pas une meilleure répartition entre les logements selon leur utilisation (habitations, bureaux, commerces) ? Le recours au télétravail ne peut-il pas être un moyen de créer plus de nouveaux logements ?
- **le nombre important de logements vacants ou de logements meublés destinés à la location touristique (AirBnb)** : n'y a-t-il pas moyen de mieux réglementer le logement en France pour accroître l'offre de logements disponibles ?

Enfin, nous alertons sur **l'impact de la transition écologique sur le logement.** Nous nous interrogeons notamment sur l'impact de la loi sur le « permis de louer » sur la pauvreté. L'obligation de rénovation des logements risque selon nous de réduire le nombre de logements disponibles à la location (aussi bien dans le parc public que privé). Par ailleurs, une certaine forme de précarisation est à craindre, pour les publics qui ne pourront pas assumer économiquement le coût d'une telle rénovation.

Enfin, sur la thématique du logement, nous insistons également sur **la nécessité de poursuivre les efforts pour favoriser la mixité sociale, et ceci à tous les niveaux.** Sur ce point, nous manquons d'éléments pour savoir si des avancées ont eu lieu et pour mesurer l'impact des mesures mises en œuvre notamment au niveau des logements sociaux. Nous rappelons que dans un contexte d'augmentation du prix du carburant, l'éloignement des populations défavorisées des centres-villes ou des centres d'activité constitue pour elles un handicap supplémentaire pour accéder à l'emploi et sortir de la pauvreté.

2.3. Sur la question de la santé

C'est sans doute dans le domaine de la santé que les plus grandes avancées ont été observées, notamment sur la Complémentaire santé solidaire. Nous manquons cependant d'éléments sur les cibles réellement touchées par ce dispositif, qui n'a pas permis de faire disparaître les phénomènes de renoncement aux soins. Nous alertons sur le manque de communication autour de cette complémentaire santé, pour toucher un public plus large et favoriser l'adhésion des médecins.

S'agissant du « **100 % santé** » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire, **nous ne pouvons que nous réjouir d'une telle mesure. Pour autant, des améliorations sont possibles**, notamment sur la qualité de l'offre qui demeure limitée (verres optiques, prothèses dentaires, prise en charge des piles pour les prothèses auditives ou aide au chargeur, etc.) Sur ce dispositif également la communication fait selon nous défaut.

Nous pensons qu'une meilleure communication, sur le modèle des courriers de la CPAM pour le contrôle dentaire des enfants, le dépistage de certains cancers, etc. pourrait se révéler très utile.

2.4. Sur la question de l'accompagnement, la formation et l'emploi

L'accent mis sur l'accompagnement des jeunes les plus éloignés de l'emploi nous paraît une très bonne chose. Mais, au-delà des mesures en direction des jeunes, notre attention s'est principalement portée sur la refonte du travail social, qui passait par la formation des travailleurs sociaux. Nous avons bien pris note qu'à la fin 2021, 2 773 travailleurs sociaux avaient été formés. Nous manquons d'éléments pour évaluer ce chiffre mais cela nous semble *a priori* très peu. Cela nous pose d'autant plus de questions, que les travailleurs sociaux constituent un pilier majeur de la Stratégie. Pour nous, la réussite de la plupart des mesures auprès des personnes en situation de précarité, et plus particulièrement auprès des jeunes, dépend de la qualité de l'accompagnement social, qui dépend lui-même de la formation et plus globalement du « bien-être » des travailleurs sociaux (un métier qui mériterait lui aussi d'être revalorisé). Si l'accompagnement nous paraît une dimension cruciale, cette dernière nécessite qu'une attention particulière soit portée aux acteurs qui en ont la charge. Sur ce point, nous avons l'impression que nous sommes encore loin du compte aujourd'hui.

2.5. Sur la question des droits sociaux

Nous adhérons totalement au point d'attention du comité d'évaluation qui consiste à tendre vers le zéro non-recours. Dans une société de plus en plus numérisée, nous avons toujours beaucoup de mal à comprendre pourquoi le taux de non-recours est si important. Nous nous interrogeons d'ailleurs sur la capacité des autorités à avancer le taux de 30 % de

non-recours tout en reconnaissant être dans l'incapacité à identifier les personnes qui se cachent derrière ce chiffre.

Plusieurs points nous semblent importants pour faciliter l'accès des populations les plus défavorisées aux droits sociaux (la plupart de ces points ont déjà été mentionnés dans nos précédents avis) :

- nous pensons toujours qu'il est urgent de simplifier à la fois le système d'aide et son accès, dans cette logique de guichet unique que nous évoquons depuis le début de cette concertation. Sur ce point, nous aimerions avoir plus d'informations sur le RUA, pour lequel nous avons du mal à savoir où nous en sommes précisément. En termes de point d'entrée, certains d'entre nous ont bien noté la création des maisons France Services. Cet axe nous paraît très intéressant et devrait selon nous être davantage déployé sur le territoire ou associé à un numéro unique, dans les endroits plus difficiles d'accès. Nous insistons sur la nécessité de « *remettre de l'humain dans la relation numérique* », de toujours pouvoir « *avoir quelqu'un au bout du fil* » pour ne pas renforcer la fracture numérique, qui n'est pas sans lien selon nous avec le non-recours. Sur tous ces services (maisons FS, numéro unique), un effort de communication doit également être mené pour s'inscrire dans la logique « d'aller vers » qui nous semble essentielle ;
- **nous adhérons à l'idée d'expérimenter un revenu de base pour les jeunes de 18 à 24 ans les plus précaires, en études, en emploi peu rémunéré ou en recherche d'emploi.** Cela nous paraît être une très bonne mesure à condition qu'elle soit bien accompagnée. Pour nous, la réussite de ce dispositif dépend de la qualité de l'accompagnement pour aider ces jeunes à trouver un emploi pérenne. Pour certains d'entre nous, cette aide nécessite la mise en place d'une contrepartie (heures de travail dans des associations ou autres structures pour les personnes pouvant travailler, etc.). D'autres, parmi nous, reviennent aussi sur l'idée de créer plus de passerelles entre les emplois vacants et les situations de précarité liées à l'emploi.

2.6. Sur la question de la grande pauvreté

Il nous paraît important de mieux comprendre et mieux suivre l'évolution de la grande pauvreté pour ne laisser personne dans cette situation. **C'est une évidence pour nous de se donner comme objectif d'éradiquer la grande pauvreté.** Dans ce domaine, la situation des Outre-mer constitue pour nous un point d'attention très important. La question qui se pose est de savoir si un budget dédié sera attribué à ce nouvel axe, que nous souhaitons voir intégré dans la Stratégie.

Nous alertons également sur l'importance pour nous de ne pas négliger les situations de précarité, dont la frontière avec la pauvreté est souvent très mince. Ces situations de précarité nous paraissent grandissantes et nécessitent de notre point de

vue une forte vigilance, pour éviter d'accroître le problème de la pauvreté en France. Il faut limiter autant que possible le basculement dans la pauvreté des publics fragiles ou frappés par des accidents de parcours ou de vie (personnes divorcées, familles monoparentales, veuvage, chômage, etc.).

Nous pensons qu'il est important d'être aussi dans l'anticipation/la prévention et pas uniquement dans la réparation.

3. Quels sont les éléments indispensables et prioritaires à vos yeux pour poursuivre la Stratégie de lutte contre la pauvreté ?

3.1. Un contexte de crises multiples (sanitaire, écologique, géopolitique, économique) à prendre en compte, parce qu'il peut avoir un réel impact sur les situations de pauvreté

Nous avons bien compris que nous sommes dans une Stratégie sur le temps long et non dans un Plan de lutte contre la pauvreté. Or, nous subissons actuellement des évolutions sociétales très importantes, dont l'impact éventuel sur la pauvreté n'est pas à négliger de notre point de vue.

Nous avons bien noté que la politique du « quoi qu'il en coûte » a permis de réduire l'impact de la crise sanitaire sur la pauvreté, de même que le « Ségur de la santé » a permis quelques avancées. De là à dire que la crise Covid n'a pas eu d'impact sur la pauvreté, cela nous semble un peu rapide. Nous sommes d'ailleurs surpris par la rapidité de l'évaluation sur l'impact du coronavirus sur la pauvreté, alors que nous manquons de données chiffrées sur l'impact de nombreuses mesures de la Stratégie, mises en place depuis 2019. Pour nous, plusieurs questions restent sans réponse :

- En a-t-on vraiment fini avec le coronavirus ?
- Les dépenses engagées dans le « quoi qu'il en coûte » auront-elles un impact sur le budget alloué à la Stratégie de lutte contre la pauvreté dans les années à venir ?
- A-t-on vraiment mesuré tous les effets de la crise sanitaire sur notre société : épuisement et délitement de notre système de santé ? Système éducatif mis à mal pendant deux ans ? Impact sur le décrochage scolaire, sur la santé mentale, notamment des publics les plus fragiles ? Évolution du rapport au travail et des formes d'emploi ? Etc.

Nous repérons déjà une transformation profonde du monde du travail, avec le sentiment d'une précarisation de nombreux emplois (auto-entrepreneuriat, cumul de plusieurs emplois, apparition de nouvelles formes « d'esclavage moderne » (avec les livreurs, par

exemple), etc.). Le risque d'avoir des parcours professionnels de plus en plus accidentés, sur « le fil du rasoir », « sans filet », nous paraît important. Sans parler des projections extrêmement difficiles quand ces travailleurs arriveront à l'âge de la retraite.

La transition écologique constitue un autre sujet d'importance à nos yeux, si tant est qu'on puisse toujours parler de transition, puisque l'urgence est là, avec son lot de mesures nécessaires, inévitables mais pour certaines brutales dans leur mise en place. Les nouvelles contraintes imposées au nom de cette transition sont pour beaucoup de nouvelles dépenses. Or, ces dernières ne vont pas peser sur tous les ménages de la même façon. La crainte est réelle que cette transition en pesant sur le budget de tous les jours crée de la pauvreté. Deux points nous paraissent particulièrement problématiques :

- le logement, d'une part, avec une augmentation des loyers pour les locataires à la suite de la rénovation des logements, une incapacité pour certains propriétaires d'engager les travaux de rénovation, etc. ;
- la question de la mobilité, de l'autre, en lien avec l'obligation de changer de véhicule qui intervient dans un contexte de hausse des prix du carburant (et où le coût des véhicules électriques demeure encore très important) : des populations précaires qui seront limitées dans leur déplacement et donc dans leur possibilité d'accéder à l'emploi.

À cela, s'ajoute une crise géopolitique majeure avec **la guerre en Ukraine qui intervient dans un contexte inflationniste important**. L'inflation et l'augmentation de nombreuses dépenses (alimentation, carburant, énergie, etc.) font craindre une augmentation de la pauvreté, avec un « reste à vivre » de plus en plus réduit.

Au-delà de ce contexte extrêmement mouvant et traversé par de nombreuses crises, nous pensons qu'il faudra également suivre **l'impact éventuel d'autres politiques ou réformes sur la pauvreté, au premier rang desquelles :**

- **la réforme de l'assurance chômage** (dans un contexte post-Covid) ;
- **la réforme des retraites** prévue dans ce second quinquennat.

3.2. La nécessaire revalorisation des métiers de la petite enfance, de l'éducation et de l'accompagnement social et l'augmentation des moyens humains alloués à la Stratégie de lutte contre la pauvreté

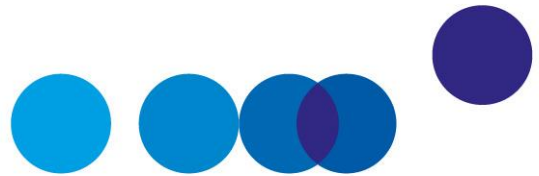
Pour la suite, nous souhaitons mettre l'accent sur un axe qui nous paraît essentiel. Nous l'avons déjà mentionné à plusieurs reprises dans cet avis. L'accompagnement est pour nous une donnée fondamentale dans la réussite de cette Stratégie, un socle essentiel. **Pour que l'accompagnement soit efficace et de qualité, il importe qu'il soit porté par des acteurs de terrain, bien formés, impliqués, valorisés et reconnus.** Cela vaut pour tous les professionnels au contact des populations précaires, qu'il s'agisse des travailleurs

sociaux, bien évidemment, mais également des professionnels de la petite enfance, des enseignants, etc. Une revalorisation de ces métiers, qui constitue d'importants piliers dans la Stratégie, nous paraît urgente et essentielle.

Au-delà, nous avons été ravis de rencontrer une commissaire à la lutte contre la pauvreté, mais très surpris de découvrir qu'elle paraissait bien seule (sans secrétaire) face à l'ampleur de la tâche. Nous constatons à regret le manque de moyens humains alloués à la mise en œuvre de cette Stratégie, alors que nous attendons beaucoup de cet échelon transversal. Sur ce point, nous aurions d'ailleurs aimé savoir si les commissaires agissaient en réseau, pour échanger des bonnes pratiques et partager leurs retours d'expérience.

3.3. Changer le regard de la société sur les personnes pauvres

L'image des personnes pauvres dans notre société participe aussi selon nous au non-recours et donc au maintien dans la pauvreté. « L'image de la personne qui profite du système », « de l'assisté » est encore très présente. Il nous paraît important de changer le regard de la société mais aussi des acteurs qui doivent porter cette Stratégie sur les personnes pauvres. « Tout le monde peut tomber dans la pauvreté », il faut plutôt être dans la banalisation de cette situation que dans la stigmatisation. Et peut-être, parler plus fort du non-recours que de l'assistanat.



COMPLÉMENT 8

LES DONNÉES MOBILISABLES POUR L'ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE

Ce document présente les données quantitatives et nationales qui ont / pourront servir à l'évaluation. Ces données sont issues de grandes enquêtes annuelles, périodiques ou ponctuelles pour de rares cas, de cohortes et de panels, de modèles de simulation et de bases de données administratives.

Le document se compose de deux parties. La première partie offre une courte description de chacune des sources de données. Ces dernières sont organisées par groupe de mesures. La deuxième partie présente sous forme de tableau les principales informations relatives aux données, à savoir l'organisme de référence, la périodicité lorsqu'il s'agit d'enquête, ainsi que la disponibilité passée et/ou à venir des données, par groupe de mesures.

Cette liste a été établie pour la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020, puis actualisée chaque année avec le concours des administrations statistiques concernées.

Petite enfance et éducation

- L'enquête Filoué, *Fichier localisé des usagers des EAJE*, de la Cnaf permettra de suivre les caractéristiques des enfants accueillis dans les établissements d'accueil de jeunes enfants et de leurs familles. La prochaine édition, à partir de données 2018 fera l'objet d'exploitations à partir de début 2020. Elle portera sur un échantillon de plus de 2000 EAJE avant une généralisation progressive à partir de l'année 2020.
- Les panels d'élèves de la DEPP (panel 2007 du second degré, panel 2011 du premier degré, panel de la maternelle prochainement) pourront apporter des informations sur les parcours et les résultats scolaires des élèves, ainsi que sur leurs caractéristiques individuelles et collectives.
- Les évaluations nationales que la DEPP mène depuis la rentrée 2018 à l'entrée en CP, en CE1, en 6^e fournissent aussi des données sur la maîtrise des compétences en

mathématiques et en français, dont on peut étudier l'évolution selon un groupe d'écoles particulier (ayant par exemple bénéficié d'une mesure de la Stratégie).

- L'enquête ES-PE, *Établissements et services de la protection de l'enfance*, de la Drees, fournira des informations sur l'activité des établissements et services de la protection de l'enfance, le personnel en fonction et le profil des enfants et jeunes adultes accueillis dans ces structures. L'enquête est quadriennale. La dernière date de 2017 et la prochaine sera effectuée en 2021.
- L'enquête *Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants* de la Drees offrira un panorama complet des solutions de garde adoptées par les parents pour leurs jeunes enfants, au regard de leurs contraintes professionnelles. Les résultats de la prochaine enquête 2021 seront disponibles au printemps 2022, faisant suite à l'enquête de 2013.
- L'enquête annuelle PMI, *Protection maternelle et infantile*, de la Drees permettra d'apporter un recueil des données sur les personnels et activités des services de PMI, les établissements et services d'accueil de la petite enfance (accueil collectif, familial, assistantes maternelles), ainsi que sur la formation, le contrôle et l'accompagnement des assistantes maternelles.
- Les enquêtes nationales sur la santé des enfants et adolescents scolarisés de la Drees, d'une périodicité biennale, seront une source d'information sur l'état de santé des jeunes enfants et des adolescents à l'échelle nationale.
- La cohorte Elfe, *Étude longitudinale française depuis l'enfance*, de l'Ined et l'Inserm permettra d'examiner les informations sur le bon développement, la santé, la scolarité, l'alimentation, la vie familiale et sociale ou encore l'environnement d'une génération d'individus nés en 2011. Ses premières données sont disponibles jusqu'aux 3 ans des enfants ; les données relatives aux 5 ans des enfants seront mises à disposition dans les mois à venir. La cohorte a pour ambition de suivre cette génération d'individus sur vingt ans.
- La *Lettre* et le [rapport annuel](#) de l'Onape seront utiles pour obtenir des données sur l'état et l'évolution de l'accueil du jeune enfant en France.
- Des données de l'ACCOS, de la Caf, de l'ONPE et du SNIIRAM pourront également être mobilisées.

Santé

- Le panel santé (cohortes à la rentrée 2013 et 2014) des élèves en situation de handicap (nés en 2001 ou en 2005) de la DEPP sera utile pour obtenir des données sur les élèves scolarisés en milieu ordinaire (écoles et établissements scolaires du second degré de l'enseignement public et privé) et dans les établissements médico-sociaux.

- L'enquête annuelle *Aide sociale* de la Drees permettra le recueil auprès des conseils départementaux des informations sur les bénéficiaires des aides sociales, les personnels de ces collectivités et les dépenses relevant de l'aide sociale départementale. La [dernière enquête](#) a été publiée en août 2020.
- L'enquête ES-DS, *Établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale*, de la Drees permettra d'apporter des informations sur l'activité des établissements et services pour adultes et familles en difficulté sociale, sur le personnel en fonction et sur le profil des personnes accueillies dans ces structures. La prochaine édition est prévue pour 2021, succédant à celle de 2016.
- L'enquête sur les contrats modaux de la Drees fournira des informations sur l'activité des organismes offrant des couvertures complémentaires santé, la population qu'elles couvrent et les garanties qu'elles offrent. Les résultats de 2016 sont disponibles depuis cette année ; ceux de 2019 le seront en 2021.
- Les enquêtes nationales sur la santé des enfants et adolescents scolarisés de la Drees, d'une périodicité biennale, seront une source d'information sur l'état de santé des jeunes enfants et des adolescents à l'échelle nationale.
- Le dispositif SRCV, Statistiques sur les ressources et conditions de vie, de l'Insee sera utile pour obtenir des informations sur les revenus (de l'année civile précédant la collecte), la situation financière et les conditions de vie des ménages. Le recueil des données est annuel.
- Les données de l'AMC (ACPR, déclaration TSA), de la Caf, des comptes de la santé (Drees), de l'EDP-Santé, du Fonds CSS, de Pôle emploi, du SDNS, du SNIIRAM-DCIR (CNAM) et de l'UNOCAM.

Logement

- L'enquête ES-DS, *Établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale*, de la Drees permettra d'apporter des informations sur l'activité des établissements et services pour adultes et familles en difficulté sociale, sur le personnel en fonction et sur le profil des personnes accueillies dans ces structures. La dernière édition date de 2021, succédant à celle de 2016.
- La cohorte Elfe, Étude longitudinale française depuis l'enfance, de l'Ined et l'Inserm permettra d'examiner les informations sur la santé, la scolarité, l'alimentation, la vie familiale et sociale ou encore l'environnement d'une génération d'individus nés en 2011. Elle comporte des données sur le mal-logement. Ses premières données sont disponibles jusqu'aux 3 ans des enfants ; les données relatives aux 5 ans des enfants seront mises à disposition dans les mois à venir. La cohorte a pour ambition de suivre cette génération d'individus sur vingt ans.

- Fidéli, Fichiers démographiques sur les logements et les individus, de l'Insee fournira une base de données statistiques sur les logements et leurs occupants. La collecte des données est annuelle.
- L'enquête *Sans Domicile 2012* de l'Insee offrira une estimation du nombre de personnes sans domicile en 2012, une description des caractéristiques des sans-abri et des sans-domicile et des difficultés d'accès au logement.
- Le fichier Filocom, Fichier des logements à l'échelle communale, du SDES constitué tous les deux ans, permettra d'obtenir des données rapprochées entre la taxe d'habitation et les informations foncières et fiscales des ménages.
- L'enquête *Logement*, réalisée par l'Insee jusqu'à son millésime 2013 puis sous la maîtrise d'ouvrage du Sdes au titre du millésime 2020, permettra d'obtenir une description des conditions de logement des ménages de France métropolitaine¹, de leurs dépenses en logement et de la qualité de leur habitat. Les premiers résultats seront publiés dans le courant du 4^e trimestre 2022.
- Les données de l'Anah, de la Caf, de la Fondation Abbé Pierre, de l'ONPE, du SI SIAO, de la Ville de Paris.

Droits sociaux

- Le système d'information I-milo, système d'information des missions locales, des missions locales financées par la DGEFP sera utile pour connaître le nombre de jeunes accueillis en mission locale et les différents événements ayant eu cours dans leur parcours d'insertion.
- L'enquête BMS, *Bénéficiaires de minima sociaux*, de la Drees fournira des informations sur les conditions de vie des bénéficiaires des minima sociaux. Réalisée environ tous les six ans, la dernière étude date de 2018.
- ENIACRAMS, Échantillon national interrégimes d'allocataires de compléments de revenus d'activité et de minima sociaux, de la Drees est un panel annuel de bénéficiaires ou d'anciens bénéficiaires de compléments de revenus d'activité et de minima sociaux d'âge actif. Il permettra de suivre l'évolution de la situation des individus, non seulement dans les compléments de revenus d'activité et les minima sociaux ainsi que par rapport au chômage (indemnisé ou non) mais aussi par rapport à l'emploi salarié.
- L'enquête annuelle OARSA, *Orientation et accompagnement des bénéficiaires du RSA*, de la Drees permettra d'obtenir auprès des collectivités territoriales des

¹ Les DROM ne font pas partie du champ du millésime 2020 de l'enquête *Logement*.

informations telles que les effectifs des bénéficiaires du RSA, la part des personnes orientées, la répartition par organisme référent unique, le délai entre la date de la demande de RSA et celle de la première orientation vers un parcours d'insertion.

- Les RI-Insertion, Remontées individuelles sur l'insertion, de la Drees fournira une base de données statistique sur l'orientation, l'accompagnement et l'insertion des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). Ce projet est lancé par la Drees en 2019, en vue d'une collecte prévue au quatrième semestre 2020 et d'une première mise à disposition de la base prévue mi-2021.
- FiLoSoFi, Dispositif sur les revenus localisés sociaux et fiscaux, de l'Insee permettra de disposer d'indicateurs sur les revenus déclarés et disponibles à l'échelle communale, supra-communale et infra-communale, ainsi que d'indicateurs de niveau de vie, d'inégalité et de pauvreté à un niveau local infra-départemental. Le recueil des données est annuel.
- L'enquête ENRJ, *Enquête sur les ressources des jeunes*, de l'Insee offrira une description fine des différentes ressources des jeunes adultes. La dernière enquête date de 2014.
- Le dispositif SRCV, Statistiques sur les ressources et conditions de vie, de l'Insee sera utile pour obtenir des informations sur les revenus (de l'année civile précédant la collecte), la situation financière et les conditions de vie des ménages. Le recueil des données est annuel.
- L'appariement entre l'enquête *Emploi* et le fichier historique de Pôle emploi (2012-2015) de la Dares, l'Insee et Pôle emploi permettra d'identifier et de dénombrer les inscrits en catégorie A non chômeurs au sens du BIT et les chômeurs BIT non inscrits en catégorie A.
- Le modèle Ines, développé par la Drees, l'Insee et la Cnaf fournira des simulations sur les effets de la législation sociale et fiscale française.

Accompagnement, formation et emploi

- Le système d'information I-milo, système d'information des missions locales, des missions locales financé par la DGEFP sera utile pour connaître le nombre de jeunes accueillis en mission locale et les différents événements ayant eu cours dans leur parcours d'insertion.
- La base Brest, gérée par la Dares, donnera des informations sur l'entrée en formation d'une partie des jeunes de moins de 18 ans sans recouvrement. Elle paraît avec I-milo. Elle donnera lieu à une publication annuelle de la Dares sur la formation des personnes

en recherche d'emploi et servira à alimenter la base PMT d'Eurostat et de l'outil de conjoncture du marché du travail.

- La base FORCE correspond à l'appariement des deux bases *supra* ainsi que du fichier historique (FH) de Pôle emploi et des données relatives aux mouvements de main-d'œuvre (MMO, issus de la DSN) de la Dares. Disponible depuis 2021, FORCE permet d'évaluer le PIC (Plan d'investissement dans les compétences), notamment en calculant l'insertion en emploi des demandeurs d'emploi qui ont bénéficié de formations.
- La base MiDAS (Minima sociaux - Droits d'assurance chômage et parcours salariés) est une base s'appuyant sur l'appariement semestriel des données issues de la Cnaf (minima sociaux, *via* ALLSTAT), Pôle emploi (indemnisation chômage, *via* FH et FNA) et de la Dares (contrats de travail, *via* MMO-DSN). Cet appariement, dont les premières données seront disponibles avant Noël 2022, permettra une évaluation plus complète des effets de l'assurance chômage, en particulier des réformes récentes, en intégrant toutes ses dimensions (emploi, allocations chômage, minima sociaux).
- Le traitement TRAJAM, Trajectoires des jeunes appariées aux mesures actives du marché du travail, de la Dares fournira une base de données statistiques permanente permettant de suivre les trajectoires professionnelles des jeunes (16-35 ans) ayant participé à des mesures actives du marché du travail (accompagnement, formation et contrats aidés). La première version du panel, portant sur la période 2010-2015, est en cours de finalisation et devrait être mise à disposition avant la fin de l'année 2022.
- Le dispositif *Inserjeunes* (Dares et Depp) permet de mesurer l'insertion des sortants de formations professionnelles de lycée ou de CFA, pour les niveaux du CAP au BTS. Le taux d'insertion dans l'emploi salarié privé est mesuré 6, 12, 18 et 24 mois après la fin de leur formation initiale.
- L'enquête annuelle *Aide sociale* de la Drees permettra le recueil auprès des conseils départementaux des informations sur les bénéficiaires des aides sociales, les personnels de ces collectivités et les dépenses relevant de l'aide sociale départementale.
- L'enquête BMS, *Bénéficiaires de minima sociaux*, de la Drees fournira des informations sur les conditions de vie des bénéficiaires des minima sociaux. Réalisée environ tous les six ans, la dernière étude date de 2018.
- Les RI-Insertion, Remontées individuelles sur l'insertion, de la Drees fournira une base de données statistiques sur l'orientation, l'accompagnement et l'insertion des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). Ce projet a été lancé par la Drees en 2019, en vue d'une collecte prévue au quatrième semestre 2020 et d'une première mise à disposition de la base prévue mi-2021.

- L'enquête annuelle OARSA, *Orientation et accompagnement des bénéficiaires du RSA*, de la Drees permettra d'obtenir auprès des collectivités territoriales des informations telles que les effectifs des bénéficiaires du RSA, la part des personnes orientées, la répartition par organisme référent unique, le délai entre la date de la demande de RSA et celle de la première orientation vers un parcours d'insertion. La [dernière enquête](#) a été publiée en octobre 2020.
- L'enquête annuelle *Emploi en continu* de l'Insee qui vise à observer le marché du travail de manière structurelle et conjoncturelle, fournira des mesures sur les concepts d'activité, de chômage, d'emploi et d'inactivité tels qu'ils sont définis par le Bureau international du travail (BIT). La [dernière enquête](#) est paru en mars 2021.
- L'enquête annuelle EVA, *Entrée dans la vie adulte*, de l'Insee et la Dares permettra d'obtenir des informations auprès des jeunes sortis du système éducatif sur leur entrée dans la vie adulte et de mettre en regard leur parcours scolaire avec leur insertion professionnelle. L'enquête aborde le motif d'arrêt des études, la situation professionnelle ainsi que les conditions de vie. La collecte a eu lieu du 1^{er} mars au 7 juillet 2021.
- L'enquête annuelle relative aux actions de la Mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS), alimentée pour les académies, permettra de connaître le nombre de jeunes qui ont pu bénéficier d'un accompagnement dans le cadre de la MLDS et leur devenir après cet accompagnement.
- L'indicateur suivi par l'OCDE dans son *Panorama de l'éducation/Transition de l'école au travail : jeunes hommes et femmes déscolarisés sans emploi de 15-19 ans et 20-24 ans*, dans les pays de l'OCDE permettra d'apporter des informations à ce sujet. Les données les plus récentes datent de 2019.
- L'appariement entre l'enquête *Emploi* et le fichier historique de Pôle emploi (2012-2015) de la Dares, l'Insee et Pôle emploi permettra d'identifier et de dénombrer les inscrits en catégorie A non chômeurs au sens du BIT et les chômeurs BIT non-inscrits en catégorie A.
- Les données issues du fichier historique de Pôle emploi.
- Les données de la DEPP (comme les flux de sortants précoces du système éducatif de plus de 16 ans, taux de scolarisation par âge), de la Journée défense et citoyenneté (JDC), du Système interministériel d'échange d'information (SIEI), du Système d'information de l'Éducation nationale (SIEI), du Système d'information de l'Enseignement supérieur (SISE).

Source	Organisme	Périodicité	Disponibilité	
			Passée	Prochaine
Petite enfance et éducation				
Enquête Filoué	Cnaf	-	2018 (premiers résultats en 2020)	-
Panel de la maternelle	DEPP	-	-	Constitué en 2020, lancé en 2022
Panel du premier degré	DEPP	-	2011-2016	-
Panel du second degré	DEPP	-	2007-2013	-
Évaluations nationales (entrée en CP, mi-CP, entrée en CE1, entrée en 6 ^e)	DEPP	Annuelle	2021 (résultats en 2022)	2022 (résultats en 2023)
Enquête ES-PE	Drees	Tous les 4 ans	2017	2021
Enquête <i>Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants</i>	Drees	Tous les 5-7 ans	2013	2021 (résultats en 2022)
Enquête PMI	Drees	Annuelle	-	-
Enquêtes nationales sur la santé des enfants et adolescents scolarisés	Drees	Biennale	2019	-
Cohorte Elfe	Ined, Inserm	-	-	Cohorte de 20 ans (2011-2031)
<i>Lettre</i> et rapport de l'Onape	Onape, piloté par la Cnaf	Annuelle	2021	2022
<i>Autres sources de données</i>	ACCOS, Caf, ONPE, SNIIRAM	-	-	-
Santé				
Panel santé des élèves en situation de handicap	DEPP	-	Rentrée 2013 et rentrée 2014	-
Enquête <i>Aide sociale</i>	Drees	Annuelle	2020 (résultats en 2021)	2021
Enquête ES-DS	Drees	Tous les 4 ans	2016	2021
Enquêtes sur les contrats modaux	Drees	Ponctuelle	2016 (résultats en 2019)	2019 (résultats en 2022)
Enquêtes nationales sur la santé des enfants et adolescents scolarisés	Drees	Biennale	2019	-
Dispositif SRCV	Insee	Annuelle	2019	2020
<i>Autres sources de données</i>	AMC (ACPR, déclaration TSA), Caf, comptes de la santé (Drees), EDP-Santé, Fonds CSS, Pôle emploi, SDNS, SNIIRAM-DCIR (CNAM), UNOCAM	-	-	-
Logement				
Enquête ES-DS	Drees	Tous les 4 ans	2016	2021
Cohorte Elfe	Ined, Inserm	-	-	Cohorte de 20 ans (2011-2031)
Fidéli	Insee	Annuelle	-	-
Enquête <i>Sans Domicile</i>	Insee	-	2012	2025
FILICOM	SDES	Biennale	2017	2019 (résultats au cours du 2 ^e semestre 2022)
Enquête <i>Logement</i>	Insee/SDES	Ponctuelle	2013 (premiers résultats en avril 2015)	2020 (résultats au 4 ^e trimestre 2022 - la collecte d'octobre 2019 a été reportée à avril 2021 en raison du Covid)

Source	Organisme	Périodicité	Disponibilité	
			Passée	Prochaine
Petite enfance et éducation				
<i>Autres sources de données</i>	<i>Anah, Caf, Fondation Abbé Pierre, ONPE, SI SIAO, Ville de Paris</i>	-	-	-
Droits sociaux				
I-milo	DGEFP	Continu	-	-
Enquête BMS	Drees	Tous les 6 ans environ	2018	-
ENIACRAMS	Drees	Annuelle	-	-
Enquête OARSA	Drees	Annuelle	-	-
RI-Insertion	Drees	-	-	2020 (mise à disposition des bases de données mi-2021)
Filosofi	Insee	Annuelle	-	-
ENRJ	Insee	Ponctuelle	2014	-
Dispositif SRCV	Insee	Annuelle	2019	2020
Appariement entre l'enquête <i>Emploi</i> et le fichier historique de Pôle emploi (période 2012-2015)	Dares-Insee-Pôle emploi	-	Premiers résultats en juillet 2019	-
Modèle Ines	Insee-Drees	-	-	-
Accompagnement, emploi, formation				
I-milo et base Brest	DGEFP	Continu	-	-
FORCE	Dares	Annuelle	2021	2022
MIDAS	Dares	Trimestrielle	-	Fin 2022
TRAJAM	Dares	Panel 2010-2015	-	Panel 2010-2015 (résultats disponibles fin 2022)
InserJeunes	Dares, DEPP	Annuelle	2021	-
Enquête <i>Aide sociale</i>	Drees	Annuelle	2020 (résultats en 2021)	2021
Enquête BMS	Drees	Tous les 6 ans environ	2018	-
RI-Insertion	Drees	-	-	2020 (mise à disposition des bases de données mi-2021)
Enquête OARSA	Drees	Annuelle	2020	2021
Enquête <i>Emploi en continu</i>	Insee	Annuelle	2021	2022
Enquête EVA	Insee-Dares	Annuelle	-	2021
Enquête relative aux actions de la Mission de lutte contre le décrochage scolaire	MLSD	Annuelle	-	-
Appariement entre l'enquête <i>Emploi</i> et le fichier historique de Pôle emploi (2012-2015)	Dares-Insee-Pôle emploi	-	Premiers résultats en juillet 2019	-
Fichier historique	Pôle emploi	Trimestriel	-	-
<i>Panorama de l'éducation/Transition de l'école au travail</i>	OCDE	-	2019	-
<i>Autres sources de données</i>	<i>DEPP, JDC, SIEI, SIEI, SISE</i>	-	-	-

Source : France Stratégie



COMPLÉMENT 9

NOTE SUR LA SITUATION DES JEUNES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL PENDANT LA CRISE SANITAIRE (DARES)



La situation des jeunes sur le marché du travail pendant la crise sanitaire

Le 6 mai 2022,

Sur le marché du travail, la situation des jeunes – ici définis par la tranche d'âge des 15-24 ans ou des 15-29 ans selon l'indicateur suivi – est structurellement moins favorable que celle de leurs aînés : ils occupent plus fréquemment des emplois précaires et sont davantage au chômage – notamment en raison des transitions études-emploi, et du fait que les plus jeunes d'entre eux qui sont sur le marché du travail sont aussi les moins diplômés. Leur insertion sur le marché du travail est en outre particulièrement sensible à la conjoncture.

Ces facteurs de vulnérabilité les ont rendus particulièrement sensibles aux effets de la crise sanitaire et économique débutée en 2020. Pour y faire face, des mesures immédiates ont été prises dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution ». Leur situation sur le marché du travail semble en 2021 plus favorable, en lien avec un marché du travail globalement dynamique et un recul de l'inactivité des jeunes.

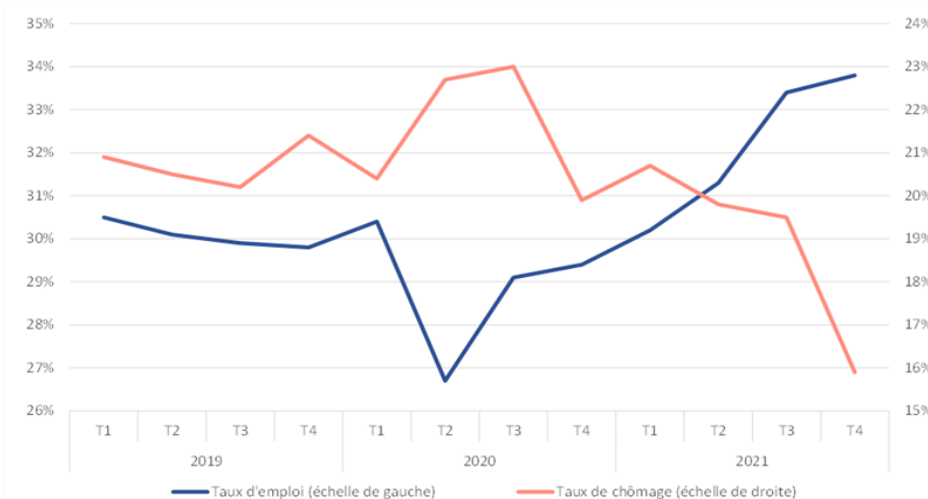
1. Des jeunes affectés par la crise sanitaire

1.1. Une population exposée aux difficultés conjoncturelles

En 2020, le taux d'emploi des jeunes recule

En 2020, le taux d'emploi (*encadré*) des 15-24 ans recule de 1,2 point, atteignant 28,9 %. Il se replie nettement au 2^e trimestre 2020 suite au premier confinement (- 3,7 points par rapport au 1^{er} trimestre) (Graphique 1). Symétriquement, leur taux de chômage s'accroît de 0,8 point, s'établissant à 21,5 % des jeunes actifs (dont + 2,3 points entre le 1^{er} et le 2^e trimestre). Parallèlement, le halo autour du chômage augmente nettement (7,0 % en 2020, contre 5,8 % en 2019) : une part importante de personnes qui auraient été considérées au chômage au sens du BIT basculent dans le halo autour du chômage en raison des difficultés rencontrées pour rechercher un emploi durant le premier confinement. Au total, les chômeurs et les personnes dans le halo autour du chômage représentent 14,9 % de l'ensemble des 15-24 ans en 2020, contre 13,7 % en 2019 (Graphique 2). Dans le même temps, les taux d'emploi et de chômage des personnes âgées de 25 à 49 ans subissent des variations de bien moindre ampleur, reculant respectivement de - 0,4 et - 0,3 point entre 2019 et 2020¹.

**Graphique 1 – Taux d'emploi et de chômage au sens du BIT des 15-24 ans, 2019-2021
(données CVS, en %)**



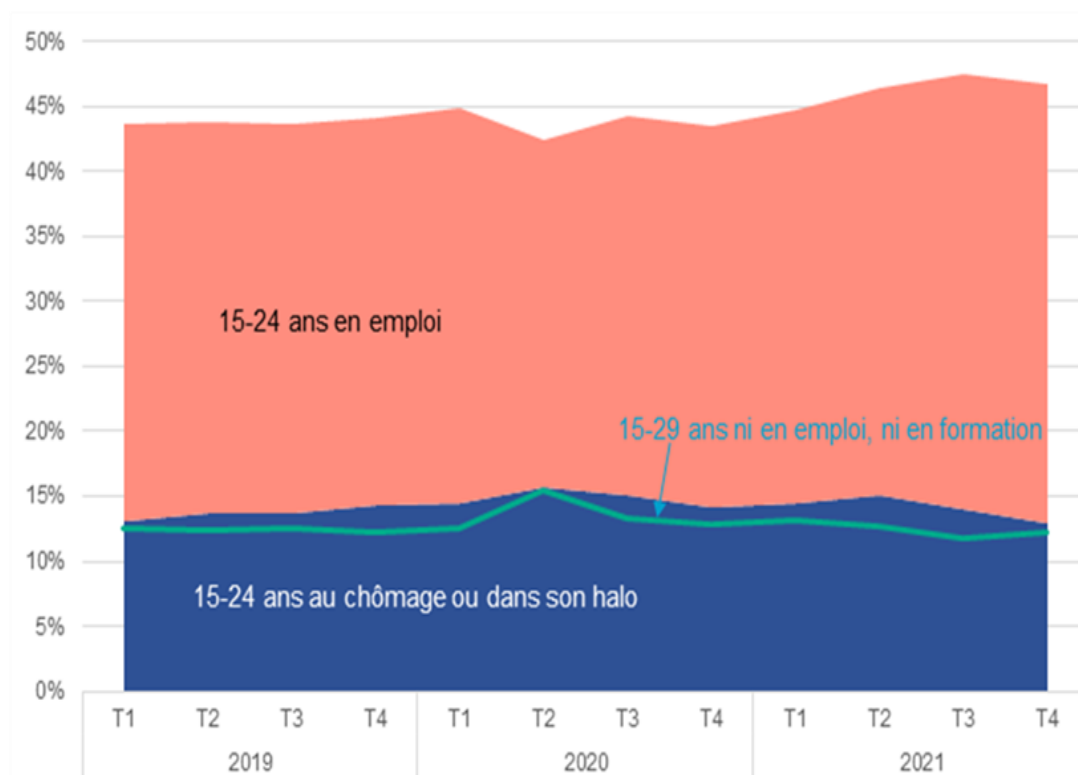
Lecture : au quatrième trimestre de 2021, 33,8 % de l'ensemble des 15-24 ans sont en emploi et 15,9 % des personnes actives âgées de 15 à 24 ans sont au chômage.

Champ : France hors Mayotte, personnes vivant en logement ordinaire, de 15 à 24 ans.

Source : Insee, enquête Emploi 2021, séries longues sur le marché du travail

¹ Jauneau Y. et Vidalenc J. (2021), « Une photographie du marché du travail en 2020 - L'emploi résiste, le halo autour du chômage augmente », *Insee Première*, n° 1844, mars.

Graphique 2 – Parts des 15-24 ans en emploi et au chômage ou dans son halo et part des 15-29 ans ni en emploi ni en formation (Neets), 2019-2021 (données CVS, en %)



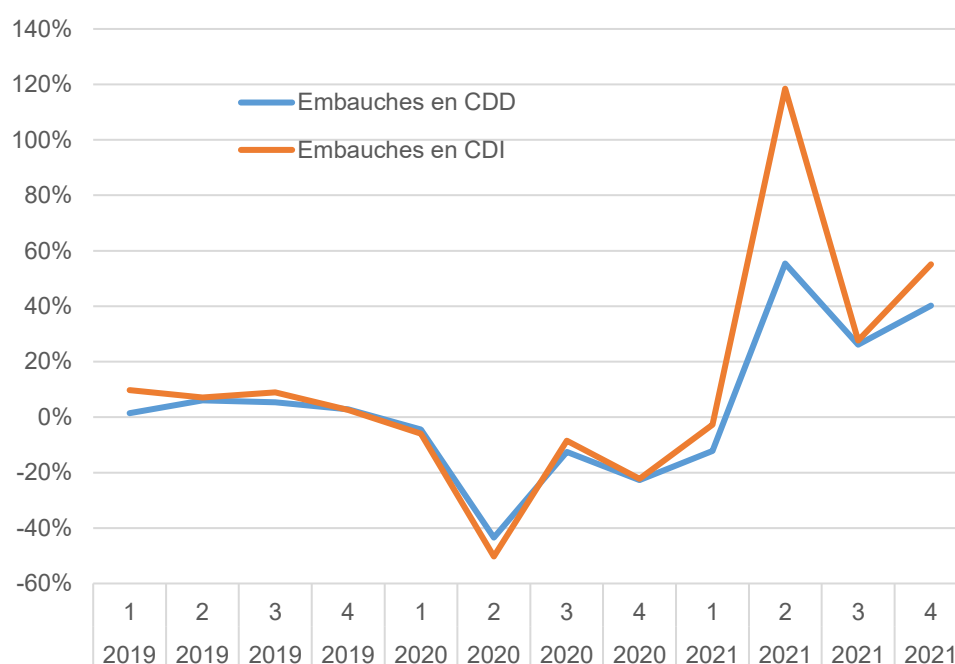
Lecture : au quatrième trimestre de 2021, 12,9 % de l'ensemble des 15-24 ans sont au chômage ou dans le halo autour du chômage et 33,8 % sont en emploi. 12,2 % des moins de 30 ans ne sont ni en emploi, ni en formation (Neets).

Champ : France hors Mayotte, personnes vivant en logement ordinaire, de 15 à 24 ans.

Source : Insee, enquête Emploi 2021, séries longues sur le marché du travail

Ce recul du taux d'emploi des jeunes s'explique notamment par la chute des embauches et le non-renouvellement des contrats dans le contexte de la crise sanitaire : le nombre de leurs embauches en CDD diminue de 44 % entre les 2^e trimestres 2019 et 2020, celui de leurs embauches en CDI de 50 % (Graphique 3).

**Graphique 3 – Évolution des embauches en CDI et CDD des 15-24 ans, 2019-2021
(glissement annuel en %)**



Lecture : en décembre 2021, le nombre d'embauches en CDD des 15-24 ans est supérieur de 40 % à celui de décembre 2020.

Champ : France métropolitaine, hors agriculture et hors intérimaires.

Source : *Mouvements de main-d'œuvre, Dares*.

La crise liée au Covid-19 affecte les conditions d'accès au marché du travail des sortants de formation initiale

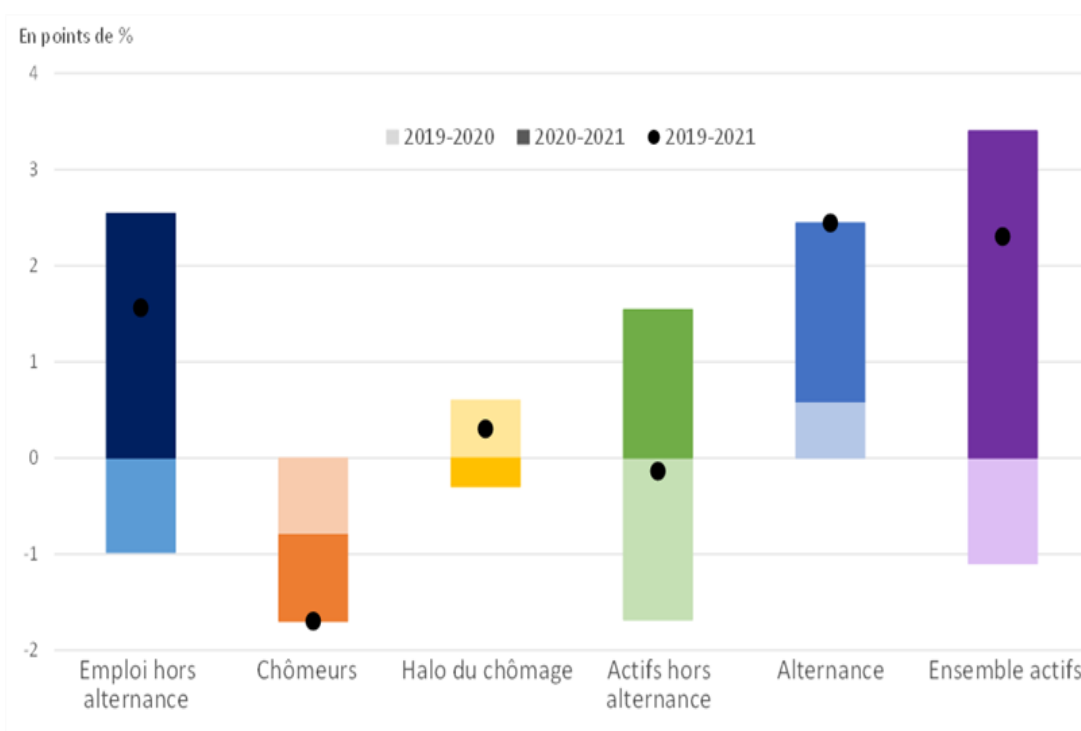
Les jeunes sortis de formation initiale depuis un à quatre ans (*i.e.* entre 2016 et 2019, soit avant le début de la crise sanitaire) sont les plus affectés par la crise. Par rapport à 2019, leur taux d'emploi se réduit de 1,0 point, atteignant 68,3 % en moyenne sur l'année 2020, tandis qu'il reste quasi stable pour ceux qui ont achevé leurs études depuis plus longtemps. Les difficultés d'accès à l'emploi sont partagées par tous les niveaux de diplôme. L'amplitude varie toutefois avec les spécialités de formation, en lien avec les secteurs les plus affectés par la crise : le taux d'emploi des sortants récents d'une formation initiale dans l'hôtellerie-tourisme ou du commerce-vente est particulièrement touché (respectivement - 9,7 et - 5,9 points en 2020), tandis que pour les titulaires d'un diplôme de la santé, il progresse (+ 2,8 points)¹.

¹ Pénicaud E. (2022), « [En 2020, la crise sanitaire a rendu plus difficile l'accès à l'emploi à la sortie des études](#) », *Insee Focus*, n° 258, janvier.

L'inactivité progresse, en raison notamment de la prolongation des études et de la hausse de la part de jeunes ni en emploi ni en formation

La part des actifs parmi l'ensemble des 15-24 ans recule de 1,1 point entre fin 2019 (37,9 %) et fin 2020 (36,8 %) (*Graphique 4*). Ceci traduit une progression de l'inactivité des jeunes, qui tient notamment à l'allongement de la durée de la formation initiale (+ 0,2 année sur cette période) : la crise sanitaire et la dégradation des perspectives d'emploi auraient ainsi incité les jeunes à prolonger leurs études¹. De plus, en 2019, autour de 12,5 % des 15-29 ans ne sont ni en emploi ni en formation (NEET). À l'amorce de la crise sanitaire, cette part augmente nettement : 15,5 % des jeunes de moins de 30 ans sont dans cette situation au 2^e trimestre 2020 (soit + 3,1 points en un an)².

Graphique 4 – Évolution de la situation des 15-24 ans sur le marché du travail entre 2019 et 2021 (évolution en points de la part de la population au quatrième trimestre)



Lecture : la part des 15-24 ans en emploi (hors alternance) s'élève de + 2,5 points entre les quatrièmes trimestres de 2020 et de 2021 et de + 1,6 point entre les quatrièmes trimestres de 2019 et de 2021.

Champ : France hors Mayotte, personnes vivant en logement ordinaire, de 15 à 24 ans.

Source : Insee, séries longues sur le marché du travail, Note de conjoncture (mars 2022)

¹ Blaize T., Borel M., Dubost C.-L., Pichavant A.-S. et Reist C. (2021), « [Comment la situation des jeunes sur le marché du travail a-t-elle évolué en 2020 ?](#) », *Dares Analyses*, n° 50, septembre.

² Séries longues sur le marché du travail, Insee.

1.2. Pour faire face à cette situation, des mesures immédiates sont prises pour soutenir l'emploi des jeunes dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution »

Entre fin 2019 et fin 2020, pour les moins de 30 ans, le taux d'emploi en CDI baisse moins que le taux d'emploi en CDD (- 0,3 point contre - 1,0 point). L'Aide à l'embauche des jeunes (AEJ), mise en place dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution », a pu contribuer à cet écart, dans la mesure où ses effets positifs sur l'emploi éligible sont concentrés sur ce type de contrat¹. Les premières évaluations conduites sur cette aide suggèrent que l'AEJ aurait favorisé un déplacement de l'emploi des jeunes de 22 à 25 ans vers des CDD longs et CDI, sans toutefois provoquer une hausse du taux d'emploi de ces jeunes².

Le taux d'emploi en alternance augmente (+ 0,8 point entre les 4^e trimestres de 2019 et de 2020), suite aux aides exceptionnelles mises en place pour soutenir ce dispositif dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution », ainsi qu'à la réforme sur l'apprentissage de 2018.

2. Une sortie de crise *a priori* favorable aux jeunes, en lien avec un marché du travail globalement dynamique et un recul de l'inactivité

2.1. Des signaux positifs dès 2021

Le taux d'emploi se redresse nettement chez les jeunes en 2021...

Le taux d'emploi et les embauches se redressent nettement en 2021, tous âges confondus (respectivement + 1,2 point et + 18,9 % par rapport à 2020) et particulièrement pour les jeunes (respectivement + 3,3 points - à 32,2 % soit son plus haut niveau depuis 1992³ - et + 19,6 %). Par rapport à la situation d'avant crise, les embauches des 15-24 ans sont particulièrement dynamiques dans la construction (+ 17 %), l'enseignement⁴ (15 % par rapport à 2019) ainsi que dans la santé humaine (+ 11 %). En revanche, elles sont moins

¹ Cet effet est toutefois à nuancer car l'élasticité à la baisse du taux d'emploi est supérieure s'agissant des CDD que des CDI : il est en effet plus facile de ne pas renouveler un CDD ou de ne pas embaucher sous cette forme d'emploi que de rompre un CDI.

² Borel M., Dubost C.-L., Pichavant A.-S. et Reist C. (2021), « [Quels ont été les effets de l'aide à l'embauche des jeunes sur l'emploi des jeunes ?](#) », *Dares Analyses*, n° 22, mai.

³ Pénicaud E. (2022), « [Une photographie du marché du travail en 2021 - L'emploi augmente fortement, notamment celui des jeunes](#) », *Insee Première*, n° 1896, mars.

⁴ Les mouvements de main-d'œuvre ne couvrent, sur le secteur public, que les contrats de droit privé.

nombreuses dans l'hébergement-restauration (- 25 %) et dans la fabrication de matériels de transport (- 8 %).

Parallèlement, le taux de chômage des 15-24 ans recule de - 4,0 points fin 2021 par rapport à fin 2020, pour atteindre 15,9 %, rejoignant ainsi les plus bas niveaux des cycles précédents à la fin des années 80 et 90. Il reste toutefois nettement plus élevé pour les jeunes que pour les 25-49 ans (6,8 % fin 2021)¹.

L'inactivité se replie fortement en 2021 : la part des actifs dans l'ensemble des 15-24 ans se redresse de 3,4 points entre les 4^e trimestres de 2020 et 2021 et de 2,3 points entre fin 2019 et fin 2021 (respectivement + 0,3 et - 0,1 point pour les 25-49 ans).

... pour partie en raison du développement de l'apprentissage

Le taux d'emploi des 15-24 ans s'élève de 4,4 points entre les 4^e trimestres de 2020 et 2021. L'alternance y contribue à hauteur de 1,9 point (soit 43 % de la hausse du taux d'emploi) et les formes d'emploi hors alternance pour 2,5 points.

Par rapport à la situation d'avant crise, l'alternance constitue le principal contributeur à la hausse du taux d'emploi : sur les 4,0 points d'augmentation enregistré entre les quatrièmes trimestres de 2019 et de 2021, l'alternance en explique + 2,4 points (soit 60 % de la hausse)².

2.2. Des incertitudes demeurent néanmoins, le chômage et son halo se maintenant à un niveau supérieur à celui d'avant crise

Le halo autour du chômage recule à 6,6 % en 2021 (soit - 0,4 point par rapport à 2020), mais reste à un niveau plus élevé de 0,8 point par rapport à 2019. Au total, les chômeurs et les personnes dans le halo autour du chômage représentent 14,1 % de l'ensemble des 15-24 ans en 2021, soit un niveau toujours supérieur à l'avant-crise (13,7 % en 2019).

¹ Insee (2022), « [Au quatrième trimestre 2021, le taux de chômage diminue de 0,6 point à 7,4 % - Chômage au sens du BIT et indicateurs sur le marché du travail \(résultats de l'enquête emploi\) \(BIT\) - quatrième trimestre 2021](#) », *Informations rapides*, n° 38, février.

² Insee (2022), « [Les contrats en alternance contribuent nettement à rehausser le taux d'activité des jeunes en 2021](#) », *Éclairage in Note de conjoncture*, mars.

Encadré – Définitions

Une *personne en emploi* (i.e. un actif occupé) au sens du BIT est une personne âgée de 15 ans ou plus ayant effectué au moins une heure de travail rémunéré au cours de la semaine de référence ou ayant gardé un lien formel avec son emploi (congrés annuels, maladie, maternité, etc.). Le taux d'emploi est le rapport entre le nombre de personnes ayant un emploi et la population totale.

Un *chômeur au sens du Bureau international du travail (BIT)* est une personne en âge de travailler (c'est-à-dire ayant 15 ans ou plus) qui n'a pas travaillé, ne serait-ce qu'une heure, au cours de la semaine de référence, est disponible pour travailler dans les deux semaines et a entrepris des démarches actives de recherche d'emploi dans le mois précédent (ou a trouvé un emploi qui commence dans les trois mois).

Halo autour du chômage : il est composé de personnes inactives au sens du BIT ; il s'agit des personnes qui recherchent un emploi mais qui ne sont pas disponibles, des personnes qui souhaitent travailler mais qui ne recherchent pas d'emploi, qu'elles soient disponibles ou non.

Une *personne en activité* est une personne en emploi ou au chômage au sens du BIT. Le *taux d'activité* est le rapport entre le nombre de personnes en activité et la population totale.



COMPLÉMENT 10

NOTE SUR LA PAUVRETÉ EN FRANCE (INSEE)



Le 13 mai 2022,

En 2019, 9,2 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire en France métropolitaine. Ce seuil est fixé par convention en Europe à 60 % du niveau de vie médian de la population de chaque pays, et s'élève en 2019 pour la France à 1 102 euros par mois, soit 2,6 % de plus qu'en 2018. Il correspond à un revenu disponible mensuel de 1 653 euros pour un couple sans enfants et de 3 857 euros pour un couple avec deux enfants de moins de quatorze ans. Parmi les 9,2 millions de personnes pauvres, 5,2 millions ont un niveau de vie inférieur à 50 % du niveau de vie médian de la population, soit 918 euros par mois.

Le taux de pauvreté monétaire, c'est-à-dire la part de personnes pauvres dans la population, est de 14,6 % en 2019. Il diminue de 0,2 point par rapport à 2018. La diminution du taux de pauvreté résulte principalement de la progression plus forte que la médiane du niveau de vie des ménages les plus modestes, en raison de la baisse du chômage. La revalorisation de la prime d'activité bénéficie également aux ménages les plus modestes, mais dans une moindre mesure, 77 % des ménages bénéficiaires de la prime d'activité ayant un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté. Cette part a de plus augmenté de 7 points sur un an, sous l'effet de l'extension de la prime d'activité. Au cours de ces vingt dernières années, le taux de pauvreté est à son minimum en 2004, à 12,7 %. Il est ensuite remonté entre 2005 et 2007, puis plus fortement après la crise économique de 2008. Après une baisse en 2012 et 2013, il a peu varié entre 2014 et 2017. En 2018, le taux de pauvreté augmentait de 0,7 point,

sous l'effet de la réforme de la réduction du loyer de solidarité, qui a simultanément baissé les allocations logement des ménages du parc locatif social (prises en compte dans le niveau de vie) et réduit leur loyer d'un montant équivalent.

Le taux de pauvreté et les principaux indicateurs d'inégalités de niveau de vie relatifs à l'année 2020 ne seront disponibles, sur la base de l'enquête *Revenus fiscaux et sociaux*, que vers la rentrée 2022. Mais depuis 2015, pour évaluer plus rapidement la situation concernant la pauvreté et les inégalités, l'Insee produit tous les ans des indicateurs monétaires avancés à partir d'une méthode de microsimulation. Selon cette méthode, le taux de pauvreté monétaire serait stable en 2020, à 14,6 % de la population. La stabilité de la pauvreté monétaire, sur le champ des ménages ordinaires non étudiants, s'expliquerait par les mesures exceptionnelles mises en place pour lutter contre les effets de la crise sanitaire, sans lesquelles ces indicateurs auraient augmenté. Le seuil de pauvreté augmenterait de 2,9 % en euros courants. Ces chiffres provisoires sont à prendre avec précaution car l'année 2020, marquée par la crise sanitaire, a requis un nombre accru d'hypothèses et d'imputations pour simuler ses spécificités (recours massif à l'activité partielle, aides exceptionnelles aux ménages à bas revenus et aux indépendants), rendant les résultats plus fragiles que les années précédentes.

La moitié des personnes pauvres a un niveau de vie inférieur à 885 euros mensuels en 2019. L'intensité de la pauvreté, qui mesure l'écart du niveau de vie médian des personnes pauvres au seuil de pauvreté, est stable à 19,7 %. Sur longue période, l'intensité de la pauvreté a progressivement diminué de 1996 à 2002 et varie depuis entre 19,0 % et 20,1 %, à l'exception d'un point haut en 2012 (21,4 %).

Figure 1 – Taux de pauvreté monétaire depuis 1996



Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives de 1996 à 2004 ; Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2019

1. Les premiers déterminants de la pauvreté sont la situation d'activité et la configuration familiale

En 2019, les chômeurs et adultes inactifs (hors retraités) ont des taux de pauvreté plus de trois fois supérieurs à celui des actifs occupés : 38,9 % des chômeurs et 32,5 % des adultes inactifs (hors retraités) vivent sous le seuil de pauvreté, contre 8,1 % des actifs occupés. Pour autant, occuper un emploi ne met pas à l'abri de la pauvreté : un peu plus de 2 millions de personnes en emploi ont des revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Le taux de pauvreté des retraités est relativement faible, de 9,5 % mais a augmenté de 0,8 point entre 2018 et 2019 : les retraités, en particulier les plus pauvres, ont notamment été pénalisés par la non-revalorisation des pensions servies par le régime général.

Les écarts avec les chômeurs se sont accentués au cours des vingt dernières années : depuis 1996, alors que le taux de pauvreté des chômeurs a augmenté (+ 3,7 points), celui des actifs occupés a légèrement diminué (- 0,9 point). Cette relative stabilité depuis vingt ans contraste avec les vingt années précédentes, marquées notamment par une forte diminution de la pauvreté parmi les retraités et une augmentation continue chez les actifs.

Au sein des actifs ayant déjà travaillé, les taux de pauvreté des ouvriers et des employés, respectivement de 14,7 % et de 12,2 % en 2019, sont beaucoup plus élevés que ceux des professions intermédiaires (5,3 %) ainsi que des cadres et professions intellectuelles supérieures (3,5 %). Les agriculteurs et indépendants ont un taux de pauvreté encore plus élevé, de 22,7 %.

En ce qui concerne les ménages d'âge actif¹, ce sont les couples sans enfant et les couples avec un ou deux enfants qui sont les moins touchés par la pauvreté : les taux de pauvreté des personnes vivant dans ces ménages sont de 7,2 % et 8,9 % respectivement. À l'inverse, les familles monoparentales et les couples avec trois enfants ou plus ont des taux de pauvreté élevés : respectivement 32,8 % et 23,1 % en 2019. Le taux de pauvreté des familles monoparentales diminue toutefois nettement en 2019 (- 2,5 point), sous l'effet de l'amélioration de la conjoncture du marché du travail et la plus forte hausse des salaires en bas de la distribution.

Au cours des vingt dernières années, la structure de la pauvreté a été très affectée par les évolutions des configurations familiales survenues pendant cette période. En 2019, 2,1 millions de personnes pauvres vivent en famille monoparentale, et 1,7 million dans un ménage composé d'un couple avec trois enfants ou plus. Depuis 1996, ce nombre a augmenté de 1,1 million de personnes pour les familles monoparentales et diminué de 740 000 personnes pour les familles nombreuses. Cette évolution est due conjointement

¹ Dont la personne de référence a moins de 65 ans.

à l'augmentation du nombre de personnes vivant en famille monoparentale (de 4,2 à 7,1 millions de personnes) et à l'aggravation de leur situation : leur taux de pauvreté a augmenté de 4,4 points sur la période. Le phénomène inverse est observé pour les couples avec trois enfants ou plus, qui deviennent relativement moins fréquents dans la population, et dont le taux de pauvreté a diminué de 4,1 points sur la période, principalement entre les années 1996 et 2009.

2. 2,8 millions d'enfants vivent dans un ménage pauvre

En 2019, trois personnes pauvres sur dix sont des enfants, soit 2,8 millions d'enfants pauvres. Leur taux de pauvreté est plus élevé que celui de l'ensemble de la population : 20,2 % d'entre eux sont en situation de pauvreté, soit plus d'un enfant sur cinq : ce taux baisse de 0,8 point par rapport à 2018, sous l'effet de la baisse du taux de pauvreté des familles monoparentales. Au-delà du fait que les familles nombreuses sont plus souvent pauvres, la pauvreté des enfants s'explique notamment par la situation sur le marché du travail des parents. Ainsi, 41 % de ces enfants pauvres vivent dans un ménage au sein duquel aucun parent ne travaille.

En regardant conjointement la situation sur le marché du travail et la configuration familiale, on constate que les enfants vivant avec un seul parent, celui-ci étant sans emploi, sont très exposés à la pauvreté : 78 % sont pauvres. 24 % des enfants pauvres sont dans cette situation, soit 661 000 enfants.

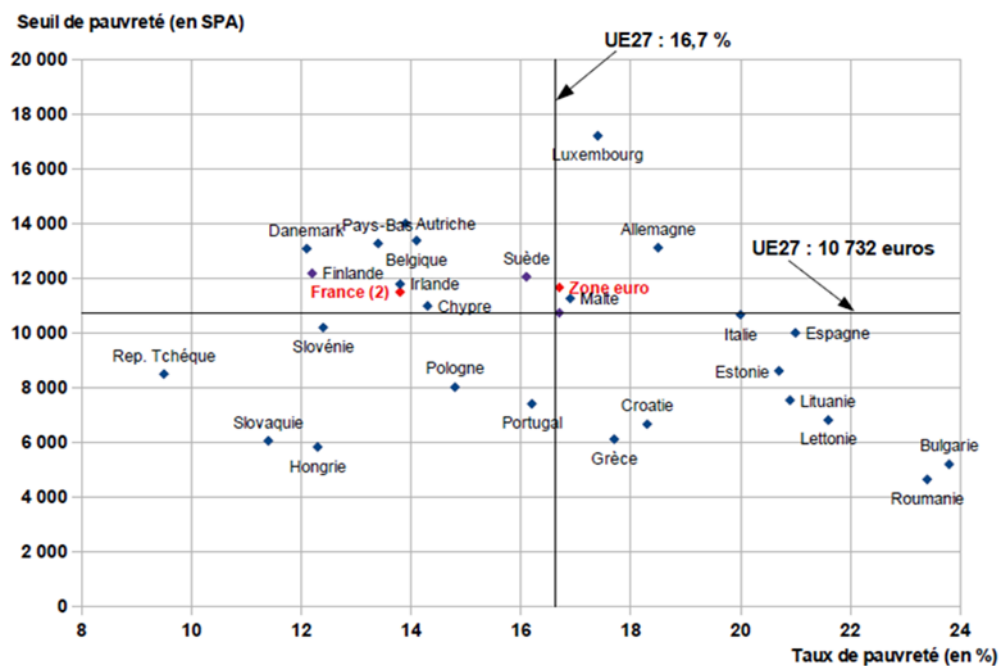
Tableau 1 – Répartition des enfants selon le statut de pauvreté et la configuration familiale (en %)

	Enfants non pauvres	Enfants pauvres
Parents en couple	82	57
Deux parents en emploi	63	11
Un seul parent en emploi, l'autre chômeur ou inactif	18	29
Aucun des deux parents en emploi	1	17
Parent isolé	16	38
En emploi	14	14
Chômeur ou inactif	2	24
Autre ménage	2	5
Ensemble	100	100

3. La France a un des taux de pauvreté monétaire parmi les plus faibles de l'UE

En 2019, la France a un taux de pauvreté monétaire relativement faible dans l'Union européenne. Selon l'enquête SILC¹, il s'élève à 13,8 % contre 16,7 % en moyenne en Europe². Le taux de pauvreté monétaire est particulièrement bas au Danemark et en Finlande, ainsi qu'en République tchèque et en Slovaquie, mais ces deux pays ont des seuils de pauvreté beaucoup plus faibles que la France en valeur absolue (respectivement de 26 % et 47 %). Le seuil de pauvreté étant défini de manière relative, il varie en effet d'un pays à l'autre en fonction du niveau de vie médian. À l'inverse, plus d'une personne sur cinq vit sous le seuil de pauvreté monétaire dans sept pays dont l'Italie et l'Espagne, ces deux pays ayant en outre des seuils de pauvreté inférieurs à la France en valeur absolue.

Figure 2 – Taux de pauvreté et seuil de pauvreté dans les pays de l'Union européenne



Champ : Union européenne à 27 pays.

Note : on applique ici un taux de conversion monétaire qui permet d'exprimer dans une unité commune, dite « standard de pouvoir d'achat » (SPA), les pouvoirs d'achat des différentes monnaies. Ce taux exprime le rapport entre la quantité d'unités monétaires nécessaire dans des pays différents pour se procurer un même panier de biens et de services.

Source : Eurostat dispositif EU-SILC

¹ Des différences de champ et de méthodologie expliquent l'écart entre ce chiffre et le chiffre de référence au niveau national (14,6 %). L'enquête SILC est comparable entre les pays de l'Union européenne.

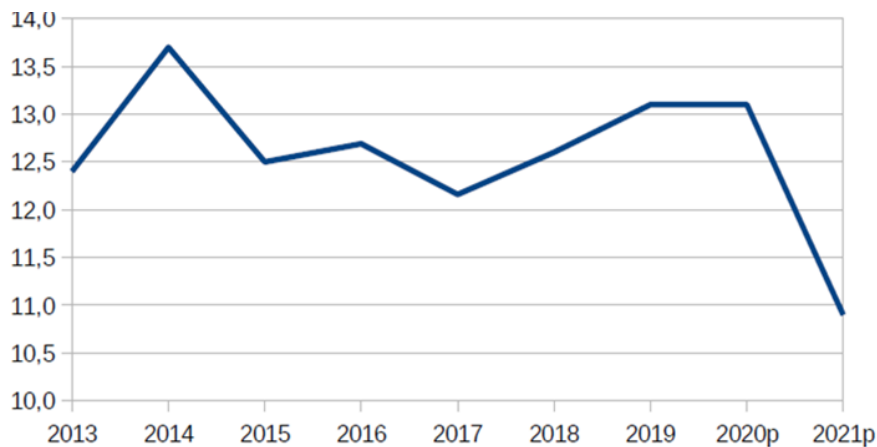
² UE à 27, hors Royaume-Uni.

4. La pauvreté non monétaire

La **privation matérielle et sociale** désigne une situation de difficulté économique durable définie comme l'incapacité à couvrir au moins cinq dépenses dans une liste de treize. Cet indicateur harmonisé au niveau européen est mesuré au premier trimestre de chaque année.

Début 2021, 10,9 % de la population est en situation de privation matérielle et sociale en France métropolitaine contre 13,1 % début 2019 et début 2020. La forte baisse constatée début 2021 ne doit pas être interprétée comme une baisse de la pauvreté en France, ce que d'autres indicateurs n'attestent pas, mais comme un effet de la crise sanitaire. Elle découle directement de l'impossibilité de pouvoir participer à des activités sociales payantes. En effet, les confinements et les restrictions d'activités sociales mis en place pour contenir la propagation de l'épidémie de Covid-19 ont affecté les modes de vie et de consommation des Français. Qu'elles soient volontaires ou contraintes par la loi, les restrictions de déplacements et d'activités sportives, celles liées aux sorties culturelles, de loisirs ou de sociabilité, les fermetures de commerces et services, ont limité les possibilités de consommer et limité les situations où les ménages se trouvaient contraints financièrement dans leurs dépenses. L'allègement des mesures et les réouvertures n'interviennent que début mai 2021. La période de collecte de l'enquête qui mesure la privation matérielle et sociale a donc coïncidé en 2021 avec une période marquée par de fortes restrictions dues à la crise sanitaire : la non-participation à des activités de loisirs payantes pour des raisons autres que financières augmente fortement (64,2 % en 2021, contre 32,2 % en 2020). À l'inverse, les personnes déclarent moins souvent se priver de ces activités pour des raisons financières (11,1 % en 2021, contre 14,1 % en 2020). Or, le motif financier conditionne la prise en compte dans l'indicateur de privation matérielle et sociale.

Figure 3 – Privation matérielle et sociale depuis 2013



p : données provisoires

Champ : France métropolitaine, personnes vivant en logement ordinaire.

Source : Insee, enquêtes SRCV 2013 à 2021

Comme les années précédentes, la difficulté la plus fréquemment rencontrée parmi celles entrant dans cet indicateur est celle de ne pas pouvoir faire face à une dépense inattendue d'un montant d'environ 1 000 euros : c'est le cas, en 2021, de plus d'un quart des personnes résidant en France métropolitaine. Vient ensuite le fait de ne pas pouvoir s'offrir une semaine de vacances hors de son domicile, une difficulté rencontrée par un peu moins d'un quart des personnes. À l'inverse, seulement 1 % des Français déclarent ne pas pouvoir payer un accès à Internet.

Privations matérielles et sociales et niveau de vie sont très corrélés. Pour autant, pauvreté matérielle et sociale et pauvreté monétaire ne se superposent pas totalement : 35 % des personnes en situation de pauvreté monétaire sont aussi en situation de privation matérielle et sociale, ce qui représente 4,8 % de la population totale.

Vivre en couple plutôt que seul protège contre les privations matérielles. Les ménages les plus précaires sont les familles monoparentales (24,5 % contre 6,3 % seulement pour les couples sans enfant). Les personnes au chômage sont également particulièrement touchées (31,3 %). Mais occuper un emploi n'en protège pas complètement : 6,6 % des actifs en emploi sont en situation de privation matérielle et sociale. C'est le cas de 13,1 % des ouvriers, 11,0 % des employés et 6,5 % des indépendants en emploi (agriculteurs exploitants, artisans, commerçants et chefs d'entreprise). En revanche, le taux de privation matérielle et sociale est faible parmi les cadres et professions intellectuelles supérieures (0,6 %). Par ailleurs, les retraités sont 8,7 % à être dans cette situation. De même que la catégorie socio-professionnelle, le type de diplôme influe fortement sur le fait de déclarer des privations matérielles et sociales : 17,4 % des personnes de 16 ans ou plus sans diplôme (ou d'un diplôme du niveau du brevet des collèges) sont en situation de privation matérielle et sociales contre 3,6 % seulement des personnes détentrices d'un diplôme de niveau bac+2 ou plus.

Encadré – Définitions

Le revenu disponible comprend les revenus d'activité (y compris indemnités de chômage), retraites et pensions, les revenus du patrimoine et les autres prestations sociales (prestations familiales, allocations logement et minima sociaux). Tous ces revenus sont nets des impôts directs et des prélèvements sociaux.

Pour comparer le revenu de ménages de tailles et de compositions différentes, on divise le revenu disponible d'un ménage par son nombre d'unités de consommations pour obtenir le niveau de vie. Les unités de consommation tiennent compte du nombre de personnes, mais aussi du fait que ces personnes réalisent des économies en vivant ensemble (sur les dépenses de logement par exemple).

Établi en 2017, l'indicateur de privation matérielle et sociale de l'UE est défini comme la proportion de personnes vivant en logement ordinaire (c'est-à-dire hors logements collectifs et habitations mobiles) incapables de couvrir les dépenses liées à au moins cinq éléments de la vie courante sur treize considérés comme souhaitables, voire nécessaires, pour avoir un niveau de vie acceptable. Les treize éléments sont les suivants :

- avoir des impayés de mensualités d'emprunts, de loyer ou de factures d'électricité, d'eau ou de gaz ;
- ne pas pouvoir se payer une semaine de vacances par an hors du domicile ;
- ne pas pouvoir se payer un repas contenant de la viande, du poulet ou du poisson (ou l'équivalent végétarien) au moins tous les deux jours ;
- ne pas pouvoir faire face à une dépense imprévue d'environ 1 000 euros ;
- ne pas pouvoir se payer une voiture personnelle ;
- ne pas pouvoir maintenir le logement à bonne température par manque de moyens financiers ;
- ne pas pouvoir changer les meubles hors d'usage par manque de moyens financiers ;
- ne pas pouvoir se payer des vêtements neufs ;
- ne pas posséder au moins deux paires de bonnes chaussures par manque de moyens financiers ;
- ne pas pouvoir dépenser une petite somme d'argent pour soi sans avoir à consulter quiconque ;
- ne pas pouvoir se retrouver avec des amis ou de la famille au moins une fois par mois pour boire un verre ou pour un repas par manque de moyens financiers ;
- ne pas pouvoir avoir une activité de loisir régulière par manque de moyens financiers ;
- ne pas avoir accès à Internet par manque de moyens financiers.

Sources utilisées

L'enquête *Revenus fiscaux et sociaux* (ERFS) est la source de référence sur les niveaux de vie et la pauvreté monétaire en France métropolitaine. La situation des personnes (familiale, professionnelle, en matière de logement) y est connue via la réponse à une grande enquête statistique nationale (l'enquête *Emploi*). Cette enquête est ensuite enrichie par des données administratives pour la connaissance des revenus (données fiscales et données des caisses de sécurité sociale pour les prestations sociales non imposables).

Le champ de cette enquête couvre une population de 63,4 millions de personnes fin 2019. Il comprend les personnes vivant en France métropolitaine et appartenant à des ménages ordinaires dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré à l'administration fiscale est positif ou nul. Il exclut donc les personnes résidant en institution ainsi que les personnes sans domicile.

L'enquête SILC (ou SRCV pour *Statistiques sur les revenus et les conditions de vie* dans sa version française) est une enquête menée dans chaque pays européen avec une méthodologie coordonnée, qui interroge les ménages sur leurs conditions de vie et leurs revenus. C'est la source de référence en France pour la pauvreté en conditions de vie. En France, cette enquête bénéficie du même dispositif d'appariement avec des sources fiscales et sociales pour une connaissance précise des revenus (dans d'autres pays européens, ces revenus peuvent être déclaratifs). Cette enquête est la source de référence pour la comparaison des niveaux de vie et de la pauvreté en Europe. Les résultats issus de cette enquête sur la pauvreté et les inégalités en France peuvent légèrement différer de ceux d'ERFS, et on considère généralement ERFS plus fiable (car s'appuyant sur un échantillon d'enquêtés plus grand).

Encadré – La pauvreté monétaire dans les DROM

Les chiffres présentés dans cette note se rapportent à la seule France métropolitaine. L'Insee mesure les revenus dans toute la France, et notamment dans les Dom mais avec des méthodologies parfois différentes. En effet, des problèmes de qualité des données administratives dans certains Dom, notamment sur les adresses, empêchent d'utiliser dans ces territoires les données administratives comme l'Insee le fait en métropole. Ainsi, les données administratives sont exploitables pour la mesure des revenus à la Réunion et en Martinique mais pas dans les autres Dom. Dans ces territoires, l'Insee réalise régulièrement des enquêtes spécifiques et mesure les revenus sur une base déclarative. L'enquête utilisée est une enquête sur la consommation, l'enquête Budget des familles. Cette enquête est réalisée tous les cinq ans environ, à la fois dans les Dom pour lesquels on peut s'appuyer sur des sources administratives pour la mesure des revenus, et dans les Dom où on ne le peut pas.

Les derniers résultats pour l'ensemble des Dom, tirés de l'enquête de 2017, mettent en lumière des taux de pauvreté élevés dans les Dom. Une personne sur trois vit sous le seuil de pauvreté national en Guadeloupe et en Martinique (respectivement 33 % et 34 %). Le taux de pauvreté monétaire est également particulièrement élevé à La Réunion (42 %), en Guyane (53 %) ainsi qu'à Mayotte (77 %). Ces taux de pauvreté sont plus bas quand on calcule la pauvreté en référence à un seuil de pauvreté local : ils s'établissent alors dans une fourchette de 16 % à la Réunion à 42 % à Mayotte.

En Martinique et à la Réunion, des dispositifs basés sur les données administratives sont produits annuellement. Les derniers résultats sur les revenus de 2018, mesuraient un taux de pauvreté de 39 % pour la Réunion, et de 30 % pour la Martinique, et soulignaient que les prestations sociales avaient un poids trois fois plus important dans le revenu des ménages que celui qu'elles ont en métropole.



COMPLÉMENT 11

PROJET D'ÉVALUATION DE L'IMPACT DE LA REVALORISATION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ SUR L'EMPLOI ET LA PAUVRETÉ : PRÉSENTATION (IPP)



Évaluation de l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur les comportements d'activité et la pauvreté

Antoine Bozio, Brice Fabre, Claire Leroy, Nolwenn Loisel, Maxime Tô

Le 10 juin 2022

1. Objectifs de l'étude

La réforme de 2019 de la prime d'activité (PA) a été menée avec deux objectifs affichés : d'une part soutenir l'exercice d'un emploi et inciter à la reprise d'une activité, et d'autre part lutter contre la pauvreté. Cette réforme, entrée en vigueur en 2019, a consisté à augmenter le montant de la « bonification individuelle » de la PA, qui est une composante dépendant des revenus d'activité de chaque individu du foyer. En plus de cette revalorisation, le seuil de revenus d'activité à partir duquel le montant maximal de cette bonification est versé a lui aussi augmenté, soutenant ainsi des niveaux relativement plus élevés de revenus d'activité.

Cette étude vise à évaluer cette réforme au regard du double objectif évoqué précédemment et se compose ainsi de deux parties. D'une part, nous évaluons les impacts de cette réforme sur la probabilité d'emploi des individus, afin d'évaluer dans quelle mesure cette réforme a effectivement davantage incité à la reprise d'activité. D'autre part, nous analysons les impacts de cette réforme sur la distribution des niveaux de vie et la pauvreté, en incorporant les éventuels effets sur la reprise d'emploi. Il s'agit autrement dit d'analyser l'impact de cette mesure sur le niveau de vie, en prenant en compte de manière simultanée les effets mécaniques du fait de la revalorisation de la PA et les éventuelles variations de revenus d'activité qui ont aussi un impact sur les montants de PA auxquels les individus ont droit.

Ce document présente les travaux de cette étude, en présentant ces deux parties de manière successive.

2. Les effets de la réforme sur l'emploi

Le but de cette partie est de mesurer l'effet causal de la réforme sur l'emploi. Il s'agit autrement dit d'isoler l'effet de la réforme elle-même des effets d'autres facteurs sur l'emploi qui peuvent être corrélés à la réforme et lui être associés de manière erronée. Cette démarche consiste à comparer un groupe d'individus « fortement affectés » par la réforme à un autre groupe relativement peu affecté. Nous comparons les trajectoires de ces deux groupes en supposant implicitement que ces trajectoires auraient évolué de manière similaire en l'absence de réforme, après avoir vérifié de manière préalable que les trajectoires de ces deux groupes évoluent en effet de manière similaire avant la mise en œuvre de la réforme.

Données mobilisées et échantillon d'intérêt

Les données mobilisées sont les fichiers ALLSTAT, qui correspondent aux fichiers de la Cnaf de janvier 2017 à décembre 2020 (données mensuelles). Ces données contiennent, pour chaque foyer bénéficiaire d'au moins une allocation gérée par la Cnaf, l'ensemble des informations utilisées pour le calcul de ses droits.

Afin que nos estimations ne capturent pas d'éventuels effets de la réforme sur le recours à la PA, nous nous focalisons sur les foyers bénéficiaires du RSA ou de la PA en décembre 2018 (juste avant la réforme). Afin de pouvoir caractériser avec précision dans quelle mesure chaque foyer est potentiellement affecté par la réforme, le périmètre a été restreint aux configurations familiales (statut conjugal et nombre d'enfants) stables dans le temps. Au sein de ce champ, l'analyse se focalise sur les foyers célibataires ou en couple, avec deux enfants ou moins. Les foyers avec trois enfants ou plus se voient affectés de manière très différente par la réforme en fonction de l'horizon temporel considéré (certaines prestations familiales, plus présentes au sein de ces foyers, prennent jusqu'à deux ans

pour s'ajuster à une nouvelle situation en termes de revenus). Ainsi, afin de lever toute ambiguïté, nous nous focalisons sur les foyers avec deux enfants ou moins.

Méthodologie

Cette partie se focalise sur les effets de la réforme sur la probabilité d'être ou non en emploi. Pour cela, nous comparons les trajectoires d'emploi d'un groupe « fortement affecté » par la réforme, avec celles d'un groupe relativement peu affecté. Cette méthodologie, dite de « différence de différences », repose sur l'hypothèse que les trajectoires de ces deux groupes auraient évolué de manière similaire en l'absence de réforme. Dans nos analyses, nous vérifions que des trajectoires « parallèles » sont effectivement constatées pour la période avant réforme.

À l'aide de deux outils de simulation (simulation de cas-types théoriques et simulations sur les données ALLSTAT), nous simulons pour plusieurs configurations-types, ou pour les individus des données ALLSTAT, les variations de gain au retour à l'emploi (GRE) au niveau individuel induites par la réforme. Le GRE correspond au supplément de revenu disponible du fait d'une reprise d'activité, la réforme faisant varier ce GRE.

Quelle que soit l'analyse menée (cas-types ou simulations sur données), nous constatons que le fait d'avoir des enfants, à la fois pour les couples et les célibataires, entraîne une hausse de GRE significativement plus importante que celle des foyers sans enfant. Ainsi, nous comparons :

- les célibataires avec enfants avec les célibataires sans enfant ;
- les couples avec enfants avec les couples sans enfant.

Pour chacune de ces deux analyses, nous décomposons les effets en plusieurs sous-populations :

- femmes versus hommes ;
- bénéficiaires de la PA en décembre 2018 versus bénéficiaires du RSA seul en décembre 2018.

3. Les effets de la réforme sur la distribution des niveaux de vie et la pauvreté

Cette partie vise à évaluer l'impact de la réforme de la PA de 2019 sur la distribution des niveaux de vie, la pauvreté et les finances publiques, en prenant notamment en compte les effets sur la probabilité d'emploi précédemment estimés. En termes de méthode, cette analyse mobilise les techniques de microsimulation, qui consistent à simuler pour chaque individu d'une base représentative de la population française ses prestations sociales et prélèvements

obligatoires, sous la législation existante comme sous une législation socio-fiscale alternative. Ces outils permettent ainsi d'estimer des effets budgétaires et redistributifs de réformes socio-fiscales. Dans le cas présent, notre analyse vise à évaluer les effets de la réforme de la PA, mais en allouant également aux individus les variations de revenus du travail issus des effets sur la probabilité d'emploi investigués dans la première partie.

Outil mobilisé : le modèle de microsimulation TAXIPP

Pour cette analyse, nous mobilisons le modèle de microsimulation TAXIPP 2.2 développé au sein de l'Institut des politiques publiques (IPP). Comme expliqué ci-dessus, un tel modèle comprend ainsi une base de données et un simulateur socio-fiscal.

En termes de données, le modèle TAXIPP fonctionne sur une base de données que nous produisons en appariant statistiquement différentes sources administratives suivantes :

- les fichiers Fideli (Insee), issus des fichiers de la taxe d'habitation, des fichiers de l'impôt sur le revenu et des fichiers fonciers, qui représentent l'exhaustivité des ménages français, avec des informations sur les revenus de chaque occupant du logement, ainsi que tout un ensemble de caractéristiques socio-démographiques ;
- les fichiers Felin (DGFIP), fournissant pour un échantillon de déclarations à l'impôt sur le revenu tout le détail de ces déclarations ;
- les fichiers DADS et BNS (Insee), qui sont les données exhaustives des déclarations sociales pour les travailleurs salariés et non-salariés respectivement.

La base de données issue de l'appariement de ces sources est ensuite branchée à un calculateur sociofiscal libre et collaboratif Openfisca¹, que l'IPP co-développe avec plusieurs organismes. Ce calculateur incorpore tout le détail des dispositifs socio-fiscaux en France, avec notamment l'interaction entre ces différents dispositifs.

Méthodologie

À partir de ce modèle, nous évaluons les impacts de la réforme en comparant deux simulations :

- une simulation sans réforme, qui correspond au système socio-fiscal en vigueur fin 2018 appliqué à la base de données du simulateur pour 2018 ;
- une simulation après réforme, qui correspond au système en vigueur en 2019, appliqué à la base de données du modèle pour 2018, et où nous incorporons à la fois les réactions comportementales sur l'emploi ainsi que la hausse du nombre de bénéficiaires constatée par la CNAF de 2018 à 2019, pour capter les éventuels effets

¹ <https://fr.openfisca.org/>.

de la réforme sur le recours à la prime d'activité. Cette situation après réforme correspond à une situation où la réforme serait entrée en vigueur en 2018. Le choix de 2018 vise à utiliser une distribution des revenus avant réactions comportementales sur l'emploi, à partir de laquelle nous pouvons incorporer ces réactions.

Cette simulation nous permet d'évaluer :

- les impacts de la réforme sur la distribution des niveaux de vie ;
- ses impacts sur le taux de pauvreté ;
- les effets budgétaires, en décomposant ces effets entre d'une part les variations de dépenses de prime d'activité, et d'autre part les effets indirects sur les finances publiques de la variation des revenus d'activité du fait des effets sur l'emploi (des variations de revenus d'activité jouent sur les revenus imposables et donc sur les prélèvements obligatoires, mais aussi sur les prestations sociales autres que la prime d'activité).

Pour la simulation du système après réforme, nous incorporons les réactions en termes d'emploi de la manière suivante. Nous utilisons nos estimations de différence de différences de la première partie pour en déduire, pour chaque groupe d'individus en termes de statut conjugal, nombre d'enfants et initialement au RSA seul vs. à la prime d'activité, l'effet sur la probabilité d'emploi d'un euro supplémentaire de GRE suite à la réforme. Puis, nous multiplions cet effet par la variation de GRE calculée pour chacune de ces catégories. Cette méthode repose sur l'hypothèse centrale selon laquelle les individus du groupe de contrôle réagissent de la même manière à la réforme que ceux du groupe de traitement.

Afin de visualiser les effets de l'incorporation des réactions comportementales sur les résultats obtenus, nous procédons également à trois simulations intermédiaires :

- estimation d'effets purement statiques (« ES ») : effets mécaniques de la réforme à comportements de recours et d'emploi inchangés. Autrement dit, les réactions sur l'emploi ne sont pas incorporées, et nous appliquons le même taux de recours que celui que nous obtenons dans le système avant réforme ;
- estimation d'effets avec « ajustement du recours » (« ES+ER ») : en plus des effets statiques, nous incorporons la hausse du nombre de bénéficiaires à la prime d'activité observée entre 2018 et 2019. L'intérêt de ce scénario est de prendre en compte la hausse substantielle de nombre de bénéficiaires à la prime d'activité entre 2018 et 2019 constatée dans les remontées Cnaf, mais en interprétant cette hausse comme, en plus de l'effet de la hausse de l'étendue de l'éligibilité à la prime d'activité, une hausse de la probabilité de recours, et non pas comme pouvant résulter de reprises d'emploi qui peuvent augmenter le nombre de foyers éligibles ;

- estimation d'effets incorporant les effets sur l'emploi, mais pas la hausse du nombre de bénéficiaires constatée entre 2018 et 2019 (« ES + ME ») : le taux de recours est considéré comme fixe, de la même manière que dans le scénario « ES ».

Pour représenter des effets sur la distribution des niveaux de vie, nous mesurons les effets de la réforme sur le niveau de vie pour chaque « centième » de niveau de vie. Autrement dit, nous classons les individus en fonction du niveau de vie de leur ménage et les divisons en 100 catégories (le 1^{er} centième représentant les 1% des individus les plus modestes et le dernier représentant les 1% des individus les plus aisés).

4. Calendrier

Les résultats finaux de cette étude seront publiés à l'automne 2022.



COMPLÉMENT 12

ÉVALUATION DU VOLET « GOUVERNANCE » DE LA STRATÉGIE : CONTRIBUTION DE LA RECHERCHE À LA DÉMARCHE ÉVALUATIVE (ARÈNES)



Gouvernance multi-niveaux et Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : la perspective de l'investissement social à l'épreuve de la complexité politico-administrative française¹

Sous la direction scientifique de Romain Pasquier (CNRS – Sciences Po Rennes)²

Le 28 janvier 2022,

En France, jusque dans les années 2000, la lutte contre la pauvreté représente une dimension somme toute assez résiduelle des politiques publiques. À la suite du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013-2017) et dans le cadre du

¹ Le rapport final, la synthèse, le volet santé et les deux résumés – l'un sur le projet général et l'autre sur le volet santé – produits dans le cadre de cette étude sont accessibles sur le site internet de France Stratégie. Au sein du laboratoire Arènes et de la chaire « Territoires et mutations de l'action publique » (TMAP), l'équipe scientifique qui a mené ce travail a réuni, sous la direction scientifique de Romain Pasquier (CNRS – Sciences Po Rennes), Claire Auzuret (Sciences Po Rennes), Eileen Michel (Sciences Po Rennes), Alessia Lefebure (EHESP puis Agro-Campus), Françoise Jabot (EHESP), Yann Le Bodo (EHESP) ainsi que Marc Rouzeau, au titre de la coordination méthodologique confiée à ASKORIA.

régime d'État social actif qui est en train de prendre place, la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté contribue à ériger la lutte contre la pauvreté comme un domaine d'action légitime et à part entière.

- À distance du protectionnisme social, de la logique allocative et de l'action caritative, l'ambition fondatrice de la Stratégie consiste à agir contre la reproduction de la pauvreté en misant prioritairement sur le capital humain. Au titre de cette perspective transformatrice, il s'agit de soutenir, par l'éducation et l'accompagnement, le développement des compétences, de l'employabilité et de l'autonomie des personnes. Ainsi les intentions initiales se veulent-elle ciblées sur la petite enfance, la lutte contre le décrochage scolaire, la formation ou encore la mobilisation vers l'emploi.
- S'appuyant sur le renouvellement en cours des « élites du Welfare », la Stratégie est lancée en 2017. Elle apparaît alors comme l'un des grands chantiers du quinquennat d'Emmanuel Macron. En attestent l'implication initiale du Président, la création d'une Délégation interministérielle *ad hoc* (la DIPLP) avec, à sa tête, une figure experte et reconnue en la personne d'Olivier Noblecourt, ou encore la mise en place d'un réseau de Commissaires positionnés au niveau régional.
- L'orientation générale de la Stratégie cherche à concilier référentiel national et initiatives locales à travers une intense concertation, une animation tant nationale que régionale, des processus de contractualisation en direction des départements mais aussi des métropoles puis des régions. Un objectif de participation particulièrement ambitieux complète cette panoplie¹.
- La période allant de 2017 à 2019 est marquée par un fort activisme national : lancement en « grande pompe », annonce de 35 mesures, alignement des différentes autorités gouvernementales, enrôlement assez rapide des collectivités... Le tout est soutenu par la mise en place d'outils nombreux et variés : conférences nationales et régionales, conseil scientifique, interventions médiatiques, territoires démonstrateurs (10), plateforme collaborative numérique, démultiplication des feuilles de route, installation de très nombreux groupes de travail (15 par région), instruction des conventions de contractualisation, mise en avant d'une palette d'indicateurs de résultats, etc.
- L'important, à ce stade, ce n'est pas de tout calibrer et de tout ordonner : dans l'esprit des promoteurs de la Stratégie et au nom d'une ambition fortement portée politiquement, le jeu administratif doit s'ouvrir et, pour cela, il convient de bousculer les horloges institutionnelles et d'éviter des opérations trop rigides de planification.

¹ À terme, les personnes directement concernées par les questions de pauvreté sont appelées à représenter 50 % des participants des réunions et groupes de travail.

Après avoir souligné la force du portage politique et les promesses de changement, l'analyse met l'accent sur une succession de chocs internes (renouvellement complet de la DIPLP) et externes (crise des gilets jaunes, crise sanitaire) qui entraînent des réajustements administratifs et politiques importants.

- En réponse aux revendications portées par les gilets jaunes, la revalorisation de la prime d'activité fin 2018 marque un arrangement avec les intentions initiales de la Stratégie très peu favorables à la logique allocative.
- Parallèlement, le chantier portant la réforme du Revenu universel d'activité (RUA) est arrêté, ce qui renvoie au *statu quo* antérieur à la Stratégie marqué par la dispersion des allocations non contributives.
- En janvier 2020, la trajectoire de la Stratégie se retrouve fragilisée par le départ d'Olivier Noblecourt. Les raisons de ce qui est alors vécu par beaucoup comme une sorte de défection sont sans doute plurielles : attirance pour le mandat municipal (Grenoble), perte de leadership du fait de la nomination d'une Secrétaire d'État en la personne de Christelle Dubos en octobre 2018, ou encore lassitude devant les lourdeurs administratives et des arbitrages défavorables ou non rendus¹. Après l'intérim de Vincent Reymond et le départ de la plupart des membres de la DIPLP, le risque de délitement de la Stratégie apparaît aux yeux de bon nombre des acteurs impliqués.
- La nouvelle déléguée, Marine Jeantet, nommée le 4 mars 2020, doit alors recomposer une nouvelle équipe. Dans un style moins flamboyant que celui de son prédécesseur, mais avec un niveau d'engagement non contesté et une préoccupation gestionnaire qui rassure, elle maintient à flot la Stratégie en s'appuyant sur les Commissaires qui « labourent le terrain » et travaillent à faire commuter les impulsions nationales et la singularité des stratégies locales.
- Face à la crise sanitaire, le Plan de relance, en particulier à partir du train de mesures adoptées le 20 octobre 2020, dégage de nouveaux moyens en direction des problématiques de la « grande pauvreté », de l'aide alimentaire et de la mise à l'abri ; autant de dimensions peu ou pas prises en considération lors du lancement de la Stratégie.

La seconde période de la Stratégie (2020/2021) est marquée du sceau des réalités gestionnaires et par un certain refroidissement doctrinal. De plus, l'enchevêtrement des niveaux de gouvernance engendre une série d'ajustements. De ce fait, les frontières de ce que représente la Stratégie deviennent difficiles à cerner.

- Les orientations systématiquement axées vers le développement du capital humain sont relativisées.

¹ On pense, par exemple, à l'annonce non suivie dans les faits des 100 millions qui devaient être affectés au Fonds d'investissement social, fonds qui ne sera finalement jamais créé.

- Le pilotage national compose avec le retour des agendas sectoriels et le besoin d'affirmation des différents ministères, ce qui se traduit par de multiples appels à projets.
- Via les commissaires, l'animation régionale prend des formes assez diverses d'autant que la plateforme collaborative n'apporte pas le soutien escompté et que les dynamiques des groupes de travail se retrouvent plus ou moins affectées par les confinements.
- Miser sur l'échelon régional pour concevoir, ou tout du moins coordonner, les constructions stratégiques s'est heurté au caractère insubmersible du département : figure emblématique du préfet, importance des compétences sociales décentralisées, souhait du ministère de l'Intérieur d'organiser les contractualisations à cet échelon, volonté élyséenne de s'appuyer sur le maillage des maires mais aussi des départements face à la crise des gilets jaunes puis lors de la crise sanitaire...
- Au niveau départemental, les mesures socles sont parfois déclinées de manière assez spécifique. De plus, s'appuyant pour une bonne part sur des projets locaux émergents ou déjà en cours, une certaine hétérogénéité caractérise le contenu des contractualisations.
- Que ce soit au niveau national ou au titre des contractualisations, le développement des suivis évaluatifs n'apparaît pas en mesure de pouvoir apprécier l'impact des logiques prônées au titre de l'investissement social.

À travers la Stratégie, l'institutionnalisation de la lutte contre la pauvreté s'est retrouvée confrontée à des limites, mais a aussi été l'occasion d'une série d'apprentissages, le plus souvent de type incrémental.

- Au titre des points de freinage, il convient de noter un portage politique qui s'effrite au fil du temps, les difficultés à faire converger les agendas et les stratégies des multiples institutions en présence, les lourdeurs des organisations qui affectent le travail en transversalité ou encore des cultures institutionnelles et professionnelles qui contribuent dans bien des cas à entraver la participation active des personnes concernées.
- L'implication des personnes concernées par les phénomènes de pauvreté ainsi que la mobilisation des entreprises sont restées très en deçà des objectifs initiaux.
- Au sein de l'organigramme étatique, bien que manquant de moyens, la DIPLP ainsi que le réseau des commissaires ont été maintenus durant la durée du quinquennat. Avec l'appui de la DGCS, leur mission a consisté à faire perdurer un espace d'action publique dédié à la lutte contre la pauvreté. Pour cela, ils ont dû travailler à rapprocher et à agréger les mesures se référant directement à la Stratégie et toute une série d'initiatives connexes.
- En fonction d'un positionnement et d'un style qui lui sont propres, le travail de chaque commissaire se caractérise par sa marge discrétionnaire. Tantôt maillon d'une forme

de gouvernement à distance, tantôt animateur venant en soutien de dynamiques ascendantes, il ou elle joue plus ou moins de la prescription, de la mise en relation, du soutien ou encore du contrôle.

- Les relations avec la politique de la ville ainsi que l'articulation avec l'action des municipalités en matière d'aide sociale facultative représentent deux des « angles morts » de la Stratégie.
- D'après les témoignages recueillis, les dispositifs d'action particulièrement investis par les acteurs sont ceux qui s'appuyaient sur des projets émergents ou déjà en cours et qui ne nécessitaient pas une forte intersectorialité ou n'ambitionnaient pas une grande rupture par rapport aux pratiques en place : par exemple, prévention des sorties sèches de l'ASE, dispositif « #1 jeune, 1 solution », premier accueil social inconditionnel de proximité, accompagnement global des bénéficiaires du RSA.
- L'essence même de la lutte contre la pauvreté, phénomène multidimensionnel, et ce design complexe ont engendré une importante activité de « bricolage raisonné » articulant mises en récit volontaristes et inerties institutionnelles, ou encore cadrage national et différenciation des logiques d'action.
- Si l'ingénierie sociale a bénéficié de la dynamique de la Stratégie, il n'en demeure pas moins que les diagnostics, le renseignement des indicateurs ou encore la capitalisation des expérimentations sont loin d'avoir été optimums.

Les effets sur les réseaux d'action sont difficiles à évaluer car la gouvernance de la Stratégie s'avère fortement composite et les configurations territoriales sont très diverses.

- Au titre de la Stratégie cohabitent un pilotage gouvernemental oscillant entre intégration et spécification des initiatives, une animation devant à la fois tenir compte des décisions gouvernementales et favoriser des scènes régionales très ouvertes ainsi que des dynamiques de territorialisation assez différentes suivant le type de collectivités concernées.
- Au plan national, « le centre de calcul » que représente initialement la DIPLP a vu ses prérogatives s'amoinrir sous l'effet de l'autonomisation des initiatives sectorielles portées par différentes directions centrales. On pense ici au plan « Logement d'abord » (2018-2022)¹, plus récemment à la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance mise sous la responsabilité d'un Secrétariat d'État dédié, ou encore à la forte implication du ministère du Travail dans le pilotage du Service public pour l'insertion et l'emploi (SPIE).

¹ Soulignons cependant que ce programme porté par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) est affiché comme représentant un des volets de la Stratégie.

- La Stratégie a permis un élargissement des dynamiques partenariales, souvent en mode bilatéral, par exemple avec la combinaison du premier accueil social inconditionnel de proximité et des maisons France Services ou encore au titre des accompagnements réalisés par les conseils départementaux et les équipes de Pôle emploi.
- Les dynamiques contractuelles sont venues confirmer le chef de file des départements en matière d'action sociale. L'ensemble des métropoles se sont engagées et les conseils régionaux qui le souhaitaient ont pu s'impliquer sur des bases très ouvertes. Il n'en demeure pas moins que rares sont les véritables synergies existant au titre de la lutte contre la pauvreté entre ces différents niveaux de collectivité.
- La réception de la Stratégie et les processus de localisation ont été très influencés par le « déjà-là » : alliance des collectivités bretonnes autour des dispositifs d'insertion, projet départemental sur le développement social et comités locaux pour le travail social dans les Hautes-Pyrénées, prévention du non-recours et accueil social universel en Loire-Atlantique, projet Jeunesse de la métropole rennaise, stratégie d'élargissement des compétences sociales de la métropole de Dijon par exemple.
- La territorialisation de la Stratégie est aussi fortement tributaire des capacités politiques locales et de l'aspect plus ou moins cohésif des réseaux locaux impliqués dans l'action sociale. À ce titre, le travail de recherche a mis en exergue trois grandes configurations :
 - 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-animateur des dynamiques locales et de co-producteur des lignes d'intervention.

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.

À l'occasion de la Stratégie, des indices allant dans le sens du développement de la confiance interpersonnelle sont perceptibles. Cependant, il est encore trop tôt pour diagnostiquer que la Stratégie a engendré un renforcement conséquent de la confiance inter-organisationnelle.

- Le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013-2017) et encore davantage la Stratégie ont contribué au retour de l'État dans le paysage des politiques sociales. Le principe de ce repositionnement étatique a généralement été admis

comme légitime au regard de la nécessité d'incarner le pacte républicain et au motif de garantir l'équité territoriale.

- Le fait que la Stratégie ait été rapidement élargie au-delà de l'enfance a été perçu de manière très positive par les différents protagonistes.
- Cependant, l'engagement des collectivités et des associations dans la Stratégie s'est accompagné de crispations et de réticences liées à la baisse des APL, à la suppression des emplois aidés et au manque de reconnaissance du pouvoir en place vis-à-vis des corps intermédiaires.
- S'appuyant sur l'expérimentation précédemment menée au titre du Fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI), le recours à la contractualisation a été, somme toute, bien accepté par les collectivités locales.
- La décision gouvernementale, dans le cadre des limitations budgétaires liées au Pacte de Cahors, de sortir les dépenses assises sur les financements étatiques contractualisés a conforté cette implication des collectivités.
- *A contrario*, les activités de contrôle, la réfaction de certains crédits contractualisés, la difficile stabilisation des indicateurs de suivi font l'objet d'appréciations très réservées voire franchement critiques.
- La multiplication des appels à projets apparaît usante pour les protagonistes mais le recours à ce type d'outillage a aussi été l'occasion de rapprochements entre organisations et contribue à soutenir de nouvelles manières d'intervenir.
- Au titre de l'État local, les réorganisations des services déconcentrés ont des effets contrastés sur les questions de confiance/déficience. Elles ont engendré de fortes inquiétudes et, tout à la fois, sont repérées comme pouvant donner lieu à l'établissement de nouvelles marges de manœuvre et comme pouvant encourager les régulations intersectorielles.

Entre ruptures et continuités, les priorités affichées autour de l'investissement social ont été relativisées et les processus de gouvernance se sont révélés à la fois assez ouverts et complexes : cadrage national évolutif, engagement différencié des collectivités, implication inter-institutionnelle plus ou moins stabilisée. En définitive, on peut diagnostiquer que la nature de la Stratégie a progressivement évolué : pensée initialement comme un instrument transformatif d'un « État modernisateur », elle est devenue le cadre de gestion d'un « État ajusteur ».

Au regard de ces éléments et des développements présentés dans le rapport de recherche et dans la synthèse analytique qui l'accompagne, l'équipe de recherche recommande :

- en matière d'orientation politique et stratégique, de réintroduire une approche davantage fondée sur la solidarité de droits, de renforcer les investissements à visée d'inclusion et d'animer davantage les convergences avec la politique de la ville ;
- en matière de gouvernance, de simplifier le long chaînage inter-institutionnel, de valoriser la différenciation des stratégies territoriales de lutte contre la pauvreté et de confirmer le rôle de l'État central comme garant du pacte républicain.

Pour alimenter les réflexions sur le design institutionnel, l'équipe de recherche esquisse trois scénarios possibles qui, chacun, correspondent à une conception du rôle de l'État en matière de lutte contre la pauvreté et, plus largement, en matière d'action sociale : « l'État mobilisateur », « l'État performeur » et « l'État décentralisateur ».



COMPLÉMENT 13

SYNTHÈSE DES TRAVAUX SUR LES EFFETS ATTENDUS DES MESURES « ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE », « ACCOMPAGNEMENT » ET « SANTÉ » DE LA STRATÉGIE SUR LA PAUVRETÉ

Le comité d'évaluation a cherché à développer des revues de littérature pour chacun des grands thèmes de la Stratégie, qui permettent d'éclairer le lien théorique entre les mesures et l'objectif recherché d'une part, et entre le premier résultat et le résultat final qui peut être attendu d'autre part. Ces revues de littérature relient la mise en place d'une mesure, au gain escompté à un moment t et à ses conséquences attendues à moyen et à long termes.

Trois revues de littérature ont été menées à la demande du comité d'évaluation sur les trois thèmes suivants : petite enfance et éducation, santé et accompagnement. Les résultats ont été publiés dans les précédentes publications du comité d'évaluation :

- la revue de littérature sur les effets attendus des mesures sur les modes d'accueil de la petite enfance, réalisée par Arthur Heim, conseiller scientifique à France Stratégie, a été publiée en annexe 12 et 13 de la note d'étape publiée par le comité d'évaluation en mars 2020 ;
- la revue de littérature sur les effets attendus sur la pauvreté de huit politiques de santé introduites dans la Stratégie et dans le Ségur de la santé, réalisée par l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (Irdes), a été publiée en complément 7 du rapport 2021 du comité d'évaluation ;
- la revue de littérature sur les chaînes de causalité et les apports de la littérature pour les mesures axées sur l'accompagnement, réalisée par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), a été publiée en complément 8 du rapport 2021 du comité d'évaluation.

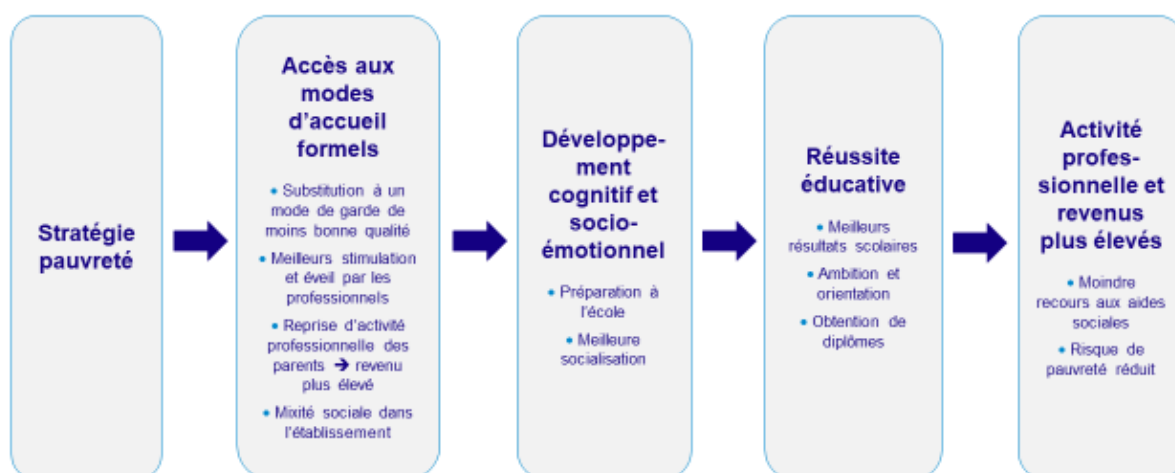
Ces revues de littérature ont fait l'objet d'une présentation synthétique dans les travaux antérieurs du comité d'évaluation. Elles sont reprises dans la suite de ce complément.

1. Les effets attendus des mesures sur les modes d'accueil de la petite enfance¹

Les éléments de la Stratégie ayant trait à la petite enfance peuvent être résumés en deux ensembles : l'un vise à faciliter l'accès des enfants défavorisés aux modes d'accueil formels², l'autre vise à améliorer la qualité des modes d'accueil formels. Avec ces deux types d'actions, la Stratégie fait le pari que les enfants qui en bénéficient poursuivront une trajectoire de développement cognitif et socio-émotionnel plus favorable et pourront, au terme d'une chaîne de conséquences et d'actions complexe, s'extraire d'un schéma de reproduction sociale et être ainsi mieux insérés dans la société à l'âge adulte.

La chaîne de causalité ci-dessous est une représentation simplifiée des mécanismes susceptibles d'entraîner une réduction de la pauvreté à l'âge adulte à partir de politiques favorisant la qualité des modes d'accueil et la possibilité pour les enfants défavorisés d'y accéder. Elle ne préfigure pas de la réalité de ces mécanismes mais aide à identifier les risques et étapes à valider pour que cette chaîne se réalise.

Figure 1 – Chaîne de causalité des mesures « Petite enfance » de la Stratégie axées sur les modes d'accueil



¹ Comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2020), « [Évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) », note d'étape, Stratégie, Encadré 2, mars, p. 27-30.

² Les modes d'accueil peuvent être formels ou informels. Les modes d'accueil formels peuvent être collectifs (réguliers, comme les crèches, les jardins d'enfants ; occasionnels comme les halte garderies ; les deux, comme les multi-accueils) ou individuels (assistante maternelle à son domicile ou dans une MAM-maison d'assistante(s) maternelle(s)). Il y a aussi l'accueil au domicile des parents par une personne salariée. Les *modes d'accueil informels* sont les assistantes maternelles non agréées, la garde par un membre de la famille, etc.

Le chemin théorique entre les mesures et l'objectif visé de réduction de la pauvreté se lit de la manière suivante : l'accès aux modes d'accueil serait susceptible d'affecter le développement de l'enfant dans plusieurs dimensions (cognition, langage, motricité, développement socio-émotionnel). Une amélioration de ces compétences réduirait les difficultés d'adaptation lors de l'entrée en maternelle et faciliterait les apprentissages. Si ces effets perdurent au cours de la scolarité de l'enfant, celui-ci devrait avoir un parcours éducatif favorable, de meilleurs résultats scolaires, une orientation permettant d'accéder à des filières de son choix, une probabilité d'obtenir des diplômes plus élevée... Au terme de cette chaîne, il y a une activité professionnelle possiblement plus élevée, de meilleurs revenus, un moindre risque d'être en situation de pauvreté ou d'avoir recours aux minima sociaux. Cependant, à chaque étape de ce modèle, la chaîne peut être brisée faute d'effet ou du fait d'autres politiques ou d'éléments de contexte qui interagissent avec la politique évaluée. Des observations de court terme ne permettront pas de conclure avec certitude à la réalité de cette chaîne.

Ce modèle permet d'identifier les questions évaluatives suivantes :

- Les mesures de la Stratégie permettent-elles d'améliorer l'accès et d'augmenter le recours aux modes d'accueil formels des enfants défavorisés ?
- Les mesures de la Stratégie améliorent-elles la qualité des modes d'accueil formels ?
- L'accès à un mode d'accueil formel favorise-t-il le développement des compétences des jeunes enfants, en particulier défavorisés ?
- La qualité du mode d'accueil formel impacte-t-elle l'acquisition des compétences des jeunes enfants ?
- L'accès à un mode d'accueil formel pour les enfants défavorisés permet-il une meilleure réussite éducative ?
- L'accès à un mode d'accueil formel permet-il une meilleure insertion professionnelle ?

Il faut noter qu'à mesure que les effets s'éloignent de ceux observables pendant la petite enfance, il est de plus en plus improbable que les effets soient imputables aux seuls modes d'accueil, sans qu'il y ait eu d'interaction avec d'autres politiques. Pour obtenir une réponse à ces questions, il est nécessaire de disposer de conditions d'évaluation spécifiques permettant de s'assurer qu'en dehors de l'accès à un mode d'accueil formel (de qualité), il n'y a pas d'autres différences systématiques entre les groupes comparés. Les recherches à mobiliser pour répondre à ces questions doivent donc disposer d'une stratégie d'identification, soit basée sur une expérimentation aléatoire contrôlée, soit utilisant des méthodes quasi-expérimentales crédibles. La littérature scientifique internationale peut aussi être mobilisée pour les quatre dernières questions. Elle est abondante sur la thématique des relations entre

interventions précoces et développement de l'enfant et plusieurs résultats émergent de façon relativement stabilisée dans les méta-analyses étudiées¹ :

- bénéficier d'un mode d'accueil de qualité aux âges préscolaires (3-6 ans) a des effets positifs sur le développement des enfants ; ces effets sont plus forts chez les enfants défavorisés et lorsque les dispositifs intègrent une composante pédagogique explicite et renforcée ;
- les résultats sur les enfants plus jeunes (0-3 ans) sont nettement moins consensuels et apparaissent tantôt positifs, tantôt négatifs ou sans effets. Cependant, il semble que la qualité des modes d'accueil soit déterminante dans ces résultats ;
- une qualification plus élevée des professionnels de la petite enfance est corrélée à une meilleure qualité de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants.

Il existe peu de travaux susceptibles d'attester de la validité de ces résultats dans le contexte institutionnel français, par manque de données et d'expérimentations susceptibles d'élever le niveau de preuve des effets des modes d'accueil.

2. Les effets attendus sur la pauvreté de huit politiques de santé introduites dans la Stratégie et dans le Ségur de la santé²



Damien Bricard, Paul Dourgnon et Jonas Poucineau

Mars 2021

La revue de littérature s'intéresse aux effets sur la pauvreté des cinq mesures santé de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et de trois mesures du Ségur de la santé. Ces mesures portent sur : (1) l'amélioration de l'accès et l'extension de l'assurance complémentaire ; (2) le renforcement de l'offre de soins de proximité dans les

¹ Pour le détail de ces résultats, voir l'annexe 13 intitulée « Les effets attendus des mesures sur les modes d'accueil de la petite enfance : quelques éléments de la littérature » de la [note d'étape](#) de mars 2020 du comité d'évaluation.

² Comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), [Rapport 2021](#), France Stratégie, Encadré 5, mars, p. 65-67.

territoires défavorisés ; (3) l'offre médico-sociale à destination des personnes en situation de grande pauvreté.

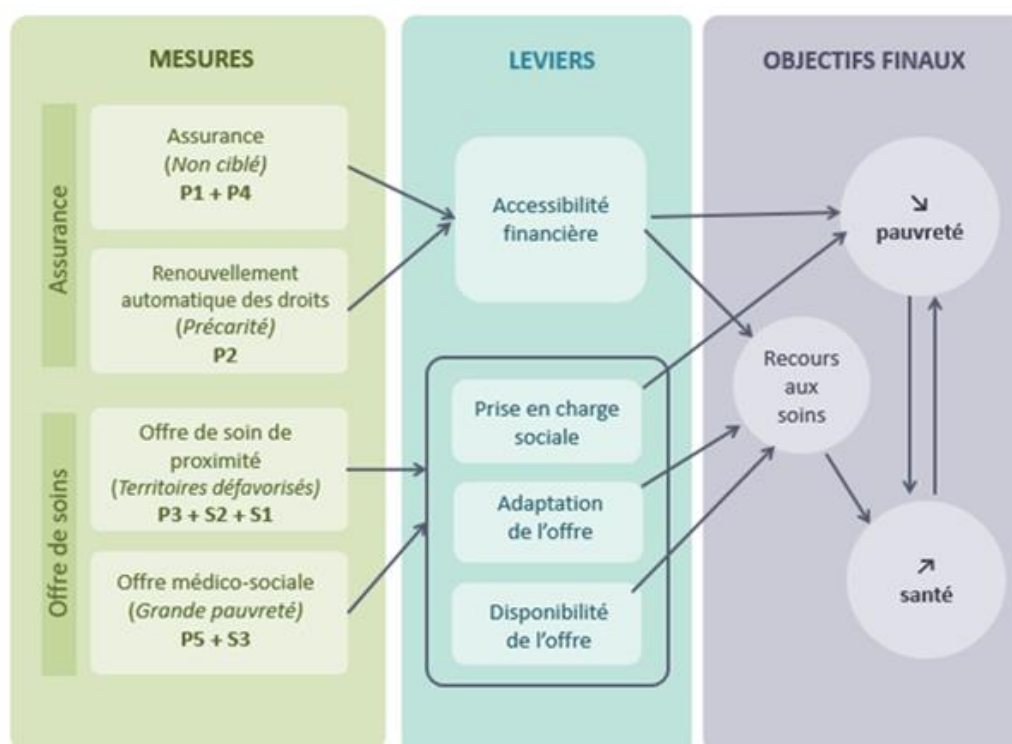
La chaîne de causalité ci-dessous est une représentation simplifiée des mécanismes susceptibles d'entraîner une réduction de la pauvreté à partir de ces politiques. Elle ne préjuge pas de la réalité de ces mécanismes mais aide à identifier les risques et étapes à valider pour que cette chaîne se réalise.

Le modèle théorique fait apparaître deux principaux courants de causalité : un effet direct sur la pauvreté *via* la baisse des dépenses de santé et un effet indirect, *via* l'accès aux soins et l'état de santé et leur effet sur le revenu. Ainsi d'une part, l'amélioration de l'accessibilité financière des soins entraîne une diminution des dépenses de santé due à la réduction des primes d'assurance, la baisse du coût des soins résultant des meilleures garanties. Cette baisse des dépenses peut réduire le risque de dépenses catastrophiques pouvant entraîner un risque de chute ou de maintien dans la pauvreté. D'autre part, l'amélioration de l'accès aux soins et, partant, de l'état de santé des bénéficiaires influence à terme la situation économique de l'usager, en particulier l'emploi et le revenu.

La littérature internationale identifie trois principaux leviers à l'accès aux soins des populations précaires : l'accessibilité financière aux soins, l'accessibilité et la disponibilité de l'offre et l'interaction médicale.

La littérature permettant d'éclairer les réformes de l'assurance complémentaire est le plus souvent américaine et française. Il s'agit pour la France des travaux sur l'impact de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) sur le recours aux soins et sur les déterminants du non-recours à l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) et à la CMU-c. Ainsi, la CMU-c a permis d'améliorer le recours aux soins et de supprimer les restes à charge pour 75 % des bénéficiaires. Aux États-Unis, de nombreux travaux présentent les effets des extensions de *Medicaid* sur différentes dimensions de la pauvreté telles que les dépenses de santé, le recours aux soins, l'état de santé, l'accès à l'emploi. Parmi les leviers dont l'efficacité a été vérifiée, la souscription automatique à un programme d'assurance a permis de multiplier par trois le taux de personnes couvertes.

Figure 2 – Schéma général des chaînes de causalité



Les mesures portant sur l'offre de soins de proximité et l'adaptation des services de santé aux publics précaires et culturellement éloignés (participation des usagers, « aller-vers », interprétariat, formation des professionnels, prise en charge globale) peuvent être éclairées par les exemples des Community Health Centers aux États-Unis et au Canada. Les services d'aide et d'assistance sociale y ont permis d'en augmenter le recours comme source de soins régulière (+ 7,2 %), diminuant ainsi le recours aux services d'urgence (- 4,2 %). De même, les programmes « Housing First » ou « Medical Respite » apparaissent pertinents pour étudier l'offre médico-sociale pour la grande pauvreté. En France, les Appartements de coordination thérapeutique (ACT) ont montré leur capacité à améliorer la situation socio-économique de leurs usagers, ceux-ci étant quatre fois plus souvent en emploi (4 % à 16 %) et trois fois moins fréquemment sans ressource financière (36 % à 12 %) en sortie de dispositif.

Les politiques étudiées couvrent des mesures généralistes portant sur l'assurance, des mesures locales portant sur l'organisation de services de santé au niveau des territoires, et des dispositifs ciblés traitant des publics marginalisés. L'évaluation des mesures généralistes pourra s'appuyer sur des dispositifs existants, tant données administratives que données d'enquête. Il est cependant important de noter des lacunes importantes de la statistique publique pour l'observation de la distribution sociale des restes à charges après complémentaire, et des primes et garanties des contrats. L'observation de l'impact

des centres de santé communautaires devra probablement être réalisée à travers des systèmes d'information *ad hoc* permettant d'observer aussi bien l'évolution du recours aux soins que des pratiques et plus généralement de l'offre ambulatoire locale, sur le modèle d'expérimentations et d'évaluations passées de dispositifs déployés à la même échelle. L'étude des dispositifs très ciblés portant sur des populations marginalisées ne pourra pas s'appuyer uniquement sur des approches contrefactuelles. Des approches mixtes faisant une place importante aux analyses qualitatives devront probablement être privilégiées.

3. Chaînes de causalité et apports de la littérature pour les mesures axées sur l'accompagnement¹



Sébastien Grobon, adjoint à la cheffe de la Mission d'analyse économique, Dares

Avril 2020

Les éléments de la Stratégie ayant trait à l'accompagnement, l'emploi et la formation peuvent être regroupés en trois ensembles : i) un renforcement du soutien à l'insertion des jeunes en difficultés, en prolongeant leur formation initiale, ainsi qu'en renforçant les dispositifs permettant leur suivi et leur accompagnement ; ii) un renforcement et une mise en cohérence de l'ensemble des offres d'accompagnement offertes aux personnes éloignées de l'emploi (Garantie d'activité, Service public de l'insertion et de l'emploi) ; iii) le recours à des politiques d'emplois subventionnés : IAE et expérimentation associatives.

La chaîne de causalité ci-dessous est une représentation simplifiée des mécanismes susceptibles d'entraîner une réduction de la pauvreté à partir des politiques d'accompagnement et de formation, par l'intermédiaire d'une action sur les différents freins au retour à l'emploi. Elle ne préjuge pas de la réalité de ces mécanismes mais aide à identifier les risques et étapes à valider pour que cette chaîne se réalise.

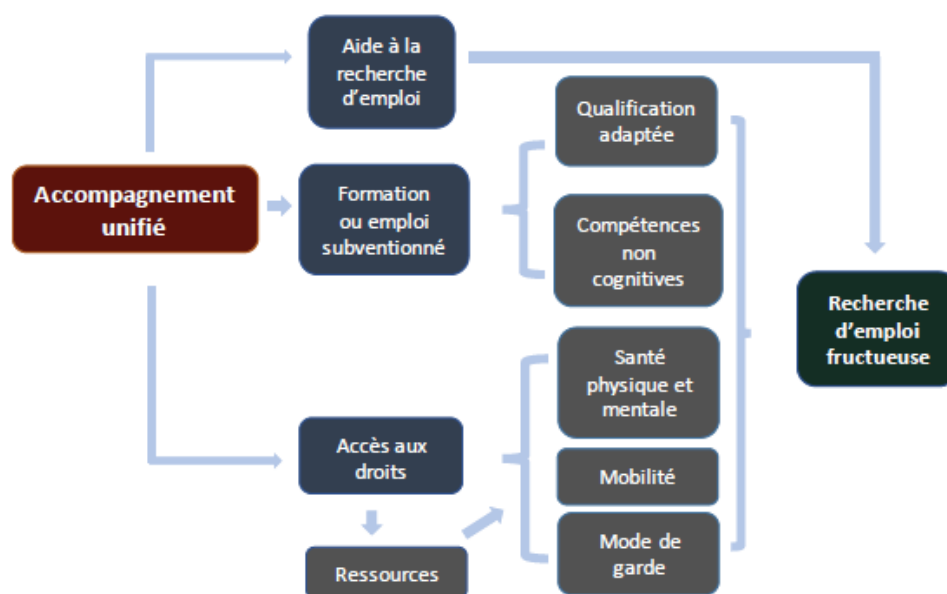
En théorie, l'accompagnement constitue une manière d'identifier l'ensemble des freins à l'emploi afin de pouvoir y remédier. Il s'agit d'abord d'apporter une aide à la recherche

¹ Comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), *Rapport 2021*, France Stratégie, Encadré 6, mars, p. 67-69.

d'emploi, qui permet également si nécessaire l'accès à une formation ou encore l'ouverture de droits (allocation chômage, minima sociaux, mais également d'autres droits permettant de remédier à certains freins tels que la santé ou le mode de garde). L'objectif final est l'accès à l'emploi, vu comme garant d'une sortie de la pauvreté et participant à l'intégration sociale et d'amélioration du capital humain. À plus long terme, le fait d'améliorer le succès de recherche d'emploi parmi les publics les plus en difficulté est également un facteur d'égalité des chances, qui limite l'irréversibilité des situations de pauvreté ainsi que leur hérédité sociale.

La Stratégie, qui vise à rassembler différents types d'accompagnement, pourrait en simplifier l'accès et favoriser une prise en charge globale de l'ensemble des freins à l'emploi. Inversement, la multiplication de dispositifs cloisonnés peut réduire la lisibilité des mesures proposées et freiner l'accès aux dispositifs, tout en étant source d'inégalités de traitement et en compliquant fortement le traitement de l'ensemble des freins : autant de problèmes qui réduisent les chances d'accès à l'emploi.

Figure 3 – Chaîne de causalité des mesures accompagnement, formation et emploi de la Stratégie pauvreté



Source : Dares

S'il est toujours difficile d'isoler de façon certaine les effets des politiques publiques sur l'insertion professionnelle des publics cibles, une revue de la littérature internationale fait ressortir quelques résultats, dont certains peuvent venir appuyer la chaîne de causalité telle qu'elle a été pensée dans le cadre de la Stratégie :

- l’accompagnement précoce des demandeurs d’emploi par un suivi régulier et renforcé a un impact positif important sur le retour à l’emploi, à la fois en termes de rapidité et de qualité. L’effet semble d’autant plus important que le suivi est intensif, et se trouve renforcé s’il est associé à des mesures de contrôle, bien que ces dernières aient aussi des effets pervers ;
- la formation des demandeurs d’emploi a des effets positifs si son contenu est adapté et qu’elle est bien dirigée vers les publics les plus en difficultés. Mais comme elle peut aussi retarder la reprise d’un emploi (effet d’enfermement), elle doit être prioritairement dirigée vers les publics les plus en difficultés ;
- les politiques visant à prolonger la scolarité des jeunes les plus en difficulté sont susceptibles d’avoir un impact sur leur insertion professionnelle sous réserve de la capacité du système scolaire à trouver des outils permettant à ces jeunes de tirer parti des années supplémentaires de scolarité (en misant notamment sur des compétences de base et les savoir-être). Cependant, si les résultats d’études internationales montrent globalement un effet positif, ceux portant sur la France sont plus partagés ;
- les politiques d’aide et d’accompagnement orientées vers l’emploi ont montré des effets positifs en matière de retour à l’emploi des jeunes (y compris l’emploi durable), à condition d’être correctement orientées (notamment vers les NEET) et de s’accompagner de la délivrance d’une allocation ;
- bien que ces éléments centraux de la chaîne de causalité théorique semblent ressortir de la revue de la littérature, cette dernière fait également ressortir des points qui viennent tempérer une vision univoque, poussent à formuler des questions spécifiques et à multiplier les dimensions prises en compte dans l’évaluation des effets des mesures axées sur l’accompagnement sur la pauvreté.

Outre leur développement dans le complément 8 du rapport 2021 du comité d’évaluation, produit par la Dares, ces éléments motivent un point d’attention soulevé par le comité, évoqué dans la [section 5 de la partie 5](#) de ce même rapport 2021.



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



FRANCE STRATÉGIE



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.



Comité d'évaluation de la stratégie nationale
de prévention et de lutte contre la pauvreté

Juillet 2022

Évaluation

Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

Les 35 mesures
Suivi et évaluation 2022



COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE NATIONALE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Les 35 mesures
Suivi et évaluation 2022

Président

Louis Schweitzer

Rapporteure

Marine de Montaignac





TABLE DES MATIÈRES

Présentation	7
THÉMATIQUE 1 – PETITE ENFANCE ET ÉDUCATION	9
Mesure 1.1 – Développer les modes d'accueil de la petite enfance, notamment dans les territoires fragiles, avec la création d'un bonus « Territoires » permettant de diminuer à moins de 10 % le reste à charge des communes	11
Mesure 1.2 – Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant (bonus « Mixité »).....	15
Mesure 1.3 – Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places en crèche.....	19
Mesure 1.4 – Un plan de formation et un nouveau référentiel pour 600 000 professionnels de la petite enfance afin de favoriser le développement de l'enfant et l'apprentissage du langage avant l'école maternelle.....	23
Mesure 1.5 – 300 crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) créées d'ici 2020.....	29
Mesure 1.6 – Soutenir les collectivités dans 60 quartiers prioritaires avec deux adultes par classe de maternelle (un agent territorial spécialisé des écoles maternelles et un enseignant).....	33
Mesure 1.7 – Une alimentation équilibrée pour tous : des tarifs de cantines plus accessibles	35
Mesure 1.8 – Une alimentation équilibrée pour tous : des petits déjeuners dans les territoires fragiles	41
Mesure 1.9 – Une alimentation équilibrée pour tous : des programmes d'accès à l'alimentation infantile (le programme « Malin »).....	45
Mesure 1.10 – Renforcer les missions des PMI sur l'accès à la santé et l'appui de la médecine de ville aux missions de la santé scolaire, dans le cadre du parcours de santé des enfants de 0 à 6 ans	49

THÉMATIQUE 2 – SANTÉ	57
Mesure 2.1 – Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé.....	59
Mesure 2.2 – Renouveler automatiquement la CMU-c pour les allocataires du RSA.....	69
Mesure 2.3 – Créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV.....	73
Mesure 2.4 – Accompagner le « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire.....	77
Mesure 2.5 – Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé : 1 450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les lits d'accueil médicalisé (LAM) et lits halte soins santé (LHSS) ; 1 200 places supplémentaires pour les appartements de coordination thérapeutique (ACT), soit une augmentation de 25 % de l'ONDAM spécifique.....	81
THÉMATIQUE 3 – ACCOMPAGNEMENT, FORMATION ET EMPLOI ...	87
Mesure 3.1 – Une obligation de formation jusqu'à 18 ans, reposant à la fois sur le jeune décrocheur et sur les pouvoirs publics (notamment les missions locales)....	89
Mesure 3.2 – Plus de 100 millions d'euros consacrés à des solutions d'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes en complément d'une extension de la Garantie jeunes (500 000 bénéficiaires entre 2018 et 2022).....	97
Mesure 3.3 – Repérer, renouer le dialogue et (re)mobiliser les jeunes en risque d'exclusion pour les amener vers un parcours d'accompagnement et de formation : appels à projets et financement complémentaire pérenne des points accueil écoute jeunes et associations de prévention spécialisées.....	103
Mesure 3.4 – Des expérimentations dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences pour diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes.....	109
Mesure 3.5 – Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance.....	111
Mesure 3.6 – Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an.....	119
Mesure 3.7 – 100 000 salariés supplémentaires accueillis dans le secteur de l'insertion par l'activité économique pour favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus fragiles.....	127
Mesure 3.8 – Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertion : renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée avec les départements de réaliser sous un mois l'instruction de la demande et l'orientation de tout nouveau bénéficiaire.....	135

Mesure 3.9 – Essaimer les expérimentations évaluées positivement pour les personnes les plus fragiles pour 70 millions d’euros : « Territoires zéro chômeur de longue durée », Convergence, TAPAJ (travail alternatif payé à la journée) et SEVE (médiation active vers l’emploi).....	143
Mesure 3.10 – Mobiliser les entreprises contre la pauvreté.....	155
THÉMATIQUE 4 – LOGEMENT	165
Mesure 4.1 – Des maraudes mixtes État/département, spécialisées dans la protection de l’enfance, pour aller vers les familles avec enfants dans la rue et faire cesser la mendicité des enfants.....	167
Mesure 4.2 – Déploiement d’un référentiel sur l’hébergement des familles avec enfants et 125 millions d’euros consacrés au développement et à l’adaptation de l’offre d’hébergement et de logement afin d’adapter l’offre aux besoins des familles avec enfants.....	175
Mesure 4.3 – Renforcer la prévention des expulsions, dans le cadre du plan « Logement d’abord »	181
THÉMATIQUE 5 – DROITS SOCIAUX	185
Mesure 5.1 – Aller vers un revenu universel d’activité qui se substitue au maquis des prestations.....	187
Mesure 5.2 – Revaloriser la prime d’activité.....	191
Mesure 5.3 – Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges d’informations entre acteurs, en rendant automatique les démarches et en favorisant un paiement au juste droit, généraliser le <i>datamining</i> pour le repérage des bénéficiaires potentiels	195
Mesure 5.4 – Renforcer l’accès aux droits et aux services sociaux : généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation de « territoires zéro non-recours », coffre-fort numérique.....	203
Mesure 5.5 – Un travail social rénové sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours	213
Mesure 5.6 – Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires.....	223
Mesure 5.7 – Prévenir et lutter contre le surendettement : déploiement de 400 « Points conseil budget » sur l’ensemble du territoire et introduction d’un plafonnement des frais bancaires.....	227



PRÉSENTATION

Dans la première phase de ses travaux, le comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté a recensé avec la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) 35 mesures concrètes, qu'il a décidé de regrouper selon cinq grandes thématiques de politiques publiques : petite enfance et éducation ; santé ; accompagnement, formation et emploi ; logement ; droits sociaux.

Chaque mesure a fait l'objet d'une fiche publiée en annexe de la note d'étape du comité de mars 2020¹. Ces fiches ont été actualisées une première fois pour le rapport 2021² du comité et une deuxième fois pour le rapport 2022³.

Chaque fiche comporte deux parties : les informations communiquées par la DIPLP en 2020 et les travaux de suivi et d'évaluation du comité d'évaluation.

- **Les informations officielles communiquées au comité d'évaluation par la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté**

Cette partie de la fiche, dans un encadré, donne des éléments de cadrage gouvernementaux sur le contenu de la mesure en l'absence d'un cadre législatif précis. Les informations suivantes sont ainsi présentées :

- les éléments qui ont mené à la mise en place de la mesure (le « contexte »), une description de la mesure et de son périmètre d'application (le « contour »), tels que mentionnés dans le document de la Stratégie d'octobre 2018 ;

¹ Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2020), « [Évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté](#) », note d'étape, France Stratégie, mars.

² Le Rapport 2021 du comité d'évaluation se compose de trois volumes, tous disponibles sur le site de France Stratégie : le [Rapport 2021](#) proprement dit, le volume [Les 35 mesures](#) présentant le suivi de la mise en œuvre effective et les premiers éléments d'évaluation pour les 35 mesures recensées avec la DIPLP, et enfin un volume de [Compléments](#) rassemblant diverses études et contributions.

³ Le Rapport 2022 du comité d'évaluation se compose de trois volumes, tous disponibles sur le site de France Stratégie : le [Rapport 2022](#) proprement dit, le volume [Les 35 mesures](#) présentant le suivi de la mise en œuvre effective et les premiers éléments d'évaluation pour les 35 mesures recensées avec la DIPLP, et enfin un volume de [Compléments](#) rassemblant diverses études et contributions.

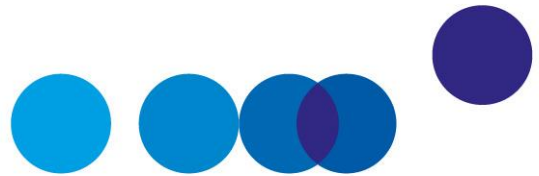
- les éléments relatifs aux objectifs poursuivis (les « finalités ») et à la mise en œuvre de la mesure : le budget alloué (montants issus du budget de la Stratégie sur quatre ans), le calendrier prévu de mise en œuvre et les modalités d'application prévues (cadre réglementaire, texte de loi, etc.), l'administration référente de la mesure (c'est-à-dire l'administration en charge de son application). L'ensemble de ces informations a été communiqué par la DIPLP à la demande du comité d'évaluation.

Ces éléments sont identiques à ceux présentés dans la note d'étape du comité de mars 2020 et dans le rapport 2021.

- **Les travaux de suivi et d'évaluation du comité d'évaluation**

Cette partie de la fiche précise les objectifs poursuivis par la mesure selon le comité d'évaluation et présente les résultats en matière de suivi et d'évaluation. Elle s'appuie sur les informations fournies par les principaux services statistiques concernés par la Stratégie, par les administrations référentes de chaque mesure, par la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté et par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. Cette partie n'est pas figée et évolue au gré des travaux du comité d'évaluation. Elle comprend :

- une synthèse des principaux éléments de suivi et de l'évaluation de la mesure au 31 décembre 2021 ;
- les informations relatives au suivi de la mesure, à savoir les possibles évolutions de la mesure, la disponibilité et les résultats des indicateurs de suivi retenus par le comité et le budget effectivement alloué ou dépensé pour la mesure ;
- les éléments d'évaluation de la mesure avec les résultats d'indicateurs retenus par le comité ou leur disponibilité à venir, ainsi que les sources de données, études et évaluations utiles pour l'évaluation.



THÉMATIQUE 1

PETITE ENFANCE ET ÉDUCATION



MESURE 1.1

Développer les modes d'accueil de la petite enfance, notamment dans les territoires fragiles, avec la création d'un bonus « Territoires » permettant de diminuer à moins de 10 % le reste à charge des communes

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Le développement de l'accueil du jeune enfant n'a pas été à la mesure des objectifs fixés dans le cadre de la précédente COG État-Cnaf 2013-2017. Au total, entre 2013 et 2016, les solutions d'accueil ont augmenté de 36 400 places (pour un objectif intermédiaire de 220 000), ce qui constitue un taux de réalisation de seulement 17 % de l'objectif. Ce taux de réalisation est de 66 % pour l'accueil collectif, de 9 % pour la scolarisation dès 2 ans et il est négatif pour l'accueil individuel, le nombre d'enfants accueillis ayant chuté de 21 900 quand 80 000 places supplémentaires étaient attendues. Au-delà des difficultés rencontrées par les communes pour financer la création de nouvelles places d'accueil collectif et pour maintenir les places existantes, les points de vue de l'ensemble des acteurs de la politique publique d'accueil du jeune enfant (État, branche « Famille », collectivités, associations) convergent sur la nécessité de renforcer la gouvernance de cette politique afin de rendre les objectifs nationaux effectifs sur les territoires et de les mettre en cohérence avec ceux tenant à la politique de soutien à la parentalité, dans une logique globale de services offerts aux familles.

La quasi-totalité des départements sont désormais dotés d'un schéma de services aux familles. Ce résultat est encourageant, s'agissant d'un dispositif qui a été déployé sur la base du volontariat et à droit constant par une circulaire de la DGCS. Mais tant le volontariat que le cadre très souple qui avaient été proposés ont rendu variable le degré d'investissement des acteurs.

Par ailleurs, la participation des communes à l'animation des schémas est demeurée inégale : elles déplorent souvent une association tardive à l'élaboration des schémas et une prise en compte insuffisante des réalités communales ou

intercommunales. Il apparaît donc nécessaire de proposer un cadre plus resserré permettant de garantir la bonne association de l'ensemble des parties prenantes, notamment les communes.

Contours de la mesure

Si la réalisation des schémas doit être rendue obligatoire, ils ne doivent néanmoins pas avoir de valeur prescriptive, ni opposable aux collectivités, qui reviendrait à faire de la petite enfance une compétence obligatoire. Des incitations financières seront prévues dans le cadre de la COG État-Cnaf afin de conditionner une partie du co-financement public d'un mode d'accueil à son implantation en zone prioritaire et de réduire le reste à charge pour les communes les plus pauvres. Ainsi, la mise en place du bonus « Territoires CTG » sera modulée en fonction des caractéristiques du territoire, par exemple le potentiel financier par habitant et la médiane du niveau de vie.

Finalités

Objectif quantitatif : créer 30 000 places d'ici 2022.

Objectif final de la mesure : créer plus de places d'accueil pour l'ensemble des enfants, notamment dans les QPV.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 565 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 90 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient de 113 millions d'euros en 2020, de 138 millions en 2021 et de 225 millions en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Le bonus « Territoires CTG » s'applique dès 2019 pour la création des places en QPV. Il est étendu à l'ensemble des places créées à compter du 1^{er} janvier 2020, au fil du renouvellement des contrats enfance et jeunesse (Cej). La mesure est inscrite dans la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnaf.

Administration référente

Cnaf

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure vise à créer 30 000 places d'établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Entre début 2018 et juillet 2021, 8 927 places d'EAJE nettes ont été créées, ce qui représente 29,7 % de l'objectif final de la mesure.

Le bonus « Territoires » s'appliquait dès 2019 pour la création des places en QPV. Il a ensuite été étendu à l'ensemble des places cofinancées par les collectivités territoriales signataires d'une convention territoriale globale (CTG) à compter du 1^{er} janvier 2020, au fil du renouvellement des contrats enfance et jeunesse (Cej).

Fin 2020, 68 997 places d'accueil en EAJE Psu bénéficient du bonus « Territoire CTG », soit un taux de couverture de 16,5 % des 418 144 places dénombrées fin 2020. Le nombre de places en EAJE localisées en QPV est en baisse de 130 places par rapport à 2018. Fin 2021, 130 085 places d'EAJE sont co-financées par une collectivité territoriale et couvertes par un bonus « Territoire CTG », soit 30,9 %.

Dans le cadre du Plan rebond, 300 millions d'euros d'aides supplémentaires sont dédiés aux accueils de la petite enfance en 2021.

Le budget sur les quatre ans est de 565 millions d'euros. Le montant payé par la Cnaf pour le bonus « Territoires » s'élevait à 1 million d'euros en 2019, 108 millions en 2020 et 272 millions en 2021.

La part d'enfants pauvres accueillis en EAJE a augmenté légèrement entre 2018 et 2019 pour s'établir à 20,2 % (+0,2 %).

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Nombre d'établissements concernés par le bonus « Territoires » (source : Cnaf) :
 - en 2019 et 2020 : non disponible ;
 - au 31 décembre 2021 : 4 316 établissements.
- Nombre de places concernées par le bonus « Territoires » (source : Cnaf) :
 - en 2020 : 68 997 places d'accueil en EAJE Psu bénéficient fin 2020 du bonus « Territoire CTG », soit un taux de couverture de 16,5 % des 418 144 places dénombrées fin 2020. Le taux de couverture dans les QPV et ZRR s'élève à 12,3 % (données par médiane de niveau de vie disponibles) ;
 - au 31 décembre 2021 : 130 085 places d'EAJE sont co-financées par une collectivité territoriale et couvertes par un bonus « Territoire CTG » soit 30,9 % (données par groupe pas encore disponibles).
- Nombre de communes ayant une crèche bénéficiant du bonus « Territoires » (CAS/Cnaf) :
 - en 2018, 2019 et 2020 : non disponible ;
 - au 31 décembre 2021 : 1 891 crèches bénéficient du bonus « Territoires ».
- Nombre de places nettes créées en EAJE :
 - en 2018 : 2 678 places (source : DIPLP) ;

- en 2019 : 2 950 places (source : Cnaf/DSER) ;
 - en 2020 : 3 100 places (source : Cnaf/DSER) ;
 - au 31 juillet 2021 : 8 927 places (source : DIPLP).
- Nombre de places créées en EAJE dans les QPV :
- en 2018 et 2019 : 140 places (source Cnaf/DSER) ;
 - en 2020 : -270 places (source Cnaf/DSER) ;
 - en 2021 : non disponible.

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget alloué à cette mesure était de 565 millions d'euros : 90 millions d'euros en 2019, 113 en 2020, 138 en 2021 et 225 en 2022.

Le montant payé par la Cnaf pour le bonus « Territoires » s'élevait à 1 million en 2019, 108 millions d'euros en 2020 et 272 millions d'euros en 2021 (source : Cnaf).

Dans le cadre du Plan rebond, 300 millions d'euros d'aides supplémentaires sont dédiés aux accueils de la petite enfance en 2021. Les enjeux de ce plan se déclinent en cinq mesures : soutenir les crèches fragilisées par la crise sanitaire, encourager l'investissement pour la création de nouvelles places, alléger les charges des collectivités pour les places de crèches, créer un centre national d'appui Petite enfance pour accompagner les nouveaux projets et encourager le développement des maisons d'assistants maternels. La création du Plan rebond montre une prise en compte de cet enjeu mais n'est pas concentré sur les QPV.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'augmentation du nombre de places d'accueil pour l'ensemble des enfants, notamment dans les QPV. Le grand objectif visé par la mesure est d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Les deux indicateurs d'évaluation, à savoir le nombre d'EAJE créés et de places au sein de ces EAJE créés grâce au bonus « Territoires », ne sont pas disponibles.

- Part d'enfants pauvres accueillis en EAJE (*Lettre* de l'Onape) :
- en 2018, 20,0 % des enfants accueillis en EAJE sont pauvres ;
 - en 2019, 20,2 % des enfants accueillis en EAJE sont pauvres ;
 - en 2020 : non disponible ;
 - en 2021 : non disponible.



MESURE 1.2

Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant (bonus « Mixité »)

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Hors projet spécifique, le taux d'enfants issus de familles en situation précaire accueillis dans les Établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) est très faible alors que ces enfants, tout particulièrement, doivent pouvoir avoir accès aux modes d'accueil de droit commun.

Contours de la mesure

Cette mesure prendra la forme d'une incitation financière : le bonus « Mixité sociale ». Une enveloppe de 76 millions d'euros, calibrée pour 90 000 places, est prévue à cet effet au sein du FNAS en 2019. En fonction de la participation moyenne des familles, le montant du bonus par place pourra être de 2 100 euros, 800 euros ou 300 euros par place.

Les structures qui ne respectent pas la réglementation seront alertées et accompagnées pour améliorer la mixité sociale dans leur établissement en s'appuyant sur les nouvelles incitations financières. À terme, des pénalités pourront être envisagées en cas de non-respect de la réglementation.

Finalités

Objectif quantitatif : 90 000 places bénéficiant du bonus « Mixité ».

Objectif final de la mesure : améliorer la proportion d'enfants pauvres accueillis dans les crèches.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 351 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 76 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 83, 91, 101 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Les règles seront applicables dès 2019 pour des financements versés en 2020 (N+1).

La mesure est inscrite dans la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnaf (circulaire Cnaf n° 2018-002 du 21 novembre 2018).

Administration référente

Cnaf

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

L'objectif de la mesure est de permettre à 90 000 places en établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) de bénéficier d'un bonus « Mixité » d'ici 2022. En 2021, environ 84 000 places ont bénéficié de ce bonus, ce qui représente 93 % de l'objectif final atteint. Cependant, le nombre de places qui bénéficient du bonus « Mixité » fin 2021 est presque le même que fin 2019 (-182 places en deux ans).

L'année 2020 a été marquée par une baisse du nombre de places, d'établissements et de budget engagé pour la mesure, qui s'inscrit dans une baisse généralisée de la fréquentation des EAJE constatée par la Cnaf en 2020. En 2021, ils avaient tous trois quasiment retrouvé leur niveau de 2019.

Le budget prévisionnel pour cette mesure s'élève à 351 millions, dont 287 millions pour l'accueil collectif et 64 millions pour l'accueil individuel. Entre 2019 et 2021, 165 millions ont été engagés par la Cnaf au titre du bonus « Mixité » pour l'accueil collectif : 55,6 millions en 2019, 53,5 millions en 2020 et 55,7 millions en 2021. Les dépenses engagées pour l'accueil individuel ne sont pas connues.

La part d'enfants pauvres accueillis en EAJE a augmenté très légèrement entre 2018 et 2019 pour s'établir à 20,2 % (+0,2 %). Cet indicateur pour la frange des EAJE créés depuis la mise en place du bonus « Mixité » n'est pas disponible.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Les seuils d'éligibilité aux différentes tranches ont évolué pour tenir compte de la hausse des participations familiales. Le bonus est calculé en fonction des participations familiales moyennes perçues par la structure. Le montant du bonus par place et par an s'élève à 300 euros, 800 euros ou 2 100 euros au maximum.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Nombre d'établissements concernés par le bonus (source : Cnaf) :
 - en 2019 : 3 040 établissements concernés, soit 24 % des EAJE actifs bénéficiaires du bonus « Mixité sociale ». Plus exactement 13 % ont bénéficié d'un bonus de 300 euros, 7 % d'un bonus de 800 euros et 4 % d'un bonus de 2 100 euros ;
 - en 2020 : 2 612 établissements concernés ;
 - en 2021 : 2 909 établissements concernés, soit 22,5 % du parc d'EAJE.

Les données disponibles pour 2019 montrent qu'à partir du seuil de 40 % d'enfants en situation de pauvreté, la très grande majorité des structures ont bénéficié du bonus « mixité » calculé sur la base des participations familiales. En outre, certains EAJE accueillant moins de 20 % d'enfants en situation de pauvreté ont bénéficié du bonus dont le montant varie selon les structures.

- Nombre de places concernées par le bonus (source : Cnaf) :
 - en 2019 : 83 967 places ;
 - en 2020 : 73 116 places ;
 - en 2021 : 83 785 places.
- Nombre de communes qui y recourent (source : Cnaf) :
 - en 2018, 2019 et 2020 : non disponible ;
 - en 2021 : 1 371 communes.

Budget effectivement alloué / dépensé

Budget dépensé pour l'accueil collectif :

- en 2019 : 55,6 millions d'euros ont été versés au titre du bonus « Mixité » avec un montant moyen de 660 euros par place et de 18 485 euros par EAJE (source : Cnaf) ;
- en 2020 : 53,5 millions d'euros ont été versés en 2020 au titre du bonus « Mixité » (source : Cnaf) soit environ 731 euros par place et 20 482 euros par EAJE ;
- en 2021 : 55,7 millions d'euros ont été versés en 2021 au titre du bonus « Mixité » (source : Cnaf) soit environ 664 euros par place et 19 147 euros par EAJE.

Les dépenses concernant l'accueil individuel ne sont pas connues.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'augmentation de la part d'enfants pauvres dans les modes d'accueil de la petite enfance. Le grand objectif visé par la mesure est d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

L'indicateur retenu par le comité, à savoir la part d'enfants pauvres accueillis dans les EAJE créés depuis la création du bonus « Mixité », est disponible depuis 2020. Il le sera ensuite chaque année.

Indicateur d'évaluation :

L'indicateur « Part des enfants pauvres de moins de 3 ans dont les parents déclarent une déduction fiscale relative au mode de garde » (indicateur de suivi de la DIPLP issu de l'Insee et de la Cnaf) ne sera pas suivi. Il est remplacé par l'indicateur suivant, nouvellement créé :

- Part d'enfants pauvres accueillis en EAJE (*Lettre* de l'Onape)
 - en 2018, 20,0 % des enfants accueillis en EAJE sont pauvres ;
 - en 2019, 20,2 % des enfants accueillis en EAJE sont pauvres ;
 - en 2020 : non disponible ;
 - en 2021 : non disponible.
- Part d'enfants « pauvres » accueillis dans les EAJE créés depuis la création du bonus « Mixité » (Filoué)

Cet indicateur n'est pas disponible car la donnée sur la part d'enfants pauvres accueillis en EAJE ne fait pas le lien avec la création du bonus « Mixité ».

La Direction des statistiques, de l'évaluation et de la recherche (DSER) de la Cnaf a réalisé une étude sur la mise en place du bonus « Mixité » et l'atteinte du public cible sur l'année 2018 (étude documentée dans le rapport 2021). Une nouvelle étude, actualisée avec les données de 2019, est parue en mars 2022. Ces résultats confirment que si ce bonus a réussi à toucher près d'un quart des EAJE (24 % en 2019), il apparaissait perfectible au regard du public cible. L'étude souligne aussi que près de la moitié (46 % en 2019) des EAJE accueillant entre 30 et 40 % d'enfants en situation de pauvreté ne bénéficient pas du bonus, alors qu'à l'inverse 8 % de ceux accueillant entre 10 et 20 % d'enfants en situation de pauvreté en bénéficient. Le comité n'a pas d'informations complémentaires à ce sujet. Enfin, pour des établissements accueillant la même part d'enfants pauvres, le bonus peut varier de 300 euros par place et par an à 2 100 euros par place et par an.



MESURE 1.3

Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places en crèche

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Les crèches ne sont, à l'heure actuelle, pas tenues de rendre publiques les modalités d'attribution des places d'accueil qu'elles proposent, et sont libres des critères de priorisation des publics qu'elles accueillent, à deux exceptions près, dont la portée doit toutefois être nuancée.

Les études disponibles indiquent qu'environ la moitié des établissements ne formulent pas de critères dans leur règlement intérieur et, lorsque c'est le cas, la formalisation des critères d'attribution est faible.

Afin de traduire l'engagement présidentiel visant à « obliger les communes à publier en ligne leurs critères d'attribution des places » et à « orienter progressivement les critères d'attribution vers des règles plus équitables », un travail approfondi doit être mené avec les communes. Ces travaux peuvent notamment s'appuyer sur les bonnes pratiques s'agissant de la création d'une commission d'attribution, de la mise en place d'un barème de points et de l'accompagnement des familles dans leur parcours pour l'accueil de leur jeune enfant (information aux familles en amont, dossier de demande, orientation en cas de refus...).

Contours de la mesure

Une lettre de mission adressée à Élisabeth Laithier, en tant que présidente de la commission Petite enfance de l'association des maires de France, et signée des ministres Agnès Buzyn et Marlène Schiappa a mis en place en juin 2018 un groupe de travail associant l'ensemble des acteurs de l'accueil des jeunes enfants.

Son objectif est d'édifier un barème national de référence qui orientera les pratiques d'attribution des places de crèches vers plus d'objectivité.

Ce référentiel visera à encourager l'établissement d'un socle commun de critères d'attribution, respectueux des obligations réglementaires et de nos objectifs politiques, qui seront ensuite à ajuster par les élus en fonction des besoins de leurs territoires.

Une évaluation nationale concernant la mise en œuvre de ce barème pourrait être proposée à terme afin d'en mesurer l'impact réel.

Finalités

Objectif quantitatif : non renseigné.

Objectif final de la mesure : améliorer la transparence de critères d'attribution des places de crèche pour faciliter le débat public et l'ajustement des critères (meilleure inclusion de tous les publics, mixité sociale, etc.).

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La remise du rapport Laithier s'est faite à l'automne 2018 et la diffusion du barème national au premier semestre 2019.

La mesure repose sur une proposition de barème national de mise en œuvre, non contraignante.

Budget du déploiement de la mesure

Il n'existe pas de crédits dédiés. Il s'agit d'une démarche d'incitation.

Administration référente

DGCS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure n'a ni objectifs quantitatifs identifiés, ni crédits alloués dans la Stratégie. Le barème national de référence a été réalisé en 2019. Le suivi de la mise en œuvre se fait au travers de l'indicateur de la part d'enfants pauvres accueillis en EAJE, qui a augmenté légèrement entre 2018 et 2019 pour s'établir à 20,2 % (+0,2 %).

Aucune information n'est collectée afin de connaître l'application effective du barème, l'évaluation de la mesure n'est donc pas possible.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Il n'existe finalement pas d'objectifs quantitatifs pour cette mesure.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Nombre d'EAJE qui appliquent le barème

Cet indicateur de suivi n'est pas disponible car il n'est pas suivi.

Budget effectivement alloué / dépensé

Il n'existe pas de crédits dédiés pour cette mesure.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'augmentation de la part d'enfants pauvres dans les modes d'accueil de la petite enfance. Le grand objectif visé par la mesure est d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Les éléments d'évaluation ne sont pas disponibles car aucune information n'est collectée afin de connaître l'application effective du barème.

Indicateur d'évaluation :

L'indicateur « Part des enfants pauvres de moins de 3 ans dont les parents déclarent une déduction fiscale relative au mode de garde » (indicateur de suivi de la DIPLP issu de l'Insee et de la Cnaf) ne sera pas suivi mais il est remplacé par l'indicateur suivant, nouvellement créé :

- Part d'enfants pauvres accueillis en EAJE (*Lettre* de l'Onape)
 - en 2018, 20,0 % des enfants accueillis en EAJE sont pauvres, soit 184 080 enfants ;
 - en 2019, 20,2 % des enfants accueillis en EAJE sont pauvres, soit 182 000 enfants ;
 - en 2020 : non disponible ;
 - en 2021 : non disponible.
- Nombre/part d'EAJE s'appuyant sur ce barème d'attribution des places en crèche : part des enfants pauvres (et si possible la part d'enfants de familles bénéficiaires de minima sociaux et d'enfants de familles monoparentales en recherche active d'insertion professionnelle) dans les EAJE s'appuyant sur ce barème, en comparaison avec les autres EAJE.

Cet indicateur initialement envisagé par le comité d'évaluation n'est pas disponible.



MESURE 1.4

Un plan de formation et un nouveau référentiel pour 600 000 professionnels de la petite enfance afin de favoriser le développement de l'enfant et l'apprentissage du langage avant l'école maternelle

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Pour aider les professionnels de l'accueil du jeune enfant à progresser dans l'accompagnement de leur développement global (bien-être affectif, éveil social, culturel, artistique, cognitif, sensoriel), il est nécessaire de mettre en place un « socle commun » des pratiques des professionnels.

Contours de la mesure

Mise en place de formations communes à l'ensemble des professionnels de la petite enfance :

- s'agissant de la formation initiale, la refonte engagée des diplômes de référence du secteur permettra de prendre en compte le référentiel de la qualité d'accueil ;
- s'agissant des formations continues, il est proposé que des accords-cadres soient conclus par l'État avec les employeurs publics comme privés du secteur de pour que ce socle commun soit partagé par tous les professionnels.

Ces formations devront notamment veiller à renforcer les compétences linguistiques des adultes qui entourent les jeunes enfants en s'assurant du niveau de maîtrise des savoirs de base des assistants maternels afin d'améliorer le repérage des parents en difficulté avec la communication orale et écrite en langue française et ainsi contribuer à la lutte contre l'illettrisme.

Finalités

Objectif quantitatif : 600 000 professionnels formés sur trois ans.

Objectif final de la mesure : améliorer la qualité de l'accueil de tous les enfants et contribuer à l'intégration d'enfants pauvres dans les différents modes d'accueil.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 48 millions d'euros.

Aucun crédit en 2019. Il est prévu que les crédits soient de 16 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

2018 : réalisation du référentiel qualité de l'accueil jeune enfant par le HCFEA et ingénierie des formations.

2019 : élaboration des priorités de formation et des circuits de financement selon les cibles concernées.

2020 : mise en place des premières sessions de formation.

2022 : toutes les formations auront été effectuées.

Le cadre de la mesure est contractuel. Il s'agit de conventions effectuées avec les OPCO, le CNFPT, la branche « Famille », les communes, les conseils départementaux volontaires et les DRAC.

Administration référente

DGCS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure poursuit l'objectif de former 600 000 professionnels sur trois ans, avec de premières sessions de formation en 2020.

La mesure a pris du retard par rapport à son calendrier initial. L'objectif a été revu à la baisse suite à la crise sanitaire : 200 000 formations sur trois ans, dont 60 000 sur le volet territorial et 140 000 sur le volet national. En 2020, 20 000 départs en formation ont été recensés sur le volet territorial et aucun sur le volet national. En 2021, 53 378 départs en formation ont été recensés, dont 20 000 sur le volet territorial et 33 378 sur le volet national. Le nombre de personnes formées correspondant à ces départs en formation n'est pas connu. Au total, si chaque personne formée n'avait reçu qu'une formation, les départs en

formation de 2020 et 2021 cumulés représenteraient 12 % de l'objectif initial fixé pour fin 2022 et 37 % de l'objectif révisé. L'objectif initial paraît donc difficilement atteignable.

Le budget prévu initialement était de 49 millions d'euros. Il a été revu et s'élève désormais à 36,1 millions, dont 27,1 millions sur le volet national de dépenses pour le financement de formation et 9 millions sur le volet territorial. En 2020, 2,5 millions d'euros ont été dépensés et 7,8 millions en 2021.

Du fait du retard de la mise en œuvre, les premiers éléments d'évaluation ne sont pas disponibles. Un questionnaire de satisfaction a été envoyé en avril 2022 aux OPCO et devrait être diffusé aux participants à ces formations. Il n'est pas certain que des informations sur l'appropriation de la formation par les professionnels de la petite enfance soient disponibles. Par ailleurs, il ne sera pas possible de disposer de l'indicateur sur le développement des enfants qui ont bénéficié de l'encadrement de professionnels formés.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Suspendue par la crise sanitaire, la mise en œuvre du plan de formation des professionnels de la petite enfance, Ambition Enfance Égalité, a été relancée en septembre 2020. Un parcours national de formation comprenant sept thématiques de formation a été élaboré et le conventionnement avec les OPCO (opérateurs de compétences) concernés a été conclu entre décembre 2020 et novembre 2021. 180 modules de formation ont été identifiés en 2021 comme correspondant aux sept thématiques du parcours national de formation.

Parallèlement, des appels à projet dédiés ont été lancés dans chaque région par les commissaires à la lutte contre la pauvreté au 4^e trimestre 2020 et en 2021. Ces appels à projets ont été lancés en lien étroit avec la démarche des « 1 000 premiers jours » avec des mutualisations de projets dès 2021 et le lancement d'appels à projets communs en 2022. Au total, 21 projets ont été retenus dans 15 territoires marqués par des critères de fragilité sociale et de faiblesse de l'offre d'accueil de la petite enfance : l'Aisne, l'Aube, l'Aude, l'Ariège, la Corse du sud, la Creuse, le Nord, le Pas-de-Calais, la Seine-Saint-Denis, le Tarn-et-Garonne, le Val d'Oise, le Vaucluse, la Guyane et Mayotte.

Le budget, initialement prévu à 49 millions d'euros sur quatre ans, a été revu à 45,5 millions puis à 36,1 millions. Il est prévu 27,1 millions d'euros de 2021 à 2022 sur le volet national (contractualisation avec les OPCO et communication) et 9 millions sur le volet territorial.

La révision à la baisse du budget s'explique en grande partie par le décalage à 2021 du lancement du volet national en raison de la crise sanitaire (la programmation initiale de 2020 était de 16 millions d'euros). Compte tenu de ce contexte, une partie des crédits

dégagés ont été redéployés vers la mise en place de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) Accueil pour tous budgété à hauteur de 5,9 millions d'euros.

L'objectif initial de formation des 600 000 travailleurs sociaux de la petite enfance sur trois ans (2020-2022) a été revu à la baisse. Un nouvel objectif et a été fixé à 207 000 formations sur la même période, dont 60 000 sur le volet territorial et 147 000 sur le volet national.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Nombre total de formation sur le volet territorial et national

- Nombre de départs en formation financés sur le volet territorial (source : DGCS) :
 - en 2019 : 0 départ en formation ;
 - en 2020 : 20 000 départs en formation ;
 - en 2021 : 18 413 départs en formation.

Le nombre de personnes formées, correspondant à ces formations sur le volet territorial, n'est pas disponible. Le nombre de formations effectuées au titre du volet national n'est pas disponible.

- Nombre de départs en formation financés sur le volet national (source : DGCS) :
 - en 2019, 2020 : 0 départ en formation ;
 - en 2021 : 34 965 départs en formation.

Au titre du volet national, le nombre de formations effectuées correspond au nombre de départs en formation financés. Le nombre de personnes formées correspondant n'est pas disponible.

- Nombre total de départs en formation financés (source : DGCS) :
 - en 2019 : 0 départ en formation ;
 - en 2020 : 20 000 départs en formation ;
 - en 2021 : 53 378 départs en formation.

Détail des formations

- Répartition des bénéficiaires des formations au titre du volet national en 2021 :
 - 19 639 assistants maternels du particulier employeur et salariés du particulier employeur, soit 56,2 % des personnes formées au titre du volet national en 2021 ;
 - 332 salariés de la branche Services à personne, soit 0,9 % des personnes formées au titre du volet national en 2021 ;
 - 3 958 salariés des branches professionnelles de l'OPCO, soit 11,3 % des personnes formées au titre du volet national en 2021 ;

- 11 037 agents de la fonction publique territoriale, soit 31,6 % des personnes formées au titre du volet national en 2021.
- Thèmes abordés lors des formations 2021 au titre du volet national :
 - langage : 11 633 personnes formées soit 37 % des personnes formées en 2021 au titre du volet national ;
 - art et culture : 5 321 personnes formées soit 17 % des personnes formées en 2021 au titre du volet national ;
 - prévention des stéréotypes : 3 916 personnes formées soit 12 % des personnes formées en 2021 au titre du volet national ;
 - alimentation et nature : 4 049 personnes formées soit 13 % des personnes formées en 2021 au titre du volet national.

Ces chiffres ne prennent pas en compte les départs en formation financés par les branches professionnelles adhérentes à l'OPCO Uniformation, soit 3 620 formations en 2021. Le total considéré pour les formations 2021 au titre du volet national est ici de 31 435.

Budget effectivement alloué / dépensé

Les montants dépensés en 2018 et 2019 ne sont pas connus. Selon la DGCS, en 2020, 2 535 000 euros ont été dépensés en 2020 et 7 797 260 euros en 2021.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'amélioration du développement des enfants des milieux défavorisés. Le grand objectif visé par la mesure est d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Indicateurs d'évaluation

- Appropriation de la formation par les professionnels de la petite enfance

Un questionnaire de satisfaction préparé par la DGCS a été envoyé en avril 2022 aux OPCO. Il devrait être diffusé aux participants à ces formations. Il n'est pas certain que des informations sur l'appropriation de la formation par les professionnels de la petite enfance soient disponibles.

- Développement des enfants qui ont bénéficié de l'encadrement de professionnels formés (en relation avec les thèmes abordés dans la formation)

Cet indicateur ne peut pas être suivi.

L'évaluation du programme « Parler Bambin », un programme qui vise à l'acquisition des capacités langagières, peut constituer un apport à l'évaluation sur cet aspect des formations en particulier. Une évaluation d'impact a été réalisée par l'ANSA, en partenariat avec le J-

PAL programme « Parler Bambin » et ses résultats ont été publiés en octobre 2021. Le programme « Parler Bambin » comprend principalement une formation à destination de l'ensemble du personnel des crèches dont l'objectif est de renforcer leurs connaissances et leurs pratiques quotidiennes dans le domaine du développement langagier des jeunes enfants. Pour mesurer l'impact du programme, l'Institut des politiques publiques (IPP) a mené pendant trois ans une évaluation randomisée sur un échantillon de 94 crèches de France métropolitaine pour la plupart situées dans des quartiers prioritaires, et enquêté auprès de 1 100 professionnelles ainsi que 1 234 familles majoritairement en situation de pauvreté. Les résultats définitifs, présentés en juin 2021¹, montrent que selon les professionnelles interrogées, la formation « Parler Bambin » a un impact très fort à court terme sur leurs connaissances du développement langagier des enfants, leurs pratiques et la représentation qu'elles ont de leur rôle auprès d'eux, et la communication avec les parents. Cependant, selon les auteurs de l'évaluation, Parler Bambin ne semble pas avoir d'effet sur le développement langagier des enfants, même s'il améliore à court terme leur développement socio-affectif. L'absence de résultats significatifs sur le long terme peut s'expliquer par l'absence de changement soutenu des pratiques des professionnelles ou d'une maîtrise des bonnes pratiques antérieure au programme. La précision des outils utilisés pour mesurer le développement langagier des enfants peut également ne pas être suffisante pour repérer certains changements chez les enfants.

¹ Daviot Q., De Chaisemartin C., Gurgand M. et Kern S. (2021), « [Lutter contre les inégalités dès la petite enfance : évaluation à grande échelle du programme Parler Bambin](#) », Institut des politiques publiques, *Note de l'IPP*, n° 72, juin.



MESURE 1.5

300 crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) créées d'ici 2020

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

La difficulté d'accès aux solutions d'accueil des jeunes enfants, en particulier pour les cheffes de familles monoparentales, constitue un frein majeur de retour à l'emploi.

Contours de la mesure

Les crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) permettent aux parents demandeurs d'emploi d'avoir une place en crèche pour leur enfant et de bénéficier d'un accompagnement social et professionnel intensif en vue de leur intégration durable sur le marché du travail.

Finalités

Objectif quantitatif : 300 crèches labellisées à l'horizon 2020 soit 1 300 places en 2020.

Objectif final de la mesure : lever un frein à la reprise d'un emploi des personnes éloignées de l'emploi, notamment les mères isolées tout en augmentant le nombre d'enfants dans un mode d'accueil collectif.

Budget du déploiement de la mesure

Pas de crédits (partenariat Cnaf-Pôle emploi non chiffré).

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mise en place devrait commencer en 2019 et se terminer en 2020.

Administrations référentes

Cnaf et Pôle emploi

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

L'objectif de la mesure – atteindre 300 crèches labellisées, soit 1 300 places, d'ici 2020 – n'a pas été atteint. En 2020, 144 crèches avaient été labellisées AVIP, soit 48 % de l'objectif. En juin 2021, 259 crèches réparties sur 32 départements avaient été labellisées. Le nombre de places concernées n'était pas disponible.

En 2021, le montant des aides de la Caf s'élève à 3 millions d'euros dont 2,7 millions financés par le fonds « Publics et Territoires ». Cependant, le soutien financier aux crèches AVIP ne fait pas toujours l'objet d'un financement spécifique par la Caf. Le montant total alloué à cette mesure n'est donc pas connu.

Le cabinet Asdo a mené pour la Cnaf une enquête monographique sur huit crèches labellisées AVIP dans quatre départements, assortie d'une enquête par questionnaire téléphonique auprès des parents bénéficiaires de ce dispositif sur la période 2019 à début 2021. 391 personnes ont répondu à l'enquête (environ 20 % des parents bénéficiaires sur la même période). Les parents ont été interrogés à deux reprises, à six mois d'intervalle, afin d'étudier l'évolution de leur trajectoire et des entretiens individuels approfondis ont été menés auprès de vingt parents bénéficiaires. Selon l'étude Asdo, les éléments de profils des bénéficiaires d'AVIP montrent que le dispositif a bénéficié à des familles particulièrement précaires (48 % sont allocataires du RSA). Les familles monoparentales sont surreprésentées (45 % du public) ainsi que les familles nombreuses (35 %). L'étude met également en évidence des résultats positifs en termes d'insertion sur le marché de l'emploi puisque 60 % ont retrouvé un emploi en moins de trois mois. Les emplois trouvés restent en large proportion précaires : 41 % en CDD, 42 % en temps partiel, 32 % en horaires atypiques. Cependant, il reste difficile d'interpréter ces résultats en l'absence de contrefactuel.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Nombre de crèches AVIP labellisées (source : Cnaf) :
 - en 2018 (janvier) : 43 crèches sur 16 départements ;
 - en 2019 (mai) : 104 crèches sur 24 départements ;
 - en 2020 : 144 crèches ;
 - en 2021 (juin) : 259 crèches AVIP sur 32 départements ;
 - 2022 (prévisionnel) : 717 crèches labellisées sur 75 départements.
- Nombre de places concernées (Cnaf)

Le nombre de places « AVIP » au sein d'un établissement labellisé n'est pas recensé. Seul le nombre de places total au sein des EAJE labellisés pourrait être valorisé mais n'est pas disponible à date.

Budget effectivement alloué / dépensé

Il n'existe pas de crédits dédiés dans la Stratégie pour cette mesure.

- En 2018, 2019, 2020 : non disponible.
- En 2021 : le montant des aides de la Caf s'élève à 3 millions d'euros dont 2,7 millions financés par le fonds « Publics et Territoires ». Le montant moyen de la subvention par structure est de 11 141 euros. Cependant, les crèches AVIP ne font pas toujours l'objet d'un financement spécifique par la Caf.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est de lever un frein à la reprise d'un emploi en particulier des chefs de familles monoparentales tout en augmentant le nombre d'enfants pauvres dans un mode d'accueil collectif. Les grands objectifs visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté et de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Indicateurs d'évaluation

- Taux d'accueil du public visé dans les crèches AVIP
- Taux de retour à l'emploi des parents ayant un enfant pris en charge dans une crèche AVIP
- Type de contrat des parents ayant retrouvé un emploi

Ces indicateurs ne sont pas disponibles à l'échelle nationale mais une enquête a été réalisée par le cabinet Asdo à la demande de la Cnaf. Ce cabinet a mené une enquête par questionnaire téléphonique auprès des parents bénéficiaires de ce dispositif sur la période 2019-début 2021. Parmi 700 personnes contactées, 391 ont répondu à l'enquête. Au total, on peut estimer que l'enquête a permis d'interroger environ 20 % des parents bénéficiaires sur la même période. Les parents ont été interrogés à deux reprises, à six mois d'intervalle, afin d'étudier l'évolution de leur trajectoire. Enfin, des entretiens individuels approfondis ont été menés auprès de vingt parents bénéficiaires. Ceux-ci ont permis de creuser plus finement les réponses à l'enquête téléphonique concernant leur vécu du dispositif et leur situation actuelle.

Les éléments de profils des bénéficiaires d'AVIP montrent que le dispositif a bénéficié à des familles particulièrement précaires. Tout d'abord, ces parents sont plus fragiles que les demandeurs d'emplois en moyenne : ils sont ainsi à la fois moins diplômés et ont connu une plus grande durée d'inactivité. 48 % sont allocataires du RSA et 54 % déclarent au moins une difficulté d'ordre social (hors mode de garde). De plus, les familles monoparentales sont surreprésentées (45 % des familles interrogées) ainsi que les

familles nombreuses (35 %). Leur niveau de revenus est également faible (45 % des personnes ayant un niveau de revenu inférieur à 10 000 euros par an). Le dispositif permet ainsi un véritable effet levier pour faire accéder ces familles aux crèches, qui n'y sont par ailleurs que très peu représentées (Source : Cnaf).

L'étude met également en évidence des résultats positifs en termes d'insertion sur le marché de l'emploi. Cependant, il reste difficile d'interpréter ces résultats en l'absence de contrefactuel. Ainsi, parmi les répondants à l'enquête (source : Asdo pour la Cnaf) :

- 60 % ont retrouvé un emploi en moins de trois mois, dont 41 % en moins d'un mois ;
- les emplois trouvés restent en large proportion précaires : 41 % en CDD, 42 % en temps partiel, 32 % en horaire atypique ;
- la continuité de la place en crèche après entrée dans le dispositif est quasiment toujours assurée ;
- 81 % des parents estiment que l'accueil en crèche a eu un impact positif sur l'éveil de l'enfant (découverte de jeu ou d'activité qu'il ne faisait pas avant), 83 % sur sa sociabilité (interaction avec d'autres enfants/ adultes) ;
- 87 % des parents déclarent avoir appris des choses utiles en matière d'éducation de leur enfant, 64 % sur la découverte de nouveaux lieux sur lesquels se rendre avec son enfant, 74 % estiment avoir pris en confiance en eux dans les façons de faire avec leur enfant ;
- 86 % des parents ont le sentiment de pouvoir concilier un travail et une vie de famille, 86 % ont un sentiment de bien-être grâce à du temps pour soi, 78 % ont pris confiance en eux sur le plan professionnel.



MESURE 1.6

Soutenir les collectivités dans 60 quartiers prioritaires avec deux adultes par classe de maternelle (un agent territorial spécialisé des écoles maternelles et un enseignant)

Le comité ne dispose d'aucune information sur le contenu, la mise en œuvre et l'évaluation de la mesure concernant le soutien des collectivités dans 60 QPV avec deux adultes par classe de maternelle. Cette mesure était initialement inscrite dans la feuille de route de la politique de la ville. Pour la note d'étape de mars 2020, la DIPLP avait confirmé la présence de cette mesure dans la Stratégie. Depuis, elle l'a informé que la mesure a été requalifiée et intégrée dans le déploiement des Cités éducatives et ne fait donc plus partie de la Stratégie. La mesure n'a pas de crédits dédiés et ne fait l'objet d'aucun suivi spécifique. Le comité ne dispose pas d'informations supplémentaires.



MESURE 1.7

Une alimentation équilibrée pour tous : des tarifs de cantines plus accessibles

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Le repas à la cantine constitue un point d'appui central pour les politiques de santé publique et les politiques de lutte contre la pauvreté en permettant de bénéficier d'au moins un repas complet et équilibré par jour, en favorisant le bon déroulement des apprentissages, en participant à l'apprentissage du vivre ensemble et en garantissant l'absence de discrimination, dans une société où la cantine est devenue une « norme sociale ».

Or l'accès à la cantine reste encore entravé par des obstacles économiques. Selon une enquête de l'Unaf menée en 2014 auprès de 1 700 communes ou structures intercommunales, parmi celles offrant un service de restauration scolaire, seules 31 % prenaient en compte la composition ou les revenus de la famille. Cette part varie fortement selon la taille de la commune, avec un décrochage très fort entre les communes de 10 000 à 100 000 habitants, qui pratiquent la tarification sociale à 81 %, et les communes de 1 000 à 10 000 habitants, dont seul un tiers pratique une tarification modulée. Dans les Outre-mer, plus encore, l'accès à un service de restauration scolaire est aléatoire, de nombreuses communes n'ayant pas pu en financer l'équipement.

Au collège en 2016, les élèves issus de familles défavorisées sont deux fois plus nombreux (40 %) à ne pas manger à la cantine que les élèves issus de familles favorisées (22 %) et très favorisées (17 %).

Contours de la mesure

Un dispositif incitatif sera mis en place en fonction du nombre d'élèves scolarisés au profit des communes aujourd'hui bénéficiaires de la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale « cible » (10 000 communes les plus fragiles).

Ce mécanisme permettra ainsi de soutenir ces communes lorsqu'elles proposeront la mise en place de tarifs sociaux dans leur tarification.

Finalités

Objectif quantitatif : 90 000 bénéficiaires d'ici 2022.

Objectif final de la mesure : améliorer l'accès à au moins un repas équilibré par jour, contribuer à une meilleure santé et à une meilleure réussite scolaire.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 50 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 5 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 10, 15, 20 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure concerne les repas délivrés à compter du 1^{er} avril 2019. La participation de l'État est de 2 euros par repas servi.

Elle devrait être intégralement appliquée en 2022.

Des crédits sont transférés à l'Agence de services de paiement (ASP) qui a signé une convention de mandat avec le ministère des Solidarités et de la Santé le 26 août 2019.

Administration référente

MSS - DGCS (en charge de l'application de la mesure)

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure a pour objectif de rendre les tarifs de cantines plus accessibles pour 90 000 enfants à l'horizon 2022.

Sur l'année scolaire 2019-2020, 15 531 élèves avaient bénéficié du tarif, soit 17,3 % de l'objectif.

Sur l'année scolaire 2020-2021, 24 851 élèves bénéficiaient du tarif, soit 27,6 % de l'objectif final. Depuis janvier 2021, la subvention par repas avait été relevée de 2 à 3 euros. Par ailleurs, en avril 2021, le nombre de communes éligibles avait été multiplié par trois suite à une redéfinition du critère d'éligibilité. L'objectif était d'élargir l'application aux communes rurales de plus grande taille, afin de permettre à davantage d'enfants de bénéficier du dispositif. La cible de 5 millions de repas distribués a été fixée pour 2022.

Il n'est pas clair si ce reparamétrage a permis de mieux toucher les personnes visées par ce dispositif. Sur l'année scolaire 2021-2022 nous disposons des chiffres du premier trimestre pendant lequel 69 346 élèves ont bénéficié du dispositif, soit 77 % de l'objectif final. 1 185 communes sont désormais inscrites, soit 10 % des communes éligibles environ.

En termes de budget, sur les 5 millions d'euros prévus pour l'année 2019, l'ASP a effectué des remboursements à hauteur de 0,2 million. En 2020, le budget prévisionnel s'élevait à 10 millions et 1,5 million ont été dépensés par l'ASP. En 2021, le budget prévisionnel s'élevait à 15 millions et 5,2 millions ont été dépensés par l'ASP. En 2022, le budget prévisionnel s'élève à 20 millions et 5,1 millions ont été dépensés entre janvier et mars de cette année.

L'indicateur d'évaluation retenu par le comité qui est l'évolution des résultats scolaires des élèves défavorisés ayant bénéficié de la tarification sociale à la cantine n'est pas suivi car les données ne sont pas disponibles.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Le dispositif a évolué à compter du 1^{er} janvier 2021. Le forfait par jour et par repas servi est passé de 2 à 3 euros. Ce nouveau forfait s'applique aux demandes de remboursement pour les repas servis à compter du 1^{er} janvier 2021.

En 2020, alors que la montée en puissance de la mesure restait limitée (conventionnement de communes avec l'ASP), un croisement avec des bases Insee a permis de mettre en avant que 6 000 des 10 000 communes éligibles à la DSR (critère utilisé) n'avaient pas d'écoles et donc pas de cantines.

Un nouveau critère DSR péréquation permet de cibler 12 000 communes avec la compétence cantine, soit une multiplication par 3 du nombre de communes éligibles.

L'objectif était d'élargir l'application aux communes rurales de plus grande taille, afin de permettre à davantage d'enfants d'en bénéficier.

La cible de 5 millions de repas distribués a été fixée pour 2022.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Données mensuelles issues des demandes de remboursement transmises chaque trimestre par les collectivités (communes ou EPCI) à l'ASP (source : ASP) :

La différence entre les chiffres de l'ASP et les chiffres retenus par le comité sont expliqués ci-dessous.

- Nombre d'élèves scolarisés :
 - 2019-2020 : 210 798 élèves scolarisés ;

- 2020-2021 : 296 723 élèves scolarisés ;
- T1 2021-2022 : 309 078 élèves scolarisés.
- Nombre d'élèves ayant déjeuné à la cantine :
 - 2019-2020 : 171 968 élèves ayant déjeuné à la cantine ;
 - 2020-2021 : 263 826 élèves ayant déjeuné à la cantine ;
 - T1 2021-2022 : 196 250 élèves ayant déjeuné à la cantine.
- Nombre d'élèves bénéficiaires du tarif plancher dans l'année ou sur le trimestre :
 - 2019-2020 : 36 720 élèves bénéficiaires ;
 - 2020-2021 : 69 346 élèves bénéficiaires ;
 - T1 2021-2022 : 64 104 élèves bénéficiaires.
- Nombre de repas servis dans l'année ou sur le trimestre :
 - 2019-2020 : 788 670 repas servis ;
 - 2020-2021 : 2 108 475 repas servis ;
 - T1 2021-2022 : 2 008 920 repas servis.

Les chiffres annuels ci-dessus sont la somme des chiffres trimestriels. Un élève ayant déjeuné à la cantine à chaque trimestre est donc comptabilisé trois fois. En raison de la méthodologie retenue par l'ASP, les chiffres annuels du nombre d'élèves bénéficiaires que le comité retient sont différents de ceux présentés ici. En effet, nous avons considéré que le nombre d'élèves bénéficiaires sur une année était le nombre maximum de bénéficiaires sur les trois trimestres. Par exemple, sur l'année scolaire 2019-2020, 12 040 élèves ont bénéficié du tarif social au premier trimestre, 15 531 au deuxième et 9 149 au troisième. Le comité retient donc le chiffre de 15 531 bénéficiaires sur l'année scolaire 2019-2020.

Selon la même méthode, 24 851 élèves ont été bénéficiaires du dispositif sur l'année scolaire 2020-2021 et 64 104 élèves ont été bénéficiaires du dispositif sur l'année 2021-2022 (données provisoires).

Budget effectivement alloué / dépensé

- En 2019 (source : ASP) :
 - montants frais de gestion : 152 479,40 euros ;
 - crédits d'intervention reçus : 4 756 391,50 euros ;
 - crédits d'intervention dépensés pour les cantines : 9 870 euros.
- En 2020 (source : ASP) :
 - montants frais de gestion : 45 453,89 euros ;
 - solde de trésorerie reporté en 2020 : 3 293 369,50 euros ;
 - crédits d'intervention dépensés pour les cantines : 1 455 184 euros.

- En 2021 (source : ASP) :
 - crédits d'intervention reçus : 18 000 000 euros ;
 - crédits d'intervention dépensés pour les cantines : 5 140 535 euros ;
 - montants frais de gestion : 105 905,25 euros.
- En 2022 (de janvier à mars) (source : DGCS) :
 - crédits d'intervention dépensés pour les cantines : 5 586 249 euros.

La somme des montants à rembourser sur une période et les crédits d'intervention dépensés pour les cantines sur cette même période ne sont pas comparables. En effet le premier montant des crédits d'intervention correspond aux montants des paiements effectifs sur l'année civile ce qui est différent des montants à rembourser au titre d'une période donnée qui ne seront pas forcément payés dans cette même période. Cela explique en partie pourquoi en 2021 seulement 5 millions d'euros ont été dépensés (pour un budget prévisionnel de 15 millions) alors que l'objectif d'enfants bénéficiaires a été rempli à 70 %.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'amélioration de la santé et de la réussite scolaire des enfants issus de milieux défavorisés. Le grand objectif visé par la mesure est d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté.

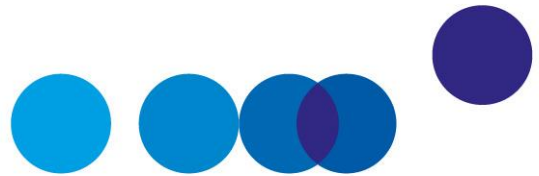
Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

L'évaluation souhaitée par le comité ne sera pas possible. L'indicateur d'évaluation retenu – l'évolution des résultats scolaires des élèves défavorisés ayant bénéficié de tarification sociale à la cantine – n'est pas disponible car il n'est pas suivi.

Indicateur d'évaluation :

- Évolution des résultats scolaires des élèves défavorisés dans les établissements bénéficiant de tarification sociale à la cantine.

Cet indicateur n'est pas suivi car les données ne sont pas disponibles.



MESURE 1.8

Une alimentation équilibrée pour tous : des petits déjeuners dans les territoires fragiles

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Le repas à la cantine constitue un point d'appui central pour les politiques de santé publique et les politiques de lutte contre la pauvreté en permettant de bénéficier d'au moins un repas complet et équilibré par jour, en favorisant le bon déroulement des apprentissages, en participant à l'apprentissage du vivre ensemble et en garantissant l'absence de discrimination, dans une société où la cantine est devenue une « norme sociale ».

Et au-delà de l'accès à un déjeuner dans le cadre scolaire, selon le rapport de Jean-Paul Delahaye « Grande pauvreté et réussite scolaire », 13 % d'enfants en REP et REP+ ne prennent pas de petit déjeuner avant de partir à l'école.

Contours de la mesure

Dans certaines écoles installées dans des territoires prioritaires des dispositifs de petits déjeuners pour tous seront encouragés et soutenus par une dotation d'État dédiée, avec pour visée de réduire fortement les inégalités alimentaires pour le premier repas de la journée.

La dotation sera attribuée après estimation du besoin, sur la base de diagnostics territoriaux réalisés en lien avec les communes, associant les parents et la communauté éducative.

Finalités

Objectif quantitatif : 200 000 bénéficiaires dès 2020.

Objectif final de la mesure : améliorer l'accès à au moins un repas équilibré par jour, contribuer à une meilleure santé et à une meilleure réussite scolaire.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 48 millions d'euros.

Les crédits s'élèvent à 12 millions d'euros chaque année de 2019 à 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure doit être mise en place dès 2019. La date de mise en place de la mesure dans son intégralité est prévue pour 2022.

Des crédits sont transférés au ministère de l'Éducation nationale.

Administration référente

DGESCO

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure visait l'objectif de proposer dès 2020 des petits déjeuners à l'école pour 200 000 enfants des classes de maternelle et de CP-CE1 chaque année dans les territoires prioritaires.

Sur l'année scolaire 2019-2020, 153 000 enfants ont bénéficié de petits déjeuners à l'école, ce qui représentait 76,5 % de l'objectif annuel de 200 000 enfants dès 2020, et ce malgré le premier confinement qui a stoppé la mise en œuvre. Cependant, en raison des difficultés pour établir un suivi nominatif des élèves, les chiffres d'enfants bénéficiaires résultent d'estimations en faisant le produit du nombre d'écoles projetées par la moyenne départementale constatée de bénéficiaires par école.

Les subventions pour les petits déjeuners à l'école ont été revalorisées le 1^{er} septembre 2020, passant de 1 euro par petit déjeuner à 1,30 euro en métropole et 2 euros en Outre-mer. Sur l'année scolaire 2020-2021, seulement 96 602 enfants ont bénéficié de petits déjeuners à l'école, ce qui représente 48 % de l'objectif final initialement visé pour 2020. Les conditions sanitaires plus contraignantes à la rentrée 2020 ont été évoquées pour expliquer cette baisse, mais le comité ne dispose pas d'éléments probants à ce sujet.

La relance du dispositif à la rentrée 2021 s'est appuyée sur une extension du périmètre du public cible au-delà du seul réseau des écoles REP, notamment aux zones rurales et péri-urbaines. L'objectif annuel initial a évolué, passant de 200 000 élèves à 300 000 élèves d'ici fin 2022. Lors du premier trimestre 2021-2022, le nombre d'élèves bénéficiaires a atteint 230 000. Sur la base de 36 semaines hors vacances chaque année, et d'un coût moyen estimé à 1,50 euro par petit déjeuner, le montant dépensé au premier semestre 2021-2022 permettrait de financer environ un petit déjeuner par mois par élève bénéficiaire. Selon ces mêmes hypothèses, le budget alloué initialement sur cette même période aurait

permis de financer environ trois petits déjeuners par mois par élève bénéficiaire. Le nombre de petits déjeuners correspondant par enfant et par mois dans les QPV n'est pas connu.

Le budget prévisionnel de la mesure est de 48 millions d'euros, soit 12 millions d'euros chaque année entre 2019 et 2022. Le budget dépensé s'élevait à 2,3 millions d'euros en 2019, à 2,3 millions en 2020 et à 7,8 millions d'euros en 2021.

L'indicateur d'évaluation sur l'évolution des résultats scolaires des élèves défavorisés ayant bénéficié de petits déjeuners n'est pas suivi car les données ne sont pas disponibles. Le comité n'a pas pu lancer une évaluation d'impact sur cette mesure, l'information sur les écoles dans lesquelles ces petits déjeuners sont distribués n'étant pas disponible.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Le dispositif a été mis en œuvre depuis le mois de mars 2019 à titre expérimental sur 26 départements et a été généralisé à la rentrée 2019. Les subventions pour les petits déjeuners à l'école ont été revalorisées le 1^{er} septembre 2020 passant de de 1 euro par petit déjeuner à 1,30 euro en métropole et 2 euros en Outre-mer.

La relance du dispositif à la rentrée 2021 s'est appuyée sur une extension du périmètre du public cible au-delà du seul réseau des écoles REP, notamment aux zones rurales et péri-urbaines. L'objectif initial a évolué passant à 300 000 élèves d'ici fin 2022.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Nombre de communes concernées (source : DGESCO) :
 - 2019-2020 : 399 communes concernées sur 96 départements répondants ;
 - 2020-2021 : 307 communes concernées sur 81 départements répondants ;
 - 2021-2022 (T1) : 624 communes concernées sur 89 départements répondants.
- Nombre d'écoles concernées (source : DGESCO) :
 - 2019-2020 : 1 392 écoles concernées sur 96 départements répondants ;
 - 2020-2021 : 981 écoles concernées sur 81 départements répondants ;
 - 2021-2022 (T1) : 2 092 écoles concernées sur 89 départements répondants.
- Nombre d'élèves concernés (source : DGESCO) :
 - 2019-2020 : 153 000 élèves concernés sur 82 départements répondants ;
 - 2020-2021 : 96 602 élèves concernés sur 80 départements répondants ;
 - 2021-2022 (T1) : 230 000 élèves concernés sur 89 départements répondants.

Le nombre de petits déjeuners correspondant par enfant et par mois dans les QPV n'est pas connu.

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget alloué s'élève à 12 millions chaque année de 2019 à 2022. Le budget dépensé était de 2,29 millions d'euros en 2019, 2,32 en 2020 et 7,77 en 2021.

Sur la base de 36 semaines hors vacances chaque année, et d'un coût moyen estimé à 1,50 euro par petit déjeuner, le montant dépensé au premier semestre 2021-2022 permettrait de financer environ un petit déjeuner par mois par élève bénéficiaire. Selon ces mêmes hypothèses, le budget alloué initialement sur cette même période aurait permis de financer environ trois petits déjeuners par mois par élève bénéficiaire.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'amélioration de la santé et de la réussite scolaire des enfants issus de milieux défavorisés. Le grand objectif visé par la mesure est d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

L'évaluation souhaitée par le comité ne sera pas possible. L'indicateur d'évaluation sur l'évolution des résultats scolaires des élèves défavorisés ayant bénéficié de petits déjeuners n'est pas disponible car il n'est pas suivi.

Indicateur d'évaluation :

- Évolution des résultats scolaires des élèves défavorisés dans les établissements bénéficiant de petits déjeuners.

Cet indicateur n'est pas disponible.



MESURE 1.9

Une alimentation équilibrée pour tous : des programmes d'accès à l'alimentation infantile (le programme « Malin »)

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

En France, 1 enfant sur 5 naît chaque année dans une famille en situation de précarité. La nutrition de ces enfants est un enjeu de santé publique en termes de prévention. Le poids de certaines dépenses alimentaires contraintes dans les budgets des familles appartenant aux deux premiers déciles est plus élevé, à la fois en relatif et en valeur absolue.

Contours de la mesure

Le programme « Malin », expérimenté dans cinq territoires, a permis à plus de 10 000 familles de bénéficier de dispositifs de réductions sur des produits alimentaires ou liés à l'alimentation depuis 2012 et de conseils nutritionnels pour encourager le fait maison, avec des impacts importants en termes de santé publique (augmentation de la part d'alimentation fait maison spécifique adaptée au jeune enfant, allongement de la durée d'utilisation du lait spécifique 2^e âge, réduction de la consommation de boissons sucrées). 160 000 enfants de moins de 3 ans pourraient à terme être concernés par la généralisation de ce programme qui vise à améliorer les pratiques alimentaires des enfants de moins de 3 ans et à réduire la charge financière pour les familles vivant aux alentours ou en dessous du seuil de pauvreté.

Finalités

Objectif quantitatif : proposer le programme à 100 % des enfants éligibles, soit 480 000 enfants, et inscrire un tiers de ces enfants dans le programme, soit 160 000 enfants.

Objectif final de la mesure : améliorer les pratiques alimentaires pour contribuer à une meilleure santé, réduire la charge de l'alimentation infantile pour les familles défavorisées.

Budget du déploiement de la mesure

Pas de crédits.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Généralisation progressive dans le cadre d'un conventionnement national avec la Caf. Le déploiement se fera de manière progressive sur la base du volontariat.

Administration en appui

Cnaf

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure poursuit l'objectif de proposer le programme « Malin » à 100 % des enfants éligibles, soit 480 000 enfants, et d'inscrire un tiers de ces enfants au programme, soit 160 000 enfants.

Au 31 décembre 2021, le programme avait été proposé à près de 160 000 enfants éligibles, soit 33,3 % de l'objectif. À cette même date, 41 433 enfants s'étaient inscrits, soit 25,7 % de l'objectif final.

En termes de budget, aucun crédit de la Stratégie n'est alloué à ce programme.

L'évaluation du dispositif dans sa dimension de satisfaction et d'amélioration de la santé des familles sera possible à travers l'étude ECAIL, avec des résultats disponibles en 2024. Le comité ne disposera pas en revanche d'informations sur l'évolution du reste à vivre pour les familles bénéficiaires du programme « Malin ».

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Le déploiement national a été réalisé en juin 2021 *via* un mailing Cnaf (à l'exception des DROM et de quatre départements - l'Aisne, la Côte-d'Or, le Nord et le Pas-de-Calais, sur lesquels des études d'impact sont en cours).

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Nombre total d'enfants auxquels le programme a été proposé (éligibles ou non) (source : programme « Malin ») :
 - en 2020 : 114 518 enfants ;
 - en 2021 : 684 568 enfants.
- Proportion d'enfants concernés parmi les enfants pauvres
Cet indicateur n'est pas disponible.
- Nombre de familles éligibles ayant reçu le mail (source : Cnaf)
 - 2020 (octobre) : 30 355 familles ;
 - 2021 : 127 037 familles.
- Nombre d'enfants éligibles ayant reçu un mail (source : programme « Malin ») :
 - sur l'année 2020 : 22 900 enfants ;
 - sur l'année 2021 : 136 914 enfants.
- Nombre d'inscrits depuis le lancement :
 - 2020 (octobre) : 22 000 familles (source : Cnaf), le nombre d'enfants inscrits au cours de l'année 2020 s'élève à 5 500 enfants (source : programme « Malin ») ;
 - 2021 : 41 433 enfants inscrits (source : Cnaf).

Budget effectivement alloué / dépensé

Aucun crédit n'est prévu pour le déploiement de cette mesure dans la Stratégie.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'amélioration de la santé des enfants pauvres. Le grand objectif visé par la mesure est d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

L'évaluation du dispositif dans sa dimension de satisfaction et d'amélioration de la santé des familles sera possible à travers l'étude ECAIL et disponible en 2024. Le comité ne disposera pas en revanche d'informations sur l'évolution du reste à vivre pour les familles bénéficiant du programme « Malin ».

Indicateurs d'évaluation

- Satisfaction et amélioration de la santé des familles ayant recours au programme « Malin »

La mesure de la satisfaction est faite par l'association Malin à travers des enquêtes ponctuelles. Selon deux enquêtes de satisfaction menées en 2013 et 2015 sur des échantillons de 100-150 familles tirées au sort, les familles du programme « Malin » sont à 85 % satisfaites du programme.

La mesure de l'amélioration sera effectuée grâce à l'étude clinique ECAIL dont les résultats seront disponibles en 2024.

- Évolution du reste à vivre pour les familles bénéficiaires du programme ;

Cet indicateur n'est pas disponible.



MESURE 1.10

Renforcer les missions des PMI sur l'accès à la santé et l'appui de la médecine de ville aux missions de la santé scolaire, dans le cadre du parcours de santé des enfants de 0 à 6 ans

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Toutes les données disponibles montrent que les inégalités de santé sont déjà installées avant 6 ans, voire avant 3 ans. La prévention des inégalités sociales de santé et la promotion de la santé périnatale, au cœur des missions de la PMI, sont des axes fondamentaux de la lutte contre la pauvreté des jeunes enfants.

Institution originale, pionnière d'un mode de prise en charge axé sur la prévention et le repérage précoce, la PMI joue un rôle majeur auprès de toutes les familles, et en particulier les plus vulnérables : en 2015, la PMI représentait plus de 5 100 points fixes de consultation et plus de 700 000 enfants avaient bénéficié au moins d'une consultation. Ces missions sont toutefois mises en œuvre de manière inégale en fonction des territoires : un département sur deux n'assure pas de séances pré- ou postnatales ou moins de la moitié de ce qui est prévu par la loi.

De même s'agissant de la médecine scolaire, les objectifs déjà fixés dans la loi ne sont pas atteints : la visite de la 6^e année, pourtant obligatoire, n'est pas respectée pour un quart des enfants en zone REP et REP+. Un tiers des postes de médecins scolaires n'est pas pourvu : sur 1 500 postes ouverts, 500 sont vacants. Les différents parcours de santé (périnatalité, suivi PMI, parcours de santé autour du médecin traitant, parcours éducatif de santé au sein de l'éducation nationale) sont aujourd'hui insuffisamment articulés.

Contours de la mesure

Mettre en place un accompagnement social et médical renforcé de certaines femmes et de leur nourrisson en s'appuyant sur le savoir-faire des équipes de PMI

L'enjeu est d'augmenter le nombre de parents bénéficiaires de visites à domicile de la PMI, qui ne fait en l'état l'objet d'aucune norme. Ces visites sont autant d'opportunités pour connaître l'environnement de l'enfant, repérer d'éventuels facteurs de risques, conseiller et soutenir les parents dans leur fonction parentale. Elles permettront d'apporter un soutien renforcé aux femmes présentant certaines formes de vulnérabilité.

Alléger les tâches techniques confiées aux services de PMI

Afin de permettre aux services de PMI de renforcer leur rôle de prévention et d'accompagnement, un bilan de l'adéquation entre leurs missions et leurs moyens, sur la base d'un état des lieux objectif et exhaustif, sera réalisé. Toutes les pistes de travail permettant de libérer les énergies des PMI et de repenser l'adaptation de leurs moyens à leur périmètre d'action seront examinées. Des départements volontaires pourront passer des conventions avec les Caf pour que ces dernières prennent en charge l'exercice de missions liées à l'autorisation ou l'agrément des EAJE et assistants maternels ainsi que de formation des assistants maternels. À horizon deux ans, il est proposé d'organiser le transfert pérenne de ces missions.

S'agissant des missions et moyens de la PMI, un travail s'engagera dès les prochaines semaines dans le cadre d'une mission parlementaire, en lien avec l'ensemble des parties prenantes, pour établir un diagnostic partagé des missions portées par les services de PMI. Ce travail permettra de chiffrer les impacts de ces mesures sur le niveau d'activité des services de PMI.

Rapport de Michèle Peyron, *Pour sauver la PMI, agissons maintenant !*

Mettre en place un cadre d'engagement de l'assurance maladie sur la prise de charge d'actes de prévention en milieu scolaire

Le parcours santé-accueil-éducation 0-6 ans prévoit d'actualiser les conventions entre les agences régionales de santé et les rectorats afin de garantir la fluidité, d'améliorer le repérage et de prévenir les ruptures de prise en charge en matière de santé des enfants. La Stratégie pauvreté sera l'occasion de prolonger ces mesures.

Les étudiants en santé du service sanitaire pourraient être mobilisés dans ce cadre afin de déployer des solutions adaptées à chaque territoire permettant de proposer une visite médicale avant 6 ans. À moyen terme, il est proposé d'explorer en lien avec l'assurance maladie la mise en place d'un cadre d'intervention des médecins et d'infirmiers libéraux en milieu scolaire. L'objectif pourrait être de rendre effective la visite médicale avant 6 ans pour tous. Une mission parlementaire sera lancée

dans les prochaines semaines pour établir un diagnostic complet et proposer des pistes d'amélioration.

Poursuivre l'extension du programme « M'T Dents » dans le cadre de la mise en œuvre du Plan national de santé publique

3,5 millions d'enfants et de jeunes sont aujourd'hui couverts par le programme « M'T Dents ». Parmi les développements récents figurent notamment de nouvelles mesures visant à faire promotion de l'examen bucco-dentaire en milieu scolaire (mise en place d'un suivi personnalisé pour les CP en zone prioritaire) : 1 400 classes de CP sont concernées en 2018.

L'extension du programme « M'T Dents », envisagée dans le cadre des travaux sur le reste à charge zéro sur la base d'une analyse des zones non couvertes, pourra être prolongée dans le cadre de la mise en œuvre du Plan national de santé publique. Il s'agit de couvrir d'une part les enfants en situation de handicap lors de l'entrée en établissement et d'autre part les enfants relevant de la protection de l'enfance. Ces heures sont financées par la PMI et donc gratuites pour les familles.

Finalités

Objectif quantitatif : en cours de réflexion à ce jour.

Objectif final de la mesure : renforcer l'accès à la santé pour toutes les familles et tous les jeunes enfants, en particulier les plus pauvres.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget global de la mesure n'est pas renseigné.

Programme « M'T Dents »

Le budget dédié à l'extension du programme « M'T Dents » est de 38 millions d'euros. Les crédits de 2019 s'élèvent à 8 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient de 10 millions d'euros chaque année de 2020 à 2022.

Pour les mesures relatives à la PMI

Fin 2020, les montants alloués étaient en cours de détermination.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

L'ensemble des actions de cette mesure est mis en place à partir de 2019. La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée.

Pour les mesures relatives à la PMI

La mise en place sera progressive sur l'ensemble des départements. La première étape ayant débuté en 2020 avec 30 départements volontaires.

Administrations référentes

Ministère des Solidarités et de la Santé, ministère de l'Éducation nationale,
conseils départementaux, Cnaf et CNAM

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

Il n'existe pas d'objectifs quantitatifs pour cette mesure, si ce n'est un objectif global de renforcement d'accès à la santé pour toutes les familles et les enfants, en particulier les plus pauvres.

En 2020, 29 départements avaient contractualisé sur les objectifs de protection de l'enfance. En 2021, 36 nouveaux départements se sont engagés dans cette démarche. Par ailleurs, la loi pour l'école de la confiance du 26 juillet 2019 a rendu obligatoire l'examen médical à 3-4 ans. Le comité ne dispose cependant pas d'informations sur la mise en place effective de cette obligation. Cette mesure comprend également l'extension du programme « M'T Dents » visant à améliorer la santé bucco-dentaire des enfants et qui est financé par les fonds de la Stratégie. En 2022, la contractualisation a été étendue à l'ensemble des territoires pour les départements volontaires.

Entre 2018 et 2019, le taux moyen de réalisation de l'examen bucco-dentaire à 6 ans a progressé de 8,4 points, passant de 47,6 % à 56 %. On ne dispose pas de données plus récentes. Sur cette même période, le taux d'examens bucco-dentaires « M'T Dents » réalisés – en ne comptant que les examens réalisés sur présentation du bon – est stable, autour de 33 %. Entre 2019 et 2020, cet indicateur chute à 22 %. Mais cet indicateur présente des biais puisque, par exemple, les familles bénéficiaires de la CSS, dispensées de l'avance des frais lors d'une consultation chez le chirurgien-dentiste, n'ont pas à présenter le bon « M'T Dents » pour bénéficier du tiers payant.

En termes de budget, seuls les crédits pour le programme « M'T Dents » sont connus. Ils s'élèvent à 38 millions d'euros sur quatre ans.

L'évaluation souhaitée par le comité n'est pas possible. L'indicateur d'évaluation sur l'état de santé des familles et des enfants ayant bénéficié de la mesure n'est pas suivi car les données ne sont pas disponibles.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Alléger les tâches techniques confiées aux services de PMI

Le rapport Peyron a été remis en mars 2019, avec des propositions pour l'avenir de la PMI et la santé des mères et des enfants en situation vulnérable.

Lancée le 14 octobre 2019, la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance s'est notamment donné pour objectif de doubler d'ici 2022 le nombre de visites à domicile prénatales par les sages-femmes de PMI et le nombre de visites à domicile infantiles par des infirmières puéricultrices juste après l'accouchement.

La circulaire n° DGCS/SD2B/DGS/SP1/2020/34 du 20 février 2020 relative à la contractualisation préfet/ARS/département pour la prévention et la protection de l'enfance fournit la liste des 30 premiers départements prêts à s'engager dans la démarche. La première étape a eu lieu en 2020 avec la signature de contrats préfet/ARS/département pour 29 des 30 départements candidats retenus. La circulaire n° DGCS/SD2B/DGS/SP1/2021/25 du 1^{er} avril 2021 a retenu 40 nouvelles candidatures de départements ou territoires dont 36 ont signé en 2021. Une nouvelle instruction n° DGCS/SD2B/DGS/SP1/2022/61 du 18 février 2022 étend la démarche de contractualisation à l'ensemble des territoires en 2022 pour les départements volontaires.

Ces contrats comportent plusieurs objectifs dont six concernent le volet prévention et sont susceptibles de bénéficier de financements FIR : cinq objectifs fondamentaux (avec comme cibles nationales indicatives : 20 % d'EPP réalisées par la PMI, 20 % de femmes vues à domicile en pré et post natal par une sage-femme, entre 80 et 90 % d'enfants bénéficiant du Bilan de 3-4 ans à l'école réalisé par la PMI, 15 % des enfants vus en VAD par une puéricultrice, 20 % d'enfants vus en consultation infantile pour les examens obligatoires de l'enfant) avec une attention particulière en direction des populations les plus vulnérables. Un objectif facultatif concerne les actions innovantes notamment des actions « d'aller vers », de formations au soutien à la parentalité, etc.

L'accompagnement au déploiement de l'Entretien prénatal précoce, devenu obligatoire depuis le 1^{er} mai 2020, a été retenu par le gouvernement comme l'une des réformes prioritaires pour le ministère des Solidarités et de la Santé.

Mettre en place un cadre d'engagement de l'assurance maladie sur la prise de charge d'actes de prévention en milieu scolaire

La loi « école de la confiance » a rendu obligatoire l'examen des enfants de 3-4 ans, en confiant aux professionnels de la PMI le soin de les réaliser en première intention à l'école, les professionnels de santé scolaire n'intervenant que lorsque cet examen n'a pu être réalisé. Afin de permettre cette montée en charge, cet objectif a été retenu dans le cadre

de la contractualisation préfets/ARS/départements. Un arrêté du 20 août 2021 (modifiant l'arrêté du 3 novembre 2015) précise la périodicité et le contenu des trois visites médicales et de dépistage obligatoires prévues à l'article L. 541-1 du code de l'éducation. Le comité ne dispose pas d'informations sur la mise en place effective de cette obligation.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- *Pour les 0-3 ans*, à travers la part des enfants de 3 à 4 ans ayant bénéficié d'un bilan de santé de la PMI (en milieu scolaire ou non) ou le repérage des interventions à domicile auprès des mères
 - 2018 : données non disponibles
 - 2019 :
 - 586 000 bilans de santé ont été effectués en école maternelle pour des enfants de 3 à 4 ans et ont concerné 77 % des enfants de 3 à 4 ans (source : Drees)
 - 177 000 visites à domicile de sages-femmes en pré et postnatal et 550 000 visites à domicile de puéricultrices, le ratio national du nombre de femmes ayant bénéficié d'au moins une visite à domicile dans l'année rapporté à un proxy du nombre d'accouchements dans la même année est de l'ordre de 8 % (source : Drees)
 - 2020, 2021 : données non disponibles
- *Pour les 4-6 ans*, le nombre d'enfants de 6 ans ayant déjà bénéficié d'une visite médicale entre 4-6 ans : données non disponibles
- *Pour les 4-6 ans*, le nombre d'enfants ayant bénéficié du programme « M'T Dents » :
 - en 2018, le taux moyen de réalisation de l'examen bucco-dentaire s'établissait à 47,6 % pour l'examen de 6 ans (source : Cour des comptes) ;
 - en 2019, le taux moyen de réalisation de l'examen bucco-dentaire s'établissait à 56 % pour l'examen de 6 ans (source : Cour des comptes) ;
 - en 2019-2020 : 34 140 enfants de CP sensibilisés ou ayant eu un examen bucco-dentaire. Le taux d'évolution par rapport à 2018-2019 est de 52 % (source : DGS).

Le taux d'examens bucco-dentaires « M'T Dents » réalisés en ne comptant que les examens réalisés sur présentation du bon (EBD) est stable de 2016 à 2019 avec un enfant sur trois en moyenne qui participe au programme, tous âges confondus¹. En 2020, ce taux chute à 22 % avec la crise sanitaire. Mais cet indicateur présente des biais puisque, par exemple, les familles bénéficiaires de la CSS, dispensées de l'avance des frais lors d'une

¹ Cour des comptes (2021), *La santé des enfants : une politique à refonder pour réduire les inégalités sociales et territoriales de santé*, rapport, décembre.

consultation chez le chirurgien-dentiste, n'ont pas à présenter le bon « M'T Dents » pour bénéficier du tiers payant (source : Cour des comptes).

En 2020, première année de suivi possible pour les examens bucco-dentaires à 3 ans, seul un enfant sur cinq âgé de 3 ans a consulté un chirurgien-dentiste ce qui s'explique par le contexte de crise sanitaire⁸³, le caractère récent de ce dispositif, encore peu identifié par les familles, et les difficultés de prise en charge d'enfants de 3 ans par les chirurgiens-dentistes (disponibilités, et adaptations nécessaires des examens et de la relation aux patients pour faire preuve de davantage de pédagogie) (source : Cour des comptes).

Budget effectivement alloué / dépensé

Les montants dépensés en 2019 s'élèvent à 5 millions d'euros mais il n'est pas clair si ce budget concerne spécifiquement le programme « M'T Dents » ou l'ensemble de la mesure. Les montants dépensés pour les autres années ne sont pas connus.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'amélioration de la santé des familles et des jeunes enfants, en particulier les plus pauvres. Le grand objectif visé par la mesure est d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

L'évaluation souhaitée par le comité ne sera pas possible. L'indicateur d'évaluation sur l'état de santé des familles et des enfants ayant bénéficié de la mesure n'est pas disponible car il n'est pas suivi.

Indicateurs d'évaluation

- Indicateurs d'état de santé (dont l'indicateur de santé bucco-dentaire) des familles ayant bénéficié des visites des équipes de la PMI et des enfants (0-6 ans) ayant eu des visites médicales scolaires.

Ces indicateurs ne sont suivis car les données ne sont pas disponibles.



THÉMATIQUE 2

SANTÉ



MESURE 2.1

Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Le renoncement aux soins concerne 25 % de la population, avec de grandes disparités territoriales mais des caractéristiques communes – les situations de renoncement aux soins concernent majoritairement des femmes, des personnes vivant seules, les jeunes, les familles monoparentales, et plus généralement les personnes ayant connu une instabilité par rapport à l'emploi ou des ruptures dans leur parcours de vie (étude de l'Observatoire des non-recours aux droits et services, 2016).

Non-recours, renoncement aux soins, refus de soins : si les causes sont multiples, les discriminations réelles ou la crainte d'une stigmatisation s'ajoutent à un problème de solvabilité des personnes défavorisées, soit que leur couverture maladie est insuffisante, soit qu'elles n'ont pas eu connaissance des prestations dont elles pouvaient bénéficier ou n'ont pas su comment les demander.

L'accès aux droits de santé et l'accès aux structures de soins pour les publics les plus défavorisés constituent donc des outils essentiels de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Contours de la mesure

Dès 2019, la CMU-c et l'ACS pourront être demandées de manière dématérialisée.

À partir de 2020, l'ACS sera absorbée par la CMU-c. Prolongement de la protection universelle maladie, cette nouvelle CMU-c, contributive, ou non selon les revenus (les personnes antérieurement éligibles à l'ACS pourront bénéficier du panier de soins CMU-c moyennant une participation financière

fixée selon l'âge des bénéficiaires), simplifiera les démarches de l'assuré et lissera les effets de seuil.

Près de vingt ans après la création de la CMU, la mise en œuvre de la complémentaire santé solidaire (CSS) parachèvera notre dispositif national d'accès aux soins pour les plus démunis.

Finalités

Objectif quantitatif : pas d'objectif identifié.

Objectif final de la mesure : diminuer le non-recours et le renoncement aux soins, et améliorer le taux de couverture complémentaire des ménages modestes.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 525 millions d'euros.

Aucun crédit en 2019.

Il est prévu qu'ils soient respectivement de 145, 175 et 205 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Entrée en vigueur de la mesure en 2019.

Administration référente

DSS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

Le 1^{er} novembre 2019, la complémentaire santé solidaire (CSS) a remplacé la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) et a été étendue aux bénéficiaires de l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS). Pour être éligible, il faut disposer d'un niveau de vie inférieur à environ 90 % du seuil de pauvreté. Conçue pour faciliter l'accès aux soins des personnes vulnérables et leur offrir une meilleure couverture santé, la CSS a pour ambition d'augmenter le taux de recours qui était enregistré pour les anciennes prestations CMU-c et ACS.

Fin 2021, le nombre de bénéficiaires de la CSS est de 7,12 millions pour l'ensemble des régimes et des organismes complémentaires gestionnaires, dont 5,67 millions pour la CSS sans participation et 1,45 million pour la CSS avec participation. Le total des bénéficiaires est en baisse de 1,3 % par rapport à fin 2020, dont une diminution de 3,8 % du nombre de bénéficiaires de la CSS sans participation (CSSG qui est l'ex-CMU-c) et une progression de 1,3 % du nombre de bénéficiaires de la CSS avec participation (CSSP, qui est l'ex-ACS). Les effectifs à fin 2020 comprennent donc une part de bénéficiaires qui seraient

sortis du dispositif en l'absence des mesures de prolongation des droits prises dans le cadre de la crise sanitaire.

Avec cette mesure, une amélioration du taux de recours global est souhaitée (+6 points en 2021 et +9 points en 2022) et plus spécifiquement du taux de recours des anciens éligibles à l'ACS (+3 points en 2020). En 2019, le taux de recours à la complémentaire santé solidaire (CSS) était de 52 %, stable par rapport à 2018 (taux de recours à la CMU-c ou à l'ACS). Le taux de recours à la CSS varie fortement entre la CSS avec participation financière (ex-CMU-c) et sans participation financière (ex-ACS). Pour la CSS sans participation, il est estimé en 2019 à 66 %, stable par rapport au taux de recours à la CMU-c en 2018. Pour la CSS avec participation, il est estimé en 2019 à 27 %, soit 1 point en dessous du taux de recours à l'ACS en 2018 (28 %).

La structure par âge des bénéficiaires de la CSS avec participation est assez proche de celle de l'ancienne ACS, alors que la CSS avec participation visait à s'ouvrir à de nouvelles populations. Enfin, les bénéficiaires de la CSS recourent plus fréquemment aux médecins généralistes et moins aux spécialistes que la population générale. Les autres indicateurs d'évaluation retenus ne sont pas disponibles.

Le budget alloué initialement à cette mesure est de 525 millions d'euros. Les montants effectifs alloués et dépensés pour cette mesure ne sont pas connus.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

En 2020, deux prolongations exceptionnelles des contrats de C2S ont été prévues, au printemps et en fin d'année 2020, afin de prévenir toute rupture de droits :

- prolongation de trois mois des contrats de C2S expirant entre le 12 mars et le 31 juillet 2020 ;
- prolongation de trois mois des contrats de C2S expirant entre le 30 octobre 2020 et le 16 février 2021.

Plusieurs mesures ont été mises en œuvre afin de lutter contre le non-recours à la CSS, et notamment celui de bénéficiaires de certains minima sociaux, qui tout en étant éligibles à la complémentaire santé solidaire (CSS), n'y recourent pas tous :

- l'attribution automatique de la CSS sans participation financière aux nouveaux bénéficiaires du RSA (article 88 de la LFSS pour 2022) : aucune autre démarche ne sera requise de leur part que la demande de RSA, par voie papier ou en ligne. Ils pourront toutefois s'opposer de manière expresse au bénéfice de la CSS lors de leur demande de RSA (mesure 2.2) ;
- la simplification des démarches pour les nouveaux bénéficiaires de l'ASPA (article 88 de la LFSS 2022) : ils bénéficiaient déjà d'un renouvellement automatique de leur droit.

Ils bénéficieront désormais d'une présomption de droits à la CSS avec participation financière, s'ils ne travaillent pas, ce qui est le cas de l'immense majorité d'entre eux. À moyen terme, lorsque la demande d'ASPA pourra être réalisée par le biais d'un téléservice, la demande de CSS pourra être intégrée directement au téléservice.

Plusieurs mesures visant à simplifier les démarches des assurés et à assouplir l'accès au dispositif ont également été mises en œuvre :

- les bénéficiaires de la CSS pourront désormais renoncer à leur contrat en cours de droit, afin de pouvoir adapter leur couverture complémentaire au changement de leur situation (article 88 de la LFSS 2022) ;
- le recours au dispositif de ressources mensuelles (DRM), alimenté par les déclarations sociales des employeurs et celles des organismes de protection sociale, doit permettre aux organismes de sécurité sociale d'obtenir automatiquement des informations sur la nature et le montant des revenus d'activité salariée et des ressources issues de prestations sociales versés mensuellement aux assurés. Cette collecte automatisée des informations relatives aux ressources des demandeurs de la CSS dispensera les assurés de déclarer l'intégralité des ressources de leur foyer et fiabilisera les déclarations de ressources (décret du 13 décembre 2021 n° 2021-1642 simplifiant l'accès à la protection complémentaire en matière de santé) ;
- les démarches des bénéficiaires pour les demandes de renouvellement de cette complémentaire ont été allégées, sous certaines conditions, par le même décret ;
- les modalités d'ouverture de droit ont été assouplies pour mieux prendre en compte l'évolution de la composition du foyer et mieux couvrir les ayants-droit.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Quelques précisions sur la participation financière des bénéficiaires de la CSS et l'objectif en termes de taux de recours :

- la CSS permet d'accéder à un contrat de complémentaire santé unique (là où l'ACS en proposait 3, avec des coûts et niveaux de couverture différents) et à un panier de soins sans reste à charge, moyennant une participation financière. Pour la population correspondant aux personnes éligibles à l'ex-ACS, les tarifs sont de 96 euros par an pour les bénéficiaires de moins de 29 ans, ils seront de 168 euros pour les 30 à 49 ans, de 252 euros pour les 50 à 59 ans, de 300 euros pour les 60 à 69 ans, et de 360 euros pour les personnes de 70 ans ou plus. Les anciens bénéficiaires de la CMU-c ont droit à la CSS sans participation financière ;
- pas d'objectif quantitatif défini mais la recherche d'une amélioration de 3 points du taux de recours en 2020 pour les anciens éligibles à l'ACS, de 6 points au global en 2021 et de 9 points au global en 2022.

Budget effectivement alloué / dépensé

- En 2019, pour la CMU-c uniquement, le budget alloué s'élève à 2 395 millions d'euros. La dépense engagée par les organismes gestionnaires de l'ACS est évaluée à 415 millions d'euros (source : DSS).
- En 2020, pour la CSS sans participation et la CSS avec participation (l'année 2021 est marquée par une montée en charge de la CSS avec participation) le budget alloué s'élève à 2 448 millions d'euros. La dépense pour l'ACS, engagée par les organismes gestionnaires des derniers contrats, courant jusqu'au mois d'octobre est évaluée à 207 millions d'euros (source : DSS).
- En 2021, pour la CSS avec et sans participation, la dépense agrégée s'élève à 3 147 millions d'euros (source : DSS).

La dépense pour la CSS est agrégée dans les comptes de la CNAM et de la CCMSA entre la CSS sans participation et la CSS avec participation. Il n'est donc pas possible de déterminer un montant précis pour l'une ou l'autre déclinaison de la prestation.

En 2019, la dépense connue pour la CMU-c ne comprend pas la dépense au titre de l'ACS. La dépense au titre de l'ACS était uniquement à la charge des organismes complémentaires (OC), alors que la CMU-c était remboursée au réel aux organismes gestionnaires, dans la limite d'un coût moyen par bénéficiaire établi réglementairement chaque année.

La dépense engagée au titre de la CSS par les organismes gestionnaires (régimes ou OC) est désormais entièrement remboursée par le Fond CSS créé au sein de la CNAM et financé par une part de la TSA.

En 2020, la dépense pour la CSS est en phase de montée en charge. En effet, les contrats ACS engagés avant le 30 octobre 2019 pouvaient courir jusqu'au 30 octobre 2020. Ils étaient remplacés au fil de l'exercice 2020 par des contrats CSS avec participation, en cas de renouvellement des droits.

L'année 2021 est la première année pleine pour la totalité de la dépense CSS.

La dépense publique pour la CSS avec participation est diminuée du montant des participations des assurés et augmentée du montant des frais de gestion alloués aux OC.

Pour 2021, le montant des participations est évalué à 283 millions et le montant des frais de gestion à 22 millions.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est la diminution du non-recours aux soins, l'amélioration du taux de couverture complémentaire des ménages modestes afin d'améliorer la santé des ménages les plus modestes. Les grands objectifs

visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté, de permettre aux gens de sortir de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Indicateurs d'évaluation

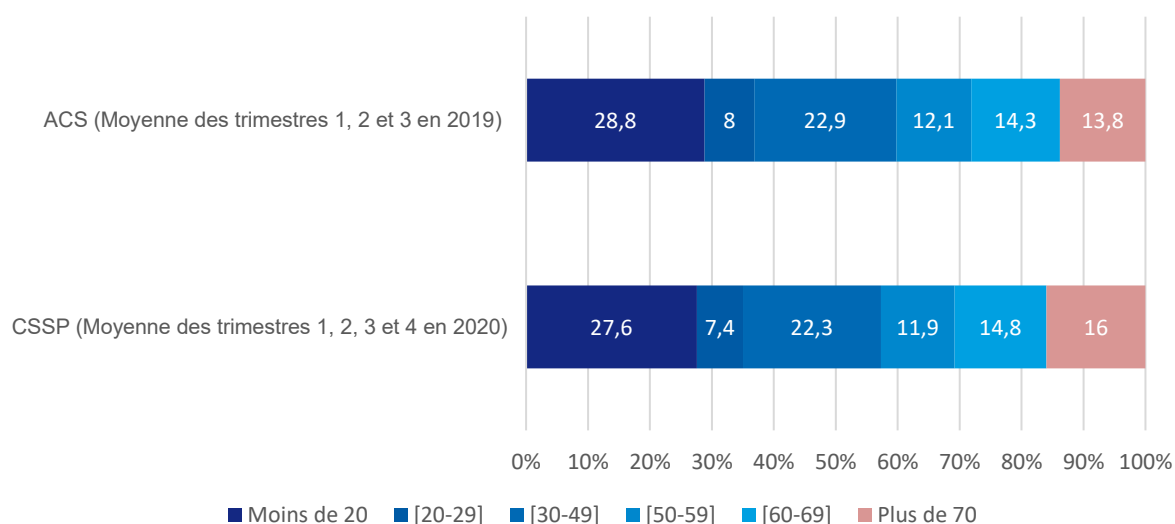
- Connaissance du dispositif auprès des usagers :
 - en 2018 (source : baromètre Drees 2018) :
 - CMU-c : 88 % de la population avait déjà entendu parler de la CMU-c, dont 81 % déclarait savoir qui peut en bénéficier ;
 - ACS : 30 % de la population avait déjà entendu parler de l'ACS, dont 26 % déclarait savoir qui peut en bénéficier.
 - en 2019 : données non disponibles ;
 - en 2020 (source : baromètre Drees 2020) :
 - CSS sans participation : 76 % a déjà entendu parler de la « complémentaire santé solidaire sans participation financière (ex CMU-c) ou CSS gratuite », dont 68 % déclarait savoir qui peut en bénéficier ;
 - CSS avec participation financière : 28 % de la population avait déjà entendu parler de la « complémentaire santé solidaire avec participation financière (ex ACS) ou CSS avec participation », dont 24 % déclarait savoir qui peut en bénéficier ;
 - en 2021 : données non disponibles (prochaines données prévues : 2022, disponible début 2023).
- Évolution des effectifs des bénéficiaires de la CSS et de leurs caractéristiques (source : DSS) :
 - fin 2019 : total de 6,75 millions de personnes couvertes, dont 5,55 millions pour la CMU-c / CSSG, 1,09 million pour l'ACS et 0,11 million pour la CSSP ;
 - fin 2020 : total de 7,21 millions de personnes couvertes, dont 5,89 millions pour la CSSG et 1,32 million pour la CSSP ;
 - fin 2021 : 7,12 millions de personnes couvertes, dont 5,67 pour la CSSG et 1,45 pour la CSSP.
- Taux de recours et de non-recours à la complémentaire santé solidaire et son évolution :
 - en 2018 : taux de recours à la CMU-c ou l'ACS : 52 % (recours à la CMU-c, l'ACS ou une complémentaire d'entreprise : 66 %) (source : DSS) :
 - CMU-c : taux de recours de 66 % (CMU-c ou complémentaire d'entreprise : 76 %) ;
 - ACS : taux de recours de 28 % (ACS ou complémentaire d'entreprise : 48 %) ;

- en 2019 : taux de recours à la CSS : 52 % (recours à la CSS ou à une complémentaire d'entreprise : 67 %) (source : DSS) :
 - CSS sans participation : taux de recours de 66 % (CSS sans participation ou complémentaire d'entreprise : 77 %) ;
 - CSS avec participation : taux de recours de 27 % (CSS avec participation ou complémentaire d'entreprise : 48 %).
- en 2020, 2021 : non disponible.
- Part des contrats CSS avec participation financière (CSSP) gérés par les organismes complémentaires (travaux sur la « Part de marché » de l'AMO et de l'AMC) (source : DSS) :
 - fin 2019 : 90,7 % ;
 - fin 2020 : 62,5 % ;
 - fin 2021 : 46,3 %.

Fin 2019, peu de contrats CSS avec participation financière sont actifs et les régimes sont en phase de montée en charge pour la gestion de cette prestation. Fin 2021, les régimes ont achevé leur montée en charge et prennent en gestion la grande majorité des contrats des primo-accédants.

- Évolution de la structure des bénéficiaires par âge (avant et après la réforme) et par revenu (avant et après réforme) (selon disponibilité sur ce dernier aspect)

Graphique 1 – Évolution de la structure des bénéficiaires par classe d'âge des bénéficiaires de l'ACS et de la CSSP (avant et après la réforme de 2019)



Source : les données sont issues d'un échantillon de 12 CPAM, sur la base des attributions de l'ACS, puis de la CSS avec participation financière

L'indicateur est particulièrement intéressant à suivre pour la CSS avec participation financière, qui avait notamment pour objectif de s'ouvrir à de nouvelles populations. Dans les faits, la structure par âge des bénéficiaires de la nouvelle CSS avec participation financière est assez proche de celle de l'ex. ACS, avec une légère augmentation de la part de la population âgée de 70 ans et plus.

- Nature de la consommation des soins pour les bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire (CSS)

En l'état actuel des données, il n'est pas possible de différencier la dépense des bénéficiaires de la CSS sans participation financière (CSSG) de celle des bénéficiaires de la CSS avec participation financière (CSSP). Des travaux sont en cours à partir des données du SNDS, mais ne porteront leurs fruits qu'ultérieurement au cours de l'année 2022.

Les bénéficiaires de la CSS recourent plus fréquemment aux consultations auprès de médecins généralistes que la population générale : 18,3 % de la dépense de CSS vs. 12 % pour la population générale.

La part des honoraires dentaires dans la dépense totale est également supérieure pour les bénéficiaires de la CSS, qui bénéficient d'un panier de soins réglementé et mieux couvrant que le reste de la population, même depuis la mise en place du 100 % santé (12,4 % pour la CSS vs. 8,7 % pour la population générale).

En revanche, les bénéficiaires de la CSS recourent moins aux consultations auprès de médecins spécialistes : 12,3 % de la dépense de CSS vs. 15 % pour la population générale. Le recours aux médicaments est également inférieur à celui de la population générale (33,6 % vs 37,5 %). Cela pourrait s'expliquer par la jeunesse des bénéficiaires de la CSS sans participation. Ces derniers prédominent par rapport aux bénéficiaires de la CSS avec participation, en représentant 80 % de la population protégée par l'ensemble du dispositif.

Ils sont composés à 40 % de personnes de moins de 20 ans et seulement à 10 % de personnes de plus de 60 ans.

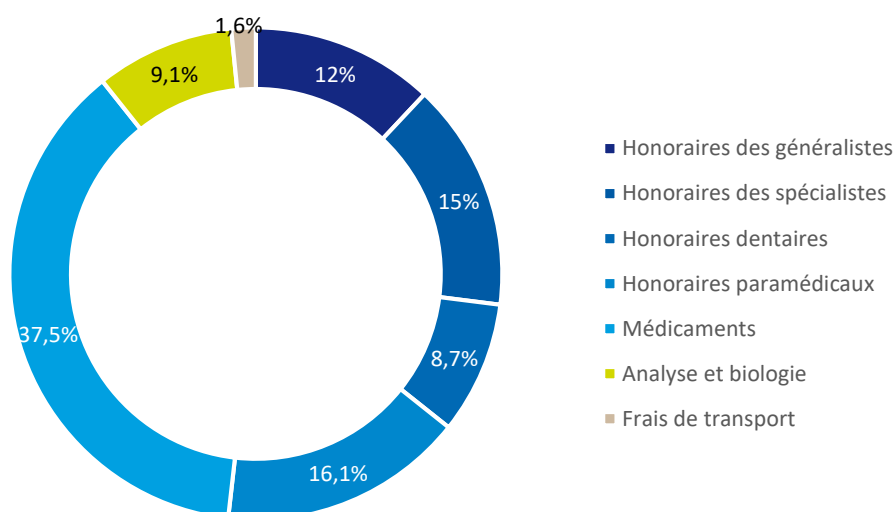
Parallèlement, les personnes âgées ne relèvent pas systématiquement de l'ALD et, le cas échéant, restent plus consommatrices de consultations de spécialistes et de médicaments pour les pathologies ne relevant pas de leur ALD. Leurs dépenses restent donc visibles au niveau du TM (source : rapport annuel de la complémentaire santé solidaire, DSS, 2021).

- Taux de renoncement aux soins de santé
- Effet sur le revenu disponible pour les personnes ayant accès au dispositif
- Délais d'attribution de la couverture

- Nombre de suspensions et de fermetures de contrats suite à incident de paiement de la participation financière

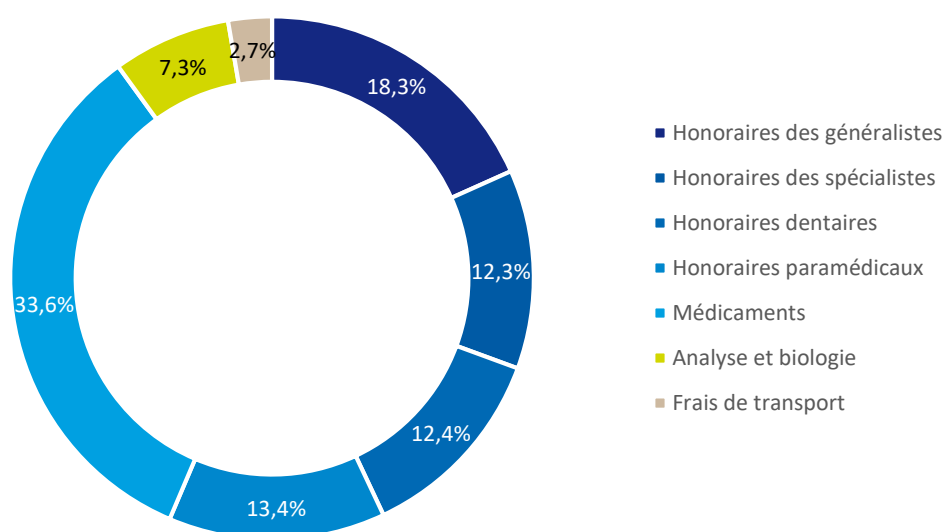
Ces quatre derniers indicateurs ne sont pas disponibles.

Graphique 2 – Répartition des dépenses de santé pour les bénéficiaires du régime général



Source : CNAM

Graphique 3 – Répartition des dépenses de santé pour les bénéficiaires de la complémentaire santé (sans et avec participation)



Source : CNAM



MESURE 2.2

Renouveler automatiquement la CMU-c pour les allocataires du RSA

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Le renoncement aux soins concerne 25 % de la population, avec de grandes disparités territoriales mais des caractéristiques communes – les situations de renoncement aux soins concernent majoritairement des femmes, des personnes vivant seules et les familles monoparentales, et plus généralement les personnes ayant connu une instabilité par rapport à l'emploi ou des ruptures dans leur parcours de vie (étude de l'Observatoire des non-recours aux droits et services, 2016).

Non-recours, renoncement aux soins, refus de soins : si les causes sont multiples, les discriminations réelles ou la crainte d'une stigmatisation s'ajoutent à un problème de solvabilité des personnes défavorisées, soit que leur couverture maladie est insuffisante, soit qu'elles n'ont pas eu connaissance des prestations dont elles pouvaient bénéficier ou n'ont pas su comment les demander.

Contours de la mesure

Le non-recours concerne en particulier l'accès aux droits en matière de santé : la complexité des démarches décourage les allocataires potentiels, au risque qu'ils renoncent aux soins. Dès 2019, la CMU-c et l'ACS pourront être demandées de

manière dématérialisée et les allocataires du RSA dont la situation n'a pas évolué verront leurs droits à la CMU-c/C2S renouvelés automatiquement.

Finalités

Objectif quantitatif : 669 000 foyers concernés.

Objectif final de la mesure : diminuer le non-recours aux soins et améliorer le taux de couverture complémentaire des ménages modestes.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 54 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 9 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient de 15 millions d'euros chaque année de 2020 à 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Entrée en vigueur de la mesure en 2019.

Administration référente

DSS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure, entrée en vigueur en 2019, poursuit l'objectif d'atteindre les 669 000 foyers éligibles. Nous ne disposons pas d'informations sur l'avancée de la mesure au vu de l'objectif fixé.

En termes de budget, les crédits alloués à la mesure sont de 54 millions d'euros sur quatre ans. Les montants effectifs dépensés jusqu'à présent ne sont pas connus.

Le comité ne dispose pas actuellement d'informations sur l'évolution du nombre d'allocataires du RSA bénéficiaires de la CSS – celles-ci seront disponibles d'ici fin 2022, mais seulement pour l'année 2018. Par contre, le taux de recours et de renoncement aux soins parmi les allocataires du RSA ne sont pas disponibles, et ce alors que cette mesure est spécifiquement dédiée aux bénéficiaires du RSA éligibles à la CMU-c (devenue CSS). Par ailleurs, la DSS publiera le rapport d'évaluation de la CSS au 1^{er} semestre 2023 qui pourra apporter des éléments d'évaluation de la mesure.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

- L'automatisation du renouvellement de la CMU-c est entrée en vigueur pour les allocataires du RSA depuis le 1^{er} avril 2019.
- Les allocataires du RSA bénéficient d'une part d'un accès simplifié à la CSS :

- une aide à la formalisation de la demande de CSS : dans le cadre du « rendez-vous des droits » organisés en Caf ou en caisse de MSA ; lors de la téléprocédure de demande du RSA ;
- un droit à la CSS ouvert pour trois mois puis prolongé de neuf mois si l'attribution du RSA est confirmée.

Et d'autre part, est prévu un renouvellement automatique des droits à la CSS : deux mois avant l'expiration du droit, un courrier est envoyé à l'allocataire du RSA l'informant du renouvellement automatique à venir de son droit à la CSS et du montant de participation à acquitter le cas échéant. Sauf objection du bénéficiaire concerné, le droit est ensuite renouvelé automatiquement dans les mêmes conditions (même gestionnaire du contrat).

À noter qu'en 2020, compte tenu de la crise sanitaire liée au Covid-19 et afin de pallier notamment les mesures de confinement de la population mises en œuvre, deux prolongations exceptionnelles des contrats de CSS ont été prévues, au printemps et en fin d'année 2020, afin de prévenir toute rupture de droits :

- prolongation de trois mois des contrats de CSS expirant entre le 12 mars et le 31 juillet 2020 ;
- prolongation de trois mois des contrats de CSS expirant entre le 30 octobre 2020 et le 16 février 2021.

Les allocataires du RSA bénéficiaires de la CSS ont bien sûr également bénéficié de ces mesures exceptionnelles en fonction de la date d'expiration de leur contrat.

Plusieurs mesures ont été mises en œuvre afin de lutter contre le non-recours à la CSS des bénéficiaires de minima sociaux : à titre d'exemple, les bénéficiaires du RSA qui, tout en étant éligibles à la CSS, n'y recourent pas tous :

- L'attribution automatique de la CSS sans participation financière aux nouveaux bénéficiaires du RSA (article 88 de la LFSS pour 2022) : aucune autre démarche ne sera requise de leur part que la demande de RSA, par voie papier ou en ligne. Ils pourront toutefois s'opposer de manière expresse au bénéfice de la CSS lors de leur demande de RSA.

D'autres mesures visant à faciliter le recours à la CSS ont été prises depuis sa mise en œuvre : elles sont à retrouver sur la fiche 2.1.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Nombre d'allocataires du RSA ayant bénéficié du renouvellement automatique de la CMU-c : non disponible.
- Nombre de non-renouvellements pour les personnes qui remplissent les conditions de renouvellement automatique : non disponible.

Budget effectivement alloué / dépensé

Les montants dépensés ne sont pas connus.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité, l'objectif visé par cette mesure est la diminution du non-recours aux soins et l'amélioration du taux de couverture complémentaire des foyers allocataires du RSA. Les grands objectifs visés par la mesure sont de permettre aux gens de sortir de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

La DSS publiera le rapport d'évaluation de la CSS au 1^{er} semestre 2023, qui pourra apporter des éléments d'évaluation de la mesure. Elle assure également la production de rapports annuels sur la CSS¹. Le comité disposera d'informations sur l'évolution du nombre d'allocataires RSA bénéficiaires de la CSS. Par contre, les taux de recours et de renoncement aux soins parmi les allocataires du RSA ne seront pas disponibles, et ce alors que cette mesure leur est spécifiquement dédiée.

Indicateurs d'évaluation

- Évolution du nombre d'allocataires du RSA bénéficiaires de la CSS

Cet indicateur sera disponible auprès de la Drees courant 2022 mais uniquement pour l'année 2018.

- Taux de recours à la complémentaire santé solidaire parmi les bénéficiaires du RSA
- Le renoncement aux soins de santé par les bénéficiaires du RSA

Ces deux indicateurs ne seront pas disponibles.

¹ Ministère des Solidarités et de la Santé (2021), [Rapport annuel de la complémentaire santé](#), janvier.



MESURE 2.3

Créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Le renoncement aux soins concerne 25 % de la population, avec de grandes disparités territoriales mais des caractéristiques communes – les situations de renoncement aux soins concernent majoritairement des femmes, des personnes vivant seules et les familles monoparentales, et plus généralement les personnes ayant connu une instabilité par rapport à l'emploi ou des ruptures dans leur parcours de vie (étude de l'Observatoire des non-recours aux droits et services, 2016).

La densité en professionnels « de proximité » – médecins généralistes, chirurgiens-dentistes, infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes et sages-femmes – est 1,8 fois inférieure en quartiers prioritaires à ce qu'elle est dans les unités urbaines auxquelles ils appartiennent. Le ratio est même de 3,2 pour les médecins spécialistes, et s'est dégradé par rapport à la densité en spécialistes médicaux dans les zones de l'ancienne géographie prioritaire (chiffres ONPV).

L'accès aux droits de santé et l'accès aux structures de soins pour les publics les plus défavorisés constituent donc des outils essentiels de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Contours de la mesure

L'État soutiendra la création de 100 maisons et centres de santé dans les quartiers de la politique de la ville dans le cadre de la contractualisation de ces structures avec les ARS, en partenariat avec les collectivités porteuses de projets.

L'ambition sera d'aider au développement de structures sanitaires de proximité, dispensant essentiellement des soins de premier recours, proposant un accueil

universel et pratiquant à la fois des activités de prévention, de diagnostic et de soins, voire d'accompagnement des publics précaires.

Cette mesure s'inscrit dans l'ambition de doubler le nombre d'exercices coordonnés au sein des QPV. Il s'agit d'une déclinaison territorialisée du plan de renforcement de l'accès aux soins.

Finalités

Objectif quantitatif : création de 100 centres de santé communautaires dans les QPV.

Objectif final de la mesure : non renseigné.

Budget du déploiement de la mesure

Pas de crédits.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Créer 100 centres de santé et maisons de santé communautaires dans les quartiers prioritaires de la ville :

La mesure commencera à être mise en place en 2020.

Administration référente

DGOS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure a pour objectif de créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV. En complément, le déploiement de 60 centres et maisons de santé « communautaires » (appelés désormais « participatifs ») dans ou aux alentours des QPV d'ici 2022-2023 a été annoncé dans le cadre du Ségur de la santé.

Entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2021, 26 centres et maisons de santé communautaires ont été créés dans ou à proximité des QPV, soit 43 % de l'objectif visé. Un centre de santé communautaire implique les citoyens et la communauté locale dans sa gestion. Par ailleurs, 60 centres ou maisons de santé pluriprofessionnels ont été créés dans les QPV/QV sur cette même période. Il n'est pas clair à ce stade si les centres pluriprofessionnels répondent à l'objectif de la mesure. En effet, si une maison de santé pluriprofessionnelle est composée de plusieurs médecins généralistes et de paramédicaux qui ont fixé un projet de santé collectif, ces structures ne sont pas nécessairement communautaires.

En termes de budget, aucun crédit de la Stratégie de lutte contre la pauvreté n'est alloué à la mesure initiale. Pour l'extension de la mesure, 24 millions d'euros de crédits ont été alloués

pour le financement de l'expérimentation visant à définir le modèle économique de la santé participative.

Il ne sera pas possible pour le comité d'évaluer cette mesure avec l'indicateur retenu. En effet, le suivi du taux de recours aux soins parmi les ménages pauvres dans les QPV bénéficiant ou non d'un centre de santé n'est pas disponible.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Extension de la mesure

La création de 60 centres et maisons de santé dits « communautaires » (appelés désormais « participatifs ») d'ici 2022-2023 dans ou à proximité de QPV est prévue dans le cadre du Ségur de la santé.

Les centres et maisons de santé participatifs offrent une prise en charge globale (médico-psycho-sociale) en recourant à des services de médiation sanitaire et d'interprétariat. Leur projet de santé est avant tout construit avec les personnes du territoire afin de les rendre actrices de leur santé et du projet collectif. Au-delà de l'accès aux soins et aux droits, l'accent y est mis sur la prévention et promotion de la santé, et le renforcement des liens sociaux. Ce modèle de prise en charge existe dans plusieurs pays, aux États-Unis et Canada notamment, où il a fait la preuve de son efficacité.

Le développement de ce modèle en France nécessite de l'inscrire dans un modèle économique pérenne et soutenable. Une expérimentation a donc été lancée mi 2021 à cette fin, jusqu'au 31 décembre 2023. Au 1^{er} mars 2022, elle intègre 26 structures expérimentatrices qui permettront de tester en conditions réelles le financement de la « santé participative » en vue de sa généralisation à l'issue de l'expérimentation.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Créer 60 centres et maisons de santé « participatifs » dans les quartiers :

- lancement de l'expérimentation le 1^{er} août 2021 avec 6 structures ;
- entrée dans l'expérimentation de 20 nouvelles structures au 1^{er} mars 2022 ;
- fin de l'expérimentation prévue le 31 décembre 2023.

L'administration référente est la DIPLP (en lien avec la DGOS, la DGS, la DSS et le SGMAS).

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Nombre de créations de centres et maisons de santé « participatifs » dans les QPV/QV (source : DGOS) :

- au 31 décembre 2020 : 6 ;
- au 31 décembre 2021 : 26.

Concernant l'extension de la mesure, 26 centres et maisons de santé participatifs ont été créés dans ou à proximité des QPV entre début 2020 et fin 2021.

- Nombre de créations de centres de santé et maisons de santé pluriprofessionnels dans les QPV /QV quartiers vécus / communes « pauvres » :
 - données au 31 décembre 2019 : 368 structures dont 174 centres de santé pluriprofessionnels et 194 maisons de santé pluriprofessionnelles (source : DGOS) ;
 - données au 31 décembre 2021 : 428 structures dont 189 centres de santé pluriprofessionnels et 239 maisons de santé pluriprofessionnelles (source : DGOS).

D'après ces données, il y a eu 60 créations nettes de centres ou maisons de santé pluriprofessionnels dans les QPV/QV entre début 2020 et fin 2021. Il n'est pas clair à ce stade si les centres pluri professionnels répondent à l'objectif de la mesure.

Budget effectivement alloué / dépensé

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est de favoriser l'accès aux soins des publics éloignés. Les grands objectifs visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté, de permettre aux gens de sortir de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est de favoriser l'accès aux soins des publics éloignés. Les grands objectifs visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté, de permettre aux gens de sortir de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Il ne sera possible pour le comité d'évaluer cette mesure avec l'indicateur retenu. En effet, suivi du taux de recours aux soins parmi les ménages pauvres dans les QPV bénéficiant ou non d'un centre de santé n'est pas disponible.

Indicateur d'évaluation :

- Suivi du taux de recours aux soins parmi les ménages pauvres dans les QPV avant/après la création d'un centre de santé, ou entre des ménages pauvres de QPV bénéficiant d'un centre de santé nouvellement créé et ceux n'en bénéficiant pas.

Cet indicateur n'est pas disponible.



MESURE 2.4

Accompagner le « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Face au coût que représentent les dépenses de santé en dentaire, optique et audiologie, de nombreux Français font le choix de ne pas se soigner ou d'opter pour une solution de moindre qualité.

En optique : 10 % des assurés renoncent à s'équiper de lunettes de vue (chiffres 2014 EHIS-ESPS, Drees-Irdes).

En dentaire : 17 % des assurés renoncent aux soins dentaires (même source).

En audiologie : 67 % des malentendants ne sont pas équipés (chiffres SNDS et Insee 2014).

Contours de la mesure

Pour lutter contre ce renoncement aux soins, le gouvernement a mis en place des paniers de soins de qualité, c'est-à-dire un ensemble de prestations de soins identifiées qui répond aux besoins de santé des Français, qui bénéficieront d'une prise en charge à 100 % dans les domaines de l'optique, du dentaire et de l'audiologie. Au 1^{er} janvier 2021, cette offre sera accessible à tous les Français et prise en charge à 100 % par la Sécurité sociale et les complémentaires en santé, donc sans reste à payer pour les patients.

Finalités

Objectif quantitatif : baisse du taux de renoncement aux soins optiques et dentaires de 3 points d'ici 2022 et d'une augmentation de 15 points du taux d'assurés équipés en aides auditives.

Objectif final de la mesure : meilleur recours aux soins afin d'améliorer la santé des bénéficiaires.

Budget du déploiement de la mesure

Pas de crédits.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Montée en charge séquencée depuis 2019 et jusqu'en 2021 :

- en 2019 : réduction du reste à charge sur les aides auditives (-200 euros en moyenne par aide auditive) ;
- en 2020 : mise en œuvre du 100 % santé optique (lunettes de vue 100 % pris en charge), nouvelle réduction du reste à charge sur les aides auditives (-250 euros en moyenne par aide auditive), couronnes et bridges 100 % pris en charge ;
- en 2021 : toute l'offre 100 % santé 100 % prise en charge.

Administration référente

DSS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure « Accompagner le 100 % santé sur l'optique, les aides auditives et le dentaire » poursuit l'objectif de diminuer le taux de renoncement aux soins optiques et dentaires de 3 points d'ici 2022 et d'augmenter de 15 points le taux d'assurés équipés en aides auditives. Les actions prévues dans le cadre de la mesure n'ont pas pu être précisées par le comité.

Il ne sera pas possible d'évaluer cette mesure avec les indicateurs retenus sur le taux de recours aux soins optiques, dentaires, auditifs et sur l'état de santé des Français car ils ne sont pas collectés.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Les actions précises prévues dans le cadre de la mesure d'accompagnement du « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire n'ont pas pu être identifiées par le comité.

Cependant, le comité dispose des informations suivantes concernant la mise en œuvre du « 100 % santé » :

La réforme constitue l'une des « réformes prioritaires » mais sa montée en charge a été ralentie par la mise en place du premier confinement.

Pour l'optique et l'audiologie, elle fait également l'objet d'un suivi administratif par le ministère des Solidarités et de la Santé et le ministère de l'économie, des finances, de l'action et des comptes publics, dans le cadre de comités de suivi réunissant les représentants de ces deux ministères, les représentants de l'assurance maladie obligatoire et de l'assurance maladie complémentaire, les représentants des professions de santé concernées (opticiens-lunettiers, audioprothésistes).

Le bilan de la mise en œuvre est positif sur les trois secteurs, avec toutefois un taux de pénétration moindre en optique. Ainsi en décembre 2021 :

- le taux de pénétration de l'offre 100 % Santé était de 36,5 % pour les audioprothèses (cible de 40 % d'assurés en 2022) ;
- le taux de pénétration de l'offre 100 % Santé était de 54,9 % en dentaire (cible de 45 % des actes en 2022) ;
- le taux de pénétration de l'offre était de 16 % en optique (cible de 20 % en 2022).

Le comité retient les indicateurs de suivi suivants :

- Reste à charge sur l'optique :
 - données 2019 (avant réforme) sur une paire de lunette à verres simples : 65 euros ;
 - données 2020 (après réforme) : 0 euro.
- Reste à charge sur les aides auditives :
 - données 2018 pour deux aides auditives sur la base des équipements de l'offre 100 % santé : 1 700 euros ;
 - données 2019 pour deux aides auditives sur la base des équipements de l'offre 100 % santé : 1 900 euros ;
 - données 2020 pour deux aides auditives sur la base des équipements de l'offre 100 % santé : 800 euros ;
 - données 2021 pour deux aides auditives sur la base des équipements de l'offre 100 % santé : 0 euro.
- Reste à charge sur le dentaire :
 - données 2020 pour prothèse dentaire : 195 euros ;
 - données 2021 pour prothèse dentaire : 0 euro.

Budget effectivement alloué / dépensé

Aucun crédit de la Stratégie de lutte contre la pauvreté n'est alloué à cette mesure.

Au moment de son adoption, le coût de la réforme « 100 % santé » était estimé à 755 millions d'euros à horizon 2022 pour l'assurance maladie.

Selon la DSS, la crise sanitaire, survenue en 2020, a fortement modifié la structure des remboursements de soins. Ainsi, les volumes d'actes (que ce soit de soins optiques ou dentaires) ont fortement reculé. Dès lors, il est très complexe d'isoler l'impact de la réforme du 100 % santé et de le comparer au coût initialement budgété. Par ailleurs, les données budgétaires disponibles au titre de 2021, qui matérialiseront une normalisation progressive et seront par conséquent davantage comparables aux chiffrages réalisés avant la mise en œuvre de la réforme, ne seront disponibles qu'à la publication des comptes de la santé de la Drees en septembre 2022. Ainsi, il n'est possible que de comparer l'année pré crise au rythme prévu de montée en charge, avec un coût pour l'assurance maladie sur les trois versants dentaire, optique et audioprothèses de 0,2 milliard d'euros, en ligne avec l'estimation initiale.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est de favoriser l'accès aux soins des publics éloignés. Les grands objectifs visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté, de permettre aux gens de sortir de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Indicateurs d'évaluation

- Taux de recours aux soins optiques, auditifs et dentaires de la population
- Indicateurs d'état de santé des Français (indicateurs de santé bucco-dentaire, auditive et optique)

Il ne sera pas possible d'évaluer cette mesure car les indicateurs retenus sur le taux de recours aux soins optiques, dentaires, auditifs et sur l'état de santé des Français ne sont pas collectés.

Des informations sur le renoncement financier aux soins dentaires des plus modestes seront disponibles sur une base annuelle, ainsi que le recours aux biens 100 % santé.

Le renoncement optique/audio/dentaire devrait être disponible pour 2019 puis tous les six ans.

Ces résultats ne seront toutefois pas comparables avec les dernières enquêtes qui avaient permis d'estimer les taux de renoncement aux soins avant réforme, en raison d'une évolution de la méthode de calcul de l'indicateur.

Toutefois, il est à noter que la réforme a conduit à une hausse du nombre de patients recourant aux soins de ces trois secteurs. Le nombre de patients équipés d'une aide auditive a augmenté de 72 % entre 2019 et 2021. Une hausse des volumes en optique est également observée en 2021 par rapport à 2019, de l'ordre de 14 % pour les verres complexes. Malgré une légère baisse des volumes de verres simples et de montures en

2021 par rapport à 2019, (-2 % pour les verres simples et -3 % pour les montures) le nombre global de patients ayant acheté un équipement optique a augmenté de 3,6 %.



MESURE 2.5

Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé : 1 450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les lits d'accueil médicalisé (LAM) et lits halte soins santé (LHSS) ; 1 200 places supplémentaires pour les appartements de coordination thérapeutique (ACT), soit une augmentation de 25 % de l'ONDAM spécifique

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Les personnes en situation de précarité sont davantage exposées à certains risques et rencontrent des difficultés à accéder aux soins : elles nécessitent, à cet égard, une attention particulière. Pour les publics en situation de précarité plus touchés par les ruptures dans les parcours, l'accès aux structures de soins présente un caractère crucial.

Contours de la mesure

Au regard des besoins identifiés pour permettre l'accès aux soins des plus précaires, les structures disponibles – lits halte soins santé, lits d'accueil médicalisé, appartements de coordination thérapeutiques, permanences d'accès aux soins, consultations jeunes consommateurs et équipes mobiles de psychiatrie – ne sont pas suffisantes et leur mise en place est freinée par des contraintes réglementaires. Une couverture territoriale cohérente, équilibrée et répondant aux besoins sera garantie à horizon 2022 en permettant un déploiement accru de ces différentes structures (création de 700 LAM et 750 LHSS sur la période 2019-2022 et de 1 200 ACT sur 2019-2022).

Finalités

Objectif quantitatif : d'ici à 2022, 1 450 places supplémentaires pour les LAM et LHSS et 1 200 places supplémentaires pour les ACT.

Objectif final de la mesure : améliorer la prise en charge médico-sociale des publics les plus précaires, notamment les personnes à la rue.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 443 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 40 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 87, 138 et 178 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure commence à être mise en place à partir de 2019 et elle devrait l'être dans son intégralité en 2022.

La mesure répond à une instruction ministérielle du 24 mai 2019 relative à la campagne budgétaire pour l'année 2019.

Administrations référentes

DGCS (LAM/LHSS) et DGS (ACT et CSAPA-CAARUD)

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure poursuit l'objectif de créer 1 450 places supplémentaires pour les lits d'accueil médicalisé (LAM) et les lits halte soins santé (LHSS) et 1 200 places supplémentaires pour les appartements de coordination thérapeutique (ACT) d'ici à 2020.

À la mesure initialement prévue, le Ségur de la santé prévoit 500 places supplémentaires de LHSS dont la transformation de 100 places de Centres d'hébergement spécialisé (CHS) en LHSS.

Au 31 décembre 2021, 1 728 places de LHSS et 567 places de LAM ont été installées. Entre 2019 et fin 2021, 900 places d'ACT ont été créées. Fin 2021, cela représentait 115 % de l'objectif initial pour les LHSS (et 86 % du nouvel objectif), 39 % pour les LAM et 75 % pour les ACT.

Le budget alloué initialement à cette mesure était de 443 millions d'euros sur quatre ans : 40 millions en 2019, 87 millions en 2020, 138 millions en 2021 et 178 millions en 2022. Le budget dépensé s'élève à 23 millions en 2019, 39 millions en 2020 et 74 millions en 2021.

Le taux d'acceptation d'une place dans un ACT par le public visé a progressé de 2,3 points entre 2019 et 2020, passant de 8,3 % à 10,5 %. Les autres indicateurs d'évaluation relatifs aux taux d'occupation et au profil des personnes accueillies dans les places créées, au taux de renoncement aux soins et aux causes du renoncement ne sont pas disponibles.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Un retard dans le déploiement des dispositifs LAM/LHSS a pu être constaté sur la période correspondant à la crise sanitaire, du fait de la très forte hausse des objectifs de création de LAM et de LHSS au moment même où les ARS étaient embolisées par la gestion de cette crise.

La création de 500 nouvelles places de lits halte soins sante (LHSS) a été prévue dans le cadre du Ségur de la Santé avec un budget prévisionnel de 21 millions d'euros supplémentaires. Ces nouvelles places incluent les places de LHSS dédiées aux femmes sans hébergement, enceintes et sortant de maternité. Par ailleurs, les évolutions réglementaire introduites par le décret n° 2020-1745 du 29 décembre 2020 relatif aux conditions techniques d'organisation et de fonctionnement des structures dénommées « lits halte soins santé », « lits d'accueil médicalisé » et « appartements de coordination thérapeutique » ont permis d'inclure dans les missions de ces structures, des modalités de prise en charge d'« aller vers », afin de permettre un meilleur accès aux soins pour les populations les plus précaires et ainsi traduire l'objectif porté par la mesure inégalités sociales et territoriales de santé du Ségur de la santé.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- Nombre de places supplémentaires pour les LAM créées dans le cadre de cette mesure (Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens des Agences régionales de santé) (source : DGCS) :
 - au 31 décembre 2018, 250 places de LAM sont installées et 550 sont financées ;
 - au 31 décembre 2019, 429 places de LAM sont installées et 750 sont financées ;
 - au 31 décembre 2020, 446 places sont installées et 947 places de LAM sont financées ;
 - au 31 décembre 2021, 567 places sont installées et 1 146 places de LAM sont financées.

- Nombre de places supplémentaires pour les LHSS créées dans le cadre de cette mesure (Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens des Agences régionales de santé) (source : DGCS) :
 - au 31 décembre 2018, 1 371 places de LHSS sont installées et 1 551 sont financées ;

- au 31 décembre 2019, 1 427 places de LHSS sont installées et 1 751 sont financées ;
 - au 31 décembre 2020, 1 531 places de LHSS sont installées et 1 945 sont financées ;
 - au 31 décembre 2021, 1 728 places de LHSS sont installées et 2 446 places sont financées.
- Nombre de places supplémentaires pour les ACT créées dans le cadre de cette mesure (Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens des Agences régionales de santé) (source : DGS) :
- en 2019 : 300 places créées ;
 - en 2020 : 300 places créées ;
 - en 2021 : 300 places créées.

Ces informations de suivi sont disponibles dans le répertoire FINESS (Fichier national des établissements sanitaires et sociaux).

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget alloué initialement à cette mesure était de 443 millions d'euros sur quatre ans : 40 millions en 2019, 87 millions en 2020, 138 millions en 2021 et 178 millions en 2022.

Le budget dépensé s'élève à :

- en 2019 :
 - Pour financer les places de LAM : 9 288 722 euros (source : DGCS) ;
 - Pour financer les places de LHSS : 5 895 023 euros (source : DGCS) ;
 - Pour financer les places d'ACT : le budget délégué est de 7,5 millions d'euros pour financer l'ouverture de 300 nouvelles places sur neuf mois, en plus de la base pour financer le maintien des places financées les années précédentes (source : DGS).
- en 2020 :
 - Pour financer les places de LAM : 22 253 3 920 euros (source : DGCS) ;
 - Pour financer les places de LHSS : 13 602 670 euros (source : DGCS) ;
 - Pour financer les places d'ACT : budget délégué : 3,34 millions d'euros pour financer l'ouverture de 300 places sur quatre mois (source : DGS).
- en 2021 :
 - Pour financer les places de LAM : 37 728 603 euros (source : DGCS) ;
 - Pour financer les places de LHSS : 31 078 467 euros (source : DGCS) ;
 - Pour financer les places d'ACT : budget délégué : 5,036 millions d'euros pour financer 300 nouvelles places avec hébergement sur six mois (source : DGS).

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

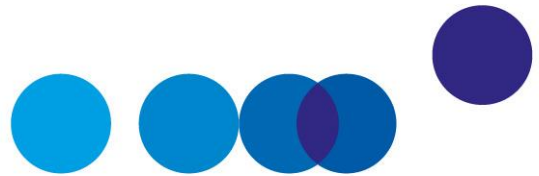
Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'amélioration/l'augmentation de la capacité de prise en charge médico-sociale des publics les plus précaires, notamment les personnes à la rue. Le grand objectif visé par la mesure est de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Indicateurs d'évaluation

- Taux d'occupation et profil des personnes accueillies dans les places supplémentaires créées d'ACT : non disponible
- Cependant, le taux d'occupation de l'ensemble des places d'ACT est disponible :
 - en 2019 : taux d'occupation de 90 % de l'ensemble des places d'ACT (source : étude ES DS) ;
 - en 2020 : taux d'occupation de 91 % de l'ensemble des places d'ACT (source : étude ES DS) ;
 - en 2021 : donnée pas encore disponible.
- Taux d'acceptation et de refus d'une place dans un LAM, un LHSS et un ACT par le public visé :
 - en 2019 : pour les ACT : 12 439 candidatures, file active de 3 018 résidents et 1 045 admissions, soit un taux d'acceptation de 8,3 % et un taux de refus de 91,3 % (source : DGS) ;
 - en 2020 : pour les ACT, 9 915 candidatures, file active de 3 453 résidents et 1 088 admissions, soit un taux d'acceptation de 10,5 % et un taux de refus de 91,5 % (source : DGS) ;
 - en 2021 : donnée pas encore disponible.
- Suivi du taux de renoncement aux soins par le public visé
- Suivi des causes du renoncement aux soins

Les deux derniers indicateurs ne peuvent pas être suivis.



THÉMATIQUE 3

ACCOMPAGNEMENT, FORMATION ET EMPLOI



MESURE 3.1

Une obligation de formation jusqu'à 18 ans, reposant à la fois sur le jeune décrocheur et sur les pouvoirs publics (notamment les missions locales)

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Les jeunes non-diplômés constituent aujourd'hui les premières victimes de la pauvreté : 60 000 mineurs ne sont aujourd'hui ni en études, ni en emploi, ni en formation (NEET) et le chômage des jeunes non diplômés est cinq fois plus élevé que celui des diplômés. Tout doit donc être mis en œuvre afin de progresser vers une société des compétences qui jamais n'oublie les jeunes les plus fragiles.

Contours de la mesure

Tout jeune âgé de 16 à 18 ans respecte son obligation de formation lorsqu'il est en formation initiale, en apprentissage ou en formation professionnelle, en emploi, en service civique ou en dispositif d'accompagnement ou d'insertion sociale et professionnelle.

De l'Éducation nationale au service public de l'emploi, c'est sur l'ensemble des institutions publiques que repose avant tout cette obligation. Pour assurer le repérage des jeunes concernés, les établissements scolaires et les centres de formation des apprentis (CFA) assureront plus régulièrement qu'aujourd'hui le signalement et la transmission de la liste des élèves décrocheurs aux plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) et aux missions locales.

Les missions locales et les acteurs de la PSAD sont ensuite chargés de recevoir les jeunes ne respectant pas leur obligation de formation (jeunes diplômés en rupture ou décrocheurs scolaires) afin d'informer les jeunes sur l'obligation de formation, de leur proposer un entretien et d'assurer leur mobilisation dans un parcours. Selon le diagnostic fait de la situation des jeunes, il reviendra aux acteurs de la PSAD et aux missions locales de mobiliser ensuite la solution la plus adaptée

qui peut être un retour en formation initiale, ou reposer soit sur des structures portées par l'Éducation nationale (micro-lycées, par exemple), soit sur des solutions de formation et d'insertion professionnelle (comme la Garantie jeunes ou une école de la 2^e chance ou une prépa apprentissage). Les missions locales sont chargées du contrôle du respect de l'obligation par le jeune et sont informées dès lors que le jeune ne se présente pas à un entretien, abandonne son parcours ou ne répond plus aux différentes sollicitations.

Une obligation qui repose également sur le jeune : jusqu'à sa majorité, tout jeune doit respecter son obligation de formation, ou être engagé dans une démarche pour la respecter. Le non-respect de l'obligation de formation par le jeune concerné pourra entraîner une convocation des représentants légaux à la mission locale et en cas de persistance de non-respect, la saisie du président du conseil départemental avec un envoi du dossier individuel du jeune concerné.

Finalités

Objectif quantitatif : accompagner 30 000 jeunes NEET mineurs en 2022.

Objectif final de la mesure : tarir le « flux » de jeunes NEET mineurs.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget initialement alloué à cette mesure est de 60 millions d'euros. Avec 20 millions par an en 2020, 2021 et 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure est inscrite à l'article 15 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance. Son entrée en mesure était prévue à la rentrée 2020.

Administrations référentes

DGESCO et DGEFP

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure vise à intégrer une obligation de formation pour l'ensemble des jeunes de 16 à 18 ans, ce qui nécessite une amélioration du repérage et de l'identification des jeunes décrocheurs, afin de les adresser aux PSAD et aux missions locales, qui auront ensuite pour tâche de leur trouver la solution la plus adaptée. L'objectif est d'accompagner 30 000 NEET mineurs en 2022.

La loi a été promulguée en 2019 et le cadre législatif et réglementaire de la mesure est entré en vigueur à la rentrée scolaire 2020.

Une grande partie de la mesure est conditionnée à la mise en place d'un système d'information (SI) partagé entre les acteurs de l'éducation et les offreurs de solutions, sur lequel repose le repérage des jeunes. Malgré de fortes évolutions en 2021 (augmentation marquée de la fréquence des échanges de liste de décrocheurs, enrichissement de la nature des informations échangées, etc.), ce SI n'est pas encore tout à fait opérationnel et doit poursuivre son développement avec pour objectif un repérage des situations des jeunes devant répondre à l'obligation de formation « au fil de l'eau ».

On constate cependant une montée en charge progressive du volet repérage de l'obligation de formation, avec 109 044 jeunes recensés en moyenne pour l'année 2021-2022 (chiffre provisoire, avec dernier recensement en avril 2022), contre 88 647 en moyenne pour l'année 2020-2021.

Pour ce qui est des « mises en solution », on en dénombre 43 160 entre septembre 2021 et mars 2022, contre 36 702 pour l'année 2020-2021. Il s'agit cependant là uniquement des solutions au sein de l'Éducation nationale (résultats des enquêtes mensuelles des rectorats). Un suivi automatisé des parcours d'insertion des jeunes soumis à l'obligation de formation sera rendu possible une fois le SI totalement opérationnel, y compris hors Éducation nationale. Ce suivi permettra d'avoir une évaluation de l'impact de la mesure.

Sur un budget prévisionnel et effectivement alloué de 20 millions, la part du budget dépensé n'est pas connue. À noter que le programme « #1 jeune, 1 solution » a introduit en complément le dispositif « Promo 16-18 ». Celui-ci avait pour objectif de faire accompagner 35 000 jeunes décrocheurs par l'Afpa d'ici fin 2021 dans le cadre de programme de quatre mois destinés à les aider à construire leur projet professionnel en leur faisant découvrir des métiers. Si les premiers éléments d'évaluation du programme sont positifs, seules 8 200 entrées ont été enregistrées entre son lancement en 2020 et mars 2022.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Un programme intitulé « La promo 16-18 » est mis en œuvre dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution » et confié à l'Afpa. Ce programme d'accompagnement de quatre mois devait permettre à 35 000 décrocheurs de découvrir des métiers et des opportunités, de construire leur projet d'avenir en étant accompagnés par des professionnels.

En complément de « La promo 16-18 », mise en œuvre en métropole, le ministère du travail a initié un appel à projets territorialisé en outre-mer, afin de permettre la mise en place de temps de (re)mobilisation aux jeunes NEET âgés de 16 à 18 ans. 15 projets ont été conventionnés.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- L'obligation de formation des 16-18 ans est créée par la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance. L'article 15 l'inscrit dans le Code de l'éducation.

- Le décret du 5 août 2020 relatif à l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans précise les modalités de mise en œuvre de la mesure.
- Le cadre législatif et réglementaire de la mesure est entré en vigueur à la rentrée scolaire 2020.
- L'instruction interministérielle sur la mise en œuvre de l'obligation de formation a été publiée le 22 octobre 2020.

L'instruction interministérielle précitée décrit les modalités de pilotage stratégique et opérationnel ainsi que les modalités d'organisation des acteurs en matière de repérage, de diagnostic, d'offres mobilisables et de suivi des jeunes. La mise en œuvre opérationnelle de l'obligation de formation s'appuie sur les acteurs de la plateforme de suivi et d'appui au décrochage scolaire.

Dans le cadre de l'obligation de formation, le réseau des missions locales a défini et construit le programme « Avenir en main 16-18 », qui structure les étapes de sa mise en œuvre et fournit un certain nombre de repères aux professionnels dans une boîte à outils mise à leur disposition.

La mise en œuvre de la mesure et son évaluation sont conditionnées au développement du système d'information (SI) sur lequel repose le repérage des jeunes. La V1 du SI a permis plusieurs évolutions en 2021 par rapport aux SI préexistants : passage de 2 à 4 listes/an, puis à 1 liste/mois des jeunes devant répondre à l'obligation de formation, enrichissement des informations échangées entre les partenaires, mise en place d'un système d'immatriculation des dossiers commun à tous les partenaires concernés. La V2, en cours de développement, permettra un repérage au fil de l'eau des jeunes relevant de l'obligation de formation.

En matière de gouvernance et de pilotage de la mesure, des instances de pilotage nationale et régionales se sont mises en place, associant de nombreux acteurs du territoire, avec un rythme de réunion mensuel ou bimensuel. Au sein des missions locales (ou des associations régionales des missions locales), des référents en matière d'obligation de formation ont été désignés.

Une campagne de communication nationale a été lancée en septembre 2021, avec un volet audio (campagne de radio, partenariat radio) et une campagne digitale en direction des jeunes, de leurs familles et des professionnels. Un numéro vert dédié ainsi qu'une plateforme « nouvelles chances » de l'ONISEP ont également été mis en place.

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

- Part des jeunes sans emploi ni formation (Indicateur de suivi de la DIPLP, issu de l'Insee) :
 - 2017 : 1 464 911 (13,28 % des 15-29 ans) ;

- 2018 : 1 430 222 (12,97 % des 15-29 ans) ;
 - 2019 : 1 365 582 (12,39 % des 15-29 ans) ;
 - 2021 : 12,4 % des 15-29 ans.
- Taux de NEET pris en charge par le Service public de l'Emploi - SPE (Insee) :
- 2019 : 55 % ;
 - 2020 : 56,7 % ;
 - 2021 : 59 % (*cependant un changement dans le mode de calcul produit une rupture de série qui explique en partie l'évolution 2020-2021*).

Les deux chiffres ci-dessus correspondent à des taux pour l'ensemble des NEET et pas seulement aux NEET mineurs, donc soumis à l'obligation de formation. La V2 du SI permettra de produire ces chiffres pour les mineurs.

- Nombre de jeunes « soumis » à l'obligation de formation (DGESCO)
- 2019 : non disponible ;
 - année scolaire 2020-2021 : 88 647 jeunes recensés en moyenne ;
 - année scolaire 2021-2022 : 109 044 jeunes recensés en moyenne (dernier recensement en avril 2022).

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget alloué se répartit comme suit :

- 2019 : pas de crédits prévus ;
- 2020 : 20 millions d'euros ;
- 2021 : 20 millions d'euros ;
- 2022 : 20 millions d'euros.

Sur les 20 millions d'euros initialement prévus en 2020, 8 millions ont été transmis aux missions locales pour la mise en œuvre de l'obligation de formation. Une partie de l'enveloppe a également permis de financer des actions de communication, l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur le déploiement opérationnel de l'obligation de formation, ainsi que les systèmes d'information du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse et le SI des missions locales (5 millions au total).

Nous ne disposons pas d'informations quant au reste de l'exécution budgétaire.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Les premiers résultats de l'évaluation ne seront disponibles qu'à la suite d'une enquête sur les trajectoires qui pourra être menée au plus tôt un an après la première prise en charge des décrocheurs, c'est-à-dire courant 2022, pour des résultats disponibles en 2023.

Indicateurs d'évaluation

- Nombre de jeunes décrocheurs « soumis » à l'obligation de formation (DGESCO) :
 - 2019 : non disponible ;
 - année scolaire 2020-2021 : 88 647 jeunes recensés en moyenne ;
 - année scolaire 2021-2022 : 109 044 jeunes recensés en moyenne (dernier recensement en avril 2022).
- Nombre d'inscriptions de jeunes soumis à l'obligation de formation dans un parcours scolaire, de formation, d'insertion professionnelle au sein de l'éducation nationale (résultats des enquêtes mensuelles des rectorats) :
 - 2019 : non disponible ;
 - année scolaire 2020-2021 : 36 702 mises en solution ;
 - année scolaire 2021-2022 : 43 160 mises en solution (de septembre 2021 à mars 2022).
- Trajectoire des jeunes soumis à l'obligation de formation pris en charge dans le cadre de l'obligation de formation (notamment part des jeunes ayant accès à une formation professionnelle et à une prestation d'accompagnement)

Cet indicateur n'est pas disponible.

La V2 du SI permettra d'avoir un suivi et une information automatique des jeunes identifiés comme soumis à l'obligation de formation, y compris en dehors de l'éducation nationale.

- La « Promo 16-18 »

Le dispositif « Promo 16-18 » devait initialement permettre à 35 000 décrocheurs de découvrir des métiers et des opportunités. Selon les éléments disponibles, 8 200 entrées avaient été enregistrées entre décembre 2020 et mars 2022.

L'Afpa a fait réaliser une évaluation qualitative du programme « La promo 16-18 » par le Cabinet SAULEA, dont quelques éléments (transmis par l'Afpa elle-même) sont présentés dans l'encadré infra.

Une deuxième étape a été lancée fin mars 2022 et doit plus particulièrement évaluer les approches collaboratives des partenaires au profit du parcours des jeunes.

Afpa : le programme « La promo 16-18 »

Évaluation après un an

Les jeunes décrocheurs sont adressés principalement à l'Afpa par les missions locales (ML) dans le cadre de leur responsabilité d'assurer le respect de cette obligation de formation et de son contrôle, en lien étroit avec les autres acteurs : centres d'informations et d'orientation CIO, établissements scolaires, MLDS, Pôle emploi, structures de raccrochage scolaire (micro-lycées), écoles de la 2e chance, EPIDE... Le réseau des missions locales et celui des centres d'information et d'orientation (CIO) procèdent donc au repérage du jeune, à sa remobilisation et à son accompagnement par la structure la plus adaptée aux besoins du jeune.

Les jeunes ainsi prescrits par les ML à l'Afpa pour bénéficier d'un parcours « Promo 16-18 » sont issus du travail organisé au sein des PSAD – Plateforme de Suivi et d'Appui aux Décrocheurs, co-piloté par les ML et CIO - où l'ensemble des acteurs dont les MLDS, E2C, EPIDE sont réunis pour proposer les solutions les plus adaptées aux jeunes décrocheurs.

7 155 entrées au 31/12/2021 et plus de 8 200 entrées en « Promo 16-18 » à mars 2022

65 % de sorties positives dès la fin des 13 semaines d'accompagnement

35 % en poursuite de parcours emploi (Alternance CDI, CDD, ...), avec une dynamique très positive sur l'alternance : progression des contrats en alternance de 8 à 15 % depuis le début du programme ;

27 % en poursuite de parcours Formation - formation qualifiante, prépa apprentissage, cursus scolaire ;

38 % en poursuite de parcours d'accompagnement renforcé - Garantie jeunes, E2C, EPIDE.

2 000 partenaires engagés quotidiennement auprès des jeunes de « La promo 16-18 » : des personnalités inspirantes, associations, entreprises, professionnels, essentiellement issus du tissu local mais aussi des partenariats avec de grands réseaux autour de Promo16-18 avec un large panel d'acteurs : Les Apprentis d'Auteuil, le ministère des Armées-SMV, le CNALPS, le réseau des E2C, le réseau des EPIDE, Unis Cités, l'association EGEE, l'UIMM, la FNTP, Auchan Retail, la direction des sports/ Sésame, L'UNIJ (en cours).

Une première évaluation du programme par un cabinet de conseil dont les résultats sont très positifs

Cette évaluation s'est attachée à répondre aux interrogations suivantes :

- Dans quelle mesure le programme apporte-t-il une réponse complémentaire aux dispositifs et actions portés par les partenaires de l'Afpa (en particulier les missions locales, l'Epide et les E2C) ?
- En quoi l'organisation retenue par l'Afpa permet-elle un déploiement optimal du programme ?
- Dans quelle mesure la « Promo 16-18 » contribue-t-elle à la sécurisation des parcours des jeunes bénéficiaires ?

Des conclusions partagées

La « Promo 16-18 » a trouvé un positionnement complémentaire aux autres dispositifs accessibles aux mineurs, en tant « qu'étape préalable à... » dans le cadre d'un parcours vers l'emploi.

La « Promo 16-18 » est désormais intégrée par une partie des missions locales en tant qu'étape d'un parcours en Garantie jeunes, et pour d'autres toujours une étape amont.

La « Promo 16-18 » repose sur un design de programme convaincant, qui articule des composantes pertinentes au regard du public cible, et adaptables au contexte de chaque centre.

L'Afpa a acquis et démontré un savoir-faire sur l'accompagnement de ce public, dorénavant reconnu, qui repose sur des équipes non pérennes.

La « Promo 16-18 » et les nouvelles compétences qui y sont rattachées complètent l'offre de services de l'Afpa de manière cohérente avec son projet stratégique.

Des marges de progression quantitatives existent, leur appréciation devant prendre en compte l'amélioration de la couverture territoriale du programme comme l'équilibre des groupes

Source : éléments communiqués et produits par l'Afpa



MESURE 3.2

Plus de 100 millions d'euros consacrés à des solutions d'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes en complément d'une extension de la Garantie jeunes (500 000 bénéficiaires entre 2018 et 2022)

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

1,8 million de jeunes de 16 à 29 ans ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation (NEET) et 500 000 d'entre eux s'exposent à un risque d'exclusion professionnelle durable. Dans le même temps, les parcours entre dispositifs et acteurs restent cloisonnés et peu coordonnés, au risque de provoquer des ruptures brutales de prise en charge pour les jeunes concernés tout en complexifiant l'action de toutes les institutions en charge de l'insertion des jeunes.

Contours de la mesure

La Stratégie pauvreté s'inscrit dans le prolongement du développement des différentes solutions d'accompagnement permises par le plan d'investissement dans les compétences à travers une intensification du déploiement de la Garantie jeunes et des autres dispositifs existants (écoles de la deuxième chance, etc.). Elle propose également d'assouplir les parcours d'insertion en permettant notamment un alignement des modalités de rémunération selon les différents dispositifs et un financement complémentaire de l'allocation PACEA (parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie) pour soutenir une logique de parcours individualisé.

Finalités

Objectif quantitatif : 500 000 bénéficiaires d'une allocation PACEA et 500 000 en Garantie jeunes d'ici 2022.

Objectif final de la mesure : non renseigné.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 295 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 48 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 65, 82 et 100 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure devait commencer à être effective en 2019 et elle devrait être intégralement mise en place en 2022.

Administration référente

DGEFP

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure vise à étendre le nombre de bénéficiaires d'une allocation PACEA et de jeunes intégrant la Garantie jeunes à 500 000 entre 2018 et 2022. À cet objectif initial sont venus s'ajouter 100 000 places supplémentaires en Garantie jeunes dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution » (ainsi que 80 000 allocations PACEA) pour l'année 2021.

Sur la période 2019-2021, on a assisté à une montée en charge progressive des entrées en Garantie jeunes, avec un total de 351 310 bénéficiaires sur les trois ans. Les 170 750 bénéficiaires enregistrés en 2021 constituent une hausse massive par rapport aux 91 986 enregistrés en 2020. Une amélioration qui n'atteint cependant pas l'objectif de 200 000 entrées en Garantie jeunes pour l'année 2021 fixé dans le cadre de « France Relance ».

On constate la même dynamique de hausse sur les allocations PACEA, avec près de 556 000 bénéficiaires sur la période 2019-2021 et une montée en charge pour atteindre 241 501 jeunes ayant au moins une fois bénéficié de l'allocation sur l'année 2021 (contre 179 668 pour 2020). Une hausse de 61 833 qui s'approche de l'objectif de 80 000 allocations supplémentaires fixé pour 2021 dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution ».

Le budget initialement prévu pour la mesure était de 295 millions, dont 195 pour la période 2019-2021. En termes de budget exécuté, nous ne disposons que des chiffres figurant dans les rapports annuels de performance du programme 102 « accès et retour à l'emploi » pour l'allocation PACEA, qui se définissent comme suit :

- 2019 : 40,35 millions d'euros ;
- 2020 : 67,14 millions d'euros ;
- 2021 : 115,34 millions d'euros.

On constate une augmentation des taux de sortie vers l'emploi ou la formation pour les bénéficiaires de Garantie jeunes et de PACEA entre 2020 et 2021 (respectivement de

35,4 % à 43,8 % et de 39,8 à 43,9 %). Une évaluation de la Garantie jeunes réalisée par la Dares devrait pouvoir permettre d'aller plus loin quant à la mesure d'impact de la montée en charge du dispositif. En revanche, le niveau de satisfaction des jeunes vis-à-vis de l'accompagnement, initialement envisagé, ne sera pas rendu disponible.

Il est à noter qu'à compter du 1^{er} mars 2022 et dans le prolongement du plan « #1 jeune, 1 solution », le Contrat d'engagement jeune vient remplacer la Garantie jeunes. Le CEJ, mis en œuvre conjointement par Pôle emploi et les missions locales, propose un accompagnement individuel et intensif profondément renouvelé (voir rapport).

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution », la cible d'entrées en Garantie jeunes, initialement de 100 000, a été portée à 200 000 entrées en 2021. De même, ce plan porte une augmentation de 80 000 entrées en PACEA ainsi qu'une évolution des principes de son allocation. En effet, suite à la parution du décret n° 2020-1783 du 30 décembre 2020 relatif à l'allocation versée dans le cadre du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, deux modifications ont été apportées :

- L'accès à l'allocation est désormais ouvert aux jeunes qui auraient perçu une rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage ou une autre allocation, n'excédant pas un montant mensuel total de 300 euros. Le bénéfice de cette allocation reste possible aux jeunes n'ayant perçu aucune rémunération ou allocation ;
- Le plafond annuel pour cette allocation est modifié, afin de passer de trois à six fois le montant mensuel du revenu de solidarité active déduction faite de la fraction dédiée à l'allocation logement, sur une période de douze mois.

Ces modifications concernent l'ensemble des jeunes en PACEA, qu'ils soient déjà engagés dans ce parcours ou non, à partir de 2021.

140 millions d'euros supplémentaires sont prévus dans le cadre du plan de relance pour financer l'accompagnement lié à 100 000 entrées en Garantie jeunes supplémentaires et 80 000 entrées en PACEA (hors budget allocation).

Il est à noter qu'à compter du 1^{er} mars 2022 et dans le prolongement du plan « #1 jeune, 1 solution », le [Contrat d'engagement jeune](#) vient remplacer la Garantie jeunes. Le CEJ, mis en œuvre conjointement par Pôle emploi et les missions locales, propose un accompagnement individuel et intensif profondément renouvelé (voir rapport).

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

- Nombre de bénéficiaires de l'allocation PACEA au cours de l'année¹ (Dares) :
 - 2018 : 85 946 jeunes ;
 - 2019 : 136 115 jeunes ;
 - 2020 : 179 668 jeunes ;
 - 2021 : 241 501 jeunes.
- Nombre de bénéficiaires de l'allocation PACEA au 31 décembre (Dares) :
 - 2018 : 67 081 jeunes ;
 - 2019 : 98 466 jeunes ;
 - 2020 : 132 114 jeunes ;
 - 2021 : *pas encore disponible*.
- Nombre de bénéficiaires de la Garantie jeunes (Dares) :
 - 2018 : 83 650 jeunes ;
 - 2019 : 89 274 jeunes ;
 - 2020 : 91 986 jeunes ;
 - 2021 : 170 750 jeunes.

Budget effectivement alloué / dépensé

Les budgets ici mentionnés sont ceux figurant dans les rapports annuels de performance du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » :

- 2019 : 40,35 millions d'euros ;
- 2020 : 67,14 millions d'euros ;
- 2021 : 115,34 millions d'euros.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité, l'objectif visé par cette mesure est de faciliter l'insertion professionnelle des jeunes, particulièrement des NEET, et leur maintien dans un emploi durable. Le grand objectif visé par la mesure est de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

¹ Ayant au moins une fois bénéficié de l'allocation PACEA.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Les premiers éléments d'évaluation ont été rendus disponibles courant 2021. Cependant, la Dares doit publier une évaluation de la Garantie jeunes courant de l'été 2022 qui permettra d'en savoir plus sur les trajectoires des jeunes en sortie de dispositif.

Indicateurs d'évaluation

- Taux de sortie vers l'emploi ou la formation après un contrat Garantie jeunes et suivi sur un mois (Dares) :
 - 2020 : 35,4 % ;
 - 2021 : 43,8 %.
- Taux de sortie vers l'emploi ou la formation après un PACEA et suivi sur un mois (Dares) :
 - 2020 : 39,8 % ;
 - 2021 : 43,9 %.

Cet indicateur pourra être produit à la suite d'une enquête sur les trajectoires dont les premiers résultats seront disponibles à partir de 2022.

- Satisfaction des jeunes ayant suivi un parcours Garantie jeunes
- Satisfaction des jeunes ayant suivi un PACEA
- Satisfaction des jeunes vis-à-vis de leur prise en charge

Ces trois indicateurs initialement envisagés par le comité d'évaluation ne sont pas disponibles, car l'information sur la satisfaction n'est pas collectée par les missions locales.

Il est à noter que des éléments complémentaires, concernant notamment l'impact de l'élargissement du dispositif sur le profil des bénéficiaires, seront rendus disponibles dans le cadre du rapport 2022 du comité d'évaluation du plan France Relance qui paraîtra au cours du second semestre dont le secrétariat est assuré conjointement par France Stratégie et l'IGF.



MESURE 3.3

Repérer, renouer le dialogue et (re)mobiliser les jeunes en risque d'exclusion pour les amener vers un parcours d'accompagnement et de formation : appels à projets et financement complémentaire pérenne des points accueil écoute jeunes et associations de prévention spécialisées

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

1,8 million de jeunes de 16 à 29 ans ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation et 500 000 d'entre eux s'exposent à un risque d'exclusion professionnelle durable.

Dans le même temps, les parcours entre dispositifs et acteurs restent encore cloisonnés et peu coordonnés, au risque de provoquer des ruptures brutales de prise en charge pour les jeunes concernés tout en complexifiant grandement l'action de toutes les institutions en charge de l'insertion des jeunes.

Contours de la mesure

Le repérage des jeunes « invisibles » constitue un élément essentiel du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) et le ministère du Travail lancera des appels à projets à hauteur de 100 millions d'euros sur le quinquennat pour y répondre.

En appui, un financement complémentaire pérenne des structures les plus à même d'effectuer ce repérage – les points accueil écoute jeunes (PAEJ) et les associations de prévention spécialisée – est indispensable. Enfin, le futur service national universel devra également permettre d'assurer cette mission.

Finalités

Objectif quantitatif : non renseigné.

Objectif final de la mesure : mieux repérer les jeunes invisibles pour améliorer/faciliter leur accès aux droits et aux dispositifs d'accompagnement

(précision faite par la DIPLP en vue du rapport 2021 – anciennement « en cours de définition »).

Budget du déploiement de la mesure

Appels à projets dans le cadre du PIC : le budget des appels à projets du PIC s'élève à 100 millions d'euros, soit 25 millions chaque année de 2019 à 2022.

PAEJ : le budget alloué s'élève à 16 millions d'euros, soit 4 millions chaque année de 2019 à 2022 (en complément des 5 millions annuels déjà versés par l'État).

Prévention spécialisée : le budget alloué s'élève à 20 millions d'euros, soit 5 millions chaque année de 2019 à 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Appels à projets dans le cadre du PIC : non renseigné.

PAEJ : en 2019, les 200 PAEJ existants seront consolidés ; en 2020, de nouveaux ouvriront. La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée.

Prévention spécialisée : non renseigné.

Administration référente

DGCS (la responsabilité doit être transférée à la Cnaf en 2021)

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure ne contient pas d'objectif quantifié mais vise à mieux repérer les jeunes invisibles pour améliorer/faciliter leur accès aux droits et aux dispositifs d'accompagnement.

À cet effet, a été lancé dans le cadre du PIC un appel à projets « Repérage et mobilisation des invisibles » pour un montant total de 100 millions d'euros. Cet appel est constitué de deux volets :

1. un volet régional, lancé en juin 2019, qui a déjà permis le déploiement de 237 projets sur tout le territoire et pour lequel une deuxième vague de sélection a été opérée en 2021 ;
2. un volet national visant à « aller vers » les publics dits « invisibles » à travers des « maraudes » dans l'espace numérique (réseaux sociaux, plateformes de jeux en ligne) lancé en 2021.

La mesure portait également sur la mise en place d'un financement pérenne des structures assurant le repérage de ces jeunes, au premier rang desquelles les points accueil écoute jeunes (PAEJ) et les associations de prévention spécialisée.

Dans cette optique, le pilotage et la gestion des PAEJ ont été transférés à la branche « Famille » à partir de l'exercice 2021. Cette reprise a conduit la Cnaf à lancer une enquête dans le courant de l'été 2021 permettant de recenser les structures reprises et leurs principales

données d'activité. Au final, 205 PAEJ ont été repris par les Caf, dont 9 PAEJ créés en 2021. La Cnaf compte financer 245 PAEJ en 2022. Un groupe de travail visant à proposer un cadre renouvelé d'agrément des projets PAEJ et à paramétrer un financement sur le modèle d'une prestation de service à la fonction devrait aboutir courant 2022 sur la diffusion d'une circulaire.

Après une hausse importante, entre 2018 et 2019, le nombre de jeunes pris en charge a légèrement baissé en 2020 pour s'établir à 55 638, notamment en raison de l'impact de la crise sanitaire. Les chiffres pour l'année 2021 ne sont pas encore disponibles.

On a également assisté à une montée progressive du nombre d'associations de prévention spécialisées soutenues dans le cadre de la Stratégie pour atteindre 30 en 2021.

En termes de financement, le budget supplémentaire versés aux PAEJ s'est établi aux alentours de 4 millions d'euros par an pour approcher les 9 millions prévus en 2021 (8,53 millions). Pour ce qui est des associations spécialisées, 4,1 millions ont été dépensés en 2021 sur les 5 millions initialement prévus. 100 millions d'euros ont été consacrés aux différents appels à projets du PIC.

Pour le suivi de la situation et des trajectoires des jeunes pris en charge dans les PAEJ, cela pourra s'effectuer à compter de 2021 pour des éléments disponibles à partir de 2022. Un suivi n'est en revanche pas envisagé dans les structures spécialisées. Pour l'appel à projets « Repérage et mobilisation des invisibles » du PIC, il s'agira de suivre les évaluations à venir.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

– PAEJ

Dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, le pilotage et la gestion des PAEJ ont été transférés à la branche « Famille » à partir de l'exercice 2021. Les fonds affectés par le ministère des Solidarités et de la Santé à ce dispositif sont également transférés au fonds national d'action sociale. Au 1^{er} janvier 2021, 205 PAEJ ont été repris par les Caf, dont 9 PAEJ créés en 2021.

Afin de définir sa doctrine de soutien aux PAEJ, la Cnaf a mobilisé un groupe de travail national composé de Caf et de gestionnaires dont la mission est de proposer un cadre renouvelé d'agrément des projets PAEJ et de paramétrer un financement sur le modèle d'une prestation de service à la fonction. Ces travaux devront aboutir courant 2022 sur la diffusion d'une circulaire.

Des éléments issus du document « Point d'étape du transfert à la branche "Famille" du pilotage et de la gestion des points d'accueil écoute jeunes » ont été utilisés pour cette fiche.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

- PIC : Appel à projets « Repérage et mobilisation des invisibles »

Sur le plan régional, après une première vague lancée en juin 2019, qui a permis le déploiement de 237 projets sur tout le territoire, une seconde a été lancée courant 2021 pour un montant de 40 millions d'euros.

Le public ciblé par la première vague est toujours prioritaire : les jeunes « invisibles » de 16-29 ans ni en emploi, ni en formation, ni en études et qui ne sont pas accompagnés par le service public de l'emploi, avec une priorité pour ceux issus des QPV et zones rurales, et pour les jeunes en situation de handicap. Au regard de l'impact de la crise sanitaire sur les jeunes, une attention particulière sera apportée au repérage des jeunes en situation de grande exclusion et au repérage des jeunes décrocheurs : l'objectif est de renforcer le repérage de ces jeunes en dehors des listes produites par l'éducation nationale afin de les mobiliser dans des solutions, qu'ils soient mineurs entre 16 et 18 ans, au titre de l'obligation de formation, ou majeurs en situation de décrochage.

Outre ces deux vagues régionales, un volet national visant à « aller vers » les publics dits « invisibles » à travers des « maraudes » dans l'espace numérique, a été également lancé en 2021.

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

- Nombre de jeunes en risque d'exclusion pris en charge par un PAEJ¹ (Cnaf) :
 - 2018 : 67 960 personnes dont 47 531 jeunes de moins de 18 ans ;
 - 2019 : 89 200 personnes dont 58 203 jeunes de moins de 18 ans ;
 - 2020 : 69 000 personnes dont 55 638 jeunes de moins de 18 ans ;
 - 2021 : *non disponible*.
- Nombre de jeunes en risque d'exclusion pris en charge par une association de prévention spécialisée :
 - ne sera pas disponible.
- Nombre d'associations de prévention spécialisée ayant reçu un financement de la Stratégie et le montant de ce financement (DIPLP) :
 - 2019 : 22 ;
 - 2020 : 27 ;

¹ En réalité, il s'agit du nombre de personnes ayant bénéficié d'un accueil individualisé (il peut s'agir de proches, pas forcément des jeunes eux-mêmes). À noter que les chiffres 2018 sont probablement sous-estimés car il s'agissait de la première année d'enquête annuelle et que certaines structures n'ont pas répondu à l'enquête nationale d'activité.

- 2021 : 30 (dont 22 au titre des conventions pauvreté avec les conseils départementaux et les métropoles et 8 dans les ZRR).
- Nombre de PAEJ financés (Cnaf) :
 - 2019 : 179 PAEJ financés ;
 - 2020 : 196 PAEJ financés ;
 - 2021 : 205 PAEJ financés (dont 9 créés au cours de l'année) ;
 - 2022 : 245 (prévisionnel).

Il convient de noter que les chiffres présentés ici correspondent aux permanences principales d'accueil des structures, alors que les PAEJ se composent dans la majorité des cas également d'antennes territorialisées et de permanences d'écoute implantées dans des locaux de partenaires.

Ainsi, à titre d'exemple, selon le recensement opéré par la Cnaf en 2021 lors du transfert du dispositif, les 196 PAEJ financés en 2020 par les DDCS se déclinaient en 905 points d'écoute (196 permanences principales, 281 antennes territorialisées et 428 permanences d'écoute).

Budget effectivement alloué / dépensé

Pas d'informations à ce jour sauf sur le fait que dans le cadre de l'appel à projet PIC, 60 millions d'euros ont été déjà investis en 2019-2020 et 40 millions le seront dans le cadre de l'appel à projets de 2021 (soit un total de 100 millions, comme initialement prévu).

– AAP PIC

Dans le cadre de l'appel à projet PIC, 60 millions d'euros ont été déjà investis en 2019-2020 et 40 millions l'ont été dans le cadre de l'appel à projets de 2021 (soit un total de 100 millions, comme initialement prévu). Nous ne disposons pas d'informations quant au volet national sur les maraudes numériques.

– PAEJ

Le budget alloué devait s'élever à 16 millions d'euros, soit 4 millions chaque année de 2019 à 2022 (en complément des 5 millions annuels déjà versés par l'État soit un total de subvention de 9 millions).

Selon nos informations, les budgets exécutés sont les suivants :

- 2019 : 8,5 millions d'euros ;
- 2020 : 8,7 millions d'euros ;
- 2021 : 8,5 millions d'euros.

– Prévention spécialisée

Le budget alloué devait s'élever à 20 millions d'euros, soit 5 millions par année de 2019 à 2022.

Selon nos informations, les budgets exécutés sont les suivants :

- 2019 : 3,9 millions d'euros ;
- 2020 : 3,3 millions d'euros ;
- 2021 : 4,1 millions d'euros.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est de repérer les jeunes proches de l'exclusion et de leur assurer un meilleur parcours d'accompagnement et de formation. Les grands objectifs visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté et de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Pour le suivi de la situation et des trajectoires des jeunes pris en charge dans les PAEJ, cela pourra s'effectuer à compter de 2021. Pas de suivi envisagé en revanche dans les structures spécialisées. Pour l'appel à projets « Repérage et mobilisation des invisibles » du PIC, il s'agira de suivre les évaluations à venir.

Indicateurs d'évaluation

- Nombre de jeunes pris en charge une association de prévention spécialisée
- Trajectoires des jeunes pris en charge dans des PEAJ
- Trajectoires des jeunes pris en charge dans des PEAJ par des associations de prévention spécialisée (formation, insertion professionnelle)

Ces indicateurs ne pourront pas être produits dans la mesure où il n'y a pas de suivi des jeunes à la suite de leur passage par un PAEJ et/ou en associations spécialisées.



MESURE 3.4

Des expérimentations dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences pour diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

1,8 million de jeunes de 16 à 29 ans ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation et 500 000 d'entre eux s'exposent à un risque d'exclusion professionnelle durable. Dans le même temps, les parcours entre dispositifs et acteurs restent encore cloisonnés et peu coordonnés, au risque de provoquer des ruptures brutales de prise en charge pour les jeunes concernés tout en complexifiant grandement l'action de toutes les institutions en charge de l'insertion des jeunes.

Contours de la mesure

Financées à travers le fonds d'investissement social par le PIC, ces expérimentations pourront privilégier l'organisation des articulations entre acteurs pour une prise de relais sans ruptures en s'appuyant sur le bilan des mesures existantes, voire en les adaptant (parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie, écoles de la deuxième chance, EPIDE, etc.). L'attribution et le fonctionnement sous de nouvelles modalités de la Garantie jeunes ainsi que le déploiement d'une dotation en capital aux jeunes seront également à même de favoriser l'autonomie et l'insertion professionnelle des jeunes concernés.

Finalités

Objectif quantitatif : non renseigné.

Objectif final de la mesure : soutenir le développement d'initiatives innovantes en matière d'« aller vers » et de « raccrochage » de jeunes « invisibles ».

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 100 millions d'euros.

Les crédits de 2019 doivent s'élever à 10 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 20, 30 et 40 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Les appels à projets « aller vers » ont été lancés au premier trimestre 2019. Les lauréats ont été annoncés à la rentrée 2019. La date de mise en place des expérimentations n'est pas renseignée.

La mesure sera effective par le biais d'appels à projets du PIC, délégués aux Direccte.

Administration référente

Haut commissariat aux compétences et à l'inclusion par l'emploi

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

Cette mesure, initialement prévue dans le cadre du Plan d'investissement des compétences, nécessitait une base législative modifiant les modalités de la Garantie jeunes. Cette base législative n'a finalement pas eu lieu.

La Garantie jeunes étant abrogée depuis le 1^{er} mars 2022 et l'introduction du Contrat d'engagement jeune, cette mesure ne sera pas mise en place.



MESURE 3.5

Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'Aide sociale à l'enfance

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Parce qu'ils sont le plus souvent victimes d'une situation familiale délicate, les jeunes protégés font face, bien davantage que les autres, à des difficultés notables dans leur accès à l'autonomie. Ils restent en effet potentiellement confrontés à une rupture brutale de leur situation lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans.

Collectivement, cette situation constitue un véritable gâchis. L'interruption brutale de tout accompagnement n'est en effet pas sans conséquences sur le parcours des jeunes concernés : 26 % des sans-domiciles fixes nés en France ont ainsi été placés dans leur enfance au titre de la protection de l'enfance. Quel sens y a-t-il alors à dépenser entre 100 et 200 euros par jour jusqu'à la majorité d'un jeune confié à l'ASE sans sécuriser ensuite sa transition vers l'âge adulte ?

Contours de la mesure

Accompagner le plus en amont possible les jeunes susceptibles d'être en situation de rupture à leur sortie des dispositifs

Il est proposé :

- en amont de la sortie, d'avancer à 16 ans l'âge de l'entretien de préparation à la sortie, d'en faire un entretien de préparation à un projet de vie autonome, d'outiller davantage les conseils départementaux pour l'entretien, de mettre en place un diagnostic commun Aide sociale à l'enfance (ASE)-mission locale.
- pour les jeunes déjà sortis d'une mesure de protection de l'enfance, de professionnaliser et renforcer financièrement les structures proposant « l'aller vers » (point accueil écoute jeunes, prévention spécialisée) et de tirer parti des opportunités offertes par les appels à projets prévus dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences.

Empêcher toute sortie sans solution en articulant les prestations offertes par les départements et les dispositifs de droit commun

Les solutions proposées à la sortie des dispositifs de protection de l'enfance aux jeunes doivent être conçues selon leurs besoins. Un jeune se destinant à un parcours d'insertion professionnelle doit pouvoir être systématiquement orienté vers la mission locale. Un jeune en parcours scolaire ou étudiant doit pouvoir bénéficier d'une place réservée en logement universitaire et d'une bourse d'études. Pour un jeune dont le parcours reste incertain enfin, un « droit de suite » permettra la poursuite de sa prise en charge au-delà de ses 18 ans, à la juste mesure de sa détresse et de ses capacités.

Conjointement à l'action des départements visant à mieux préparer la sortie des jeunes de l'Aide sociale à l'enfance et à favoriser leur insertion, l'État apportera son soutien à l'insertion des jeunes dans le cadre de sa contractualisation avec les conseils départementaux. Le soutien financier de l'État sera apporté après la définition d'un « référentiel de la sortie accompagné » et pourra viser l'accès à un accompagnement proposé par une mission locale, un appui à la poursuite d'études (accès privilégié aux bourses et résidences universitaires) ou une aide permettant l'accès à une solution de logement, en fonction des pratiques départementales concernant l'insertion des jeunes majeurs concernés par cette situation.

Finalités

Objectif quantitatif : éviter toutes les sorties sèches de l'ASE.

Objectif final de la mesure : aucune sortie sèche de l'ASE.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 48 millions d'euros, soit 12 millions chaque année de 2019 à 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure est mise en place dès 2019.

Administration référente

DGCS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure vise à éviter toute sortie « sèche » de l'ASE. L'objectif de la mesure n'est pas de proposer un prolongement systématique de la prise en charge par l'ASE, mais de soutenir les conseils départementaux afin qu'ils mettent en place :

- des partenariats renforcés avec les acteurs du territoire pour orienter plus facilement les jeunes vers les dispositifs de droit commun ;
- un accompagnement social et éducatif pour faciliter l'accès aux droits pour les jeunes.

Cependant, différentes lois relatives à l'urgence sanitaire (consacrées par la loi n° 2022-140 du 7 février 2022) ont posé le principe du maintien obligatoire de la prise en charge des jeunes majeurs anciennement confiés lorsqu'ils sont « sans solution ». De ce fait, la nature « incitative » telle qu'initialement envisagée dans la mesure a été transformée en une logique « contraignante » à l'égard des conseils départementaux.

Après une mise en place progressive, la mesure a connu en 2020 et 2021 une montée en charge rapide. Selon les chiffres de la contractualisation – dont il convient de souligner une hétérogénéité en terme de fiabilité –, 74 % des jeunes sortants de l'ASE entraînent en 2021 (sur 72 départements) dans un parcours professionnel et/ou scolaire, contre 31 % en 2019. La même tendance très positive est constatée en ce qui concerne la part des jeunes sortants pris en charge dans le dispositif (74 % en 2021, avec notamment 58 % ayant pu choisir leur « personne lien »), se voyant proposé des ressources financières (56 %) ou encore une solution en terme de logement (78 % des jeunes ayant un logement stable en 2021).

Il est à noter que depuis la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, les jeunes majeurs âgés de moins de 21 ans et les mineurs émancipés confiés à l'Aide sociale à l'enfance (ASE) avant leur majorité doivent systématiquement se voir proposer un accès au Contrat d'engagement jeune (CEJ), nouvelle modalité d'accompagnement remplaçant la Garantie jeunes depuis le 1^{er} mars 2022.

Par ailleurs, des parcours d'accompagnement CEJ « Jeunes en rupture » sont en cours de consolidation. Ces parcours ont vocation à répondre à l'ensemble des freins que rencontrent ces jeunes, en leur offrant un accompagnement global, pouvant intégrer une prise en charge sanitaire, une aide au logement ou à la mobilité, avec un référent unique et une mise en place progressive. Des appels d'offres visant à sélectionner les associations en charge de déployer cet accompagnement ont été lancés en avril 2022. Dans la mesure où ces modalités d'accompagnement correspondent plus particulièrement à leurs besoins, le volet « Jeunes en rupture » du CEJ peut être proposé en priorité aux jeunes sortants de l'ASE, dans le cadre de l'élaboration du projet pour l'autonomie du jeune dont les conditions sont en cours de définition entre l'État et les départements.

L'évaluation des effets de ces dispositifs sur les trajectoires des jeunes à 3, 6, 9 et 12 mois nécessiterait une enquête qui n'a, à notre connaissance, pas été lancée.

Le budget, initialement prévu à 48 millions d'euros, soit 12 millions d'euros par année, a été revu à 40 millions d'euros, soit 10 millions d'euros par année.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Le 14 février 2019, un document de référence sur l'accompagnement des sorties d'ASE a été remis à Christelle Dubos et Adrien Taquet, secrétaires d'État auprès de la ministre des Solidarités et de la Santé. Ils ont annoncé l'attribution automatique de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) à tous les jeunes avant leurs 18 ans, pour leur garantir une couverture santé dès leur sortie de l'Aide sociale à l'enfance.

Pour les jeunes poursuivant leurs études, des référents ASE ont été désignés dans chaque CROUS pour leur garantir leur accès optimal aux différents dispositifs offerts d'aide sociale des CROUS. Par ailleurs, la circulaire relative à l'aide sociale des CROUS pour l'année scolaire a pour la première fois établi un cadre national pour traiter de manière égalitaire les étudiants anciennement confiés à l'ASE sur l'ensemble du territoire national. Ainsi, l'accès à une aide financière équivalent à une bourse à échelon 7 est à présent systématique.

La circulaire du 21 septembre 2020 est venue confirmer la possibilité pour les mineurs étrangers accueillis par l'ASE d'obtenir de droit une autorisation provisoire de travail afin d'entrer en apprentissage ou en formation dès 16 ans.

La généralisation de l'avancée de l'entretien de préparation à la sortie, avec l'objectif d'en faire un entretien de préparation à un projet de vie autonome, a été revue. Il y avait un risque que la pression soit mise trop tôt sur les jeunes.

Enfin, la mise en œuvre de la mesure a été revue du fait des évolutions législatives. Les différentes lois relatives à l'urgence sanitaire de 2020 et 2021 ont posé le principe du maintien obligatoire de la prise en charge des jeunes majeurs anciennement confiés lorsqu'ils sont « sans solution ». Cette obligation s'est vue définitivement consacrée par la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 qui oblige les conseils départementaux à proposer un accompagnement pour les jeunes majeurs de moins de 21 ans anciennement confiés à l'ASE dès lors qu'ils ne bénéficient pas de ressources et d'un soutien familial suffisants. Ainsi, la nature même de cette mesure de la contractualisation qui se voulait « incitative » peine à trouver du sens dans un cadre légal à présent « coercitif » vis-à-vis des conseils départementaux.

– CEJ et CEJ « Jeunes en rupture »

Il est à noter que depuis la création de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, les jeunes majeurs âgés de moins de vingt et un ans et les mineurs émancipés confiés à l'Aide sociale à l'enfance avant leur majorité doivent systématiquement se voir proposer un accès au Contrat d'engagement jeune, nouvelle modalité d'accompagnement remplaçant la Garantie jeunes depuis le 1^{er} mars 2022.

Par ailleurs, des parcours d'accompagnement CEJ « Jeunes en rupture » sont en cours de consolidation. Ces parcours ont vocation à répondre à l'ensemble des freins que rencontrent ces jeunes, en leur offrant un accompagnement global, pouvant intégrer une prise en charge sanitaire, une aide au logement ou à la mobilité, avec un référent unique et une mise en place progressive.

Dans la mesure où ces modalités d'accompagnement correspondent plus particulièrement à leurs besoins, le volet « Jeunes en rupture » du CEJ peut être proposé en priorité aux jeunes sortants de l'ASE, dans le cadre de l'élaboration du projet pour l'autonomie du jeune dont les conditions sont en cours de définition entre l'État et les départements.

Une [circulaire](#) publiée le 22 avril 2022 vise à détailler la mise en œuvre du CEJ pour les jeunes en rupture dans le cadre des appels à projet régionaux qui doivent être lancés d'ici fin avril 2022 afin de sélectionner à l'été des associations qui accompagnent localement des jeunes en rupture et qui sont prêtes à proposer le Contrat d'engagement jeune, en collaboration avec les missions locales.

– Budget

La programmation budgétaire, initialement prévu à 48 millions d'euros, soit 12 millions d'euros par année, a été actualisé à 40 millions d'euros, soit 10 millions d'euros par année.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Selon une étude sur les modalités d'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE de 16 à 21 ans, commanditée dans le cadre de la mesure : en dépit de fortes disparités, la dynamique générée par le plan pauvreté semble avoir eu un impact significatif sur le développement de nouveaux outils et dispositifs, souvent en partenariat avec d'autres acteurs (27 % des départements ont décidé de développer des nouveaux dispositifs pour renforcer l'accès à l'autonomie des jeunes dans le cadre de la contractualisation du plan pauvreté).

Indicateurs de suivi de la DIPLP en valeur absolue

- Nombre de jeunes sortants de l'ASE devenus majeurs dans l'année :
 - 2019 : 20 000 ;
 - 2020 : 29 000 ;
 - 2021 : 25 000.
- Nombre de jeunes pris en charge dans le cadre du référentiel :
 - 2019 : plus de 10 000 ;
 - 2020 : 17 000 ;
 - 2021 : 13 000.

- Nombre de jeunes ayant pu choisir leur personne lien au moment de la contractualisation :
 - 2019 : 5 000 ;
 - 2020 : 10 000 ;
 - 2021 : 10 000.
- Nombre de jeunes avec un logement stable :
 - 2019 : 7 000 ;
 - 2020 : 15 000 ;
 - 2021 : 15 000.
- Nombre de jeunes ayant accès à des ressources financières :
 - 2019 : 4 700 ;
 - 2020 : 11 600 ;
 - 2021 : 12 150.
- Nombre de jeunes dans un parcours professionnel et ou scolaire :
 - 2019 : 6 200 ;
 - 2020 : 13 800 ;
 - 2021 : 13 109.

Indicateurs de suivi de la DIPLP exprimés en taux¹

- Nombre de jeunes pris en charge dans le cadre du référentiel :
 - 2019 : plus de 50 % ;
 - 2020 : 75 % (données de 75 départements prises en compte) ;
 - 2021 : 74 % (données de 72 départements).
- Nombre de jeunes ayant pu choisir leur personne lien au moment de la contractualisation :
 - 2019 : 25 % ;
 - 2020 : 55 % (données de 70 départements) ;
 - 2021 : 58 % (données de 68 départements).

¹ Les données produites par la DIPLP ont fait l'objet d'un travail de consolidation qui a abouti à ne pas conserver les données déclaratives d'une minorité de départements pour certaines mesures. Les valeurs absolues sont donc sous estimées au niveau national. Les taux permettent de corriger ce biais et sont de fait jugés par la DIPLP comme plus fiables pour estimer les évolutions des dispositifs mis en place.

- Nombre de jeunes avec un logement stable :
 - 2019 : 35 % ;
 - 2020 : 70 % (données de 80 départements) ;
 - 2021 : 78 % (données de 76 départements).
- Nombre de jeunes ayant accès à des ressources financières :
 - 2019 : 23,5 % ;
 - 2020 : 55 % (données de 75 départements) ;
 - 2021 : 56 % (données de 79 départements).

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget, initialement prévu à 48 millions d'euros, soit 12 millions d'euros par année, a été revu à 40 millions d'euros, soit 10 millions d'euros par année.

En matière d'exécution budgétaire, selon les chiffres transmis par la DIPLP :

- 2019 : 10 millions d'euros
- 2020 : 12,9 millions d'euros
- 2021 : 15,5 millions d'euros

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est la diminution du nombre de sorties sèches de l'ASE. Les grands objectifs visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté et de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

- Taux de jeunes dans un parcours professionnel et/ou scolaire à la sortie de l'Aide sociale à l'enfance :
 - 2019 : 31 % ;
 - 2020 : 67 % (données de 75 départements) ;
 - 2021 : 74 % (données de 75 départements).
- Trajectoire des jeunes ayant quitté l'ASE à 3,6 et 12 mois
- Satisfaction des jeunes concernés par la mesure.

Ces deux indicateurs ne pourront pas être produits car les conseils départementaux ne suivent pas les taux de satisfaction des jeunes et que la dernière vague d'enquête auprès des sortants de l'ASE dans le cadre du dispositif ELAP (Étude sur l'accès à l'autonomie des jeunes placés) s'est achevée en 2019.



MESURE 3.6

Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

L'insertion durable sur le marché du travail constitue le levier le plus efficace pour sortir de la pauvreté. L'ancrage dans la pauvreté est en effet d'abord lié à un éloignement du marché du travail et près de deux tiers des allocataires du RSA sont ainsi sans activité depuis deux ans ou plus. Or les politiques d'emploi et d'insertion actuelles ne sont pas à la hauteur : pour les allocataires du RSA, les garanties minimales prévues par la loi en matière d'insertion ne sont aujourd'hui pas mises en œuvre. 45 % d'entre eux ne sont pas orientés dans les six premiers mois après leur entrée dans le RSA, la moitié des allocataires orientés ailleurs qu'à Pôle emploi n'a pas de contrat d'engagement valide et le taux de retour à l'emploi des allocataires du RSA s'établit à seulement 10 % par an environ.

Contours de la mesure

Alors que la dépense moyenne d'insertion a diminué de 50 % depuis 2008, la dépense d'allocation a progressé de 80 % sur la même période. Il s'agit donc désormais de marquer un engagement accru de l'État et des collectivités dans un accompagnement associant approche sociale et insertion professionnelle : il se traduira par un cadre d'intervention renouvelé et clairement identifié pour le grand public et les bénéficiaires. La priorité donnée à cette « Garantie d'activité », portée à la fois par Pôle emploi et les conseils départementaux mais aussi d'autres structures publiques, privées, ou associatives, permettra de suivre 300 000 demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'ordre social et professionnel avec un contenu d'accompagnement densifié (coaching, accompagnement collectif, etc.) à travers des appels d'offres dédiés et une montée en charge accrue de « l'accompagnement global », porté par Pôle emploi et les conseils départementaux. La « Garantie d'activité » proposera à la fois un

accompagnement vers la reprise d'un emploi salarié mais également des actions d'accompagnement au lancement et à la reprise d'une activité indépendante.

Finalités

Objectif quantitatif : 300 000 demandeurs d'emploi accompagnés par an en 2022 (100 000 en Garantie d'activité départementale, 200 000 en accompagnement global Pôle emploi / départements).

Objectif final de la mesure : améliorer le retour à l'emploi des personnes en situation de pauvreté.

Budget du déploiement de la mesure (tel que présenté initialement)

Le budget alloué à cette mesure est de 420 millions d'euros, dont 250 millions consacrés aux appels d'offre Garantie d'activité et 170 millions aux actions Pôle emploi.

Les crédits provenant de l'État s'élèvent pour 2019 à 41 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 93, 138 et 148 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure est effective depuis 2019 et sa montée en charge progressive doit permettre d'atteindre une mise en place intégrale d'ici à 2022.

Administrations référentes

DGCS, Pôle emploi

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

L'objectif de cette mesure est qu'en 2022, 200 000 demandeurs d'emploi soient orientés vers l'accompagnement global (assuré conjointement par Pôle emploi et les départements) et 100 000 vers la Garantie d'activité départementale - GAD (assurée uniquement par les départements).

Au cours de l'année 2021, 104 014 personnes sont entrées en accompagnement global (73 573 en 2018), dont 55 648 bénéficiaires du RSA, contre 51 102 en 2018. On arrive à un total de 169 087 demandeurs d'emploi accompagnés au cours de l'année. Un chiffre qui s'approche de l'objectif fixé à 200 000 personnes accompagnés sur l'année 2022.

On compte par ailleurs 111 120 bénéficiaires du RSA orientés en 2021 vers la GAD, pour un total de 199 968 personnes accompagnées au cours de l'année (contre 127 652 en 2020). Un chiffre en nette hausse qui représente près de deux fois l'objectif de 100 000 bénéficiaires fixé pour l'année 2022.

En ce qui concerne l'évaluation, le taux d'accès à l'emploi au cours des douze mois qui suit l'entrée en accompagnement global a augmenté pour se porter en 2020 à 41,8 %, contre 34 % en 2019. La satisfaction des personnes bénéficiaires augmentant légèrement également, pour se porter à 87 % (contre 83 % en 2018). En revanche, en l'absence d'un outil informatique de suivi du côté des conseils départementaux, il est impossible d'évaluer la qualité et l'impact de l'accompagnement prodigué.

Selon nos informations, 129 millions d'euros ont été dépensés à fin 2020 sur les 250 millions budgétisés pour la période 2019-2022 (avec 100 millions prévus pour l'année 2022). Ces budgets ont conduit à ce que, pour la première fois depuis la création du RMI en 1988, les budgets départementaux consacrés à l'insertion aient augmenté.

Pour ce qui est de l'accompagnement global, il s'agit d'un cofinancement État-FSE. Sur les 170 millions d'euros budgétisés, 86 millions d'euros ont été dépensés sur la période 2018-2020.

Pour ce qui est de la GAD, les chiffres des départements remontent au compte-goutte, même s'il semblerait que l'objectif de 32 000 pour 2019 ait été dépassé (19 168 bénéficiaires confirmés par un échantillon de 55 départements).

L'évaluation sera possible sur les personnes intégrant l'accompagnement global car des chiffres sont produits par Pôle emploi (premiers résultats disponibles à partir de 2021). En l'absence d'information disponible sur les personnes en GAD, ce volet ne pourra pas être évalué.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

La mise en œuvre de la Garantie d'activité départementale (GAD), par le biais d'appels à projets, a bien été initiée en 2019.

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

- Nombre de bénéficiaires du RSA orientés (nouvelles entrées) vers la garantie d'activité dont l'accompagnement global (Indicateur de suivi de la contractualisation de la DIPLP) :
 - cumulé :
 - 2019 : 123 595 ;
 - 2020 : 134 058 (données 72 départements + Pôle emploi) ;
 - 2021 : 166 768 (données 79 départements + Pôle emploi) ;
 - côté accompagnement global (chiffres Pôle emploi) :
 - 2019 : 51 102 bénéficiaires du RSA entrés en accompagnement global ;
 - 2020 : 51 229 bénéficiaires du RSA entrés en accompagnement global ;
 - 2021 : 55 648 bénéficiaires du RSA entrés en accompagnement global ;

- côté garantie départementale :
 - 2019 : 72 493 GAD ;
 - 2020 : 82 929 GAD (données de 72 départements 2021 : 111 120 GAD – données de 79 départements).
- Nombre de DE ayant été accompagnés au cours de l'année par la garantie d'activité, dont accompagnement global + GAD (indicateur de suivi de la contractualisation de la DIPLP) :
 - cumulé :
 - 2019 : non disponible (nous ne disposons pas du nombre de personnes accompagnées en accompagnement global mais uniquement du nombre de nouvelles entrées) ;
 - 2020 : non disponible (*idem*) ;
 - 2021 : 369 055 personnes accompagnées au cours de l'année (données de 87 départements + Pôle emploi) ;
 - côté accompagnement global (chiffres Pôle emploi) :
 - 2018 : 73 573 entrées au cours de l'année ;
 - 2019 : 92 413 entrées au cours de l'année ;
 - 2020 : 90 448 entrées au cours de l'année.
 - 2021 : 104 014 entrées au cours de l'année pour un total de 169 087 demandeurs d'emploi accompagnés à un moment au cours de l'année ;
 - côté garantie départementale :
 - 2019 : 19 168 ;
 - 2020 : 127 652 (données de 78 départements) ;
 - 2021 : 199 968 (données de 87 départements).
- Nombre de personnes accompagnées par un conseiller dédié à l'accompagnement global (Indicateur de suivi de la contractualisation de la DIPLP, suivi assuré par Pôle emploi) :
 - décembre 2018 : 48,4 DE/conseiller en moyenne ;
 - décembre 2019 : 58,6 DE/ conseiller en moyenne ;
 - décembre 2020 : 57,2 DE/ conseiller en moyenne ;
 - décembre 2021 : 55 DE/ conseiller en moyenne.
- Délai moyen du démarrage de l'accompagnement global (Indicateur de suivi de la contractualisation de la DIPLP, suivi assuré par Pôle emploi) :
 - décembre 2018 : 32,6 jours ;

- décembre 2019 : 27,4 jours ;
- décembre 2020 : 23,8 jours ;
- décembre 2021 : 23,2 jours.

Budget effectivement alloué / dépensé

- Volet « Pôle emploi – Accompagnement global »

Pour l'accompagnement global, à fin décembre 2020, 1 137 conseillers sont dédiés à cet accompagnement en binôme avec les travailleurs sociaux des départements. Ces postes sont financés par le budget de Pôle emploi et les crédits européens, via le FSE.

Sur la période 2014-2020, 170 millions d'euros de crédits FSE ont été délégués à Pôle emploi pour cofinancer à hauteur de 50 % la mise en œuvre de l'Accompagnement global.

Au final pour la période 2018-2020, le montant de crédits états consommés par Pôle emploi pour le GLO (cofinancement à hauteur de 50 %) s'élève à 87 millions d'euros.

- Volet « Garantie d'activité départementale »

Dans le cadre des CALPAE (Convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi) les montants budgétisés se chiffraient à 250 millions d'euros, répartis comme suit :

- 2019 : 15 millions d'euros ;
- 2020 : 45 millions d'euros ;
- 2021 : 90 millions d'euros (engagés) ;
- 2022 : 100 millions d'euros (prévisionnel).

Selon les informations disponibles, les montants effectivement dépensés se répartissent comme suit ;

- 2019 : 14,6 millions d'euros ;
- 2020 : 37, 7 millions d'euros ;
- 2021 : 76,6 millions d'euros.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est la diminution du taux de chômage parmi les personnes en situation de pauvreté. Le grand objectif visé par la mesure est de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

L'objectif était notamment de suivre les trajectoires des bénéficiaires du RSA accompagnés dans le cadre de cette mesure. Avait notamment été identifié l'indicateur suivant :

- taux d'accès à l'emploi des personnes accompagnées à la fin de leur accompagnement, à six mois et à un an (garantie d'activité) : non disponible.
- taux d'accès à l'emploi au cours des douze mois qui suit l'entrée en accompagnement global (Pôle emploi) :
 - pour les DE entrés en accompagnement au cours du T4 2019 : 34,0 % ;
 - pour les DE entrés en accompagnement au cours du T4 2020 : 41,8 %.
- satisfaction des personnes accompagnées sur les mesures mises en place (Pôle emploi) :
 - 2018 : 83 % ;
 - 2019 : 85 % ;
 - 2020 : 84,8 % ;
 - 2021 : 87,5 %.

Les deux indicateurs supra sont produits côté Pôle emploi pour l'accompagnement global mais ne concernent pas uniquement des bénéficiaires du RSA. En revanche, ces informations ne sont pas collectées côté Garantie d'activité départementale en l'absence d'outil informatique et d'indicateur fixé nationalement sur ce sujet.

Synthèse du rapport de la Cour des comptes sur le RSA

La Cour des comptes a publié en janvier 2022 un rapport d'évaluation du Revenu du Solidarité active (RSA). Il s'inscrit dans les réflexions initiées depuis 2018 par la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Cette évaluation s'appuie d'une part sur l'exploitation quantitative de bases de données nationales et locales, avec un focus approfondi sur neuf territoires, complétée par deux études qualitatives : une analyse des droits connexes et un sondage réalisé auprès d'un échantillon représentatif de bénéficiaires et d'anciens bénéficiaires du RSA.

Ce rapport s'avère précieux car il réactualise les connaissances sur le dispositif et son déploiement. Aucune étude d'ampleur n'a été réalisée sur le RSA depuis l'évaluation produite lors de son lancement en 2011. Cependant, s'il permet de mettre en perspective notamment le sujet de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, ce rapport ne peut être considéré comme une évaluation des mesures mises en place dans le cadre de la Stratégie (c'est-à-dire depuis le lancement de la démarche SPIE) car les données collectées pour sa rédaction s'arrêtent fin 2019.

Objectifs et questions évaluatives

Le RSA concerne près de deux millions de foyers et bénéficie à plus de quatre millions de personnes, pour une dépense annuelle de 15 milliards d'euros en 2019. Le RSA suit une logique de « droits et devoirs », par laquelle, en contrepartie de

l'accompagnement et de l'aide monétaire perçue, le bénéficiaire s'engage à réaliser des démarches en vue de son insertion sociale et professionnelle.

Le RSA poursuit trois objectifs :

- assurer aux bénéficiaires des moyens convenables d'existence afin de lutter contre la pauvreté ;
- encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle ;
- aider à l'insertion sociale des bénéficiaires.

Au regard de ces trois objectifs, le rapport de la Cour des comptes répond aux quatre questions évaluatives suivantes :

- Le RSA bénéficie-t-il effectivement aux personnes auxquelles il est destiné ?
- Dans quelle mesure le RSA permet-il de sortir de la pauvreté ?
- Dans quelle mesure le RSA facilite-t-il l'accès à l'emploi ?
- L'accompagnement est-il réel et efficace ?

Le RSA bénéficie-t-il aux personnes auxquelles il est destiné ?

Le RSA est un dispositif de droit commun qui s'adresse à l'ensemble de la population. La Cour des comptes ne se prononce pas sur l'extension possible du RSA aux jeunes de moins de 25 ans. Le non-recours au RSA est estimé à 30 % de la population cible, d'après une étude de 2011. De plus, 60 % des bénéficiaires soumis aux « droits et devoirs » n'ont pas de contrat d'engagement, et seulement 20 % ont été effectivement orientés vers un organisme d'accompagnement. Le RSA bénéficie donc insuffisamment aux personnes auxquelles il est destiné.

Dans quelle mesure le RSA permet-il de sortir de la pauvreté ?

Le RSA ne permet pas à lui seul de sortir de la pauvreté puisque 65 % des bénéficiaires vivent sous le seuil de pauvreté. Toutefois, le RSA protège de la grande pauvreté, définie au seuil de 40 % du revenu médian. En effet, seuls 16 % des bénéficiaires du RSA vivent sous ce seuil. Le RSA réduit donc l'intensité de la pauvreté. De plus, il incite à l'activité professionnelle dans presque toutes les situations, ce qui permet de sortir de la pauvreté.

Dans quelle mesure le RSA facilite-t-il l'accès à l'emploi ?

Le mécanisme d'intéressement du RSA, repris et amplifié par la prime d'activité, « a augmenté le niveau d'incitation monétaire à l'activité professionnelle ». Le RSA a donc rempli l'objectif qui lui était fixé de supprimer les trappes à inactivité dans presque toutes les configurations familiales. L'accès effectif des bénéficiaires du RSA à l'emploi reste toutefois difficile, avec un taux de retour à l'emploi de 3,9 % en 2019 (contre 8,2 % en moyenne pour les demandeurs d'emploi). Les sorties en emploi des bénéficiaires du RSA sont également plus précaires que les non-bénéficiaires, avec des alternances entre emploi et chômage.

L'accompagnement est-il réel et efficace ?

L'accompagnement répond à l'objectif d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA. Il est partagé entre de multiples organismes. Son suivi est difficile en raison des carences des systèmes d'information. L'orientation vers un organisme d'accompagnement dysfonctionne car elle n'est pas réalisée pour 18 % des bénéficiaires. De plus, le délai d'orientation – plus de trois mois en moyenne – est largement supérieur à l'objectif fixé par la loi (deux mois) et la Stratégie (un mois). La qualité de l'accompagnement est difficile à apprécier mais des différences majeures entre les territoires sont constatées. Les faiblesses de l'accompagnement nuisent aux perspectives d'insertion et à l'accès à l'emploi des bénéficiaires.

L'accompagnement social assuré par les départements connaît des lacunes : seule la moitié des bénéficiaires orientés vers l'accompagnement social disposent d'un contrat d'engagement réciproque (CER), dans lequel le nombre d'actions proposées est faible et les actions peu tangibles. Le manque d'intensité de l'accompagnement est donc souligné et la contractualisation est souvent uniquement formelle.

L'accompagnement professionnel réalisé par Pôle emploi est plus structuré mais le contenu réel de l'accompagnement est mitigé : les moyens mis en place sont peu différenciés de l'accompagnement de droit commun et les droits et devoirs attachés au RSA ne sont pas suivis.

L'accompagnement global (mesure 3.6) mis en place en partenariat avec les départements permet de densifier l'accompagnement et à un impact positif sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA, bien qu'il ne bénéficie qu'à une part minime des bénéficiaires (69 000 personnes, soit 4 % des bénéficiaires en 2019). L'objectif quantitatif visé par l'accompagnement global était de 200 000 personnes en 2022.

Recommandations

Fortes des conclusions précédentes, la Cour des comptes formule dix-sept recommandations à destination des différents acteurs du RSA (État, départements, Cnaf, CCMSA, Pôle emploi...), qui s'articulent autour de trois orientations générales :

- augmenter la couverture de la population cible, en engageant notamment une expérimentation pour automatiser la notification d'éligibilité au RSA ;
- mettre pleinement en application la logique des droits et devoirs réciproques, à travers le renforcement des droits et un suivi réel des obligations ;
- responsabiliser les départements de manière accrue et réformer le financement du RSA.



MESURE 3.7

100 000 salariés supplémentaires accueillis dans le secteur de l'insertion par l'activité économique pour favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus fragiles

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

L'insertion durable sur le marché du travail constitue le premier gage de sortie de la pauvreté. L'ancrage dans la pauvreté est en effet d'abord lié à un éloignement du marché du travail et près de deux tiers des allocataires du RSA sont sans activité depuis deux ans ou plus. Or les politiques d'emploi et d'insertion actuelles ne sont pas à la hauteur : pour les allocataires du RSA, les garanties minimales prévues par la loi en matière d'insertion ne sont aujourd'hui pas mises en œuvre. 45 % d'entre eux ne sont pas orientés dans les six premiers mois, la moitié des allocataires orientés ailleurs qu'à Pôle emploi n'a pas de contrat d'engagement valide et le taux de retour à l'emploi des allocataires du RSA s'établit à seulement 10 % par an environ.

Contours de la mesure

L'ambition d'une émancipation sociale par l'emploi doit se décliner y compris pour les publics très éloignés de l'emploi. Ainsi, une hausse de 25 % du nombre d'aides aux postes accordées à l'insertion par l'activité économique (IAE) et la formation des salariés de ce secteur par la mobilisation du plan d'investissement dans les compétences (PIC) favoriseront ces solutions d'inclusion pour les plus fragiles.

Finalités

Objectif quantitatif : 5 000 aides aux postes par an et 100 000 salariés supplémentaires dans l'IAE.

Objectif final de la mesure : améliorer le retour à l'emploi des personnes en situation de pauvreté.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 795 millions d'euros, dont 555 millions d'euros pour l'IAE et 240 millions d'euros pour le PIC formation IAE.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 95 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 130, 240 et 330 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Mise en place de la mesure dès 2019. La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée.

Administration référente

DGEFP

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

L'objectif est d'augmenter de 100 000 personnes le nombre de salariés en IAE pour atteindre l'objectif de 240 000 salariés en 2022. La mesure prévoyait également 5 000 aides aux postes mais la DIPLP a indiqué que cet objectif était rendu caduque par le Pacte ambition sur l'IAE. Au 31 décembre 2021, 141 858 salariés sont accueillis dans le secteur de l'IAE contre 132 532 au 31 décembre 2018 au lancement de la Stratégie (et 140 555 en 2017). Cela constitue une stagnation au regard des objectifs initiaux, qui avaient été réitérés lors du plan « France Relance » en 2020. Cette stagnation en stock s'accompagne d'une augmentation des flux entrants et sortants dans l'IAE. On enregistre en effet 312 000 d'entrées (nouveaux contrats ou renouvellements) en IAE en 2021, soit une hausse sensible en comparaison des chiffres enregistrés entre 2018 et 2020 (compris entre 260 et 270 000). Cela s'explique en grande partie par une réduction de la durée des contrats en IAE.

Il est à noter également qu'au cours de la période on a vu se développer plusieurs initiatives, notamment dans le cadre de « France Relance », destinées à consolider les entreprises sociales inclusives et à accompagner la transformation du secteur, qui a été touché de plein fouet par la crise. On constate d'ailleurs un accroissement du nombre de structures permettant de passer de 3 800 structures en janvier 2017 à 4 250 en décembre 2021 (soit 450 SIAE créés ou en cours de création).

Deux appels à projets dotés de 190 millions d'euros ont également été mis en place en 2021 :

- le premier, doté de 40 millions d'euros avec l'objectif de sélectionner des opérateurs nationaux d'accompagnement d'individus en difficulté dans leurs projets de création / reprise d'entreprise avec un objectif d'accompagner 40 000 projets d'insertion par le travail indépendant dont 13 200 ont été réalisés en 2021 ;

- le second, doté de 150 millions d’euros avec l’objectif de créer 30 000 emplois supplémentaires (dont au moins 10 000 en 2021) en visant tout particulièrement des publics et des territoires spécifiques.

En termes de budget, nous ne disposons que de l’enveloppe globale consacrée à l’IAE qui s’élève en 2021 à 1 134 millions d’euros, en constante augmentation depuis 2018 (811 millions d’euros).

En termes d’insertion professionnelle des personnes en IAE (à six mois), les chiffres se situent à 39,8 % en 2019, contre 38,5 % en 2018. Des éléments d’évaluation plus conséquents seront rendus disponibles courant 2022 par l’intermédiaire d’une série d’études sur les trajectoires des salariées en IAE produite par la Dares.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

- Pacte d’Ambition pour l’IAE

Thibaut Guilluy, président du Conseil de l’inclusion dans l’emploi, a remis le 10 septembre 2019 le rapport *Pacte d’ambition pour l’IAE – Permettre à chacun de trouver sa place* à la ministre du Travail, Muriel Pénicaud, en présence du président de la République.

Au terme d’une concertation de plus de six mois avec l’ensemble du secteur et des parties prenantes, ce Pacte propose 30 mesures pour développer l’insertion par l’activité économique (IAE), dont l’augmentation des moyens alloués au Fonds départemental d’insertion qui deviendrait le Fonds de développement de l’inclusion pour accompagner le changement d’échelle de l’IAE.

Ces 30 mesures s’articulent autour de cinq engagements majeurs et reposent sur :

1. accompagner chaque personne selon ses besoins ;
2. innover et libérer le potentiel de création d’emplois des entreprises sociales inclusives ;
3. rallier toutes les entreprises et tous les acteurs publics à la cause de l’inclusion ;
4. agir ensemble sur tous les territoires ;
5. simplifier, digitaliser et co-construire en confiance.

Selon l’Avisé¹, les mesures du pacte sont hétérogènes dans leur contenu et leur niveau d’application. Certaines d’entre elles doivent être encore précisées pour être mises en œuvre, d’autres peuvent être travaillées dès aujourd’hui mais toutes reposent sur une **responsabilité**

¹ Créée en 2002 par la Caisse des dépôts et des grands acteurs de l’économie sociale, l’Avisé agit pour accroître le nombre et la performance des entreprises d’économie sociale et solidaire créatrices d’emplois et d’activités nouvelles.

partagée entre les différents acteurs impliqués (structures, réseaux, services déconcentrés, régions, départements, entreprises, etc.). Un comité de suivi du Pacte, conçu autour d'une logique de co-construction avec les acteurs, est prévu pour accompagner la phase d'application. Mais nous ne disposons pas de plus d'information sur sa mise en place.

La loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée » accompagnera la transformation du secteur et contribuera à l'entrée en vigueur de mesures structurantes du Pacte d'ambition pour l'IAE, en particulier la réforme de l'agrément.

Prévue à l'article 1^{er} de la loi, la réforme de l'agrément, prévue par le Pacte d'ambition pour l'IAE, poursuit trois objectifs :

- **identifier plus largement les publics cibles de l'IAE** en renforçant l'identification de l'offre d'insertion auprès des orienteurs et prescripteurs ;
- **fluidifier l'entrée en parcours IAE** en élargissant la liste des prescripteurs habilités et en ouvrant le droit à l'auto-prescription par les SIAE pour un recrutement direct des candidats éligibles ;
- **simplifier la procédure administrative** en dématérialisant la procédure et en connectant la plateforme de l'inclusion et l'Extranet IAE 2.0, conformément au principe du « dites-le nous une fois ».

Un appel à projets « [Inclusion par le travail indépendant des personnes en difficulté d'accès à l'emploi](#) » doté de 40 millions d'euros et mis en place au cours du 2^e trimestre 2021 a conduit à sélectionner 7 opérateurs nationaux, afin d'accompagner des individus en difficulté dans leurs projets de création / reprise d'entreprise (avec un objectif d'accompagner 40 000 projets d'insertion par le travail indépendant dont 13 200 ont été réalisés en 2021).

L'appel à projet « [Fonds de Développement de l'Inclusion au service de la relance inclusive et de la croissance de l'IAE 2021](#) », doté de 150 millions d'euros a également été mis en place, dans l'objectif de créer 30 000 emplois supplémentaires (dont au moins 10 000 en 2021). Par ses dispositions, l'appel à projet, visait tout particulièrement des publics cibles (jeunes, femmes, seniors, bénéficiaires de minima sociaux) et les projets situés dans les Zones de revitalisation rurale (ZRR), Quartiers politiques de la ville (QPV), territoires ultramarins et zones blanches.

Les premiers éléments disponibles semblent indiquer :

- une stabilité des bénéficiaires de minima sociaux (50 %) et du nombre de personnes de faible niveau de qualification (80 % niveau CAP-BEP ou infra) ;
- une hausse des projets implantés en QPV (45 % contre 23 % dans le réseau actuel) ;
- un taux de 28 % de projet en ZRR ;

- un repositionnement sur certaines filières porteuses : 23 % des projets dans le secteur numérique (élément également ciblé dans l'AAP).
- Plan de relance et plan « #1 jeune, 1 solution »

En outre, afin de sécuriser les parcours des salariés en insertion, l'ordonnance n° 2020-1639 du 21 décembre 2020 portant sur les mesures d'urgence en matière d'activité partielle permet le renouvellement et la prolongation jusqu'à 36 mois des CDDI (CDD d'Insertion) et des contrats de mission d'insertion des ETTI. L'objectif de cette mesure est de maintenir une souplesse dans le contexte de la crise sanitaire pour tenir compte des interruptions de parcours ayant empêché le salarié de tirer pleinement le bénéfice de son contrat et de sécuriser plus longtemps dans l'emploi des salariés en IAE. Cette possibilité est également ouverte aux salariés en PEC ainsi qu'aux salariés en CDD Tremplin en entreprise adaptée.

Pour soutenir les 5 000 structures et leurs 200 000 salariés, et accompagner la transformation du secteur, outre les mesures de droit commun, l'État a mis en place un dispositif d'aides de 300 millions d'euros visant les structures de l'insertion par l'activité économique et les entreprises adaptées avec trois objectifs :

- consolider les entreprises sociales inclusives, par un soutien économique rapide en couvrant une part des pertes d'exploitation générées par la crise et des surcoûts liés au maintien d'activité durant la période du confinement ;
- accompagner la transformation du secteur en aidant les structures à se repositionner dans un contexte économique bouleversé. Les aides seront basées sur les projets présentés dans le cadre d'un appel à projet lancé en septembre ;
- ces aides sont complémentaires des mesures déjà existantes, notamment celles liées à l'activité partielle. En plus d'atténuer à court-terme l'impact de la crise, il s'agit aussi de préserver les objectifs de croissance du secteur et offrir des opportunités d'insertion aux personnes qui en ont le plus besoin.

Le plan visait à réaffirmer l'objectif de 240 000 places en IAE en 2022 et ambitionne qu'au 31 décembre 2021, 35 000 jeunes auront bénéficié d'un parcours en IAE au cours de l'année 2021 dans le cadre du plan « #1 jeune, 1 solution ».

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation :

- Nombre d'aides aux postes créées
- Nombre de salariés supplémentaires dans l'IAE

Le comité a décidé de ne pas suivre ces deux indicateurs initialement envisagés, et de privilégier plutôt l'indicateur suivant, plus pertinent pour le suivi de la mesure (l'objectif de la mesure étant d'atteindre 240 000 salariés en IAE).

- Nombre de salariés en IAE au 31 décembre (Dares) :
 - 2017 : 140 555 ;
 - 2018 : 132 532 ;
 - 2019 : 134 711 (révisé) ;
 - 2020 : 135 891 ;
 - 2021 : 141 858.
- Nombre d'entrées en IAE (Dares) :
 - 2018 : 262 000 ;
 - 2019 : 269 900 ;
 - 2020 : 266 400 ;
 - 2021 : 312 200.

Budget effectivement alloué / dépensé

Nous ne disposons que de l'enveloppe globale de l'IAE effectivement dépensée chaque année, qui ne correspond donc pas uniquement à la mesure de la Stratégie.

- 2018 : 811 200 083 euros ;
- 2019 : 889 781 243 euros ;
- 2020 : 1 003 157 189 euros ;
- 2021 : 1 134 169 305 euros.

Nous ne disposons pas d'informations quant aux montants dépensés dans le cadre du programme PIC Formation IAE.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est le retour durable à l'emploi des personnes en situation de pauvreté. Le grand objectif visé par la mesure est de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Indicateurs d'évaluation

- Taux d'insertion professionnelle des personnes en IAE (à six mois) :
 - 2019 : 38,50 % ;
 - 2020 : 39,80 % ;
 - 2021 : *non disponible*
- Satisfaction des personnes ayant bénéficié de formations dans le cadre de l'IAE :
 - 2019 : 85,70 % (révisé par rapport à la précédente version) ;

- 2020 : 86,40 % ;
- 2021 : *non disponible*.

Le comité souhaiterait également s'appuyer sur les trajectoires des personnes ayant bénéficié de l'IAE (donnée d'enquête à paraître) mais cet indicateur n'est pas encore disponible.

Il est à noter que la Dares publiera au cours de l'année 2022 une série d'études portant sur l'IAE (accompagnement et formation, insertion professionnelle à la sortie, trajectoires des jeunes en ayant bénéficié), reposant sur des données d'enquêtes collectées à partir de 2020. Ces études ont vocation à alimenter l'évaluation de la mesure.



MESURE 3.8

Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertion : renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée avec les départements de réaliser sous un mois l'instruction de la demande et l'orientation de tout nouveau bénéficiaire

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

L'insertion durable sur le marché du travail constitue le premier gage de sortie de la pauvreté. L'ancrage dans la pauvreté est en effet d'abord lié à un éloignement du marché du travail et près de deux tiers des allocataires du RSA sont ainsi sans activité depuis deux ans ou plus. Or les politiques d'emploi et d'insertion actuelles ne sont pas à la hauteur : pour les allocataires du RSA, les garanties minimales prévues par la loi en matière d'insertion ne sont aujourd'hui pas mises en œuvre. 45 % d'entre eux ne sont pas orientés dans les six premiers mois, la moitié des allocataires orientés ailleurs qu'à Pôle emploi n'a pas de contrat d'engagement valide et le taux de retour à l'emploi des allocataires du RSA s'établit à seulement 10 % par an environ.

Contours de la mesure

Dans un contexte de reprise de l'emploi et en cohérence avec la réforme de l'obligation de recherche d'emploi, il s'agit de renforcer le caractère effectif de la portée des « droits et devoirs » pour la puissance publique comme pour les bénéficiaires du RSA à travers :

- une orientation réelle et adaptée pour l'ensemble des allocataires du RSA, la plus rapide possible, dans un délai d'un mois au plus et en homogénéisant le recueil des données socioprofessionnelles, en proposant de nouveaux algorithmes d'orientation et en couplant au maximum l'instruction de la demande et son orientation ;
- un renforcement de la portée des contrats d'engagements réciproques tant sur les modalités d'accompagnement, en s'assurant de rencontres régulières entre

le bénéficiaire et son référent afin de ne pas le laisser sans accompagnement et en permettant à l'allocataire d'évaluer la qualité de son accompagnement, que sur leur contenu – pour que ceux-ci prévoient dans tous les cas une rubrique relative à l'activité.

- un raccourcissement et une simplification de la mise en œuvre du mécanisme de sanction pour non-respect des obligations contractuelles et la possibilité pour les Caf de sanctionner directement les fraudes qu'elles identifient dans le cadre de leurs opérations routinières de contrôle (fraude aux ressources, dissimulation de concubinage).

Finalités

Objectif quantitatif : orientation en un mois après la demande de RSA et signature d'un contrat d'engagement pour 100 % des allocataires le mois suivant l'orientation.

Objectif final de la mesure : améliorer le retour à l'emploi des allocataires du RSA.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 30 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 15 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient de 15 millions en 2020.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure est mise en place dès 2019, dans le cadre d'une contractualisation avec les départements.

Administration référente

DGCS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure vise deux objectifs. Le premier est l'orientation de tous les bénéficiaires du RSA en un mois, à compter de la notification de l'entrée dans le RSA au conseil départemental par la Caf. Le deuxième est la signature d'un contrat d'engagement pour 100 % des allocataires le mois suivant l'orientation.

En 2021, un peu plus de la moitié des nouveaux entrants (56 %) sont orientés en moins d'un mois (données de 91 départements), contre 45 % en 2019. 152 546 nouveaux entrants dans le RSA en 2021 ont bénéficié d'un rendez-vous individuel d'accompagnement et parmi eux, 59 % l'ont eu en moins de deux semaines. Au cours de l'année 2021, 157 898 nouveaux bénéficiaires ont signé un contrat d'engagement réciproque (CER). Parmi eux, 64 % l'avaient signé dans les deux mois (contre 22 % en 2019). Cependant, il faut souligner le

manque de fiabilité et le caractère partiel des indicateurs produits dans le cadre des CALPAE, qui compliquent l'interprétation des chiffres disponibles.

Cette mesure est directement liée à la création d'un Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), qui vise la création d'une offre de service universelle sur l'ensemble du territoire national. L'édification de ce SPIE passe par le recours à des expérimentations territoriales qui visent à tester la mise en œuvre des recommandations issues d'une concertation et des enseignements au fil de l'eau. Après la première vague de 14 expérimentations territoriales au printemps 2020, ce sont respectivement 31 et 34 nouveaux territoires qui se sont lancés en avril 2021 et février 2022 dans la démarche. 80 % du territoire national est désormais engagé dans la dynamique de mise en place d'un SPIE.

Outre ces expérimentations territoriales, une série de services numériques ont été lancés dans le but de mieux partager les données entre acteurs (« data.insertion »), de faciliter l'action des professionnels de l'accompagnement ainsi que le parcours des bénéficiaires (« DORA », « RDV-Insertion », « Immersion facilité » et le « Carnet de bord »). La création de ces services numériques partagés vise également à unifier les pratiques d'accompagnement entre les conseils départementaux et à mieux articuler leur action avec celles des acteurs partenaires (SPE, associations, etc.). S'il est difficile aujourd'hui de dresser un bilan du SPIE, qui en est encore à ses balbutiements, on peut souligner que les dynamiques de transformation des pratiques comme d'évolution des outils numériques constituent des avancées de long terme auxquelles la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté aura contribué.

Des éléments d'évaluation de la mesure seront rendus disponibles avec l'introduction de la nouvelle base de données RI-insertion (remontées individuelles sur l'insertion), qui devrait être opérationnelle courant 2022. Outre des informations plus fines sur les bénéficiaires et leurs parcours d'accompagnement, cette base permettra dans un second temps de constituer un panel longitudinal sur les parcours d'insertion des bénéficiaires du RSA afin d'en analyser les trajectoires.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

La DGCS a précisé que l'objectif n'était pas « l'orientation en un mois après la demande de RSA » mais celle « en un mois à compter de la notification de l'entrée dans le RSA au conseil départemental par la Caf ».

Plusieurs mesures portées par l'État visent à faciliter l'accès à l'offre d'accompagnement social et professionnel, en particulier pour les bénéficiaires du RSA :

- depuis le décret du 30 avril 2021, les conseils départementaux et les structures délégataires peuvent prescrire des périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP) qui permettent de faire découvrir un métier ou faire émerger un projet. Un outil

numérique « immersion facilitée » est développé pour faciliter l'accès aux PMSMP (annuaire d'entreprises accueillantes ou susceptibles d'accueillir des personnes en PMSMP, possibilité de prescrire via l'outil) ;

- depuis juin 2021, les conseils départementaux volontaires ont la possibilité de positionner des actions de formation via Ouiform, qui vise à simplifier l'accès aux formations pour les demandeurs d'emploi en permettant aux professionnels de disposer d'une vision commune et en temps réel sur les offres de formation, des places disponibles et du suivi de formation des bénéficiaires ;
- DORA est un nouveau service numérique développé par l'État, dédié au référencement de l'offre d'insertion sociale et professionnelle sur les territoires. Les équipes de DORA travaillent en collaboration avec data.gouv pour constituer un patrimoine commun de l'offre d'insertion en open data. L'objectif étant de consolider une base de données commune accessible à l'ensemble des acteurs de l'inclusion ;
- la réforme de l'insertion par l'activité économique (IAE) élargie la liste des prescripteurs au-delà du SPE.

Enfin dans le cadre des Convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi – CALPAE, l'état a créé une dotation pour 2022 visant à la modernisation des SI des conseils départementaux. Cette dotation, pouvant aller jusqu'à 100 000 euros sur les crédits des actions socles insertion peut financer :

- l'intégration des services portés par l'État (Beta.gouv) aux systèmes d'information des conseils départementaux (RDV Insertion, carnet de bord, Dora et immersion facilitée) ;
- l'utilisation et les échanges de données sur les allocataires du RSA entre les principaux acteurs concernés (Pôle emploi, Caf, CD, CCAS, autres opérateurs d'accompagnement) afin de coordonner les interventions et garantir des « parcours sans rupture » (programme « Dites-le nous une fois ») ;
- le suivi d'indicateurs sur la qualité des parcours et les délais de prise en charge afin d'être en mesure de proposer un démarrage plus rapide de l'accompagnement.

Ce travail engagé sur l'amélioration des parcours des allocataires du RSA et la sécurisation de leur suivi au moyen d'outils informatiques dédiés a constitué un objectif partagé de l'État, de ses opérateurs comme des départements. Les dynamiques de transformation des pratiques comme d'évolution des outils numériques constituent des évolutions de long terme auxquelles la Stratégie, via l'introduction du SPIE, aura contribué.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Lancée en septembre 2019 à un double niveau, national et territorial, la concertation sur le service public de l'insertion et de l'emploi a porté sur plusieurs thématiques qui ont été

abordées dans le cadre d'ateliers régionaux : constats et objectifs, parcours de l'allocataire et offre de service.

Le rapport issu de la concertation a été publié en 2020. À la suite de ce rapport, et de quatorze premières expérimentations menées concomitamment en 2020, deux vagues d'appels à manifestation d'intérêt ont été lancées, en 2021 et 2022, permettant au total que 79 porteurs de projets s'engagent dans une démarche de mise en place d'un Service public de l'insertion et de l'emploi sur leurs territoires.

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

- Nombre de nouveaux entrants (RSA) :
 - 2019 : 284 084 (données de 68 départements) ;
 - 2020 : 663 148 (données de 91 départements) ;
 - 2021 : 476 841 (données de 91 départements).
- Nombre de nouveaux entrants orientés en un mois et moins à compter de la notification de l'entrée dans le RSA au conseil départemental par la Caf :
 - 2019 : 109 568 (données de 51 départements) soit 45 % ;
 - 2020 : 275 041 (données de 74 départements prises en compte, représentant un total de 541 614 nouveaux entrants) soit un taux de 51 % ;
 - 2021 : 233 026 (données de 80 départements prises en compte représentant un total de 412 733 nouveaux entrants) soit un taux de 56 %.
- Nombre total de premiers RDV d'accompagnement fixés (hors PE)¹ :
 - 2019 : 113 319 (réponses de 45 départements) ;
 - 2020 : 182 107 (réponses de 57 départements) ;
 - 2021 : 152 546 (réponses de 72 départements).
- Nombre de premiers RDV fixés dans un délai de moins de deux semaines après la date de notification de l'orientation :
 - 2019 : 14 195 (réponses de 37 départements) soit 19 % de ceux ayant un RDV ;
 - 2020 : 88 034 (réponse de 51 départements comptabilisant un nombre de 172 689 premiers RDV fixés) soit un taux de 51 % de ceux ayant un RDV ;
 - 2021 : 78 105 (réponses de 65 départements comptabilisant un nombre de 132 734 premiers RDV fixés) soit un taux de 59 % de ceux ayant eu un RDV).

¹ Il est préférable de ne pas exprimer ce chiffre en taux car cela supposerait d'avoir le nombre de personnes orientées vers l'accompagnement hors PE en dénominateur. Or, cette information n'est pas disponible pour un nombre suffisant de départements.

- Nombre total de premiers contrats d'engagements (CER)¹
 - 2019 : 88 424 (réponses de 54 départements) ;
 - 2020 : 156 350 (réponses de 74 départements) ;
 - 2021 : 157 898 (réponses de 80 départements).
- Nombre de premiers contrats d'engagement signés dans les deux mois suivant la date de notification de l'orientation :
 - 2019 : 45 967 (réponses de 49 départements) soit 22 % de ceux ayant signé un CER ;
 - 2020 : 879 735 (réponses de 68 départements comptabilisant 151 885 premiers CER) soit 58 % de ceux ayant signé un CER ;
 - 2021 : 90 248 (réponses de 72 départements comptabilisant 141 769 CER), soit 64 % de ceux ayant signé un CER.
- Délai moyen au cours de l'année (en jours) entre la date d'entrée dans le RSA et la date de primo-orientation, pour les personnes entrées dans le RSA au cours de l'année primo-orientées au 31 décembre de l'année (données OARSA) :
 - 2017 : 94 jours ;
 - 2018 : 97 jours ;
 - 2019 : 95 jours ;
 - 2020 : 95 jours.
- Délai moyen au cours de l'année (en jours) entre la date de primo-orientation et la date de signature du primo-CER, pour les personnes entrées dans le RSA au cours de l'année primo-orientées vers un organisme autre que Pôle emploi et ayant un primo-CER au 31 décembre de l'année (données OARSA) :
 - 2017 : 58 jours ;
 - 2018 : 57 jours ;
 - 2019 : 53 jours ;
 - 2020 : 51 jours.

Budget effectivement alloué / dépensé

Selon les informations disponibles, 30 millions d'euros ont été alloués à cette mesure. Nous ne disposons pas d'informations quant aux budgets effectivement dépensés.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité, l'objectif visé est de favoriser un retour à l'emploi plus rapide. Le grand objectif visé par la mesure est de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

¹ De même, il est ici préférable de ne pas exprimer ces chiffres en taux car le dénominateur correspondrait alors à l'ensemble des nouveaux entrants alors que certains sont orientés vers PE et ne peuvent donc signer de CER mais un PPAE. En fonction des départements, le pourcentage d'orientés vers PE peut varier du simple au double.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

– Création de la base RI-Insertion

Des données plus précises et détaillées seront rendues disponibles via l'introduction des RI-insertion (remontées individuelles sur l'insertion). Exhaustive et annuelle, cette base permettra de produire des résultats réguliers à l'échelle nationale, comme territoriale. Ce projet est lancé par la Drees en 2019, en vue d'une collecte au quatrième trimestre 2021 et d'une première mise à disposition de la base mi-2022.

Dans un premier temps, les RI-insertion permettront de faire une photographie à une date donnée des parcours d'insertion des bénéficiaires du RSA. Par rapport aux données agrégées nationales existantes sur le sujet (l'enquête OARSA, collectée chaque année par la Drees), les RI-insertion permettront d'étudier avec plus de richesse les caractéristiques des bénéficiaires, de s'assurer d'une meilleure harmonisation entre territoires d'un certain nombre de concepts (classification des organismes et des actions, mesure des délais, etc.) mais aussi de calculer un certain nombre de nouveaux indicateurs impossibles à calculer pour l'instant. Certains de ces indicateurs serviront au suivi de la contractualisation État-départements dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et du SPIE.

Dans un deuxième temps, les RI-insertion permettront de constituer un panel longitudinal sur les parcours d'insertion des bénéficiaires du RSA afin d'en analyser les trajectoires.

Dans un troisième temps, pour la partie de champ commune aux deux sources (actuellement environ 1/14^e des bénéficiaires de minima sociaux), ces données seront appariées avec l'échantillon national interrégimes d'allocataires de compléments de revenus d'activité et de minima sociaux (ENIACRAMS), notamment afin de lier les trajectoires d'insertion des bénéficiaires à leurs trajectoires relatives aux minima sociaux, aux allocations chômage, à l'emploi et plus particulièrement au retour à l'emploi.

Indicateurs d'évaluation

– Durée de l'accompagnement des allocataires du RSA vers la reprise d'emploi

Cet indicateur sera disponible une fois la base constituée.



MESURE 3.9

Essaimer les expérimentations évaluées positivement pour les personnes les plus fragiles pour 70 millions d'euros : « Territoires zéro chômeur de longue durée », Convergence, TAPAJ (travail alternatif payé à la journée) et SEVE (médiation active vers l'emploi)

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

L'insertion durable sur le marché du travail constitue le premier gage de sortie de la pauvreté. L'ancrage dans la pauvreté est en effet d'abord lié à un éloignement du marché du travail et près de deux tiers des allocataires du RSA sont ainsi sans activité depuis deux ans ou plus. Or les politiques d'emploi et d'insertion actuelles ne sont pas à la hauteur : pour les allocataires du RSA, les garanties minimales prévues par la loi en matière d'insertion ne sont aujourd'hui pas mises en œuvre. 45 % d'entre eux ne sont pas orientés dans les six premiers mois, la moitié des allocataires orientés ailleurs qu'à Pôle emploi n'a pas de contrat d'engagement valide et le taux de retour à l'emploi des allocataires du RSA s'établit à seulement 10 % par an environ.

Contours de la mesure

Aux côtés de l'IAE, l'assouplissement du cadre relatif aux contrats aidés dans le secteur marchand financé par les départements, la multiplication des périodes de mise en situation professionnelle, l'essaimage des dispositifs innovants ayant fait leurs preuves sur le territoire – expérimentation territoriale zéro chômage de longue durée, TAPAJ, SEVE, Convergence, etc. – et la mobilisation du plan d'investissement dans les compétences sur l'accompagnement des allocataires de minima sociaux créant leur entreprise et dans le cadre des appels à projets « 100 % inclusion » garantiront cette perspective d'emploi à tous.

Finalités

Objectif quantitatif :

- TAPAJ : 85 sites ouverts d'ici 2022 ;
- Convergence : 7 villes et 1 territoire rural, 1 315 salariés à horizon 2022 ;
- SEVE : formation-action à la médiation active dans 315 SIAE d'ici 2022 et mise en place d'un service d'accompagnement dans l'emploi par 60 SIAE d'ici 2022.

Objectif final de la mesure : améliorer le retour à l'emploi des personnes en situation de pauvreté.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à ces mesures s'élève à 70 millions d'euros. Ce montant est issu du budget dédié à la mesure sur l'insertion par l'activité économique :

- Convergence (2019-2022) : 7,8 millions ;
- SEVE Emploi (2019-2022) : 17,5 millions ;
- Tapaj (2019-2022) : 7 millions
- TZCLD : 28,5 millions prévus par la loi de finance 2020.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Cette mesure doit être mise en pratique dès 2019.

La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée.

Des conventions sont signées entre le ministère du Travail et TAPAJ France, Convergence France et la FAS (SEVE Emploi).

Administration référente

DGEFP

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

Cette mesure consiste à capitaliser sur les réussites d'expérimentations en direction de l'insertion des demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi : Convergence, SEVE, TAPAJ et Zéro chômeur de longue durée (ZCLD).

Les quatre expérimentations ont suivi leur déploiement sur la période 2019-2022 :

- **Convergence** s'est déployée au sein de huit territoires (sept villes + un territoire rural), avec plus de 1 000 salariés accompagnés dans 29 ateliers et chantiers d'insertion. Ayant dépassé ses objectifs intermédiaires, l'association Convergence a demandé un financement supplémentaire, avec l'objectif de permettre à davantage de salariés de bénéficier de l'expérimentation (1 815 au lieu de 1 315).

- **Le dispositif « SEVE Emploi »** s'est essaimé dans les treize régions métropolitaines. Elle a cependant vu une réduction de ses objectifs initiaux : formation-action à la médiation active dans 254 SIAE d'ici 2022 (132 ont été formées en 2020 et 2021) au lieu de 315 et mise en place d'un service d'accompagnement dans l'emploi par 60 SIAE d'ici 2022 (39 services mis en place en 2020 et 2021).
- Le programme **TAPAJ** s'est déployé pour l'année 2021 au sein de 56 territoires au lieu de 65 initialement prévus par la convention. Selon les dernières données transmises par l'association TAPAJ France en juillet 2021, 3 417 jeunes sont accompagnés (file active). En raison de l'impact de la crise sanitaire, le déploiement a pris du retard en 2020. Ce retard n'a pas pu être rattrapé en 2021.
- **ZCLD** : à la suite de la loi prolongeant l'expérimentation pour cinq ans adoptée en 2020, cinquante nouveaux territoires pouvaient être habilités lors de la seconde phase expérimentale. Neuf nouveaux territoires ont depuis été habilités (trois arrêtés publiés), portant à l'heure actuelle le total de territoires mettant en œuvre l'expérimentation à 19. Fin 2021, 886 chômeurs de longue durée ont été recrutés en CDI par les entreprises à but d'emploi (EBE).

La redéfinition des objectifs de « SEVE Emploi » a entraîné une révision à la baisse des crédits pour 2022. Dans ce contexte, un financement supplémentaire de 500 000 euros, issu uniquement de la sous-consommation des crédits dédiés au programme « SEVE Emploi » a été accordé par le ministère à Convergence France. Les budgets consacrés se définissent donc comme suit :

- SEVE Emploi (2019-2022) : 17,5 millions d'euros, révisé à 15,6 millions d'euros, dont 5,2 millions d'euros versés entre 2019 et 2021 ;
- TAPAJ (2019-2022) : 7 millions d'euros, dont 5,1 millions d'euros versés entre 2019 et 2021 ;
- Convergence (2019-2022) : 7,8 millions d'euros révisé à 8,3 millions d'euros, dont 3,8 millions d'euros versés entre 2019 et 2021 ;
- ZCLD (2019-2022) : 79,5 millions d'euros en loi de finances, avec 34 millions d'euros exécutés entre 2019 et 2021.

En ce qui concerne les évaluations :

- le rapport intermédiaire de Convergence est encourageant, soulignant la création d'un accompagnement global, renforcé et concerté, permettant d'améliorer de manière significative la situation sociale et le bien-être des salariés. Il pointe cependant le besoin de multiplier les partenariats dans l'objectif d'élargir les possibilités d'opportunité d'emploi. Le rapport final sortira fin 2022.
- le rapport d'évaluation intermédiaire sur « SEVE Emploi » a été remis en janvier 2022. Selon ce dernier, le programme est perçu par les SIAE comme un support du changement, engendrant notamment des transformations organisationnelles et des évolutions quant à l'accompagnement des salariés et dans les relations avec les

entreprises, dans le but de favoriser un accès (rapide) à l'emploi durable des salariés en parcours. Les résultats finaux sont attendus pour le premier trimestre 2023.

Concernant TAPAJ, une analyse du dispositif (présentation et évaluation franco-qubécoise du dispositif), réalisée par la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), et remise en avril 2021, démontre que plus de 60 % des bénéficiaires connaissent une amélioration globale de leurs situations, notamment concernant le travail, le comportement, les relations sociales et l'hygiène/soin de soi. L'évaluation prévue par la convention a débuté tardivement. Un bilan intermédiaire doit être remis en novembre 2022 et le rapport final est attendu pour novembre 2023.

Pour ZCLD, au terme de cette évaluation de la première phase, le comité scientifique conclut à la contribution positive des EBE à la trajectoire d'emploi et au bien-être des bénéficiaires de l'expérimentation. Cet effet positif gagnerait à être « comparé à celui induit par d'autres dispositifs d'insertion professionnelle ». Toutefois, les objectifs des EBE peuvent être contradictoires, induire des tensions et conduire à des ajustements locaux. Les externalités territoriales sont trop limitées à ce stade. Le comité scientifique appelle à poursuivre l'évaluation de cette « expérimentation complexe », notamment en termes d'aménagement du territoire et d'impact sur le tissu économique local. Ces axes complèteraient celui, étudié dans ce rapport final, du retour à l'emploi. Un dispositif d'évaluation de la seconde phase doit voir le jour dans les prochains mois.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

– ZCLD

Une nouvelle loi a été adoptée en 2020 (loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020) et elle prolonge l'expérimentation territoires zéro chômeur de longue durée (ZCLD) pour cinq nouvelles années. Lors de la première phase expérimentale, 10 territoires ont été habilités. 50 nouveaux territoires pourront être habilités lors de la seconde phase expérimentale (des territoires supplémentaires peuvent être habilités, à titre dérogatoire, par décret en Conseil d'État).

– Convergence

Les objectifs ont été modifiés pour Convergence dans le cadre d'un avenant signé en février 2022 entre la DGEFP et l'association Convergence France : à horizon 2022, l'expérimentation Convergence sera déployée au sein de 8 territoires (7 villes + 1 territoire rural) au bénéfice de 1 815 salariés.

En effet, l'association Convergence a dépassé les objectifs intermédiaires fixés et a ainsi demandé un financement supplémentaire, afin de permettre à davantage de salariés de bénéficier de l'expérimentation (1 815 au lieu des 1 315 initialement prévus).

– SEVE Emploi

Les objectifs ont été modifiés pour SEVE dans le cadre d'un avenant signé en février 2022 entre la DGEFP et la Fédération des acteurs de la solidarité : formation-action à la médiation active dans 254 SIAE d'ici 2022 au lieu de 315 et mise en place d'un service d'accompagnement dans l'emploi par 60 SIAE d'ici 2022 (et par accord, possibilité d'aller au-delà, pour l'année 2022, à budget constant).

SEVE Emploi a souhaité diminuer ses objectifs pour l'année 2022 (afin de privilégier la qualité des candidatures, nécessitant de former moins de SIAE que prévu).

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Les conventions avec le ministère du Travail (DGEFP) ont été signées pour :

- TAPAJ France : le 11/12/2019 ;
- Convergence France : le 24/07/2019 ;
- FAS (SEVE Emploi) : le 16/12/2019 ;
- ETCLD : le 15/07/2021.

Convergence

Emmaüs Défi a mis en place le projet Convergence qui vise à l'amélioration de la situation des personnes en situation de grande exclusion en renforçant l'accompagnement proposé par les chantiers d'insertion qui les accueillent.

En 2020, le programme a essaimé à Lyon, ce qui a permis l'accompagnement de 200 salariés supplémentaires. L'expérimentation Convergence s'est développée en 2021 sur trois nouveaux territoires (Lille, Nantes et Strasbourg) ainsi que le département de la Charente (au titre d'une sous-action de l'expérimentation spécifique aux territoires moins denses) Au 31 décembre 2021, plus de 1 000 salariés étaient accompagnés dans 29 ateliers et chantiers d'insertion.

Deux nouveaux territoires sont prévus pour 2022 : Marseille et Rouen.

SEVE Emploi et la médiation active

Le dispositif « SEVE Emploi » vise à renforcer le retour à l'emploi durable de salariés en insertion en passant par la formation-action de SIAE aux techniques de médiation active. En poursuivant cet objectif, les SIAE devront être en capacité de proposer une offre de services RH aux entreprises des territoires et ainsi favoriser le recrutement et le maintien en emploi de salariés issus de l'IAE.

Dès 2020, l'expérimentation, ayant été précédemment déployée dans une dizaine de structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), a été lancée dans 45 SIAE dans

huit régions. En parallèle, 10 SIAE ayant participé au programme précédemment, ont été sélectionnées pour mettre en place un service d'accompagnement dans l'emploi.

Le dispositif « SEVE Emploi » devait bénéficier au sein des 13 régions métropolitaines pour l'année 2021, à 90 SIAE pour le programme SEVE 1 et à 30 SIAE pour le programme SEVE 2. Fin 2021, 3 SIAE ont quitté le programme SEVE 1 et une SIAE a quitté le programme SEVE 2. 87 SIAE ont donc bénéficié en intégralité du programme SEVE 1 et 29 SIAE du programme SEVE 2.

En 2022, 119 SIAE seront sélectionnées pour suivre le programme SEVE 1 et 60 pour mettre en place SEVE 2 (possibilité d'aller au-delà à budget constant).

TAPAJ

Il s'agit d'un programme de prévention des conduites addictives *via* une insertion globale, destiné à des jeunes âgés de 16 à 25 ans en très grande précarité. TAPAJ leur permet d'être rémunérés en fin de journée, pour une activité professionnelle qui ne nécessite pas de qualification ou d'expérience professionnelle particulière et ne les engage pas sur la durée.

L'année 2020 a permis de passer de 25 à 37 le nombre de sites dans lesquels le programme est développé.

Le programme TAPAJ s'est déployé pour l'année 2021 au sein de 56 territoires au lieu de 65 initialement prévus par la convention. Selon les dernières données transmises par l'association TAPAJ France en juillet 2021, 3 417 jeunes sont accompagnés (file active). En raison de l'impact de la crise sanitaire, le déploiement a pris du retard en 2020. Ce retard n'a pas pu être rattrapé en 2021, mais le déploiement du programme s'est amplifié, notamment pendant la fin de l'année.

En 2022, 20 nouveaux sites devront déployer TAPAJ.

L'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » (ETCLD)

Prévue pour cinq ans par la loi du 29 février 2016, l'expérimentation ETCLD est mise en place dans dix territoires sous l'égide d'un Comité local pour l'emploi où ont été créées une ou des « entreprises à but d'emploi » (EBE). Elles ont pour charge de recruter en CDI à temps choisi tous les demandeurs d'emploi volontaires du territoire au chômage depuis plus d'un an. Les entreprises doivent dans ce cadre développer des activités économiques non concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire.

Une nouvelle loi prolongeant l'expérimentation pour cinq ans a été adoptée en 2020 (loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020). Elle permet à 50 nouveaux territoires d'être habilités lors de la seconde phase expérimentale (des territoires supplémentaires peuvent être habilités, à titre dérogatoire, par décret en Conseil d'État).

Neuf nouveaux territoires ont depuis été habilités (trois arrêtés publiés) portant à l'heure actuelle le total de territoires mettant en œuvre l'expérimentation à 19. Fin 2021, 886 chômeurs de longue durée ont été recrutés en CDI par les EBE.

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

- Essaimage effectif des différentes expérimentations ciblées (suivi d'indicateurs pour les objectifs quantitatifs définis par la DIPLP pour chacune d'entre elles) :
 - TAPAJ :
 - 2020 : 37 sites ouverts (objectif de 45 pour 2020) ;
 - 2021 : 56 sites ouverts (objectif de 65 pour 2021) ;
 - Convergence :
 - 2020 : 1 nouvelle ville et 200 nouveaux salariés ;
 - 2021 : 3 nouveaux territoires, 1 000 salariés (objectif de 3 nouveaux territoires et 884 salariés) ;
 - SEVE :
 - 2020 :
 - 45 SIAE formées à la médiation active (objectif de 254 en cumulé en 2022) ;
 - 10 ont mis en place d'un service d'accompagnement dans l'emploi (objectif de 60 SIAE en cumulé d'ici 2022) ;
 - 2021 :
 - 87 SIAE formées à la médiation active (objectif de 90 pour 2021 et de 254 en cumulé d'ici 2022) ;
 - 29 ont mis en place d'un service d'accompagnement dans l'emploi (objectif de 30 pour 2021 et de 60 en cumulé d'ici 2022).
- Indicateurs suivis par l'administration référente pour chacun des dispositifs (ces indicateurs sont précisés dans les conventions, à chaque article 7).

Chacun de ces dispositifs fait l'objet d'une évaluation propre menée par un prestataire extérieur, dans lesquelles des indicateurs de mise en œuvre opérationnels seront produits.

Convergence :

Le rapport d'évaluation intermédiaire remis en juillet 2021 souligne la montée en charge importante du dispositif entre 2019 et 2021, en raison notamment de l'attractivité du modèle proposé, contribuant à répondre aux besoins des territoires pour l'inclusion des grands exclus, qui ont bien constitué le public bénéficiaire. Convergence participe ainsi à l'évolution des pratiques professionnelles des travailleurs sociaux salariés permanents des SIAE (et des ACI en particulier). Elle propose en effet un accompagnement global, renforcé

et concerté, permettant d'améliorer de manière significative la situation sociale et le bien-être des salariés, garantissant *in fine* leur insertion professionnelle.

Le rapport fixe également quelques enjeux à consolider, notamment concernant l'accompagnement à la sortie du dispositif et la recherche d'entreprises partenaires à même de créer des opportunités d'emploi.

Le rapport final d'évaluation sera remis en juin 2022. Une évaluation de l'expérimentation « territoire moins dense » Convergence Charente est en cours, et le rapport final est également attendu pour juin 2022.

SEVE :

Le rapport d'évaluation intermédiaire a été remis en janvier 2022. Selon ce rapport, le programme « SEVE Emploi » est perçu par les SIAE comme un support du changement, engendrant notamment des transformations organisationnelles et des évolutions quant à l'accompagnement des salariés et dans les relations avec les entreprises, dans le but de favoriser un accès (rapide) à l'emploi durable des salariés en parcours. Les résultats finaux sont attendus pour le premier trimestre 2023.

TAPAJ :

Une analyse du dispositif (présentation et évaluation franco-québécoise du dispositif), réalisée par la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), et remise en avril 2021, démontre que plus de 60 % des bénéficiaires connaissent une amélioration globale de leurs situations, notamment concernant le travail, le comportement, les relations sociales et l'hygiène/soin de soi.

L'évaluation prévue par la convention a débuté tardivement. Un bilan intermédiaire doit être remis en novembre 2022 et le rapport final est attendu pour novembre 2023.

ZCLD :

Un rapport du comité scientifique a été publié en avril 2021. Celui-ci concerne la première phase de l'évaluation.

Au terme de cette évaluation, le comité scientifique conclut à la contribution positive des EBE à la trajectoire d'emploi et au bien-être des bénéficiaires de l'expérimentation. Cet effet positif gagnerait à être « comparé à celui induit par d'autres dispositifs d'insertion professionnelle ». Toutefois, les objectifs des EBE peuvent être contradictoires, induire des tensions et conduire à des ajustements locaux. Les externalités territoriales sont trop limitées à ce stade. Le comité scientifique appelle à poursuivre l'évaluation de cette « expérimentation complexe », notamment en termes d'aménagement du territoire et d'impact sur le tissu économique local. Ces axes complèteraient celui, étudié dans ce

rapport final, du retour à l'emploi. Quelques éléments complémentaires figurent dans l'encadré *infra*.

Pour ce qui est de la deuxième phase, au plus tard douze mois avant le terme de l'expérimentation, un comité scientifique réalisera l'évaluation de l'expérimentation afin de déterminer les suites qu'il convient de lui donner. Cette évaluation s'attachera notamment à identifier le coût du dispositif pour les finances publiques, les externalités positives constatées et ses résultats comparés à ceux des structures d'insertion par l'activité économique. Elle déterminera le cas échéant les conditions dans lesquelles l'expérimentation pourra être prolongée, élargie ou pérennisée, en identifiant les caractéristiques des territoires et des publics pour lesquels elle est susceptible de constituer une solution adaptée à la privation durable d'emploi.

Budget effectivement alloué / dépensé

Pour SEVE, Convergence et TAPAJ, ont été versés :

	2019	2020	2021
SEVE	622 000 €	1 699 500 €	2 931 000 €
TAPAJ	1 378 167 €	1 834 555 €	1 890 942 €
CONVERGENCE	500 000 €	1 267 666 €	2 012 960 €
Total	2 500 167 €	4 801 721 €	6 834 902 €

La redéfinition des objectifs de « SEVE Emploi » a entraîné une révision à la baisse des crédits pour 2022. Dans ce contexte, un financement supplémentaire de 500 000 euros, issu uniquement de la sous-consommation des crédits dédiés au programme « SEVE Emploi » a été accordé par le ministère à Convergence France. Cela impacte le budget global initialement prévu pour les deux expérimentations.

Pour ETCLD :

	2019	2020	2021	2022
Loi de finances	22 373 363 €	28 498 212 €	28 606 340 €	32 759 010 €
Exécution	9 783 163 €	11 123 887 €	12 891 623 €	

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est d'améliorer le retour à l'emploi des personnes en situation de pauvreté. Le grand objectif visé par la mesure est de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Pas d'indicateurs d'évaluation retenus.

Synthèse du rapport final – Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée

Principes et objectifs de l'expérimentation

Prévue pour cinq ans par la loi du 29 février 2016, l'expérimentation ETCLD a été mise en place dans dix territoires sous l'égide d'un Comité local pour l'emploi où ont été créées une ou des « entreprises à but d'emploi ». Elles ont pour charge de recruter en CDI à temps choisi toutes les « personnes privées durablement d'emploi » volontaires du territoire. Les entreprises doivent dans ce cadre développer des activités économiques non-concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire. Cette expérimentation repose sur trois hypothèses : personne n'est inemployable ; ce n'est pas le travail qui manque ; ce n'est pas l'argent qui manque. Le modèle économique de l'expérimentation repose sur l'activation des dépenses passives, complétée par les chiffres d'affaires des EBE, afin de financer des emplois dans les EBE sans coût supplémentaire pour la collectivité.

Rappel des conclusions du rapport d'évaluation intermédiaire

Le rapport final fait suite au rapport intermédiaire d'évaluation publié en novembre 2019 par le comité scientifique. Il montrait que l'expérimentation avait initié une « dynamique positive d'insertion professionnelle chez les salariés des EBE » et que la mobilisation des acteurs locaux était requise pour mettre en place une gouvernance locale solide. Ce rapport intermédiaire soulignait plusieurs pistes d'amélioration, parmi lesquelles la nécessité de mettre en place un cadre institutionnel local solide, d'explicitier les critères d'identification des « personnes durablement privées d'emploi » et le critère de non-concurrence appliqué aux activités économiques développées au sein des EBE et d'adapter le rythme de recrutement des EBE aux capacités d'intégration de ces structures.

Présentation et méthodologie

Piloté par la Dares, le rapport final d'évaluation a été remis au Ministère du Travail en avril 2021 par le comité scientifique, présidé par M. Olivier Bouba Olga.

Ce rapport final s'intéresse à la soutenabilité du modèle économique de l'expérimentation et à ses effets sur le retour à l'emploi des salariés, et plus largement sur les conditions d'emploi et de vie dans les territoires expérimentaux.

Le rapport s'appuie sur des travaux quantitatifs et qualitatifs. D'une part, il mobilise une enquête statistique menée par la Dares qui compare les dix territoires expérimentateurs à des territoires témoins. D'autre part, cette évaluation par contrefactuel est complétée par quatre monographies poursuivies en 2020 sur quatre territoires expérimentateurs.

Principales conclusions

Le positionnement local des EBE s'est adapté dans un contexte de crise sanitaire et d'affaiblissement et de désengagement des comités locaux de l'emploi (CLE) sur certains territoires. Malgré cette absence des CLE, les EBE collaborent avec les dispositifs locaux et s'inscrivent dans les projets locaux de territoire. Toutefois, les externalités sur les territoires expérimentateurs restent faibles et non significatives. Afin d'approfondir l'étude des retombées territoriales de l'expérimentation, l'association *Territoires zéro chômeur de longue durée* a mis en place un centre de recherche dirigé par Timothée Duverger.

Le profil des salariés recrutés dans les EBE a évolué, malgré une diversité des profils toujours marquée. Cette diversité implique une pluralité d'attentes vis-à-vis des EBE, entre logique d'ancrage dans le projet et logique de tremplin vers un emploi plus classique. Jusqu'à fin 2019, les salariés recrutés sont de plus en plus éloignés de l'emploi. Depuis 2020, le recrutement dans les EBE est plus sélectif. Ainsi, l'exhaustivité et le temps choisi semblent délaissés localement. Toutefois, les catégories administratives traduisent mal cet éloignement de l'emploi, qui regroupe des situations hétérogènes. Les monographies montrent que le non-recours est presque inexistant pour les salariés des EBE.

Les salariés des EBE connaissent « une sécurisation de leur trajectoire socioprofessionnelle » : l'ouverture des EBE augmente significativement leurs chances de retour à l'emploi et notamment en CDI (36,1 % de CDI sans expérimentation) et impacte positivement leurs conditions matérielles de vie, leur état de santé, leur accès au soin et leur bien-être déclaré. Ces effets ne sont toutefois visibles qu'après un certain temps de présence en EBE. L'EBE est également perçue comme un soutien à la vie associative et culturelle locale.

Le management et la formation des salariés des EBE se sont professionnalisés. Le management horizontal des activités et du collectif de travail a été délaissé pour un fonctionnement plus proche des PME. Cela passe par la mise en place d'un encadrement intermédiaire, la formation des salariés et la formalisation des règles de vie au travail. Toutefois, le financement des formations reste complexe et bricolé localement à cause du manque de formalisation de la procédure et de la multitude de guichets.

Le modèle économique des EBE s'est consolidé même si leur équilibre financier reste précaire. La crise sanitaire a eu des conséquences sur les perspectives de développement économique des EBE à moyen terme mais elles ont « fait preuve de résilience en redéployant leurs activités en lien avec le contexte local ». La crise sanitaire a « amélioré la visibilité et la légitimité des EBE sur les territoires ». Par ailleurs, les EBE ont structuré leurs activités. Toutefois, le caractère non

concurrentiel de leurs activités relève plutôt de négociations et d'arrangements locaux que d'une définition précise.

Au terme de cette évaluation, le comité scientifique conclut à la contribution positive des EBE à la trajectoire d'emploi et au bien-être des bénéficiaires de l'expérimentation. Cet effet positif gagnerait à être « comparé à celui induit par d'autres dispositifs d'insertion professionnelle ». Toutefois, les objectifs des EBE peuvent être contradictoires, induire des tensions et conduire à des ajustements locaux. Les externalités territoriales sont trop limitées à ce stade. Le comité scientifique appelle à poursuivre l'évaluation de cette « expérimentation complexe », notamment en termes d'aménagement du territoire et d'impact sur le tissu économique local. Ces axes complèteraient celui, étudié dans ce rapport final, du retour à l'emploi.

Perspectives

La loi du 14 décembre 2020 a prolongé pour cinq années supplémentaires l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » dans les dix territoires expérimentateurs. Elle a également étendu l'expérimentation à cinquante nouveaux territoires pour ces cinq nouvelles années.

Une évaluation de l'expérimentation sera réalisée par un comité scientifique « au plus tard douze mois avant son terme », afin d'identifier le coût du dispositif pour les finances publiques, les externalités positives constatées et les résultats comparés à ceux des structures de l'IAE.



MESURE 3.10

Mobiliser les entreprises contre la pauvreté

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Dans un contexte où le nombre de pauvres augmente en France, où des bidonvilles revoient le jour, où l'exclusion continue de se propager dans nos banlieues, où une majorité des enfants craignent de devenir pauvres, des moyens nouveaux doivent être dégagés dans la lutte contre la pauvreté.

Malgré une mobilisation croissante des entreprises en matière de mécénat, notamment depuis la loi Aillagon, leurs investissements ne suffisent pas à renverser la tendance en matière de pauvreté. Aujourd'hui seules 14 % d'entre elles réalisent des actions de mécénat et une part faible des sommes dépensées (17 %) est affectée au social.

Par ailleurs, la responsabilité sociale des entreprises se restreint souvent à des mesures sociales ou écologiques liées à leurs activités commerciales et à leurs relations d'affaires (salariés, fournisseurs, etc.). Pourtant, être socialement responsable ne doit pas se restreindre à limiter son impact négatif (pollution...) ou à bien traiter ses salariés ou ses fournisseurs. La responsabilité sociale de l'entreprise doit s'étendre à l'ensemble de son territoire, profitant à tous ses partenaires et à tout son environnement de proximité.

Lorsqu'une entreprise investit dans l'éducation, elle contribue à doter la société de nouvelles compétences et à former de futurs salariés. Lorsqu'elle investit dans l'insertion professionnelle et dans l'accompagnement individuel des plus vulnérables, elle leur permet de retrouver le chemin de l'indépendance économique. Lorsqu'elle investit dans l'intégration des jeunes, elle contribue à créer une meilleure cohésion sociale. Par ailleurs, les entreprises engagées dans des programmes qui diminuent les coûts pour les bénéficiaires ne sont pas encouragées par les dispositifs fiscaux à développer leurs dons, ce qui cantonne le modèle à quelques initiatives très réduites. Enfin, l'évolution du monde du travail et du tissu entrepreneurial dans notre pays, avec la place croissante des plateformes d'économie collaborative, appelle à une mobilisation spécifique de ces

nouveaux acteurs, dont les effets sur la prévention et la lutte contre la pauvreté restent à déterminer : contribution à la lutte contre le travail et l'économie informels, nouvelles possibilités d'intégration professionnelle pour des publics parfois durablement exclus du marché du travail, mais également risques de précarité accrue pour les nouveaux travailleurs de l'économie collaborative.

Contours de la mesure

Cette dotation d'action territoriale prendrait la forme d'une allocation allant jusqu'à 2 % du résultat net de l'entreprise affectée à des programmes de lutte contre la pauvreté sur son territoire, notamment à l'attention des jeunes exclus.

Un seuil minimum de résultat serait fixé (de l'ordre de 2 millions d'euros environ) afin que cette dotation d'action territoriale ne pèse pas sur les résultats des entreprises les plus fragiles.

Sur l'ensemble de la France, on considère que 4 100 entreprises correspondraient aux critères de revenu net annuel moyen. Considérant que 30 % des entreprises pourraient s'engager à moyen terme dans le dispositif (soit près de 1 230 entreprises) en versant ainsi 2 % de leur revenu net, l'impact de la DAT s'élèverait, en France à plus de 800 millions d'euros.

La particularité de cette dotation est que l'entreprise aurait la liberté de la dépenser elle-même auprès des acteurs de son choix œuvrant sur leur territoire et notamment dans les domaines suivants :

- Soutien à la petite enfance ;
- Prévention du décrochage scolaire ;
- Accès à l'emploi.

Loin d'être une charge pour les entreprises, la dotation d'action territoriale doit être perçue comme un investissement dans l'avenir de leur territoire.

Face à la paupérisation croissante de la société française, de ses jeunes et de ses banlieues, la dotation d'action territoriale permettra d'engager les entreprises et de favoriser une alliance avec les pouvoirs publics et les acteurs sociaux pour éradiquer la pauvreté.

Cette dotation permettrait de financer des actions de lutte contre la pauvreté au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, social, humanitaire, et sportif ou culturel (sous réserve de bénéficier à l'intégration des plus vulnérables).

Les organes dirigeants auraient la responsabilité de choisir la stratégie d'engagement après consultation de ses salariés et de suivre les résultats atteints.

La seule obligation associée à ce dispositif serait la publication par les entreprises chaque année des actions soutenues et des résultats obtenus dans le cadre de cette dotation d'action territoriale (ou les raisons pour lesquelles elles n'ont pas pu mettre en œuvre cette dotation).

Un fonds d'investissement social pourrait être créé à l'initiative de l'État pour recueillir les dotations des entreprises qui le souhaiteraient (avec un abondement possible par l'État). Ces dotations seraient alors investies sur des programmes sociaux choisis par l'entreprise, sur son territoire, dans le cadre des priorités définies par l'État.

Cette dotation arriverait en complément, et non en substitution, de la loi Aillagon qui permet aux entreprises de bénéficier d'une déduction fiscale de 60 % du montant de leur don à des actions de mécénat.

Finalités

Objectif quantitatif : 50 dotations d'action territoriale sur le territoire national en 2022 et 100 000 jeunes accompagnés de 0 à 25 ans.

Objectif final de la mesure : réduire la pauvreté des jeunes.

Budget du déploiement de la mesure

Les crédits alloués pour la mesure s'élèvent à 113 000 euros pour 2019.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Le dispositif « dotation d'action territoriale » doit être lancé en 2019 et son essaimage doit avoir lieu sur plusieurs territoires jusqu'en 2022.

Administration référente

DIPLP

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure vise à encourager la création par les entreprises d'une forme de dotation d'action territoriale (DAT), allant jusqu'à 2 % du résultat net de l'entreprise affectée à des programmes de lutte contre la pauvreté sur son territoire (soutien à la petite enfance ; prévention du décrochage scolaire et accès à l'emploi).

L'objectif fixé pour 2022 de création de dotations d'action territoriale sur 50 territoires a été diminué à 40, avec un objectif de 100 000 jeunes suivis. À fin 2021, 22 territoires sont engagés dans la démarche, répartis sur neuf régions. En raison de la durée de mise en œuvre opérationnelle de la DAT sur son territoire, qui s'étale sur une durée de 9 à 18 mois, la plupart de ces territoires en sont à la phase 1 ou 2. Cela explique que le nombre de projets financés augmente lentement, pour s'établir à 31 fin 2021 (contre 20 fin 2020), pour un total de 6 534 jeunes touchés.

L'association Break Poverty, en charge de la mise en œuvre de la dotation d'action territoriale, publie chaque année un rapport d'évaluation sur la mesure. La première édition

a été publiée en avril 2021, la seconde sera rendue publique en septembre 2022. Les premiers éléments collectés semblent positifs, notamment sur le fait qu'une telle démarche consolide les moyens d'action des associations et permet de démocratiser le mécénat des entreprises.

En ce qui concerne les subventions versées par la DIPLP à Break Poverty dans le cadre des DAT :

- 2019 : 113 000 euros pour un budget total dépensé de 78 000 euros ;
- 2020 : 175 000 euros pour un budget total dépensé de 325 000 euros ;
- 2021 : 42 000 euros pour un budget total dépensé de 380 000 euros (à noter : 278 000 euros de plus ont été versés sur 2021 mais concernent l'année 2022).

L'association Break Poverty, en charge de la mise en œuvre de la dotation d'action territoriale, publie chaque année un rapport d'évaluation sur la mesure. La première édition a été publiée en avril 2021, la seconde sera rendue publique en septembre 2022.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

L'objectif initial de 50 DAT sur le territoire a été revu à 40 en lien avec Break Poverty et les équipes de la DIPLP.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Le déploiement des dotations d'action territoriales se déroule sur plusieurs phases :

- Identification des territoires : Les territoires ciblés conjuguent un besoin social avéré et un tissu économique développé, dont les entreprises peuvent être mobilisées. L'échelle privilégiée est celle de la commune ou de l'intercommunalité, avec un minimum de 1 000 jeunes en difficulté. La collectivité doit en outre souhaiter s'engager dans une démarche d'innovation pour les jeunes de son territoire.
- Identification des référents locaux : Le déploiement de la DAT repose au niveau local sur un porteur de projet local, nommé le référent, issu de la collectivité ou d'une structure locale privée (fonds de dotation territorial, syndicat patronal, groupement d'entreprises, structure de l'Économie Sociale et Solidaire etc.). Accompagné tout au long de la démarche par l'Institut Break Poverty, le référent est responsable de la mise en œuvre opérationnelle de la DAT sur son territoire en suivant les quatre étapes :
 1. Le diagnostic territorial des besoins en matière de pauvreté des jeunes,
 2. L'identification des projets associatifs pertinents et à fort impact pouvant répondre aux besoins territoriaux,

3. La mobilisation des entreprises autour de ces projets afin de changer d'échelle dans la lutte contre la pauvreté des jeunes,
4. Le suivi et la mesure d'impact des projets sur trois ans.

À fin 2021, 22 territoires sont engagés dans la démarche, répartis sur 9 régions. En raison de la durée de mise en œuvre opérationnelle de la DAT sur son territoire, qui s'étale sur une durée de 9 à 18 mois, la plupart de ces territoires en sont à la phase 1 ou 2.

Aussi, seules quatre DAT en sont déjà à la phase de financement de projet. Cela explique la lente montée en charge des indicateurs de suivis identifiés par le comité d'évaluation.

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

En attente d'éléments actualisés de la part de Break Poverty.

- Nombre de projets financés :
 - fin 2020 : 20 ;
 - fin 2021 : 31.
- Volume financier collecté :
 - fin 2020 : 776 000 euros ;
 - fin 2021 : 1 482 386 euros.
- Nombre de jeunes touchés par les projets financés :
 - fin 2020 : 3 233 ;
 - fin 2021 : 6 534.
- Nombre d'entreprises impliquées :
 - fin 2020 : 48 entreprises ;
 - fin 2021 : 68 entreprises donatrices.

Budget effectivement alloué / dépensé

- 2018 : aucune subvention.
- 2019 : 113 000 euros de subvention pour un budget total de 78 000 euros (une partie reportée sur l'année suivante).
- 2020 : 175 000 euros de subvention pour un budget total de 325 000 €.
- 2021 : 42 000 euros de subvention pour un budget total de 380 000 euros (à noter : 278 000 euros de plus ont été versés sur 2021 mais concernent l'année 2022).

Ne sont ici consignées que les subventions accordées par la DIPLP.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est de renforcer l'accompagnement des jeunes les plus fragiles. Les grands objectifs visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté et de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

L'association Break Poverty, en charge de la mise en œuvre de la dotation d'action territoriale, publiera chaque année un rapport d'évaluation sur la mesure. La première édition sera publiée en avril 2021. Ils proposent ainsi d'enrichir la liste des indicateurs d'évaluation.

Au-delà de ces éléments quantitatifs d'accompagnement, l'étude d'impact menée au cours de l'année 2021 a pu montrer que la DAT a trois impacts principaux sur un territoire :

- 1) Elle permet **d'accompagner les enfants et les jeunes vers la réussite et l'emploi** :
 - 2 000 jeunes sont en moyenne accompagnés durant les trois ans de développement par des associations agissant sur (i) la petite enfance, (ii) la prévention du décrochage scolaire et (iii) l'accès au premier emploi (pour plus de détails sur le type d'accompagnement, voir des exemples ci-dessous) ;
 - 84 % ont une évolution positive notable.
- 2) Elle contribue à **consolider les moyens d'action des associations** :
 - en fournissant plus de moyens financiers : sur chaque territoire, ce sont en moyenne 7 associations qui sont financées à hauteur de 30 000 euros par an par association ;
 - ce surplus financier facilite le changement d'échelle : 2/3 des associations ont pu changer d'échelle grâce à la DAT ;
 - il permet aussi de mieux accompagner les bénéficiaires pour 80 % des associations.
- 3) Elle facilite la **démocratisation du mécénat territorial** :
 - 1/3 des entreprises ne faisaient pas de mécénat social avant la DAT ;
 - un engagement fort des petites structures : TPE, PME et ETI représentent 70 % des montants collectés (contre 45 % à l'échelle française).

Figurent dans ce rapport les indicateurs suivants :

Indicateurs d'évaluation

- Nombre de projets mis en place dans les trois domaines (soutien à la petite enfance, prévention du décrochage, accès à l'emploi) :
 - fin 2020 : 20 dont

- soutien à la petite enfance : 2
- prévention du décrochage scolaire : 4
- accès à l'emploi : 14
- fin 2021 : 31 *dont*
 - soutien à la petite enfance : 6
 - prévention du décrochage scolaire : 5
 - accès à l'emploi : 20
- Nombre de parents accompagnés déclarant une amélioration des conditions de développement de leur enfant grâce au dispositif :
 - fin 2020 : 50 ;
 - fin 2021 : 118.
- Nombre de jeunes pour lesquels les risques de décrochage scolaire ont été réduits *via* l'accompagnement (amélioration performance, réduction absentéisme, amélioration de la confiance en soi) :
 - fin 2020 : 106 ;
 - fin 2021 : 199.
- Nombre de jeunes déclarant pouvoir mener un projet adapté à leurs aspirations grâce à l'accompagnement :
 - fin 2020 : 42 ;
 - fin 2021 : 292.
- Nombre de jeunes déclarant avoir une meilleure connaissance du monde du travail à l'issue de l'accompagnement :
 - fin 2020 : non disponible ;
 - fin 2021 : 1 402.
- Nombre de jeunes déclarant pouvoir mener un projet adapté à leurs aspirations grâce à l'accompagnement :
 - fin 2020 : non disponible ;
 - fin 2021 : 292.
- Nombre de jeunes ayant pu « raccrocher » suite à l'accompagnement (c'est-à-dire ayant repris un parcours scolaire, opté pour une formation professionnalisante ou trouvé un emploi) :
 - fin 2020 : 4 ;
 - fin 2021 : 151.

La DAT : un exemple innovant de collaboration entreprises / associations / collectivité à l'échelle d'un territoire

Présentation

La DAT est une solution innovante pour créer des alliances territoriales entre entreprises, collectivité et associations, dans l'objectif de, collectivement, prévenir la pauvreté sur le territoire. Cette dynamique est pilotée par un acteur local, lui-même accompagné par Break Poverty Foundation.

L'acteur en charge du déploiement du dispositif sur son territoire peut être public (mairie, conseil départemental, etc.), comme privé (fondation territoriale, incubateur, syndicats patronaux...).

L'accompagnement proposé par Break Poverty permet à cet acteur, selon ses besoins, de monter en compétences sur :

- le diagnostic de son territoire en matière de pauvreté des jeunes : tant sur un volet quantitatif (combien d'enfants vulnérables, de jeunes en situation de décrochage, de jeunes chômeurs en situation de précarité) que qualitatif (quelles sont les grandes problématiques qui émergent sur le territoire, telles que les freins à la mobilité, le manque de soutien à la parentalité, la fracture numérique, etc.) ;
- la sélection des associations pertinentes pour y répondre : Break Poverty partage sa méthode de sélection des projets associatifs, fondée sur des critères i) de réponse aux besoins locaux, ii) d'impact, iii) de solidité de la gouvernance et iv) de complémentarité par rapport à l'existant ;
- la mobilisation des entreprises capables de soutenir ces projets : Break Poverty transmet son savoir-faire en matière de collecte de fonds privés (bonnes pratiques, modèles de convention...) ;
- le suivi des associations et de leur impact : là encore, Break Poverty met à disposition les outils pour évaluer et suivre l'impact des associations du territoire sur les jeunes, afin d'assurer un reporting qui répond aux attentes des entreprises mécènes.

Break Poverty, en plus de proposer des formations sur ces sujets met à disposition une plateforme numérique qui facilite la gestion du projet, et organise des temps d'échanges réguliers au sein de la communauté des acteurs pilotes sur leurs territoires.

Enfin, l'intérêt de la démarche réside avant tout dans son effet de levier : 1 euro versé à Break Poverty Foundation permet *in fine* de rapporter 15 euros pour les jeunes des territoires¹.

Un exemple de pilotage public : Romans-sur-Isère

À Romans-sur-Isère, la DAT, rebaptisée Tremplin d'Avenir par les acteurs locaux, a été lancée en 2018, à l'initiative de la maire de la Ville, Marie-Hélène Thoraval.

Le pilotage opérationnel est ainsi porté par la collectivité, au sein du département Attractivité du Territoire. Une personne y est en charge du suivi trimestriel des associations, ainsi que de l'animation du collectif d'entreprises engagées. Elle rédige des newsletters avec les avancées des projets, et organise à la Mairie des événements annuels réunissant les entreprises et les associations qui peuvent témoigner de leurs avancées et de leurs difficultés, de leur impact ainsi que de leurs perspectives.

Par ailleurs, elle anime les comités stratégiques, réunissant trois fois par an les cinq entreprises les plus engagées qui souhaitent contribuer aux choix des projets soutenus, à la répartition des fonds, à la mise en place de partenariats extra-financiers avec les associations ou encore à la mobilisation de nouveaux partenaires.

Break Poverty l'accompagne dans la prise en main des outils que nous avons formalisés sur chacune de ses tâches, et participe au comité stratégique pour partager les bonnes pratiques des autres territoires porteurs de DAT.

Tremplin d'Avenir en quelques chiffres, c'est, à fin 2021 :

- 15 entreprises engagées (avec près de 80 % de refinancement d'une année sur l'autre), et 689 400 euros de fonds privés collectés ;
- 6 associations financées (Campus Connecté, Proximité, Coup de Pouce, etc.) ;
- 1 312 bénéficiaires accompagnés sur trois ans.

Un exemple de pilotage privé : Bordeaux

À Bordeaux, c'est la fondation territoriale Bordeaux Mécènes Solidaires (BMS) qui a choisi de lancer une DAT en 2020, dans l'objectif de développer un « axe jeunesse » parmi ses programmes déjà existants de collecte de fonds privés auprès d'associations locales.

¹ Estimation BPF sur le rapport budget Essaimage DAT / collecte de fonds privés sur les territoires.

Le pilotage opérationnel est donc porté par les équipes de BMS, qui ont réalisé le diagnostic territorial, sélectionné les associations, et mobilisé les entreprises, pour lesquels le premier évènement de bilan a été réalisé en mars 2022.

Un comité de pilotage composé d'entreprises mécènes, d'acteurs institutionnels tels que la commissaire à la lutte contre la pauvreté en Nouvelle-Aquitaine et de techniciens de la collectivité sur les sujets concernés (mission de lutte contre le décrochage scolaire, politique de la ville...) a été mis en place. Il est mobilisé et complété de manière agile, selon les besoins. Il a pour rôle de partager les éléments de diagnostics, valider la sélection des projets à soutenir, faciliter la mobilisation des partenaires et suivre l'impact des projets soutenus.

Break Poverty participe là aussi au comité de pilotage, et continue d'accompagner BMS dans la réalisation de chacune de ses tâches via du soutien individuel, le partage de formations et d'outils, et l'animation de la communauté des acteurs locaux porteurs de DAT.

Le programme jeunesse de BMS en quelques chiffres, c'est, à fin 2021 :

- 15 entreprises engagées, et 174 000 euros levés sur un objectif de 320 000 euros sur trois ans ;
- 12 associations financées (Parrainage 33, Citizchool, Sport Emploi...)
- Un objectif de 10 115 bénéficiaires sur trois ans.

Contribution réalisée par l'association Break Poverty



THÉMATIQUE 4

LOGEMENT



MESURE 4.1

Des maraudes mixtes État/département, spécialisées dans la protection de l'enfance, pour aller vers les familles avec enfants dans la rue et faire cesser la mendicité des enfants

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

La Stratégie pauvreté porte l'objectif de garantir les droits de l'enfant et en particulier de ne laisser aucun enfant grandir à la rue, ou dans un état de fragilité de logement attentatoire à sa santé, à son éducation, et plus globalement à son développement.

Cette mesure aura un impact direct sur la vie de plus de 300 000 enfants vivant dans un habitat surpeuplé, 30 000 enfants hébergés chaque soir en hôtel par l'État ou vivant à la rue et des 5 000 enfants vivant en bidonville.

Contours de la mesure

Des maraudes mixtes États/Aide sociale à l'enfance, spécialisées dans la protection de l'enfance seront mobilisées pour « aller vers » les familles avec enfants dans la rue et prévenir la mendicité.

Elles interviendront dans 17 départements et auront pour mission de signaler toute situation attentatoire aux droits de l'enfant sur la base d'un référentiel.

Finalités

Objectif quantitatif : 50 équipes de maraudes dans 17 départements pour toucher environ 6 000 enfants en bidonvilles ou à la rue.

Objectif final de la mesure : accompagner les familles pour sortir de la rue (scolarisation, emploi, logement, droits sociaux, etc.).

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 10 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 2 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 2, 3 et 3 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mise en place de la mesure est prévue dès 2019. La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée.

Administrations référentes

Dihal, préfetures, services déconcentrés, conseils départementaux

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure a pour objectif d'aider les familles pour sortir de la rue. Des maraudes mixtes État/département sont mobilisées pour « aller vers » les familles avec enfants dans la rue et prévenir la mendicité.

Sur l'année scolaire 2020-2021, 10 818 familles ont été rencontrées lors de ces maraudes, 1 547 suivis ont été engagés, 351 familles ou enfants ont été mis à l'abri, 1 330 familles ont bénéficié d'une ouverture de droits et 144 enfants ont fait l'objet d'une mesure de protection de l'enfance.

Elles sont actuellement déployées dans quinze départements.

Le budget prévu initialement pour cette mesure est de 10 millions d'euros. 1,9 million d'euros a été délégué aux départements en 2019 et 2 millions en 2020, conformément au budget prévisionnel. Pour les départements dont les actions ont été retardées par la crise sanitaire, les crédits 2020 ont pu être redéployés vers d'autres actions. En 2021, le budget délégué aux départements s'élevait à 2 millions d'euros selon la Dihal, pour un budget prévisionnel de 3 millions d'euros.

Selon la DIPLP, le budget dépensé s'élevait à 1,9 million d'euros en 2019, 1,66 million d'euros en 2020 et 1,26 million d'euros en 2021.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

En 2020, onze départements étaient concernés par la mesure et il était prévu d'en ajouter cinq. En 2021, quinze départements étaient concernés par la mesure.

Les maraudes mixtes visent à « aller vers » le public particulier des familles avec enfants à la rue, en squat ou en bidonville, et à leur proposer un accompagnement adapté,

associant les services de l'État et des départements. Ce sont ainsi plus de 8 000 personnes qui avaient été rencontrées par ces maraudes en 2020 selon les données des rapports d'exécution et l'activité a connu une montée en puissance en 2021.

La démarche, qui associe les services de l'État et des départements, a été retardée dans certains départements, notamment à cause de la crise sanitaire. Les maraudes mixtes sont opérationnelles ou partiellement déployées dans treize départements : Bouches-du-Rhône, Calvados, Gironde, Haute-Garonne, Lyon, Nord, Paris, Pyrénées-Orientales, Val d'Oise, Seine-Saint-Denis, Haute-Savoie, Hérault et Isère (source : Dihal). La mesure n'a pas été lancée dans deux départements : Val-de-Marne, Essonne (source : Dihal).

La démarche est abandonnée dans un département : Ille-et-Vilaine (source : Dihal).

Indicateurs de suivi de la DIPLP

- Nombre de premiers contacts établis (nombre de familles rencontrées par la maraude) (source : Dihal) :
 - en 2019 : NC (mesure en cours de déploiement) ;
 - 2020 – 1^{er} semestre 2021 : 10 818 familles rencontrées ;
 - 2^e semestre 2021 – 1^{er} semestre 22 : ND.
- Nombre de suivis engagés (source : Dihal) :
 - en 2019 : NC (mesure en cours de déploiement) ;
 - 2020 – 1^{er} semestre 2021 : 1 547 suivis engagés ;
 - 2^e semestre 2021 – 1^{er} semestre 2022 : ND.
- Nombre de mises à l'abri de familles et d'enfants (source : Dihal) :
 - en 2019 : NC (mesure en cours de déploiement) ;
 - 2020 – 1^{er} semestre 2021 : 351 mises à l'abri ;
 - 2^e semestre 2021 – 1^{er} semestre 2022 : ND.
- Ouverture de droits pour les enfants et les familles (source : Dihal) :
 - en 2019 : NC (mesure en cours de déploiement) ;
 - 2020 – 1^{er} semestre 2021 : 1 330 ouvertures de droits ;
 - 2^e semestre 2021 – 1^{er} semestre 2022 : ND.
- Nombre d'enfants faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance (source : Dihal) :
 - en 2019 : NC (mesure en cours de déploiement) ;
 - 2020 – 1^{er} semestre 2021 : 144 enfants faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance ;
 - 2^e semestre 2021 – 1^{er} semestre 2022 : ND.

Autres indicateurs de suivis

- Le nombre et la composition des équipes de maraudes : non disponible.
- Le nombre de recrutements et de créations de postes pour les maraudes (source : Dihal) :
 - en 2019 : NC (mesure en cours de déploiement) ;
 - 2020 – 1^{er} semestre 2021 : 42 postes ;
 - 2^e semestre 2021 – 1^{er} semestre 2022 : ND.
- Les lieux d'intervention (rue, bidonville, squat) (source : Dihal) : rues, bidonvilles, squats de 2019 à 2021.
- Le type d'accompagnement (ex : physique vers local dédié, vers services d'insertion...) (source : Dihal) :
 - en 2019 NC (mesure en cours de déploiement) ;
 - en 2020 : mise à l'abri, ouverture de droits, mesures de protection de l'enfance ;
 - 2^e semestre 2021 – 1^{er} semestre 2022 : ND ;
- La fréquence de la maraude : non disponible.

Budget effectivement alloué / dépensé

1,9 million d'euros a été délégué aux départements en 2019 et 2 millions en 2020, conformément au budget prévisionnel. Pour les départements dont les actions ont été retardées par la crise sanitaire, les crédits 2020 ont pu être redéployés vers d'autres actions. En 2021, le budget délégué aux départements s'élevait à 2 millions selon la Dihal, pour un budget prévisionnel de 3 millions.

Selon la DIPLP, le budget dépensé s'élevait à 1,9 million en 2019, 1,66 million en 2020 et 1,26 million en 2021.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est de diminuer le nombre d'enfants en situation de mendicité, à la rue ou en habitat informel (bidonvilles, squats). Les grands objectifs visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

- Nombre de familles rencontrées (voir indicateurs ci-dessus).
- Nombre de mises à l'abri (voir indicateurs ci-dessus).
- Informations sur l'ouverture de droits pour les mineurs :
 - nombre d'enfants scolarisés ;

- nombre de domiciliations ;
 - nombre d'hébergements ;
 - nombre d'ouvertures de droits pour l'assurance maladie.
- Informations sur les mineurs faisant l'objet d'une procédure de protection de l'enfance :
- nombre d'informations préoccupantes ;
 - nombre de familles bénéficiant d'un accompagnement à la parentalité ;
 - nombre d'enfants en action éducative en milieu ouvert ;
 - nombre d'accueils temporaires ;
 - nombre de décisions de placements.

Le détail de ces deux derniers indicateurs n'est pas disponible.

Les éléments suivants ont été mentionnés par la Dihal suite à l'analyse des rapports d'exécution 2020

Définition des missions : un rôle premier d'orientation et non de suivi ; la nécessité de bien distinguer les missions de chacun au sein des équipes

Il apparaît souvent que la mission d'accompagnement social des maraudes prend le pas sur la mission d'orientation qui est au fondement de la mesure. Les référents protection de l'enfance des maraudes mixtes ne doivent pas en effet se charger de l'accompagnement au long cours des familles, mais de **l'orientation vers le réseau des partenaires et vers les dispositifs de droit commun**. Ils doivent ensuite en revanche s'informer sur le **devenir de ces orientations** (mesures protection de l'enfance et d'accompagnement mises en place).

En parallèle, la mission de coordination des maraudes est à développer, autant que possible par des moyens RH dédiés : les référents maraudes mixtes seuls ne sont en effet pas en mesure d'assurer la coordination des acteurs et cette mission est autant que faire se peut à distinguer au sein des équipes de celle des travailleurs sociaux de terrain.

Gouvernance et mobilisation partenariale : la clé de la réussite de la mesure

L'intérêt de la mesure tient dans l'association de multiples compétences et d'un nombre d'acteurs conséquent qui doivent pouvoir être mobilisés dans le cadre de l'accompagnement et réunis régulièrement.

Il s'agira de veiller à l'effectivité d'un partenariat à deux niveaux.

Au niveau stratégique, via un Comité de pilotage « maraudes mixtes et protection de l'enfance » qui visera une fréquence minimale de deux réunions annuelles. Ces

comités de pilotage réuniront les services déconcentrés de l'État, ceux du conseil départemental (ASE, PMI *a minima*), le SIAO, les services de l'Éducation nationale, de protection judiciaire de la jeunesse, la CPAM, les opérateurs bidonvilles et associations de prévention et de médiation.

Au niveau opérationnel, la réunion de commissions cas complexes régulières, sur le modèle de celle développée dans le Val d'Oise, sera un facteur important de réussite en permettant de dénouer les situations et de garantir l'effectivité du partenariat.

Lieux d'intervention : adapter les lieux d'intervention au contexte local

Il s'agit d'adapter les missions des maraudes mixtes aux situations locales et aux lieux d'intervention où elles peuvent être nécessaires (errance / mendicité dans la rue, transports, bidonvilles, squats). Les enfants ciblés ne sont pas seulement les enfants en situation de mendicité mais tous ceux dont la situation peut impliquer un diagnostic et/ou une orientation en protection de l'enfance (maltraitance, traite, mariage forcé, prostitution, absentéisme scolaire prolongé, etc.). Dans le cadre des interventions sur site, le lien est à faire avec les médiateurs scolaires quand il y en a et avec les travailleurs sociaux financés dans le cadre des actions de résorption des bidonvilles. Réciproquement, il s'agira de mobiliser les ressources des services de droit commun pour des actions « d'aller vers » sur les sites de présence des enfants.

Cible : viser une cible large de familles avec enfants et de mineurs isolés de 0 à 18 ans

Le référentiel prévoit une cible large, **de familles avec enfants de tout âge et de mineurs isolés de 0 à 18 ans**. Cette cible volontairement large est conçue pour venir en complément des actions déjà mises en place par les départements pour accompagner les femmes enceintes et les familles avec enfants de moins de trois ans. Il ne s'agit donc pas de restreindre la cible à la seule petite enfance.

Suivi des situations : pour les référents maraudes mixtes, l'importance d'avoir des retours sur les situations après les orientations

Passée la phase d'orientation, il importe que les référents maraudes mixtes aient **un retour sur la suite qui a été donnée à leur action**. C'est un facteur clé du sens de la mission pour les référents et cela leur permet d'ajuster en continu les articulations partenariales ; cela permet aux opérateurs qui portent la mesure de **renseigner précisément les indicateurs de la Stratégie de lutte contre la pauvreté** (voir en particulier le nombre de mesures de protection de l'enfance prises ayant pour origine la maraude mixte et si possible en donner le détail : soutien à la parentalité, AEMO, placements, etc.).

Suivi des données et rapports d'exécution : la nécessité de renforcer le renseignement des indicateurs et la clarté des rapports d'exécution

Les rapports d'exécution doivent faire apparaître les **résultats spécifiques de la maraude mixte et non des résultats agrégés de dispositifs divers** (maraudes classiques, familles en hébergement d'urgence...) qui empêchent d'évaluer la plus-value de la mesure. Il est globalement constaté une imprécision dans la remontée des données. L'enjeu du renseignement des indicateurs est majeur pour opérer **une évaluation d'impact de la mesure après trois ans de mise en œuvre**.

Ressources humaines : veiller à une allocation des moyens à la hauteur des besoins et de la dotation apportée par l'État

Il convient en cette troisième année de mise en œuvre de veiller au déploiement de ressources humaines suffisantes pour rendre les maraudes mixtes efficaces. Certains opérateurs ont été amenés à valoriser des moyens existants auparavant. Une attention particulière est appelée sur le suivi des moyens effectivement mis en œuvre au service des maraudes.

De même, à l'image de ce qui se pratique dans certains départements, l'organisation de sessions de formations pour les référents maraudes mixtes et leurs partenaires sur les temps clés de l'action est à encourager : diagnostic des situations, repérage fin des phénomènes de maltraitance, situations d'emprise/traitement, travail sur le positionnement des acteurs, orientation, etc.

Source : Dihal



MESURE 4.2

Déploiement d'un référentiel sur l'hébergement des familles avec enfants et 125 millions d'euros consacrés au développement et à l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement afin d'adapter l'offre aux besoins des familles avec enfants

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

La Stratégie pauvreté porte l'objectif de garantir les droits de l'enfant et en particulier de ne laisser aucun enfant grandir à la rue, ou dans un état de fragilité de logement attentatoire à sa santé, à son éducation, et plus globalement à son développement.

Cette mesure aura un impact direct sur la vie de plus de 300 000 enfants vivant dans un habitat surpeuplé, 30 000 enfants hébergés chaque soir en hôtel par l'État ou vivant à la rue et des 5 000 enfants vivant en bidonville.

Cet enjeu est par ailleurs porté dans le plan « Logement d'abord », qui prévoit l'accélération des sorties de l'hébergement vers le logement pérenne et l'objectif fixé par le gouvernement de résorption des bidonvilles.

Par ailleurs, les centres d'hébergement sont peu adaptés à certains besoins des personnes hébergées, notamment lorsqu'il s'agit de familles ou de personnes avec des animaux de compagnie. Il s'agit de réaliser des travaux, notamment dans le cadre du plan « Logement d'abord » qui vise à transformer les centres d'hébergement en logements.

Contours de la mesure

L'objectif est de réaliser des travaux de rénovation dans des établissements, en ciblant notamment les établissements qui accueillent des familles ou des personnes ayant des animaux de compagnie.

Il est également proposé la création d'un cadre de référence pour l'accueil des enfants en hébergement, dans le cadre d'une recommandation de l'ANESM-HAS, qui puisse s'intégrer aux contractualisations (CPOM) avec les gestionnaires de centres. Il inclura, en coordination avec les mesures du plan « Logement d'abord » relatives à la transformation de centres d'hébergement en logements, des transformations de locaux par une adaptation des espaces (aménagement de salles pour l'accueil des enfants, ouverture d'une cloison pour créer une porte d'accès entre deux chambres...). Sur 20 000 places d'hébergement accueillant actuellement des familles, 4 500 places pourraient être adaptées d'ici 2022. 2 800 places adaptées pourraient être créées afin de compléter cette offre. Il contiendra également des mesures éducatives et de soutien à la parentalité, en lien avec les conseils départementaux pour les compétences qui les concernent.

Pour cela, le lancement d'une enquête plus approfondie sur les besoins d'humanisation des centres en pluriannuel jusqu'à fin 2022 est prévu. L'objectif est d'identifier les besoins d'humanisation et de préparer une planification des rénovations d'ici 2022.

Finalités

Objectif quantitatif : 4 500 places adaptées dont 2 800 créées.

Objectif final de la mesure : déployer diverses solutions en fonction des territoires pour mieux accompagner les familles hébergées ou à l'hôtel et adapter les structures d'hébergement à l'accueil des familles avec enfants.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 125 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 20 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 30, 35 et 40 millions d'euros en 2020, en 2021 et en 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure doit être mise en place dès 2019. La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée.

Le cadre de la mesure dépend de conventions et de subventions.

Il est mis en place un travail de réécriture de l'instruction relative au programme d'humanisation de l'Anah.

Administrations référentes

Anah et Dihal

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

Cette mesure vise à déployer diverses solutions pour mieux accompagner les familles hébergées ou à l'hôtel et adapter les structures d'hébergement à l'accueil des familles avec enfants. L'objectif quantitatif est de 4 500 places adaptées dont 2 800 places créées pour un budget de 125 millions d'euros.

Le comité dispose uniquement des informations sur le programme d'humanisation de l'Anah. Aucune information spécifique sur la mise en œuvre de cette mesure pour les familles avec enfants n'est disponible.

Le programme d'humanisation de l'Anah, lancé en 2008, a pour objectif d'accroître significativement le niveau de qualité des centres d'hébergement en se rapprochant le plus possible des normes du logement foyer. Il prévoit notamment l'individualisation des chambres, ou la création d'unités de vie pour les familles. Le comité ne dispose pas d'informations pour distinguer les mesures d'humanisation destinées aux familles avec enfants des autres. Entre 2019 et 2021, 2 873 places ont été « humanisées », avec une forte montée en charge en 2021 : 1 292 places « humanisées » en 2021 soit 500 de plus qu'en 2019 ou 2020.

Entre 2019 et 2021, 35,4 millions d'euros ont financé le programme d'humanisation. En 2021, 2 millions d'euros supplémentaires ont été mobilisés, dans le cadre de « France Relance », pour permettre l'humanisation de huit structures en Outre-mer, ces territoires n'étant pas éligibles jusqu'à présent au programme d'humanisation de l'Anah.

Les indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation ne sont pas disponibles.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

La transformation du parc d'hébergement généraliste est au cœur de la mise en œuvre du Logement d'abord. Cette transformation vise à réduire le recours aux solutions d'hébergement relevant uniquement de la mise à l'abri - sans accompagnement -, en développant en substitution une offre d'hébergement plus pérenne et qualitative ainsi que des solutions de logements autonomes et adaptés.

Le programme d'humanisation de l'Anah, lancé en 2008, est un levier déterminant pour la transformation du parc. Il a pour objectif d'accroître significativement le niveau de qualité des centres d'hébergement en se rapprochant le plus possible des normes du logement foyer. Il prévoit notamment l'individualisation des chambres, ou la création d'unités de vie pour les familles, la délocalisation ou la division sur site des grandes structures en petites unités et l'adaptation aux besoins particuliers des publics accueillis (accueil des personnes accompagnées d'animaux, familles avec enfants, etc.). Au-delà de la transformation du

bâti, l'enjeu d'un projet d'humanisation est aussi de repenser les modalités de fonctionnement et le projet social de la structure en y associant les résidents.

Entre 2017 et 2021, le programme d'humanisation de l'Anah a permis la rénovation de 3 930 places dans 122 structures.

La présence de familles avec enfants amène les structures à intégrer dans leur projet de travaux des aménagements nouveaux : création d'espaces dédiés aux enfants, de salles polyvalentes, etc. Par exemple, le projet d'humanisation du Centre Babinski à Ivry-sur-Seine, géré par le Samu social de Paris, a intégré la création de plusieurs espaces socio-pédagogiques (salle polyvalente, espace de rencontre parents-enfants) pour proposer des activités aux enfants et travailler davantage le sujet de la parentalité dans le cadre de l'accompagnement global.

Le comité ne dispose pas d'informations pour distinguer les mesures d'humanisation destinées aux familles avec enfants des autres.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

Entre 2017 et 2021, le programme d'humanisation a permis la rénovation de 3 930 places dans 122 structures (source : Dihal).

- Nombre de places d'hébergement adaptées : ND.
- Nombre de places « humanisées » grâce aux crédits « humanisation des structures d'hébergement » de l'Anah. Il s'agit du nombre total de places humanisées, sans distinction de celles éventuellement occupées par des familles avec enfants (source : Anah) :
 - en 2018 : 309 places humanisées ;
 - en 2019 : 786 places humanisées ;
 - en 2020 : 795 places humanisées ;
 - en 2021 : 1 292 places humanisées.

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget total des aides à l'humanisation de l'Anah, toutes places confondues, quels que soient leurs occupants (personnes seules ou non, adultes ou enfants) s'élevait 7,4 millions en 2019, 7,7 millions en 2020 et 20,3 millions en 2021 (source : Anah).

En 2021, 2 millions d'euros supplémentaires ont été mobilisés, dans le cadre de France Relance, pour permettre l'humanisation de 8 structures en Outre-mer, ces territoires n'étant pas éligibles jusqu'à présent au programme d'humanisation de l'Anah (source : Dihal).

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'amélioration des conditions d'hébergement et des conditions de vie des familles en difficulté. Les grands objectifs visés par la mesure sont d'éviter la reproduction sociale de la pauvreté, permettre aux gens à sortir de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

- Taux de pauvreté monétaire et taux de pauvreté en condition de vie des familles ayant bénéficié d'un hébergement créé ou adapté.
- Afin de mesurer l'impact de la mesure sur la situation des personnes, satisfaction des personnes ayant bénéficié d'un hébergement créé ou adapté.

Ces données ne sont pas disponibles et le suivi de cet indicateur ne paraît pas possible.



MESURE 4.3

Renforcer la prévention des expulsions, dans le cadre du plan « Logement d'abord »

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

La Stratégie pauvreté porte l'objectif de garantir les droits de l'enfant et en particulier de ne laisser aucun enfant grandir à la rue, ou dans un état de fragilité de logement attentatoire à sa santé, à son éducation, et plus globalement à son développement.

Cette mesure aura un impact direct sur la vie de plus de 300 000 enfants vivant dans un habitat surpeuplé, 30 000 enfants hébergés chaque soir en hôtel par l'État ou vivant à la rue et des 5 000 enfants vivant en bidonville.

Cet enjeu est par ailleurs porté dans le plan « Logement d'abord », qui prévoit l'accélération des sorties de l'hébergement vers le logement pérenne et l'objectif fixé par le gouvernement de résorption des bidonvilles.

Contours de la mesure

Il s'agit de garantir le maintien dans le logement des locataires en capacité de payer leur loyer et de reloger ceux qui ne sont plus en mesure de le faire, par le biais d'une prise en charge sociojuridique, financière et médico-psychologique précoce, concertée et adaptée à chaque situation.

Finalités

Objectif quantitatif : non renseigné.

Objectif final de la mesure : éviter la mise à la rue et la précarisation sociale, professionnelle et sanitaire des personnes qui en résulte.

Budget du déploiement de la mesure

Pas de crédits.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Non renseigné.

Administration référente

Dihal

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure a pour objectif d'éviter la mise à la rue et la précarisation des personnes qui en résulte.

Cette mesure, qui n'avait pas été mise en œuvre jusqu'alors, a été relancée en 2020 : 26 départements ont été sélectionnés pour déployer les équipes mobiles de prévention des expulsions locatives et 72 chargés de mission ont également été déployés dans 69 départements afin de développer l'inclusion et une meilleure coordination des différents acteurs dans les dispositifs de prévention des expulsions.

En septembre 2021, sur les six premiers mois du dispositif, 3 421 ménages avaient été contactés dont 22 % ont bénéficié d'un diagnostic, 396 bailleurs ont été contactés, 89 impayés ont été résorbés, 55 relogements ont été accompagnés et 28 orientations vers un dispositif d'hébergement ont été effectuées.

En 2021 et 2022 le budget s'élevait à 14,6 millions d'euros dont 8 millions pour les équipes mobiles de prévention des expulsions et 6,6 millions pour les chargés de mission.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Cette mesure a été relancée dans le cadre du plan annoncé par le Premier ministre le 24 octobre 2020. Il est alors prévu dès le début de l'année 2021 le déploiement de 26 équipes mobiles, composées de 3 à 5 travailleurs sociaux ou juristes, dans les départements les plus tendus en matière de logement et de procédure d'expulsions locatives. Leur mission est d'aller à la rencontre des locataires en situation d'impayé, inconnus des services sociaux ou ne répondant pas aux sollicitations traditionnelles afin d'éviter l'aggravation des situations notamment dans le contexte de la crise Covid, et l'apparition de nouveaux publics et d'accompagner le traitement des situations d'impayés accumulés.

D'un point de vue structurel, la politique de prévention des expulsions locatives se caractérise notamment par des difficultés à joindre les ménages, en particulier du parc privé. Cela s'illustre notamment par un taux de réponse bas aux différentes sollicitations

des travailleurs sociaux à toutes les étapes de la procédure, un faible taux d'adhésion au diagnostic social et financier (DSF) au stade de l'assignation, ou encore un faible taux de décisions contradictoires au tribunal. Or, l'implication du ménage est indispensable pour permettre de prévenir les expulsions locatives, à travers la mobilisation des différents dispositifs de maintien dans le logement (apurement de la dette, médiation avec le bailleur, etc.), ou de relogement (ouverture de demande de logement social, etc.).

72 chargés de mission ont été déployés dans 69 départements. Leur rôle est de développer l'inclusion et une meilleure coordination des différents acteurs (bailleurs sociaux, agences immobilières et fédération de bailleurs, collectivités du bloc communal, etc.) dans les dispositifs de prévention des expulsions (source : Dihal)

Calendrier et modalités de mise en œuvre

- Dispositif équipes mobiles :
 - décembre 2020 : identification des 26 départements ;
 - janvier 2021 : définition des modalités d'intervention dans les départements concernés ;
 - premier trimestre 2021 : déploiement des équipes mobiles.
- Dispositif complémentaire d'accompagnement et coordination dans le contexte de crise :
 - juillet 2021 : compilation des candidatures et répartition des crédits chargés de mission PEX, pour l'année 2021 (source : Dihal) ;
 - septembre 2021 : prise de poste des premiers chargés de mission PEX (source : Dihal).

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Le comité ne dispose pas d'informations sur la mise en œuvre de cette mesure entre le lancement de la Stratégie pauvreté et l'annonce par le Premier ministre du 24 octobre 2020.

Le comité d'évaluation avait retenu le nombre d'expulsions comme indicateur de suivi de cette mesure (qu'il aurait fallu idéalement à deux stades différents : décision d'expulsion et concours de la force publique effectifs), et en particulier dans le parc privé.

Il s'appuie dorénavant sur les indicateurs de suivi qui ont été proposés par la Dihal début 2021.

Les données ci-après ont été fournies par 24 des 26 territoires en septembre 2021, et ne couvrent donc que les quatre à six premiers mois du dispositif. Une nouvelle remontée d'indicateurs a été réalisée en juin 2022 mais elle n'est pas documentée ici car les chiffres sont postérieurs au 31 décembre 2021. Ces indicateurs semblent cependant témoigner d'une montée en charge de cette mesure au premier semestre 2022.

– Mesure équipes mobiles :

- nombre de ménages rencontrés / de diagnostics réalisés (source : Dihal) : 3 421 ménages contactés par les 24 équipes mobiles ayant répondu à l'enquête entre le lancement du dispositif sur leur territoire et septembre 2022. 22 % des prises de contact avec les ménages ont permis la réalisation d'un diagnostic. On estime qu'au 31 décembre 2021, plus de 1 000 ménages initialement inconnus des services sociaux avaient pu être contactés et faire l'objet d'un diagnostic social, financier et juridique par ce biais ;
- nombre de bailleurs contactés en 2021 (source : Dihal) : 396 bailleurs ont été contactés sur la période évaluée ;
- Nombre de dispositifs d'apurement mobilisés en 2021 : non disponible ;
- nombre de situations pour lesquelles l'apurement a été résorbé en 2021 (source : Dihal) : 89 impayés résorbés sur la période évaluée ;
- nombre de relogements accompagnés en 2021 (source : Dihal) : 55 sur la période évaluée ;
- nombre d'orientations vers un dispositif d'hébergement en 2021 (source : Dihal) : 28 sur la période évaluée.

Budget effectivement alloué / dépensé

Aucun budget n'a été alloué à cette mesure en 2019 et 2020.

En 2021, le budget alloué s'élevait à 7,7 millions d'euros (dont 4 millions pour les équipes mobiles de prévention des expulsions et 3,7 millions pour les chargés de missions) (source : Dihal).

En 2022, le budget alloué s'élevait à 6,9 millions d'euros (dont 4 millions pour les équipes mobiles de prévention des expulsions et 2,9 millions pour les chargés de missions) (source : Dihal).

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est de réduire le nombre de mises à la rue et la précarisation sociale, professionnelle et sanitaire des personnes qui en résulte. Les grands objectifs visés par la mesure sont de permettre aux gens de sortir de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Le comité souhaitait suivre l'évolution du nombre d'expulsions avant/après la mise en place de la mesure (qu'il aurait fallu idéalement à deux stades différents : décision d'expulsion et concours de la force publique effectifs), et en particulier dans le parc privé mais ces indicateurs ne sont pas disponibles.



THÉMATIQUE 5

DROITS SOCIAUX



MESURE 5.1

Aller vers un revenu universel d'activité qui se substitue au maquis des prestations

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

La refondation de notre système de protection sociale exige la mise en œuvre d'une allocation unique pour mettre fin au millefeuille de dispositifs actuels. La mise en place d'un revenu universel d'activité permettra enfin de répondre à quatre objectifs :

- garantir un soutien financier aux ménages modestes : notre système d'aides sociales permet de soutenir le revenu des ménages les plus pauvres et le revenu universel d'activité continuera à le faire ;
- offrir aux allocataires un système simple et lisible pour que chacun puisse comprendre ce que la solidarité nationale peut lui apporter et qu'il puisse effectivement y accéder ;
- faire en sorte que le travail paye et qu'il paye de la même façon dans tous les cas ;
- traiter l'ensemble des situations de manière équitable et reconnue par tous, pour garantir l'adhésion à notre modèle social.

Contours de la mesure

Lancement d'une concertation avec les acteurs et personnes concernés jusqu'en 2020

Le revenu universel d'activité doit répondre aux quatre objectifs suivants : garantir un soutien financier aux ménages modestes, offrir aux allocataires un système simple et lisible, faire en sorte que le travail paye et qu'il paye de la même façon dans tous les cas, garantir l'adhésion à notre système social. Une concertation *ad hoc*, permettra de définir le périmètre effectivement retenu pour le revenu universel d'activité et les paramètres techniques associés. Elle permettra également d'envisager le calendrier précis de déploiement du revenu universel d'activité et les modalités d'intégration de chaque public, et en particulier des jeunes. Sur le modèle de la réforme des retraites, cette large concertation associera étroitement le secteur

associatif, les organisations syndicales et les personnes concernées. Elle sera déclinée en ligne et sur les territoires jusque fin 2020.

Travaux techniques préparatoires au revenu universel d'activité et début des premiers versements

Le projet de loi d'émancipation sociale inclura la création du revenu universel d'activité et les travaux techniques pourront démarrer à l'issue de la réforme des modalités de versement des allocations logement qui devrait s'achever mi-2019. Une phase de préparation technique pourra alors précéder les premiers versements qui pourraient intervenir au plus tôt à partir de 2022.

Finalités

Objectif quantitatif : non renseigné.

Objectif final de la mesure : moderniser notre État social. Sous-objectifs : garantir un soutien financier aux ménages modestes, offrir aux allocataires un système simple et lisible, faire en sorte que le travail paye et qu'il paye de la même façon dans tous les cas, garantir l'adhésion à notre système social.

Budget du déploiement de la mesure

Non renseigné.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Les premiers versements auront lieu au plus tôt en 2022.

La mesure s'inscrit dans un cadre législatif et réglementaire.

Administrations référentes

Cnaf, Drees et Dares

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure vise à simplifier le système de protection sociale en remplaçant les nombreux dispositifs actuels par une allocation unique : le revenu universel d'activité.

La concertation a été conduite et les résultats en ont été rendus publics en 2020. Les travaux ont été suspendus au moment de la crise sanitaire. Les consultations n'ont pas repris. Les travaux techniques ont été finalisés et un rapport a été remis au Premier ministre à l'automne 2021. Ce rapport n'a pas été rendu public et sa date de publication n'est pas connue. Le rapporteur, Fabrice Lengart, en a présenté devant le Sénat les grandes lignes le 5 janvier 2022. Durant son audition, F. Lengart a communiqué les informations suivantes.

Ce rapport propose une unification des prestations sociales, sans les fusionner. La base de ressources et les barèmes seraient harmonisés mais les aides resteraient distinctes. Cette unification présuppose de définir un revenu social de référence.

La réforme proposée pourrait procéder par étapes en concernant dans un premier temps le RSA, la prime d'activité et l'APL. Concernant l'intégration de l'ASS, du « minimum vieillesse » et des aides au logement, le rapport présente différentes options, qui devraient être soumises à l'arbitrage politique.

Le rapporteur évoque l'hypothèse du maintien provisoire de deux systèmes en parallèle et souligne qu'il ne faut pas sous-estimer les implications techniques de cette réforme. Le rapporteur indique également que pour limiter le nombre de perdants, il est nécessaire d'augmenter la masse budgétaire.

Les aides resteront soumises à une démarche volontaire mais les versements pourraient évoluer vers un système automatique.

Sur la question de la déconjugalisation, plusieurs hypothèses sont encore ouvertes : celle d'une aide « quasi individualisée » et celle d'une aide conjugalisée. Une prestation « quasi individualisée » prendrait toujours en compte les ressources du ménage, mais le rapporteur indique que sa préférence va à l'aide conjugalisée car l'aide quasi individualisée n'inciterait pas à la bi-activité des couples.

De même, le fonctionnement de l'AAH (allocation aux adultes handicapés) doit être repensé. En effet, le dispositif actuel n'incite pas toujours la personne handicapée à travailler et parfois pas son conjoint non plus. Plusieurs possibilités sont alors considérées : conserver une AAH conjugalisée en remédiant à ses défauts pour inciter au travail ou la déconjugaliser. L'AAH pourrait devenir une prestation de remplacement et être restreinte aux personnes lourdement handicapées. Cela nécessiterait de repenser en profondeur le système socio-fiscal actuel bénéficiant aux personnes handicapées. Une réforme sans modification du fonctionnement de l'AAH est également envisageable.

Enfin, le rapport traite spécifiquement de la situation des jeunes, qu'ils soient étudiants ou non. Le traitement des jeunes pourrait être différencié notamment via le Contrat d'engagement jeune ou l'utilisation de bourses.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Mise en œuvre

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

- Montants dépensés pour le RUA
- Taux de recours et de non-recours au RUA

Le RUA n'étant pas mis en place, ces indicateurs ne sont pas disponibles.

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget dédié à cette mesure n'est pas connu.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est la diminution du non-recours aux prestations sociales afin de diminuer la pauvreté. Le grand objectif visé par la mesure est de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

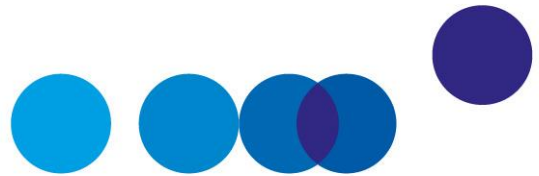
Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Le RUA n'étant pas mis en place, les éléments d'évaluation ne sont pas disponibles.

Indicateurs d'évaluation

- Taux de pauvreté monétaire et en conditions de vie (Insee et Drees pour les bénéficiaires de minima sociaux)

Cet indicateur sera disponible en année n pour l'année n-2.



MESURE 5.2

Revaloriser la prime d'activité

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

En réponse au mouvement des Gilets jaunes, le président de la République s'est engagé à revaloriser la prime d'activité dès le début de 2019.

Contours de la mesure

Pour encourager la reprise d'une activité, la prime d'activité sera revalorisée au cours du quinquennat, conformément à l'engagement présidentiel. Le gouvernement a engagé la revalorisation de la prime d'activité en 2018. Elle sera poursuivie en 2019 et jusqu'en 2022. Cette augmentation ciblée de la prime d'activité qui bénéficiera à 3,2 millions de ménages, permettra un gain pouvant aller jusqu'à 80 euros par mois au niveau du Smic.

Finalités

Objectif quantitatif : 3,2 millions de ménages concernés.

Objectif final de la mesure : non renseigné.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure s'élève à 3,9 milliards d'euros.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure doit être effective en janvier 2019.

Administration référente

Cnaf

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La revalorisation de la prime d'activité vise à encourager la reprise d'une activité. Elle est rentrée en vigueur en une fois au 1^{er} janvier 2019, au lieu d'intervenir par étape comme prévu initialement.

Selon la Cnaf, la prime d'activité concernait 4,16 millions de foyers en juin 2019. Cela représente une croissance des effectifs de 52 % (+1,4 million de foyers) entre juin 2018 et juin 2019. Selon la Cnaf, la prime d'activité concernait 4,39 millions de foyers fin 2020 et 4,34 millions de foyers fin 2021.

Le budget initialement alloué à cette mesure était de 700 millions d'euros en 2019, 900 millions d'euros en 2020 et 1 100 millions d'euros en 2021. Selon la Cnaf, le montant total des dépenses de prime d'activité s'élevait à 5,3 milliards d'euros en 2018, 9,4 milliards d'euros en 2019, 9,6 milliards d'euros en 2020 et 9,5 milliards d'euros en 2021. D'après la Drees, les dépenses liées à la prime d'activité ont augmenté de 75 % entre 2018 et 2019, mais seulement 69 % sont imputables à la réforme. La Drees estime les dépenses pour la seule revalorisation de la prime d'activité à 3,9 milliards pour 2019. En utilisant ce même raisonnement, on estime la dépense liée à la seule revalorisation de la prime d'activité à 4 milliards en 2020 et à 3,9 milliards en 2021.

Selon une étude de la Drees, la revalorisation du bonus de la prime d'activité en 2019 a permis un gain maximal de 90 euros pour les personnes dont le revenu initial était proche du Smic. La hausse du nombre de bénéficiaires de la prime d'activité s'explique principalement par l'extension de l'éligibilité et dans une moindre mesure par la baisse du non-recours. Cependant, cette hausse ne peut pas être entièrement imputée à la réforme de la prime d'activité et s'explique aussi par les évolutions du marché du travail.

Selon une estimation réalisée par la Drees et l'Insee avec le modèle de microsimulation Ines et en s'appuyant sur un certain nombre d'hypothèses, la revalorisation de la prime d'activité aurait un fort impact sur le taux de pauvreté (-0,6 point) et serait d'autant plus marquée chez les célibataires avec enfant(s) (-1,7 point) et chez les couples avec enfant(s) (-1,0 point). Seulement 0,1 point de cette baisse serait imputable à la hausse du recours.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

La revalorisation de la prime d'activité a pris la forme d'une augmentation du montant maximum de la bonification individuelle de la prime d'activité. Versée au titre de chaque membre du foyer bénéficiaire dont les revenus professionnels sont supérieurs à 0,5 Smic, cette bonification est une fonction croissante de ces revenus jusqu'à un Smic. Au-delà, le montant de la bonification reste constant. La revalorisation est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Plus précisément, le décret du 21 décembre 2018 introduit deux modifications à la trajectoire de bonification prévue dans la loi de finances 2018-2022 :

- « une augmentation du plafond de revenus à partir duquel la bonification atteint son montant maximal, qui est porté de 95 fois le Smic à 120 fois le Smic, permettant ainsi d'élargir le nombre de bénéficiaires ;
- une revalorisation du montant maximal de la bonification, qui passe de 12,782 % à 29,101 % du montant forfaitaire, permettant ainsi d'en augmenter le montant¹. »

Selon la Cnaf², les Caisses d'allocations familiales (Caf) ont versé la prime d'activité à 4,35 millions de foyers fin 2019, pour un montant moyen de 185 euros par mois. Cela représente une croissance des effectifs de 43 % (+1,3 million de foyers) entre fin 2018 et fin 2019, liée principalement à l'élargissement du nombre d'éligibles à la prime.

Une seconde revalorisation de la prime d'activité de 0,3 % du montant forfaitaire de la prime d'activité a eu lieu le 1^{er} avril 2020 en application de l'article 200 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (Décret n° 2020-491 du 29 avril 2020). Cette revalorisation est une revalorisation usuelle du fait de l'inflation et n'est pas en lien avec la mesure.

Indicateurs de suivis de la DIPLP

Nombre de foyers bénéficiaires de la prime d'activité (source : Cnaf) :

- effectifs en 2018 (juin) : 2,73 millions de foyers ;
- effectifs en 2019 (juin) : 4,16 millions de foyers ;
- effectifs en 2020 (juin) : 4,39 millions de foyers ;
- effectifs en 2021 (juin) : 4,34 millions de foyers.

Autres indicateurs de suivis

- Nombre de personnes concernées par la revalorisation de la prime d'activité
- Montants dépensés pour la revalorisation de la prime d'activité

Ces indicateurs ne sont pas disponibles.

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget initialement alloué à cette mesure était de 700 millions en 2019, 900 millions en 2020 et 1 100 millions en 2021.

¹ Giraud J. (2019), *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2020*, rapport de l'Assemblée nationale, n° 2301, annexe n° 41, Solidarité, insertion et égalité des chances, octobre.

² Cazain S. (2020), « Prime d'activité », *Conjoncture*, n° 17, CNAF, mars.

Selon la Cnaf, le montant total des dépenses de prime d'activité s'élevait à 5,3 milliards en 2018, 9,4 milliards en 2019, 9,6 milliards en 2020 et 9,5 milliards en 2021. D'après la Drees les dépenses liées à la prime d'activité ont augmenté de 75 % entre 2018 et 2019, mais seulement 69 % sont imputables à la réforme. La Drees estime les dépenses pour la seule revalorisation de la prime d'activité à 3,9 milliards pour 2019. En utilisant ce même raisonnement, on estime la dépense liée à la seule revalorisation de la prime d'activité à 4 milliards en 2020 et à 3,9 milliards en 2021.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'augmentation du revenu disponible d'une partie des bénéficiaires de la prime d'activité. Le grand objectif visé par la mesure est de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

- Taux de pauvreté monétaire et en condition de vies des bénéficiaires de la prime d'activité
 - Bénéficiaires de la prime d'activité en situation de privation matérielle et sociale :
 - 2018 : 57 % ;
 - 2019, 2020 et 2021 : ND.
 - Ce nouvel indicateur européen remplace le taux de pauvreté en conditions de vie des bénéficiaires des minima sociaux à compter de 2020.
 - Bénéficiaires de la prime d'activité en situation de pauvreté monétaire :
 - 2018 : disponible au second semestre 2022 ;
 - 2019, 2020 et 2021 : ND.
- Taux de pauvreté monétaire et en condition de vies des bénéficiaires de la revalorisation de la prime d'activité
- Taux et caractéristiques des personnes pauvres bénéficiant de la revalorisation de la prime d'activité

Ces deux indicateurs ne sont pas disponibles.



MESURE 5.3

Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges d'informations entre acteurs, en rendant automatique les démarches et en favorisant un paiement au juste droit, généraliser le *datamining* pour le repérage des bénéficiaires potentiels

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

La lutte contre la pauvreté implique une mobilisation pleine et entière pour garantir l'accès de tous à l'ensemble des droits et services sociaux disponibles. Aides à l'accès aux droits de santé et structures de soins pour les publics les plus défavorisés constituent ainsi des outils essentiels de prévention et de lutte contre la pauvreté. Il s'agit désormais de changer de logique et de responsabiliser les pouvoirs publics plutôt que les bénéficiaires potentiels sur l'accès aux droits et aux services sociaux.

Les politiques de prévention et d'investissement social dans la lutte contre la pauvreté sont en effet porteuses d'une condition évidente de mise en œuvre : que les individus ou les familles concernés, avant de bénéficier de moyens renforcés, accèdent pleinement au droit commun, c'est-à-dire que leur recours aux droits et prestations auxquels ils peuvent prétendre soit effectif.

Sur le terrain enfin, l'accès aux droits et aux services sociaux reste entravé par les difficultés de coordination des multiples intervenants sociaux. Face à des politiques publiques encore trop cloisonnées, à des dispositifs souvent complexes, à la multitude des acteurs et à l'accroissement de la demande sociale, il apparaît dès lors indispensable de mieux coordonner et structurer la réponse apportée aux personnes.

Contours de la mesure

Refonder les modalités d'attribution des prestations : vers la « juste prestation »

Comme l'a souligné le rapport de Christine Cloarec et Julien Damon élaboré dans le cadre de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, et avant même la mise en place d'une refonte de l'architecture de nos minima sociaux, notre modèle social doit tendre vers l'objectif d'une « juste prestation ». Pour y parvenir, les modalités d'attribution et de versement des prestations sociales seront l'objet d'un vaste effort de modernisation, afin de limiter au maximum les démarches des allocataires et d'assurer le versement des prestations au plus près des besoins et revenus des allocataires. À partir de l'année 2019, le versement des allocations logement s'effectuera ainsi sur la base des ressources des trois derniers mois des ménages et cette contemporanéisation sera étendue progressivement aux autres prestations versées sous conditions de ressources. En parallèle, un travail d'harmonisation des bases ressources et des barèmes facilitera un versement plus équitable des prestations dans la perspective du revenu universel d'activité. Enfin, la facilitation et l'extension de l'utilisation du Répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) et le soutien au développement du portail national des droits sociaux (PNDS) permettront à la fois de réduire les démarches des usagers et de mieux les informer.

Déployer sur tout le territoire les outils de lutte contre le non-recours ayant fait leurs preuves

Le repérage du non-recours grâce au *datamining* (utilisation des algorithmes de lutte contre la fraude pour détecter les situations de non-recours et contacter les personnes afin qu'elles ouvrent leurs droits) est l'une des innovations déployées par l'État, la Cnaf et l'UNCCAS, qui a permis de renforcer la lutte contre le non-recours. Elle est donc déployée sur l'ensemble du territoire.

Finalités

Objectif quantitatif : non renseigné.

Objectif final de la mesure : diminuer le non-recours aux droits sociaux.

Budget du déploiement de la mesure

Pas de crédits.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure est déployée progressivement depuis juillet 2018. La date de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée

La mesure est inscrite dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnaf.

Administrations référentes

DGCS, DHUP et Cnaf

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure a pour objectif de diminuer le non-recours aux droits sociaux en automatisant l'attribution ou le renouvellement de certaines allocations et en développant le *datamining*.

Initialement annoncée en 2019, la réforme dite « des APL en temps réel » a été ensuite reportée au moment de la crise du coronavirus. Elle est mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2021.

La récupération automatique des données entre administrations est prévue à compter de 2023 pour la prime d'activité et le RSA, puis pour l'AAH et la complémentaire santé solidaire (CSS).

Deux modèles de *datamining* ont été déployés par la branche « Famille » : pour la prime d'activité dès 2019 et l'allocation de soutien familial en 2021. Concernant le modèle de *datamining* pour la prime d'activité, 5,5 % des allocataires contactés ont ouvert un droit à la prime d'activité en 2021, pour un montant moyen de 220 euros ; cela représente au moins 3 291 nouveaux bénéficiaires. En 2020, 7,5 % des allocataires contactés avaient ouvert un droit sur la période pour un montant moyen de 215 euros. On constate cependant des résultats moins bons en 2021 qu'en 2020, liés notamment au fait que la plupart des allocataires présents dans les bases ont déjà été sollicités par les précédentes campagnes. En novembre 2021, le modèle de *datamining* pour l'allocation de soutien familial a été généralisé mais les résultats ne sont pas finalisés.

L'indicateur d'évaluation que le comité souhaitait suivre n'est pas disponible. Des travaux en cours à la Cnaf et à la Drees sur le non-recours permettront d'apporter un éclairage sur l'efficacité de cette mesure.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution

Depuis le 1^{er} janvier 2021, les ressources considérées pour les APL sont celles des douze derniers mois, avec une actualisation tous les trois mois.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Refonder les modalités d'attribution des prestations : vers la « juste prestation »

Le Premier ministre a annoncé le 24 octobre 2020 un renforcement de cette mesure : selon la DGCS, la récupération automatique des données entre administrations est prévue à compter de 2023 pour la prime d'activité et le RSA, puis pour l'AAH et la CSS. Cela

permettra de simplifier les démarches déclaratives des allocataires qui n'auront plus à renseigner leurs ressources tous les trimestres, mais à communiquer uniquement certains éléments qui ne seront pas immédiatement récupérables de façon automatique auprès des organismes.

Par ailleurs, la LFSS pour 2022 organise l'automatisation de l'ouverture de la CSS gratuite à l'occasion de l'ouverture de droits au RSA. Cette disposition entre progressivement en vigueur en 2022.

Déployer sur tout le territoire les outils de lutte contre le non-recours ayant fait leurs preuves

L'objectif du modèle de *datamining* « accès aux droits » est de détecter les dossiers pour lesquels un recours effectif aux droits est susceptible d'être identifié, et de scorer ceux pour lesquels le risque de non-recours est le plus important. Le principe consiste ensuite à contacter les personnes ciblées par l'algorithme, via mails, sms ou téléphone pour leur proposer de faire valoir leur droit à la prestation concernée. Ainsi deux modèles de *datamining* ont été déployés par la branche « Famille » : pour la Prime d'activité (PPA) dès 2019 et l'Allocation de soutien familial (ASF) fin 2021.

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

- Mise en place de la réforme des allocations logement : 1^{er} janvier 2021

L'adossement à la DRM (Déclaration de ressources mensuelles) du calcul des aides au logement a prouvé que le dispositif était un outil puissant de modernisation des prestations. Néanmoins, le retour d'expérience de la branche « Famille » a également montré que le DRM pouvait comporter une part d'instabilité (erreurs, corrections et régularisations de la part des tiers qui l'alimentent).

Aussi, en parallèle des travaux visant à poursuivre l'adossement au DRM, il apparaît nécessaire de mieux mesurer et de mieux prendre en compte cette instabilité. Le but est d'éviter des variations trop fréquentes du montant des prestations, qui nuiraient à la lisibilité et à la prévisibilité des droits et donc à l'objectif de modernisation recherchée.

- Mise en place de l'utilisation de la DRM (Déclaration de ressources mensuelles) pour les ressources de la population couverte par la prime d'activité et par le RSA de 2018 à 2021

La Cnaf a travaillé en 2021, en lien avec ses administrations de tutelle et l'ensemble des partenaires de la DRM, à la récupération via ce dispositif des données nécessaires au calcul des droits au RSA et à la prime d'activité. Compte tenu des spécificités de ces deux prestations (ressources prises en compte sur le trimestre, entièrement déclarées par les allocataires), les travaux ont abouti à la mise en œuvre d'une expérimentation au premier semestre 2022 et dans quelques Caf et caisses de MSA. Ce « test à blanc » n'a aucune incidence sur les droits des allocataires et vise à :

- étudier la qualité et la stabilité des ressources reçues de la DRM et leurs impacts sur le montant des prestations servies ;
- tester les modalités d'accompagnement des allocataires, des agents des caisses, et des partenaires, pour redéfinir le parcours usagers et la relation de service dans un contexte d'acquisition à la source des données ;

Cet indicateur devrait être disponible fin 2023.

- Nombre de personnes repérées, contactées et qui ont ouvert leurs droits grâce au *datamining* : Deux modèles de *datamining* ont été déployés par la branche « Famille » : pour la prime d'activité dès 2019 et l'allocation soutien familial en 2021 :
 - concernant l'action DM « PPA », les chiffres du nombre de personnes repérées, contactées et qui ont ouvert leurs droits grâce au *datamining* sont disponibles dans le bilan 2021 de l'action présenté ci-dessous :
 - concernant le second modèle de l'Allocation de soutien familial, les chiffres ne sont pas encore disponibles.

Bilan 2021 de l'action DM « PPA » (Déclaration mensuelle de prime d'activité) conduite par la Cnaf

- En 2020, 107 132 allocataires ont été contactés dans le cadre des campagnes DM « PPA ». Parmi eux, 6 % l'ont été en décembre 2020 ; ce qui est trop tard pour que l'on puisse, aujourd'hui, donner les impacts en termes d'ouvertures de droits. Le bilan ci-dessous, pour les ouvertures de droits ne porte donc que sur les campagnes ayant eu lieu entre janvier et novembre 2020. 7 705 allocataires ont ouvert un nouveau droit, d'un montant moyen de 215 euros, soit 7,5 % des allocataires contactés sur la période.
- En 2021, 5,5 % des allocataires contactés ont ouvert un droit à la prime d'activité en 2021, pour un montant moyen de 220 euros ; cela représente au moins 3 291 nouveaux bénéficiaires.

Les résultats du *datamining* pour l'année 2021 semblent être en repli par rapport à l'année 2020. La principale explication de cette régression est sans doute « l'effet moissonnage » du modèle PPA. C'est-à-dire que depuis mi-2019 que le modèle est utilisé, la plupart des allocataires présents dans les bases ont déjà été sollicités par les précédentes campagnes et ceux qui étaient le plus susceptible d'ouvrir un droit l'ont déjà fait les années précédentes. Cependant, l'algorithme du modèle PPA reste tout de même intéressant pour les nouveaux allocataires.

En 2021 comme en 2020, le contact téléphone était le canal le plus efficace en termes d'ouverture de droit même si ce dernier implique des moyens humains assez conséquents. Le contact SMS est cependant le moyen le plus efficient avec un taux d'ouverture de droit qui semble élevé par rapport à l'action mise en œuvre.

Résultats <i>datamining</i>	Modes de contact	2019	2020	2021
Allocataires contactés		60 000* <i>*allocataires contactés de juillet à décembre 2019</i>	107 132* <i>*allocataires contactés de janvier à novembre 2020</i>	59 838* <i>*allocataires contactés de janvier à novembre 2021</i>
Ouvertures de droit (%)		9,7 %	7,5 % <i>(8 035 nouveaux bénéficiaires)</i>	5,5 % <i>(3 291 nouveaux bénéficiaires)</i>
Ouvertures de droit (en euros)		213 €	215 €	220 €
Répartition des ouvertures de droit par modes de contact	SMS	9,5 %	7 %	5,4 %
	Email	8 %	5,7 %	3,8 %
	Téléphone	19,7 %	14 %	10,9 %
	Email + SMS	ND	8,4 %	7,1 %

Source : Centre national d'appui au Datamining (Cnad)

En novembre 2021, le second modèle de l'ASF (Allocation de soutien familial) a été généralisé à la suite d'une première expérimentation réalisée en 2020. Le bilan de cette généralisation n'est pas encore finalisé en termes de volumétrie des ouvertures de droits et de suivi de la durabilité des droits au-delà de quatre mois. Néanmoins les premiers constats sont les suivants : plus de 49 000 allocataires ont été contactés par SMS et 10 800 allocataires directement par téléphone par des gestionnaires pour leur présenter la prestation ASF, les inciter à formuler une demande et les accompagner dans leurs démarches.

Parmi les allocataires contactés par téléphone :

- pour 4 300 d'entre eux, le contact s'est limité à un recueil d'informations dématérialisé et/ou à un message laissé sur le répondeur. Néanmoins 21,3 % de ces personnes-là ont tout de même déposé une demande d'ASF ;
- pour 6 500 allocataires ayant eu une conversation téléphonique, il s'avère que 50 % d'entre eux avaient une bonne raison de non-recours à l'ASF (arrangements amiables déjà mis en place et/ou la garde alternée des enfants), cependant 4,2 % ont tout de même déposé une demande. Pour l'autre moitié des interlocuteurs au téléphone, les plus susceptibles d'accéder au droit, ils sont 33,6 % à avoir déposé une demande.

Budget effectivement alloué / dépensé

Aucun crédit de la Stratégie n'est alloué à cette mesure. Le montant dépensé pour sa mise en œuvre n'est pas connu.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif de cette mesure est la diminution du non-recours aux droits sociaux. Les grands objectifs visés par la mesure sont de permettre aux gens de sortir de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

Indicateur d'évaluation :

- Indicateur non-recours auprès des personnes ayant été contactées grâce au *datamining*.

Cet indicateur initialement envisagé par le comité d'évaluation n'est pas disponible.

L'étude Drees *Les rendez-vous des droits des Caf : quels effets sur le non-recours ? Enseignements de l'expérimentation des « rendez-vous des droits élargis »*

Les résultats de l'étude Drees *Les rendez-vous des droits des Caf : quels effets sur le non-recours ? Enseignements de l'expérimentation des « rendez-vous des droits élargis »* (2020) peuvent être mentionnés. Le rendez-vous des droits élargis a un effet fort sur l'ouverture de droits au RSA, à la prime d'activité et aux allocations logement ; si l'effet est modéré pour les 4/5^e de personnes ne donnant pas suite à l'invitation qui leur est envoyée suite au *datamining*, l'effet du rendez-vous en lui-même est nettement positif et significatif puisqu'il augmente la part de personnes ouvrant un nouveau droit de 8,39 points de pourcentage. La participation effective au rendez-vous augmente ainsi de près d'un tiers la proportion de personnes ouvrant au moins un nouveau droit dans les six mois (8,39 points de plus par rapport à une moyenne de 26,7 % pour les personnes de l'échantillon témoin).



MESURE 5.4

Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux : généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation de « territoires zéro non-recours », coffre-fort numérique

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

La lutte contre la pauvreté implique une mobilisation pleine et entière pour garantir l'accès de tous à l'ensemble des droits et services sociaux disponibles. Il s'agit désormais de changer de logique et de responsabiliser les pouvoirs publics plutôt que les bénéficiaires potentiels sur l'accès aux droits et aux services sociaux.

Les politiques de prévention et d'investissement social dans la lutte contre la pauvreté sont en effet porteuses d'une condition évidente de mise en œuvre : que les individus ou les familles concernés, avant de bénéficier de moyens renforcés, accèdent pleinement au droit commun, c'est-à-dire que leur recours aux droits et prestations auxquels ils peuvent prétendre soit effectif.

Sur le terrain, l'accès aux droits et aux services sociaux reste entravé par les difficultés de coordination des multiples intervenants sociaux. Face à des politiques publiques encore trop cloisonnées, à des dispositifs souvent complexes, à la multitude des acteurs et à l'accroissement de la demande sociale, il apparaît dès lors indispensable de mieux coordonner et structurer la réponse apportée aux personnes.

La mise en place d'un accueil social inconditionnel permettant de garantir à toute personne rencontrant des difficultés d'ordre social une écoute attentionnée de la globalité de ses besoins et préoccupations afin de lui proposer le plus tôt possible les bons conseils et une orientation adaptée constitue un enjeu fondamental en matière d'accès aux droits.

Contours de la mesure

Généraliser et renforcer le premier accueil social inconditionnel de proximité

- Réussir à développer une « culture commune » et une logique de travail en réseau de l'accueil entre les différentes institutions présentes sur un territoire, par exemple en invitant les parties prenantes à s'engager sur une « charte de l'accueil » ;
- Inscrire le premier accueil social dans le développement social, c'est-à-dire éviter qu'il se limite à un guichet, un service de renseignement ou une gare de triage. Il doit au contraire permettre d'optimiser les ressources et les potentialités des personnes en s'appuyant sur l'environnement économique et social ;
- Réussir à développer un accueil accessible à tous reposant notamment sur la neutralité, la convivialité et la confidentialité ;
- Faciliter l'articulation entre l'accueil physique, qui doit être préservé, voire renforcé dans certains territoires, l'accueil téléphonique et les services numériques ;
- Le numérique constitue une réponse utile, parmi d'autres, au besoin d'accompagnement. Il ne saurait, en tout état de cause, se substituer à l'accueil physique dans des lieux identifiés par la population. À cet égard, il conviendra de renforcer sur l'ensemble du territoire et en particulier dans les QPV, qui constituent parfois de véritables « désert sociaux », les lieux d'accueil : CCAS, Maisons des services au publics (MSAPet les nouvelles maisons France Services) ;
- La démarche de premier accueil vise également à assurer une écoute attentionnée des besoins et préoccupations des personnes afin de proposer des conseils et une orientation adaptée, dans le respect du principe de participation des personnes aux décisions qui les concernent
- Structurer la complémentarité des intervenants sociaux et administratifs et renforcer la formation qui doit être adaptée aux nouvelles attentes du public ;
- Organiser les échanges de données entre institutions dans l'intérêt et avec l'accord des personnes ;
- Des objectifs chiffrés seront fixés et contractualisés avec les collectivités territoriales.

Déployer sur tout le territoire les outils de lutte contre le non-recours ayant fait leurs preuves

Le coffre-fort numérique est l'une des innovations déployées par l'État, la Cnaf et l'UNCCAS, qui a permis effectivement de renforcer la lutte contre le non-recours. Il sera donc déployé sur l'ensemble du territoire.

Expérimenter des territoires « zéro non-recours »

Au-delà des actions nationales, c'est à l'échelle territoriale que la lutte contre le non-recours doit se poursuivre. Sur une dizaine de territoires volontaires, des appels à projets dans le cadre du fonds d'investissement social permettront ainsi de sélectionner un nombre limité de territoires volontaires engagés dans une démarche « zéro non-recours », mobilisant sur plusieurs années l'ensemble des acteurs des territoires, tant dans le repérage du non-recours que dans la construction de réponses adaptées.

Finalités

Objectif quantitatif :

- *Premier accueil social inconditionnel de proximité* : 100 % du territoire couvert (c'est-à-dire un accueil accessible pour toute personne à moins de 30 minutes en transport) ;
- *Expérimentation zéro non-recours* : non renseigné ;
- *Coffre-fort numérique* : non renseigné.

Objectif final de la mesure : renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure au global n'est pas renseigné.

Premier accueil social inconditionnel de proximité : le budget pour l'accueil social inconditionnel est de 40 millions d'euros. Les crédits de 2019 s'élèvent à 10 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient de 10 millions d'euros chaque année de 2020 à 2022.

Expérimentation zéro non-recours : pas de crédits dédiés.

Coffre-fort numérique : pas de crédits dédiés.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mesure est mise en place dès 2019. La date de fin de mise en place de la mesure dans son intégralité n'est pas renseignée.

Premier accueil social inconditionnel de proximité : l'accueil social inconditionnel est intégré dans la contractualisation entre l'État et les conseils départementaux.

Expérimentation zéro non-recours : non renseigné.

Coffre-fort numérique : non renseigné.

Administration référente

DGCS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

Cette mesure a pour objectif de renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux.

La généralisation des accueils sociaux inconditionnels est en cours. Cependant, les éléments de suivi ne permettent pas de dire si le territoire est couvert à 100 %. D'après la DIPLP, 95 % des collectivités départementales sur un échantillon de 87 bénéficiaient en 2021 d'un accueil inconditionnel accessible à moins de 30 minutes en transport. Fin 2021, on dénombrait 7 474 structures d'accueil inconditionnel à moins de 30 minutes. Ce critère des 30 minutes pose question, car il s'applique en milieu rural en QPV uniquement, et pour un déplacement en voiture.

L'État a engagé près de 10 millions chaque année pour cette mesure.

Les maisons France Services, devenues « France Services », complètent la liste des lieux d'accueil de proximité. Au 31 décembre 2021, 2 055 structures avaient reçu ce label, soit 82 % de l'objectif fixé pour 2022 à 2 500 France Services labellisées. À cette date, 95 % des Français avaient accès à une maison France Services à moins de 30 minutes.

La part des personnes qui recourent à ces structures jusqu'alors en situation de non-recours n'est pas mesurée. La satisfaction des utilisateurs de France Services a été mesurée via des bornes situées dans les lieux d'accueil et s'élève à 92 %. Les autres indicateurs d'évaluation ne sont pas disponibles.

L'expérimentation « Territoires zéro non-recours » a été inscrite dans le texte du projet de loi relatif à la différenciation, décentralisation, déconcentration, et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS). Ce texte, adopté le 4 janvier 2022, prévoit une expérimentation de trois ans dans dix territoires afin de lutter contre le non-recours aux droits. Trois expérimentations ont déjà été menées à Paris, Bastia et Lyon.

L'expérimentation du coffre-fort numérique n'a pas encore eu lieu.

Une estimation du taux de non-recours au RSA a été réalisée par la Drees. Un tiers (34 %) des foyers éligibles au RSA seraient non-recourant chaque trimestre, et un sur cinq (20 %) le serait de façon pérenne (trois trimestres consécutifs).

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Les nouvelles maisons France Services, devenues depuis « France Service », dont la création a été annoncée en 2019, complètent la liste des lieux d'accueil de proximité. Selon l'ANCT, la mise en place des France Services, annoncées en 2019, débute réellement en 2020. Les chiffres sont donc disponibles à partir de 2020.

1 054 cantons sont couverts par les France Services qui sont présentes dans 310 QPV.

L'objectif ciblé concernant le déploiement des Maisons France Services est d'atteindre les 2 500 France Services labellisées d'ici la fin de l'année 2022.

Les données communiquées sont issues de bases de données rassemblant les informations renseignées dans le CRA.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Coffre-fort numérique

Pas d'informations disponible.

Territoires zéro non-recours

Le 16 décembre 2021, deux amendements ont été votés par les députés de l'Assemblée nationale, inscrivant l'expérimentation « Territoires zéro non-recours » dans le texte du projet de loi relatif à la différenciation, décentralisation, déconcentration, et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS). Ce texte, adopté le 4 janvier 2022 prévoit une expérimentation de trois ans dans dix territoires afin de lutter contre le non-recours aux droits. Cette expérimentation prévoit un diagnostic de la situation sociale dans les territoires identifiés, la définition d'indicateurs et d'objectifs de recours aux droits et l'analyse des besoins sociaux. Cette expérimentation se calque sur celle du dispositif « Territoire zéro chômeur de longue durée », avec un comité local qui pilotera le projet en structurant les relations entre acteurs. Un comité scientifique sera également instauré, qui évaluera l'expérimentation un an avant son terme, notamment son effet sur le recours aux prestations et aux droits sociaux. L'élargissement de l'expérimentation à d'autres territoires dépendra des résultats de cette évaluation.

Avant l'intégration de l'expérimentation « territoires zéro non-recours » dans le projet de loi 3DS le 16 décembre 2021, trois expérimentations ont déjà été menées à Bastia, à Paris (dans le 10^e arrondissement) et à Lyon (Vénissieux). Les éléments suivants de suivi de la mise en œuvre de ces expérimentations ont été transmis par le Centre d'action sociale de la ville de Paris.

À Bastia, trois barres d'immeubles ont été identifiées pour la mise en place d'actions d'aller vers (courriers, appels téléphoniques, porte-à-porte). Les personnes qui y consentent peuvent accéder à un bilan des droits et être accompagnés vers l'ouverture de leurs droits. Le bilan de cette expérimentation n'est pas connu.

À Vénissieux, un rôle d'« Ambassadeur des droits » a été créé pour identifier des bénéficiaires potentiels dans les quartiers et les centres sociaux. Un autre rôle de « Coordinateur des droits » a également été créé pour faire le lien avec les institutions. Le bilan de cette expérimentation n'est pas connu.

À Paris, dans le X^e arrondissement, les actions suivantes ont été mises en place :

- 127 agents, salariés ou bénévoles ont été formés ;
- 1 376 personnes ont été touchées par des actions d'aller vers ;
- 47 personnes ont été reçues pour un bilan des droits ;
- 2 personnes en situation de non-recours ont été orientées par la Croix-Rouge française au centre d'action sociale de Paris.

Les actions mises en place seront poursuivies et complétées par l'échange de données entre le centre d'action sociale de Paris et la Dases.

Premier accueil social inconditionnel de proximité

Selon la DIPLP, début 2020, près de 2 500 structures d'accueil pour les familles sont désormais accessibles en moins de 30 minutes de transport. Près de 2,7 millions de personnes ont pu y être reçues.

Indicateurs de suivis de la DIPLP :

- Nombre de passages de personnes accueillies par les structures engagées dans la démarche de premier accueil inconditionnel (source : DIPLP) :
 - 6 244 339 en 2020 ;
 - 8 914 728 en 2021.
- Nombre de visites reçues par les structures de premier accueil inconditionnel des conseils départementaux uniquement (source : DIPLP) :
 - 5 520 655 visites en 2020 ;
 - 7 882 087 visites en 2021.
- Taux de couverture de premier accueil social inconditionnel par département accessible à moins de 30 minutes en transport (source : DGCS) :
 - 92 % des collectivités départementales sur un total de 82 en 2020 ;
 - 95 % des collectivités départementales sur un total de 87 en 2021.
- Nombre de structures (hors dispositifs du conseil départemental) ou lieux engagés dans la démarche de premier accueil inconditionnel (source : DIPLP) :
 - 3 440 en 2020 ;
 - 4 812 en 2021.
- Nombre de structures du conseil départemental engagées dans la démarche de premier accueil inconditionnel (source : DIPLP) :
 - 2 708 en 2020 ;
 - 2 662 en 2021.

- Nombre de personnes reçues par les structures de premier accueil social inconditionnel des conseils départementaux uniquement
- Nombre de personnes reçues au sein des autres structures de premier accueil social inconditionnel

Ces deux derniers indicateurs ne sont pas disponibles.

Maisons France Services

- Nombre de structures ayant reçu le label France Services :
 - fin 2020 : 1 123 structures (source : rapport 2021) ;
 - fin 2021 : 2 055 structures (source : ANCT).
- Nombre d'accompagnements réalisés par les maisons France Services (source : ANCT) :
 - en 2020 : 1,4 million d'accompagnements réalisés ;
 - en 2021 : 3,5 millions d'accompagnements réalisés.

95 % des Français avaient accès à une France Services à moins de 30 minutes au 31 décembre 2021.

Autres indicateurs de suivi :

- Nombre de personnes identifiées qui n'avaient pas recours à leurs droits et nombre de solutions proposées dans le cadre des initiatives en matière de lutte contre le non-recours (par exemple : montée en charge des rendez-vous des droits élargis en Caf et impact sur le non-recours – étude Drees)

Le dispositif « Les rendez-vous des droits », mis en place par la Cnaf depuis 2014, consiste à proposer à ses allocataires les plus démunis un entretien personnalisé pour faire le point sur les droits sociaux, gérés ou non par la Caf, afin de lutter contre le non-recours aux droits (plus de 100 000 personnes bénéficiaires chaque année). Il a été élargi à des demandeurs d'emploi en début ou fin de droits avec de faibles ressources (42 % d'entre eux sont inconnus des Caf) dans le cadre de l'expérimentation du « rendez-vous des droits élargis » réalisée au second semestre 2017, afin d'en évaluer l'efficacité en matière de lutte contre le non-recours. Ses résultats visent à éclairer la décision publique sur l'opportunité de pérenniser les « rendez-vous des droits », ainsi que sur les axes à privilégier dans la lutte contre le non-recours de manière générale.

Les résultats de l'étude Drees *Les rendez-vous des droits des Caf : quels effets sur le non-recours ? Enseignements de l'expérimentation des « rendez-vous des droits élargis »* (2020) montrent que le rendez-vous des droits élargis a un effet fort sur l'ouverture de droits au RSA, à la prime d'activité et aux allocations logement. Si l'effet est modéré pour les 4/5^e de personnes ne donnant pas suite à l'invitation qui leur est envoyée suite à *datamining*, l'effet du rendez-vous en lui-même est nettement positif et significatif puisqu'il

augmente la part de personnes ouvrant un nouveau droit de 8,39 points de pourcentage. La participation effective au rendez-vous augmente ainsi de près d'un tiers la proportion de personnes ouvrant au moins un nouveau droit dans les six mois (8,39 points de plus par rapport à une moyenne de 26,7 % pour les personnes de l'échantillon témoin).

Budget effectivement alloué / dépensé

D'après les rapports annuels de performance, le budget dépensé en 2019 s'élevait à 9,4 millions d'euros. D'après la DGCS, 9,4 millions ont été engagés en 2020 et 9,45 millions en 2021 pour le financement de cette mesure dans le cadre des CALPAE (Convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi) signées avec les départements ce qui est proche du budget prévisionnel.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est de faciliter l'accès aux droits et services sociaux pour améliorer le recours à ces droits. Les grands objectifs visés par la mesure sont de permettre aux gens de sortir de la pauvreté et de ne laisser personne en situation de grande pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

- Indicateur de non-recours par microsimulation (Indicateur de suivi de la DIPLP fourni par la Drees) de 2018 à 2021

Le rapport de la Drees *Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité* publié en mars 2022 indique qu'en 2018, un tiers (34 %) des foyers éligibles au RSA serait non-recourant chaque trimestre, et un sur cinq (20 %) le serait de façon pérenne trois trimestres consécutifs. Le montant de RSA auquel ils pourraient prétendre s'élèverait à 330 euros en moyenne par mois et par unité de consommation (en tenant compte de la composition familiale du foyer RSA), soit un montant proche de celui perçu en moyenne par les foyers recourant (qui s'élève à 340 euros). Au total, les sommes non versées du fait du non-recours au RSA atteindraient 750 millions d'euros, par trimestre, sur le champ couvert.

- Avis des professionnels ayant participé à la démarche « Territoires zéro non-recours »
- Proportion de personnes ayant ouvert un droit après un rendez-vous dans un accueil social de proximité sur le nombre de personnes reçues
- Ouverture d'au moins un droit dans les trois mois après un rendez-vous dans un accueil social de proximité pour les personnes éligibles
- Nombre de personnes n'ayant pas engagé les démarches évoquées durant le rendez-vous

Ces indicateurs ne sont pas disponibles, car l'information n'est pas collectée.

- Satisfaction des personnes ayant bénéficié d'un premier accueil social de proximité du coffre-fort numérique et de l'initiative territoire zéro non-recours

Satisfaction des utilisateurs France Services (données issues des données renseignées sur 360 bornes déployées dans les FS, 26 000 avis) : 92 % des usagers sont satisfaits du service, 98,2 % des usagers recommandent FS, 95 % des réponses apportées à l'utilisateur sont adaptées à leur demande. Près de 80 % des démarches (79,5 %) sont réalisées en un seul rendez-vous (source : ANCT). Cette enquête porte uniquement sur le degré de satisfaction immédiate à la sortie d'une maison France Services et ne donne aucune indication sur l'évolution de l'accès aux droits des personnes concernées.



MESURE 5.5

Un travail social rénové sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Depuis des années, le ciblage des politiques sociales a construit des représentations et des logiques stigmatisantes renforçant le non-recours et le caractère curatif de l'intervention sociale, les personnes vulnérables ne sollicitant les travailleurs sociaux qu'en dernier recours.

Il s'agit de permettre au travail social de répondre aux formes persistantes de pauvreté : jeunes, familles monoparentales et classes moyennes fragilisées.

L'enjeu est de promouvoir le développement social au même titre que le développement économique et le développement écologique, en sortant le travail social de toute logique de ciblage ou de repli sur un public ou un territoire.

Cette ambition s'inscrira dans la logique d'un partenariat avec les acteurs des territoires, prenant acte de :

- la responsabilité des employeurs de travailleurs sociaux sur l'organisation du travail et la formation continue de leur personnel ;
- la grande diversité des champs d'intervention des travailleurs sociaux qui se reflète dans la composition des employeurs (publics comme privés, en établissements comme dans le cadre de services administratifs) ;
- le rôle central joué par les collectivités locales, au premier rang desquelles les régions, qui financent les formations initiales, et les départements, en tant qu'employeurs directs ou chefs de file des politiques de solidarité.

Contours de la mesure

Cette approche nouvelle supposera de procéder à deux évolutions majeures qui, par leur convergence à moyen terme, permettront de remettre le travail social au cœur de l'accompagnement des personnes et de leur parcours :

- une évolution dans la mise en œuvre des politiques publiques d'action sociale, qui doivent être moins procédurales et plus centrées sur la simplification de l'accès aux droits, ce qui permettra de « débureaucratiser » les missions des travailleurs sociaux et renforcer leur présence effective auprès des publics. Cette évolution doit s'accompagner d'une transformation de la gouvernance des politiques publiques d'action sociale tant au niveau national que sur les territoires, afin d'instaurer des logiques de développement social et d'un repositionnement des travailleurs sociaux sur leur cœur de métier.
- la transformation de la formation des travailleurs sociaux et de certains métiers du travail social pour favoriser les pratiques d'action collective, de médiation sociale, s'adapter aux besoins et intervenir au plus près des ruptures de vie qui conduisent à l'exclusion. Cette transformation s'adossera à une réflexion sur les modalités les plus pertinentes pour répondre aux besoins émergents (diplômes universitaires, certificats de branches, certificats nationaux...).

Développer dans tous les territoires des référents de parcours

Le référent de parcours s'inscrit au cœur des objectifs de la Stratégie de lutte contre la pauvreté dans la mesure où il permet :

- de mieux associer la personne accompagnée à l'élaboration de son projet d'insertion, *via* sa participation aux instances de décision, et en présence de l'ensemble des professionnels impliqués dans son parcours ;
- de faciliter la coopération et le partage de l'information entre les professionnels concernés par l'accompagnement et la personne accompagnée ;
- de renforcer la collégialité des décisions prises lors des instances de suivi : le projet d'insertion est désormais partagé et validé par l'ensemble des professionnels concernés et par la personne elle-même, ce qui les engage à en respecter les objectifs fixés.

Finalités

Objectif quantitatif :

Formation des travailleurs sociaux : 700 000 travailleurs sociaux formés ;

Référents de parcours : 100 000 bénéficiaires des référents de parcours.

Objectif final de la mesure : renforcer la présence des travailleurs sociaux auprès de l'ensemble de la population pour accompagner les parcours de vie.

Budget du déploiement de la mesure

Formation des travailleurs sociaux

Le budget alloué au travail social, incluant l'ingénierie et la formation, est de 66 millions d'euros.

Référents de parcours

Le budget alloué aux référents de parcours est de 40 millions d'euros.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

Formation des travailleurs sociaux

Premières entrées en formation, avant l'été 2020

Montée en charge au second semestre 2020

Bilan des premières formations au premier trimestre 2021

Référents de parcours

Non renseigné.

Administration référente

DGCS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure vise à renforcer la présence des travailleurs sociaux auprès de l'ensemble de la population pour accompagner les parcours de vie. Elle comprend d'une part la formation des travailleurs sociaux et d'autre part le développement des référents de parcours.

La mise en œuvre de la formation des travailleurs sociaux a été décalée par rapport au calendrier initial qui prévoyait les premières entrées en formation avant l'été 2020. Les formations ont débuté en 2021. Cette mesure a vu ses objectifs et moyens revus à la baisse. Ils sont passés de 66 à 30 millions d'euros sur trois ans. L'objectif annoncé en mars 2020 de 700 000 professionnels correspond à la totalité des travailleurs sociaux. Il a été rectifié autour de 50 000 personnes par an en 2021 et en 2022. Au total, 2 773 personnes ont été formées en 2021 sur le volet national selon les retours des opérateurs, soit 0 % de l'objectif initial et 5,5 % de l'objectif révisé. Selon les départements, en octobre 2021, 13 600 formations supplémentaires auraient également été effectuées. Cependant, le nombre de personnes formées correspondant n'est pas connu. Au total, si chaque personne formée au niveau régional n'avait reçu qu'une formation, 16 420 personnes auraient été

formées au total, soit 16,4 % de l'objectif révisé. 10 millions ont été dépensés pour la formation des travailleurs sociaux en 2020 et 6,5 millions en 2021.

Le déploiement des référents de parcours est variable selon les territoires. En effet, 24 conseils départementaux sont engagés dans la démarche, 44 sont en cours de lancement et 31 ne sont pas du tout engagés. Selon les départements, 182 962 personnes auraient été accompagnées par un référent de parcours fin 2021. Ce chiffre est cependant à considérer avec précaution car la définition d'un référent de parcours fait l'objet d'interprétations très variables selon les départements. Des financements ont été versés aux départements pour la mise en œuvre des référents de parcours : 6,3 millions en 2019 et 6,1 millions en 2020. Le budget consommé s'élevait à 6 millions en 2019, 3,9 millions en 2020 et 3,8 millions en 2021.

La Drees a établi une mesure du non-recours au RSA. Un tiers (34 %) des foyers éligibles au RSA serait non-recourant chaque trimestre, et un sur cinq (20 %) le serait de façon pérenne (trois trimestres consécutifs). Le non-recours aux autres prestations sociales n'est pas disponible. Les autres indicateurs d'évaluation concernant la satisfaction des travailleurs sociaux ayant bénéficié d'une formation et des personnes ayant bénéficié d'un référent de parcours ne sont pas disponibles.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Le chiffre de 700 000 travailleurs sociaux formés annoncé au lancement de la Stratégie pauvreté fait suite à une confusion car il correspond à la totalité des travailleurs sociaux. Il a été rectifié autour de 50 000 personnes par an en 2021 et en 2022, correspondant aux travailleurs sociaux plus particulièrement en contact avec les personnes en insertion.

La mise en œuvre de la formation des travailleurs sociaux a été décalée par rapport au calendrier initial qui prévoyait les premières entrées en formation avant l'été 2020. Les formations ont débuté en 2021.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

La formation des travailleurs sociaux

La déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, Marine Jeantet, et les acteurs de la formation ont signé le 7 décembre 2020 un accord-cadre.

Cet accord-cadre national, qui mobilise le centre national de la fonction publique territoriale, l'opérateur de compétences santé, l'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier et l'opérateur de compétences (OPCO) Uniformation, a pour objet d'organiser la déclinaison du plan de formation des travailleurs sociaux en direction des agents des collectivités, des agents hospitaliers et des salariés des organismes sociaux et médico-sociaux à but non lucratif.

Le plan de formation est doté d'un financement de 30 millions d'euros sur trois ans, dont 80 % sont versés aux départements dans le cadre de la contractualisation de la Stratégie et 20 % alloués aux opérateurs de compétences et à l'ANFH au prorata du nombre de salariés qu'ils représentent, ainsi qu'au CNFPT.

Il sera déployé tout au long des années 2021 et 2022. 70 départements se sont engagés dans sa mise en œuvre en signant des conventions en fin d'année 2020. La mise en œuvre effective des formations interviendra toutefois en 2021. Un point sur les formations réalisées sera fait avec les OPCO, le CNFPT et l'ANFH à la fin du premier semestre 2021.

Le plan de formation couvre six thématiques, identifiées avec les acteurs et en lien avec le Haut Conseil du travail social lors de la concertation :

- participation des personnes accompagnées ;
- développement social et travail social collectif ;
- travail social et numérique ;
- « aller vers » ;
- travail social et territoires ;
- travail social et insertion socioprofessionnelle.

Les objectifs et contenus de formation ont été conçus à partir des travaux de 6 groupes nationaux associant une grande diversité d'acteurs et ont fait l'objet d'une note de cadrage diffusée à la suite de la journée de lancement du plan national de formation du 14 janvier 2020.

En lien avec les commissaires, les DR-D-CS (futurs DREETS) et les DDCS-PP sont chargées de promouvoir le plan auprès des travailleurs sociaux et de leurs employeurs (conseils départementaux et employeurs privés). Parallèlement, les OPCO, le CNFPT et l'ANFH déploient des plans de communication et de promotion des formations auprès de leurs adhérents.

Les trois premiers modules sont disponibles depuis 2021 : « Participation des personnes accompagnées », « Développement social et travail social collectif » et « Travail social et numérique ». Les modules « Travail social et territoires », « Aller vers » et « Travail social et insertion socioprofessionnelle », devaient être disponibles à partir de 2022.

Les référents de parcours

Un guide d'appui à la mise en œuvre de la démarche du « référent de parcours » a été diffusé par la DGCS.

Cette démarche étant nouvelle dans la plupart des départements, le degré de maturité est fort logiquement très divers. Selon la date de mise en œuvre, la cible identifiée ou encore

le degré de formalisation de la démarche, le nombre de personnes suivies par un référent de parcours est très hétérogène selon les territoires.

De manière générale, la plupart des conseils départementaux (CD) ont témoigné d'un réel et vif intérêt pour la démarche. Sur un échantillon de 99 CD, 68 ont, de manière plus ou moins approfondie, entamé le travail de mise en œuvre de la démarche. Cette mise en œuvre peut être caractérisée par deux phases - phase préparatoire et phase opérationnelle - ; trois niveaux d'avancement peuvent aussi être identifiés :

- 24 CD ont mis en œuvre la démarche (sur le plan opérationnel) ;
- 44 CD sont en cours de lancement (donc toujours à l'étape préparatoire) ;
- 31 CD n'ont pas mis en œuvre la démarche.

Dans le détail, dans les 24 départements dans lesquels la démarche a été mise en œuvre, cinq comptabilisent plus de 1 000 personnes accompagnées.

On peut ainsi constater que la majorité des départements en est toujours à la phase préparatoire, c'est-à-dire de réflexion et d'expérimentation.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce retard – ou ces débuts timides : la pandémie (et les restrictions s'y rattachant) a empêché les rencontres en présentiel, empêchant ainsi l'organisation des formations ; la difficulté de recruter des travailleurs sociaux a également freiné le déploiement de la démarche.

Il ressort également de la lecture des rapports d'exécution une différente interprétation de la notion de situation complexe telle qu'elle est définie dans le référentiel :

- certains départements ont compris qu'ils devaient eux-mêmes définir un ou plusieurs types de situation complexe ;
- d'autres qu'il s'agit de toutes les situations complexes lorsque que l'on compte au moins deux intervenants ;
- d'autres ont différencié le référent selon les besoins/champs d'action.

La pluralité des types de référent de parcours reflète la diversité des approches retenues par les CD et les degrés variables d'appropriation du référentiel. En effet, sept grandes catégories de référent peuvent être identifiées :

- référent de parcours jeunesse : 20 départements ;
- référent de parcours insertion : 27 départements
- référent de parcours enfance famille : 18 départements ;
- référent de parcours situations complexes : 20 départements ;

- référent de parcours sociaux : 15 départements ;
- référent de parcours logement : 1 département ;
- référent de parcours santé : 3 départements.

Indicateurs de suivis retenus par la DIPLP :

- Nombre de formations des travailleurs sociaux par thématique en 2021 (source : DGCS) :
 - travail social collectif et développement social : 24 sessions de formation ;
 - participation des personnes concernées : 74 sessions de formation ;
 - insertion socioprofessionnelle : 15 sessions de formation ;
 - numérique et travail social : 65 sessions de formation ;
 - travail social et territoire : 6 sessions de formation ;
 - aller vers : 34 sessions de formation.
- Nombre de travailleurs sociaux formés à des formations figurant sur le catalogue CNFPT, par thématique en 2021 (source : DGCS) :
 - travail social collectif et développement social : 304 personnes formées ;
 - participation des personnes concernées : 898 personnes formées ;
 - insertion socioprofessionnelle : 110 personnes formées ;
 - numérique et travail social : 837 personnes formées ;
 - travail social et territoire : 60 personnes formées ;
 - aller vers : 564 personnes formées.

Sur le volet national, 2 773 personnes ont été formées en 2021 selon les retours des opérateurs.

- Nombre de personnes formées par des formations faisant l'objet d'un financement spécifique, par thématique en 2021

Cet indicateur n'est pas disponible.

Autres indicateurs de suivis issus des remontées CALPAE

Travailleurs sociaux

En octobre 2021, les départements revendiquaient 5 617 formations avec les opérateurs et 8 030 formations complémentaires, soit 13 647 formations. Ces chiffres sont en formations et non en nombre de personnes formées.

Les référents de parcours

Ces indicateurs issus des remontées CALPAE sont à prendre avec précaution car la démarche du référent de parcours peut faire l'objet d'interprétations différentes selon les départements. Par ailleurs, les données 2021 sont provisoires.

- Nombre d'intervenants sociaux formés ou sensibilisés à la démarche du référent de parcours :
 - À fin 2020 : 8 852 intervenants
 - À fin 2021 : 12 016 intervenants
- Nombre total de personnes accompagnées par un référent de parcours :
 - À fin 2020 : 118 399 personnes accompagnées
 - À fin 2021 : 182 962 personnes accompagnées

Budget effectivement alloué / dépensé

Des financements ont été versés aux départements pour la mise en œuvre des référents de parcours : 6,3 millions d'euros en 2019, 6,1 millions en 2020. Le budget dépensé pour les référents de parcours s'élevait à 6 millions en 2019 (source : RAP), à 3,9 millions en 2020 (source : DIPLP) et à 3,8 millions en 2021 (source : DIPLP).

D'après la DIPLP, 10 millions ont été alloués à la formation des travailleurs sociaux en 2020 et 6,5 millions en 2021.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est d'accompagner les bénéficiaires dans le recours à leurs droits et dans leur insertion sociale et professionnelle. Le grand objectif visé par la mesure est de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

- Indicateur de non-recours aux prestations sociales par microsimulation (Indicateur de suivi de la DIPLP, fourni par Drees) de 2018 à 2021.

Le rapport de la Drees *Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité* publié en mars 2022 indique qu'en 2018, un tiers (34 %) des foyers éligibles au RSA seraient non-recourant chaque trimestre, et un sur cinq (20 %) le serait de façon pérenne trois trimestres consécutifs. Le montant de RSA auquel ils pourraient prétendre s'élèverait à 330 euros en moyenne par mois et par unité de consommation (en tenant compte de la composition familiale du foyer RSA), soit un montant proche de celui perçu en moyenne par les foyers recourant. Au total, les sommes non-versées du fait du non-recours au RSA atteindraient 750 millions d'euros, par trimestre, sur le champ couvert.

- Satisfaction des personnes ayant bénéficié d'un référent de parcours
- Qualité de la formation, satisfaction des travailleurs sociaux ayant bénéficié d'une formation et de leurs employeurs en 2020 et 2021

Ces indicateurs ne sont pas disponibles.

Le dispositif des entretiens giratoires mis en place par la Cnaf vise à améliorer l'accompagnement des allocataires du RSA et à simplifier leur parcours d'orientation : lors du premier rendez-vous de prise en charge, l'ensemble des droits et des besoins des bénéficiaires sont abordés. Les allocataires sont directement informés et orientés par l'agent de la Caf vers le partenaire qui sera le plus adapté (Pôle emploi ou un organisme rattaché au conseil départemental) pour les accompagner vers une insertion sociale et/ou professionnelle. Les objectifs visés sont de réduire les délais entre la demande de droit et le début de l'accompagnement, et d'améliorer l'insertion des allocataires.

L'expérimentation des entretiens giratoires a été conduite dans le Biterrois (à Béziers et dans vingt communes environnantes) à partir de janvier 2018. 2 709 personnes ont été convoquées pour un entretien giratoire entre le 1^{er} janvier 2018 et le 13 mars 2020. Ces entretiens ont mené dans 85 % des cas à la signature d'un contrat d'orientation. Le profil des personnes ayant bénéficié de ces entretiens est proche de celui des allocataires du RSA.

L'évaluation des entretiens giratoires s'est appuyée sur cinq volets. Tout d'abord une étude comparative a été menée sur un échantillon de 1 370 nouveaux bénéficiaires du RSA, divisés en quatre groupes dont un a bénéficié des entretiens giratoires. Ensuite, une enquête de satisfaction par questionnaire a été faite immédiatement après l'entretien auprès de ceux en ayant bénéficié ; 57 personnes y ont répondu. Le nombre d'allocataires reçus dans le cadre des entretiens a été suivi de manière mensuelle. Une étude qualitative a également été menée auprès de 20 bénéficiaires des entretiens giratoires six mois après. Enfin, une enquête a été faite auprès des 46 opérateurs d'insertion juste après les entretiens.

L'enquête montre que les bénéficiaires considèrent globalement que les objectifs de l'entretien étaient clairs et sont satisfaits de son déroulement. Les entretiens giratoires ont également permis une baisse importante des délais de prise en charge des bénéficiaires du RSA. En effet, le délai entre la demande de RSA et l'entrée en accompagnement a diminué de 40 jours environ, passant de 100 à 60 jours pour les bénéficiaires des entretiens giratoires. Les orientations proposées diffèrent fortement de celles du parcours classique sans entretien giratoire. L'orientation vers Pôle Emploi est deux fois moins fréquente, et ce au profit d'une orientation vers un « référent unique »,

qui est une voie d'orientation spécifique aux entretiens giratoires (qui n'est pas possible dans le parcours classique).

Concernant l'insertion sociale et professionnelle, les bénéficiaires des entretiens giratoires montraient une probabilité deux fois plus importante de sortir du RSA pour revenus trop élevés trois mois après l'entretien (en comparaison avec la probabilité d'être encore au RSA). En revanche, cette différence ne s'observait plus six mois après l'entretien. Les bénéficiaires qui ne sortent pas du RSA montraient également une probabilité plus importante d'avoir un emploi quatre mois après l'entretien. De manière générale, les entretiens giratoires semblent améliorer l'insertion par l'activité des bénéficiaires. Par ailleurs, les agents chargés de l'accueil et de l'organisation de ces entretiens, sont globalement satisfaits.

Une étude complémentaire pourrait être menée pour étudier le maintien des effets positifs observés dans le cadre d'une généralisation du dispositif.



MESURE 5.6

Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Les centres sociaux ou socio-culturels constituent des lieux formidables de sociabilité et d'ancrage sur les territoires et contribuent fortement à rompre l'isolement des plus jeunes, des familles et des plus âgés, dans un espace social commun et intergénérationnel.

Pour les familles pauvres, qui recourent structurellement moins souvent aux services qui leur sont proposés, ils constituent souvent une première étape vers leur accès aux droits ou aux services. À temps plein ou en débutant par un accueil occasionnel, ces centres sont aussi une marche vers la socialisation des enfants issus de familles pauvres grâce aux dispositifs de soutien et au lien de confiance noué avec les parents.

Sur les territoires peu attractifs où les habitants sont démunis, ces lieux de vie pallient l'absence d'espaces de socialisation (cafés, restaurants, loisirs, etc.) et donnent une nouvelle vie et un plus grand rayonnement aux équipements disponibles mais sous-utilisés (bibliothèques, centres sportifs...).

Néanmoins, à ce jour, sur les 3 277 centres sociaux et espaces de vie sociale agréés, seuls 216 disposent d'une crèche (6,5 %) et 310 d'une halte-garderie (9,4 %). Surtout, 300 quartiers politique de la ville sont aujourd'hui dépourvus de centres sociaux selon la Cnaf.

Contours de la mesure

Cette mesure de rééquilibrage territorial vise à garantir un soutien à toutes les familles, particulièrement les plus pauvres et celles qui vivent dans des territoires défavorisés, qui ont un accès moindre à leurs droits, aux services de soutien à la

parentalité et à la conjugalité et aux lieux éducatifs pour leurs enfants. La Cnaf et son réseau de Caf lanceront des appels à projets et accompagneront un rythme soutenu de création de centres sociaux sur le temps de la Conventions d'objectifs et de gestion 2018-2022.

Finalités

Objectif quantitatif : 300 centres sociaux d'ici 2022.

Objectif final de la mesure : couvrir tous les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) qui n'en sont pas dotés, promouvoir un panier de services aux familles dans tous les CS et développer les dispositifs de soutien à la parentalité.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 247 millions d'euros avec 158 millions d'euros dédiés aux centres sociaux dans les QPV et 89 millions d'euros pour des actions de soutien à la parentalité.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 27 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient respectivement de 61, 73 et 86 millions d'euros en 2020, 2021 et 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mise en place de la mesure débute en 2019. La mesure devrait être effective dans son intégralité d'ici 2022.

La mesure est inscrite dans la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnaf.

Administration référente

Cnaf

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure a pour objectif de couvrir tous les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) qui ne sont pas dotés de centres sociaux et de développer des actions de soutien à la parentalité.

L'objectif de 300 créations a été ramené à 260 dans le cadre de la convention d'objectif et de gestion entre l'État et la Cnaf 2018-2022. Au 31 décembre 2020, 99 créations de structures centre social ou espace de vie sociale avaient été recensées en QPV depuis 2018, soit 33 % de l'objectif initial et 38 % de l'objectif révisé. Au 31 décembre 2021, 118 créations de structures centre social ou espace de vie sociale avaient été recensées en QPV depuis 2018, soit 39 % de l'objectif initial et 45 % de l'objectif révisé. En ajoutant

les 68 projets en cours d'agrément par les Caf, 186 QPV sont couverts par un projet de centre social ou espace de vie sociale.

Le budget prévisionnel de cette mesure est de 158 millions d'euros. En 2019, 27 millions d'euros ont été engagés. Le niveau de consommation de ces crédits et les montants engagés ne sont pas connus.

Aucune information n'a été transmise sur les autres mesures de soutien à la parentalité pour lesquelles un budget de 89 millions sur trois ans avait été prévu en 2020.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Création de centres sociaux ou espaces de vie sociale

Au 31 décembre 2021, 118 nouvelles créations de structures centre social ou Espace de vie sociale sur un QPV ont été recensées (période 2018 à 2021) sur un objectif de création de 260 d'ici 2022.

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

La Cnaf a fait remonter la difficulté à traiter les données sur les centres sociaux en 2022. Elle suit spécifiquement la création de structure AVS dans les quartiers politique de la ville non couverts afin d'accompagner les actions proactives des caf. En revanche, elle ne dispose pas d'indicateur de suivi financier de l'offre en QPV.

- Nombre de centres sociaux créés et espaces de vie sociale en quartier politique de la ville (source : Cnaf) :
 - au 1^{er} septembre 2020 : 63 centres sociaux créés et espaces de vie sociale, dont 26 centres sociaux ;
 - au 31 décembre 2020 : 99 centres sociaux créés et espaces de vie sociale ;
 - au 31 décembre 2021 : 118 centres sociaux créés et espaces de vie sociale, dont 57 centres sociaux.

En ajoutant les 68 projets en cours d'agrément par les Caf, 186 QPV sont couverts par un projet de centre social ou espace de vie sociale.

- Localisation de ces centres sociaux créés et des espaces de vie sociale (Cnaf)

Cet indicateur n'est pas disponible.

Mesures de soutien à la parentalité

En 2020, les Caf financent pour 95 % des centres sociaux un poste de « référent famille » (via la prestation de service « Animation collective famille »). Ces professionnels ont pour mission spécifique de développer des actions en faveur du soutien à la parentalité : 89 %

des structures ont proposé des actions en faveur des loisirs collectifs en famille, 76 % des actions intergénérationnelles, 73 % organisent de l'accompagnement à la scolarité, 60 % accueillent des Espaces rencontres, 56 % soutiennent des projets de départs en vacances des familles, 30 % proposent des lieux d'accueil enfants parents, 15 % un service de médiation familiale, 14 % un relais assistante maternelle et 3 % un service de conseil conjugal (source : Cnaf).

Le comité ne dispose pas d'autre informations sur les mesures de soutien à la parentalité.

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget prévisionnel de ces mesures est de 247 millions d'euros : 158 millions d'euros pour les centres sociaux dans les QPV et 89 millions pour des actions de soutien à la parentalité.

27 millions d'euros ont été engagés en 2019. Le niveau de consommation de ces crédits et la ventilation des dépenses entre centres sociaux et soutien à la parentalité ne sont pas connus. 63 millions d'euros devaient être engagés en 2020, ce montant n'a pas été confirmé.

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'amélioration de l'accès à une aide à la parentalité, notamment pour les familles dans les QPV. Le grand objectif visé par la mesure est d'éviter la reproduction de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

- Fréquentation des centres sociaux créés (en particulier par le public cible)
- Satisfaction des familles qui fréquentent ces nouveaux centres sur plusieurs dimensions comme la localisation, les équipements et les services déployés
- Avis des professionnels travaillant dans ces centres

Ces trois derniers indicateurs ne sont pas disponibles car non suivis.



MESURE 5.7

Prévenir et lutter contre le surendettement : déploiement de 400 « Points conseil budget » sur l'ensemble du territoire et introduction d'un plafonnement des frais bancaires

Description de la mesure dans la note d'étape du comité d'évaluation de mars 2020 (informations fournies par la DIPLP)

Contexte lors du lancement de la Stratégie

Le surendettement concerne près de 800 000 ménages, dont 200 000 nouveaux dossiers chaque année. Près de la moitié de ces ménages ne fait l'objet d'aucun accompagnement. En amont, près de 750 000 ménages par an sont en situation de « mal endetté ». Pour les familles pauvres, la masse des impayés est d'un ordre de grandeur comparable à leurs ressources courantes mensuelles. Les seuls frais et commissions bancaires mensuels peuvent représenter pour ces ménages 7 à 8 % des ressources courantes. Par ailleurs, l'offre spécifique en faveur des clients en situation de fragilité financière souffre aujourd'hui d'une diffusion insuffisante et ne touche qu'un nombre encore modeste de bénéficiaires.

Contours de la mesure

Le déploiement des PCB sur tout le territoire national doit s'appuyer sur l'ensemble des acteurs concernés : État, Banque de France, et représentants des PCB.

L'État, représenté par le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère des Solidarités et de la Santé, demeure le garant de la définition du bon déploiement du dispositif.

À ce titre, il organise les comités de pilotage qui réunissent l'ensemble des acteurs concernés. Au niveau national, la mise en place de nouveaux PCB est soumise au lancement d'un nouvel appel à candidatures et à la labellisation de nouvelles structures. La gestion du label devrait rester de la responsabilité de l'État.

La Banque de France (BDF), en cohérence avec sa qualité d'opérateur de la Stratégie nationale d'éducation financière pilotée par le ministre de l'Économie

et des Finances, pourrait avoir un rôle d'animation du réseau des PCB, qui s'inscrirait dans la continuité des actions qu'elle conduit déjà à travers son portail national de l'éducation économique, budgétaire et financière et la formation des travailleurs sociaux à ces problématiques.

Finalités

Objectif quantitatif : 400 PCB labellisés au moins dont 150 en 2019.

Objectif final de la mesure : améliorer l'accès au conseil budgétaire pour prévenir le surendettement des ménages.

Budget du déploiement de la mesure

Le budget alloué à cette mesure est de 24 millions d'euros.

Les crédits de 2019 s'élèvent à 6 millions d'euros. Il est prévu qu'ils soient de 6 millions chaque année de 2020 à 2022.

Calendrier et modalités de mise en œuvre

La mise en place de la mesure débute en 2019 et il est prévu qu'elle soit mise en place de manière intégrale en 2020.

Administration référente

DGCS

SUIVI ET ÉVALUATION DE LA MESURE : SYNTHÈSE

La mesure a pour objectif d'améliorer l'accès aux conseils budgétaires pour prévenir le surendettement des ménages à travers le déploiement des Points conseil budget (PCB) sur tout le territoire et l'introduction d'un plafonnement des frais bancaires.

L'objectif de 400 PCB fixé initialement a été atteint fin 2020. 150 PCB ont été labellisés en 2019 et 250 en 2020. Le nouvel objectif, porté à 500 structures dans le cadre du projet de loi de finances 2021, a également été rempli avec la création de 100 PCB supplémentaires en 2021.

Le budget prévu initialement pour cette mesure était de 24 millions d'euros et a été réévalué à 27 millions d'euros. Le budget dépensé s'élève à 2,25 millions d'euros en 2019, 5,49 millions en 2020 et 7,43 millions en 2021.

La généralisation des PCB a fait l'objet d'une évaluation *in itinere* par le cabinet Ernst and Young sur la période de septembre 2019 à juin 2021. La démarche d'évaluation a été structurée autour de quatre grandes phases :

- une première phase de lancement et de cadrage méthodologique ;

- la deuxième phase a donné lieu à des groupes de discussion auprès de 10 PCB labellisés en 2019 et a permis de déployer des enquêtes auprès de structures et de bénéficiaires ;
- la troisième phase a donné lieu au déploiement de nombreux outils de collecte : enquête qualitative auprès des 150 PCB labellisés en 2019 puis auprès des 250 PCB labellisés en 2020, entretiens auprès de 35 bénéficiaires, groupes de discussion auprès de PCB labellisés en 2019 et en 2020, groupes de discussion auprès de non PCB, rapport d'activité ;
- la dernière phase de synthèse et de finalisation des travaux avant la remise du rapport final.

Cette étude montre des effets positifs sur la gestion budgétaire des ménages concernés : 64 % des bénéficiaires interrogés indiquent que l'accompagnement fourni par le PCB leur a permis de diminuer leurs dépenses et charges mensuelles.

Aucune information n'a été transmise concernant le plafonnement des frais bancaires.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA MESURE

Évolution de la mesure

Le dispositif est renforcé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021 afin d'atteindre une couverture territoriale de 500 Points conseil budget (PCB) en 2021.

Les PCB sont un service gratuit labellisé par l'État, portés par une diversité d'entités (associations locales, de consommateurs, tutélaires ; centres communaux et intercommunaux d'action social ; centres sociaux ; conseils départementaux). 500 PCB sont désormais installés sur le territoire – dans toutes les régions et dans tous les départements – pour prévenir le surendettement et renforcer l'accompagnement des personnes pouvant rencontrer des difficultés financières.

Toute structure qui souhaite utiliser le label PCB doit passer par une procédure de candidature, de sélection et de labellisation. Sur la base d'un cahier des charges national, des appels à manifestation d'intérêt (AMI) pour la labellisation des PCB ont été organisés.

Au niveau national : sous le pilotage du ministère des Solidarités et de la Santé, un comité de pilotage présidé par François Soulage est composé des administrations concernées – Délégation interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté (DIPLP), Direction générale du Trésor, Banque de France), de représentants associatifs (notamment Union nationale des associations familiales (Unaf), Crésus, Union nationale des points d'information médiation multi services (UNPIMMS), Union nationale des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (UNCCAS) –, de représentants du secteur bancaire, de représentants de créanciers, de personnes concernées et de personnes qualifiées.

Mise en œuvre / Indicateurs de suivi retenus par le comité d'évaluation

Dès 2019, 150 structures ont été labellisées, 250 ont été labellisées fin 2020 et 100 nouvelles structures en 2021 pour atteindre un objectif de 500 PCB labellisées. Au moins deux PCB sont installés par département.

Depuis leur mise en place, les PCB ont en moyenne accompagné plus de 50 000 personnes dans le cadre d'un premier contact ou d'une première information, et près de 20 000 ont bénéficié d'un suivi sur la durée malgré la crise sanitaire.

La gouvernance prévoit des niveaux d'animation et de pilotage aux échelons départementaux (DDCS), régionaux (DRJSCS). Le déploiement des PCB est également articulé avec l'animation territoriale de la Stratégie pauvreté, pilotée par 18 hauts commissaires à la pauvreté.

Le déploiement des PCB passe par un appel à manifestation d'intérêt lancé au niveau national, sur la base d'un cahier des charges unique, mais décliné régionalement. En effet, les candidatures sont reçues et le label PCB est attribué par les services de l'État chargés de la cohésion sociale au niveau régional, sur décision d'un comité de sélection régional.

Indicateurs de suivis retenus par le comité d'évaluation

- Nombre de PCB labellisés :
 - 400 à fin 2020 ;
 - 500 à fin 2021.
- Indicateurs de suivi en place dans le cadre de l'évaluation *in itinere* (voir *infra*)
- Liste des banques ayant mis en place un plafonnement des frais bancaires

Cet indicateur n'est pas disponible.

Concernant le plafonnement des frais bancaires

La DIPLP a participé à une mission parlementaire confiée au député Philippe Chassaing, qui a remis ses résultats au gouvernement en octobre 2021. Cette mission avait pour objectif d'identifier les voies et moyens pour limiter la hausse du surendettement des ménages français et d'examiner les réformes possibles du microcrédit personnel. Les travaux menés ont permis d'établir un diagnostic de l'existant et de formuler un ensemble de recommandations.

Budget effectivement alloué / dépensé

Le budget alloué à cette mesure était de 24 millions d'euros initialement (soit 6 millions par an). Ce budget a été réévalué et s'élève désormais à 27 millions d'euros : 6 millions en 2019, 6 millions en 2020, 7,5 millions en 2021 et 7,5 millions en 2022.

Budget dépensé :

- 2019 : 2,25 millions (source : DGCS) ;
- 2020 : 5,49 millions (source : DIPLP) ;
- 2021 : 7,43 millions (source : DIPLP).

ÉVALUATION DES EFFETS DE LA MESURE

Pour le comité d'évaluation, l'objectif visé par cette mesure est l'amélioration de l'accès au conseil budgétaire pour prévenir le surendettement des ménages. Le grand objectif visé par la mesure est de permettre aux gens de sortir de la pauvreté.

Résultats / Indicateurs d'évaluation identifiés par le comité d'évaluation

- Nombre de dossiers de surendettement déposés auprès des commissions gérées par la Banque de France et part de dossiers jugés recevables (enquête annuelle sur le surendettement des ménages de la Banque de France)
 - 2018 : 162 936 dossiers de surendettement ont été déposés dont 147 853 déclarés recevables par les commissions de surendettement (soit 90,7 % des dossiers reçus).
 - 2019 : 143 080 dossiers de surendettement ont été déposés dont 135 014 déclarés recevables par les commissions de surendettement (soit 94,36 % des dossiers reçus).
 - 2020 : 108 731 dossiers de surendettement ont été déposés dont 105 184 déclarés recevables (soit 97 % des dossiers reçus).
 - 2021 : 120 968 dossiers de surendettement ont été déposés dont 112 968 ont été déclarés recevables (soit 93 % des dossiers reçus).
- Taux d'endettement médian par quintile de niveau de vie (Insee)
- Taux de bancarisation

Ces deux indicateurs ne sont pas disponibles.

La généralisation des PCB a fait l'objet d'une évaluation *in itinere* par le cabinet Ernst and Young sur la période de septembre 2019 à juin 2021. La démarche d'évaluation a été structurée autour de quatre grandes phases :

- la phase de lancement et de cadrage méthodologique ;
- la deuxième phase a donné lieu à des groupes de discussion auprès de 10 PCB labellisés en 2019 et a permis de déployer des enquêtes (auprès de structures et de bénéficiaires) ;

- la troisième phase a donné lieu au déploiement de nombreux outils de collecte : enquête qualitative auprès des 150 PCB labellisés en 2019 puis auprès des 250 PCB labellisés en 2020, entretiens auprès de 35 bénéficiaires, groupes de discussion auprès de PCB labellisés en 2019 et en 2020, groupes de discussion auprès de non PCB, rapport d'activité ;
- la dernière phase de synthèse et de finalisation des travaux avant la remise du rapport final.

S'agissant des effets des PCB sur la situation des personnes qu'ils accompagnent¹ :

- pour près de deux tiers des bénéficiaires interrogés, l'accompagnement fourni leur a permis de mieux gérer leur budget mensuel (64 %) et pour plus de la moitié, l'accompagnement fourni par le PCB leur a permis d'améliorer leur situation financière et leur reste à vivre (59 %) ;
- près de deux tiers des bénéficiaires indiquent que l'accompagnement fourni par le PCB leur a permis de diminuer leurs dépenses et charges mensuelles (64 %) ;
- 62 % des bénéficiaires interrogés indiquent que l'accompagnement PCB leur a permis d'améliorer leurs conditions de vie, et 73 %, qu'il leur a permis une meilleure connaissance des droits et organismes.

La consolidation des éléments d'évaluation sur l'activité 2020 montre :

- des impacts sensiblement identiques sur les bénéficiaires, en comparaison de la 1^{re} enquête : meilleure gestion du budget mensuel, amélioration situation financière, diminution des dépenses et charges, augmentation des ressources mensuelles (évolution positive), ouverture des droits (évolution positive perçue par les structures) ;
- des impacts plus importants en comparaison au début de la labellisation, d'un point de vue personnel, effets psychosociaux (confiance en soi, reprise d'une vie sociale, diminution du stress).

Ainsi, l'évaluation interne a démontré que :

- Le dispositif contribue à améliorer la situation des publics concernés et élargit le champ d'intervention et les compétences des structures exerçant la fonction de PCB :
 - Est constatée une meilleure gestion budgétaire, prise de conscience de la situation, amélioration de la confiance en soi : deux tiers des bénéficiaires interrogés (64 %) estiment que l'accompagnement a permis une meilleure gestion de leur budget mensuel.

¹ Source : deux enquêtes Ipsos réalisées auprès de 170 bénéficiaires en 2019 et 2020.

- Une amélioration de la situation financière et du reste à vivre : plus de la moitié des bénéficiaires interrogés estiment que l'accompagnement fourni leur a permis d'améliorer leur situation financière et leur reste à vivre (59 %).
- Les résultats de l'enquête mettent également en exergue la plus-value du label PCB pour les structures elles-mêmes :
 - L'affirmation du positionnement des structures en matière d'accompagnement budgétaire et montée en visibilité auprès des acteurs du territoire : le label PCB permet de renforcer la visibilité des actions déployées par les structures auprès des acteurs locaux et en particulier les activités portant sur le volet de l'accompagnement budgétaire. Ce positionnement permet ainsi de donner davantage de légitimité lors de négociations avec les financeurs et les créanciers et de mieux faire accepter les échelonnements de paiement aux créanciers.

L'élargissement de la cible de publics accompagnés, tant au niveau de l'âge que de la structure familiale et de la situation socioprofessionnelle (personnes qui ne se rendent pas dans les services sociaux classiques, jeunes / étudiants / apprentis, employeurs / salariés / entrepreneurs, personnes âgées, fonctionnaires, personnes propriétaires, personnes en situation de liquidation judiciaire, personnes en CDI / CDD / intérimaires / à la retraite).



Directeur de publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.


FRANCE STRATÉGIE




**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**
*Liberté
Égalité
Fraternité*

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.

FRANCE STRATÉGIE – 20, AVENUE DE SÉGUR – TSA 90725 – 75334 PARIS CEDEX 07 – TÉL. 01 42 75 60 00



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

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

Résumé du rapport de recherche

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

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

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

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

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

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

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

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



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

La perspective de l'investissement social

à l'épreuve de la complexité politico-administrative française

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

Rapport final - Janvier 2022

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

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

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

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

SOMMAIRE

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

Partie I.

Entre continuités et ruptures

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

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

Partie II.

Entre administration et animation

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

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

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

Conclusion Partie 2

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

Partie III.

Entre adaptation et différenciation

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

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

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

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

Conclusion Partie 3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Clarifications notionnelles et explicitations conceptuelles**

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

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

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

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

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

Paradigme, régime d'action et matrice cognitive

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

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

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

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

Croisement des approches cognitive et néo institutionnelle

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

1. Clarifications notionnelles (1)

Instances impliquées dans la gestion de la question sociale

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

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

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

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

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

Instrumentation de l'action publique et différenciation territoriale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'instrumentation en action publique

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

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

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

La différenciation territoriale

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

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

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

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

2. Clarifications notionnelles (2)

Instrumentation de l'action publique et différenciation territoriale

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

▪ L'enquête réalisée

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

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

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

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

Les différentes investigations

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

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

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

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

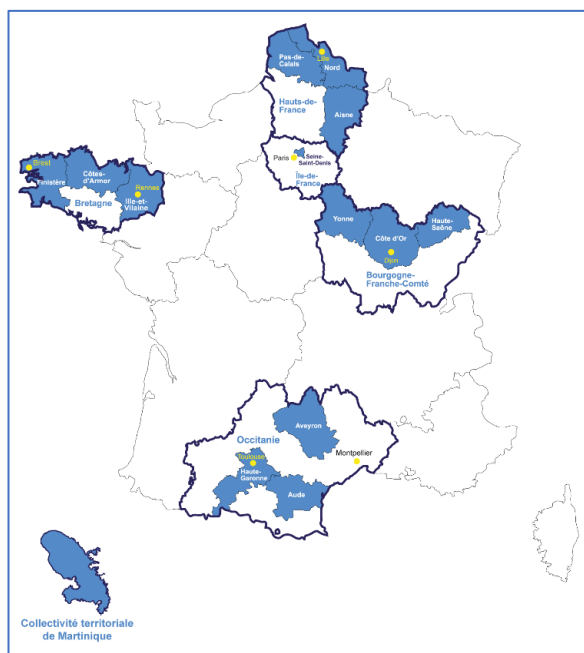
- *Auditions des Commissaires : Centre-Val-de-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bretagne, Mayotte, Hauts-de-France, Bourgogne-Franche-Comté, Martinique, Guadeloupe, Normandie, Île-de-France, Pays-de-la-Loire, Nouvelle Aquitaine, Occitanie, Auvergne-Rhône Alpes.*
- *Réunions territoriales : Conférence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

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

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

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

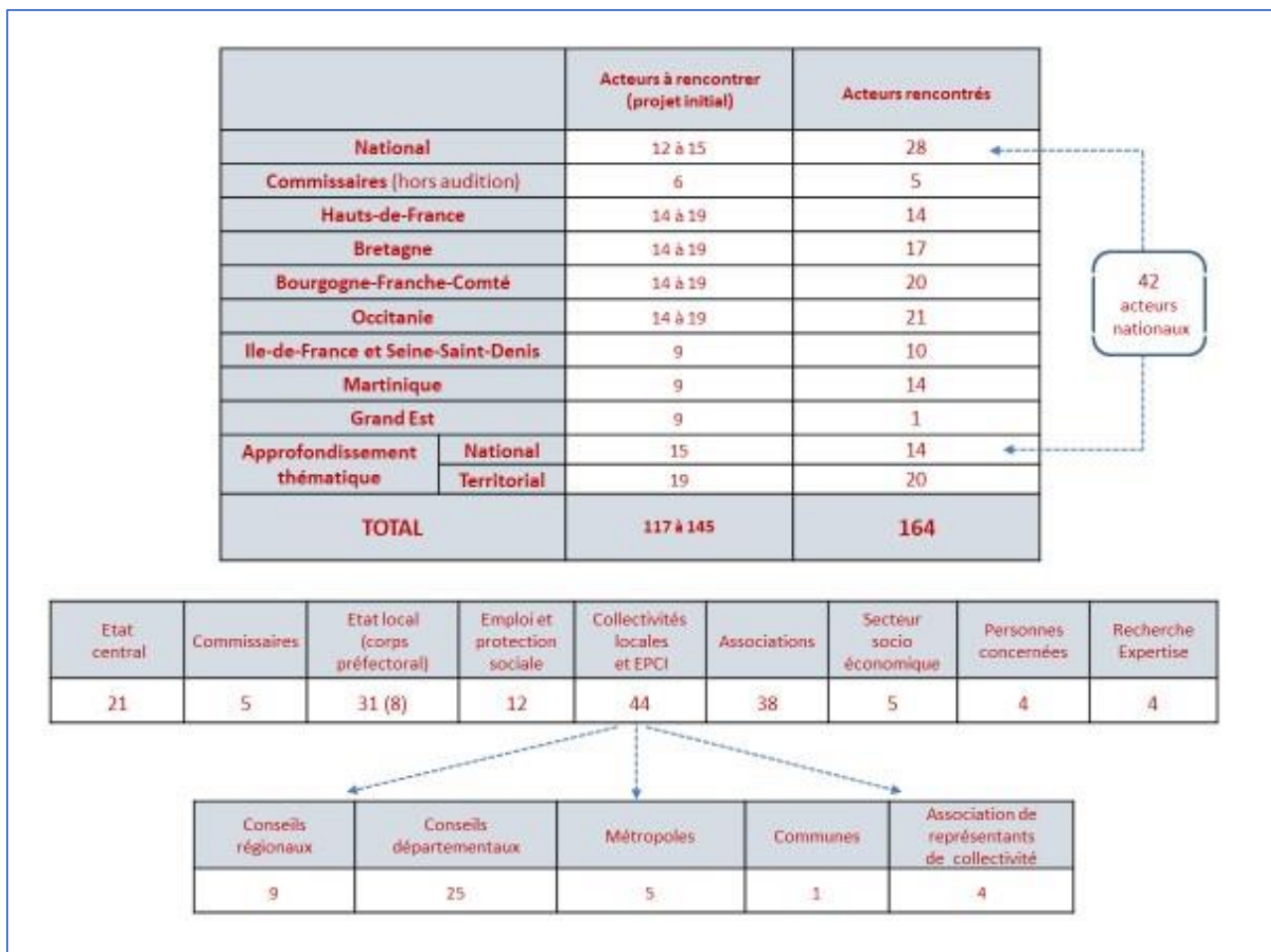
- *Au titre des contextes territoriaux : répartition sur le territoire national, agencement socio-démographique (effectif de la population, taux de pauvreté, répartition urbain / rural), couleur politique des exécutifs régionaux et départementaux, présence d'une Métropole) ;*
- *Au titre du déploiement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



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

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

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



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

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

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

Soutiens et limites méthodologiques

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

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

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

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

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

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

▪ Présentation du plan du rapport de recherche

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Partie I.

Entre continuités et ruptures

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre 1.

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

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

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

▪ Le renouvellement de la question sociale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

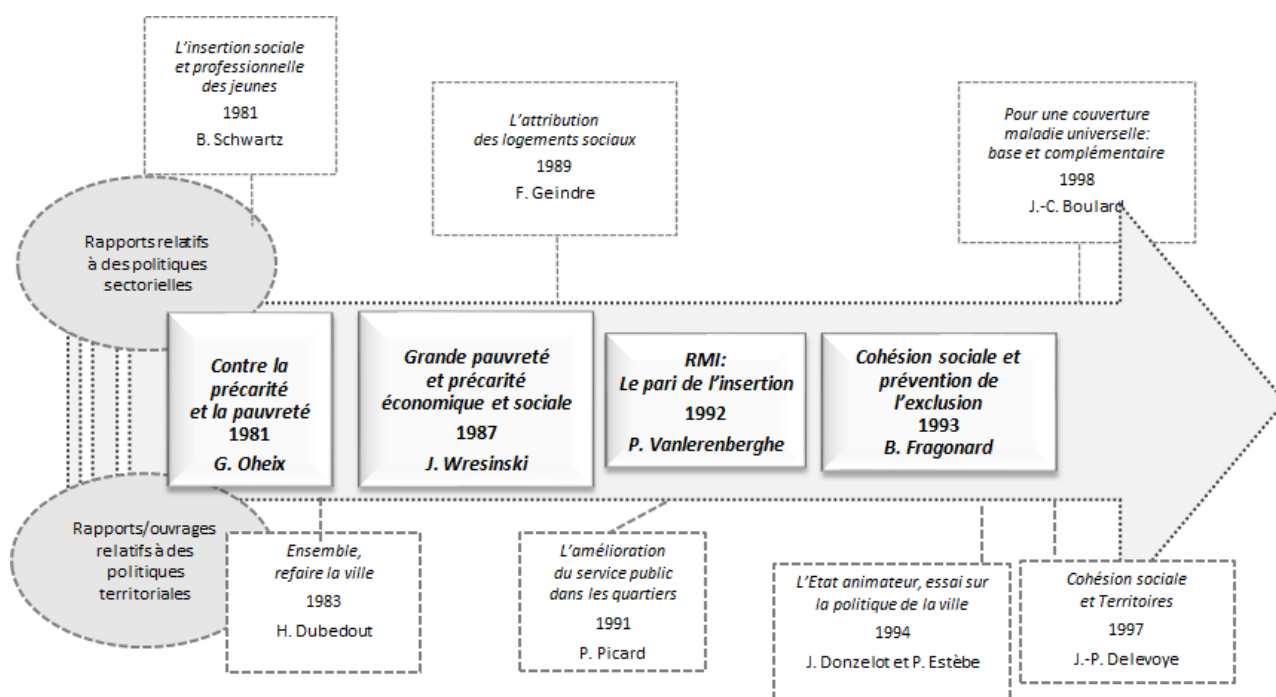
²³ Apparue dans le titre de l'ouvrage de René Lenoir, *Les Exclus*, en 1974, le succès public de cette thématique remonterait d'après Sylvie Tissot au livre de François Dubet sur *La galère* (1987). En décembre 1988, la *Revue Esprit* lui consacre un numéro puis lance en 1991 un « manifeste contre l'exclusion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

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

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

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

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



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

Sources d'expertise

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

▪ Dispositifs sectoriels, décentralisation et stratégies socio-territoriales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

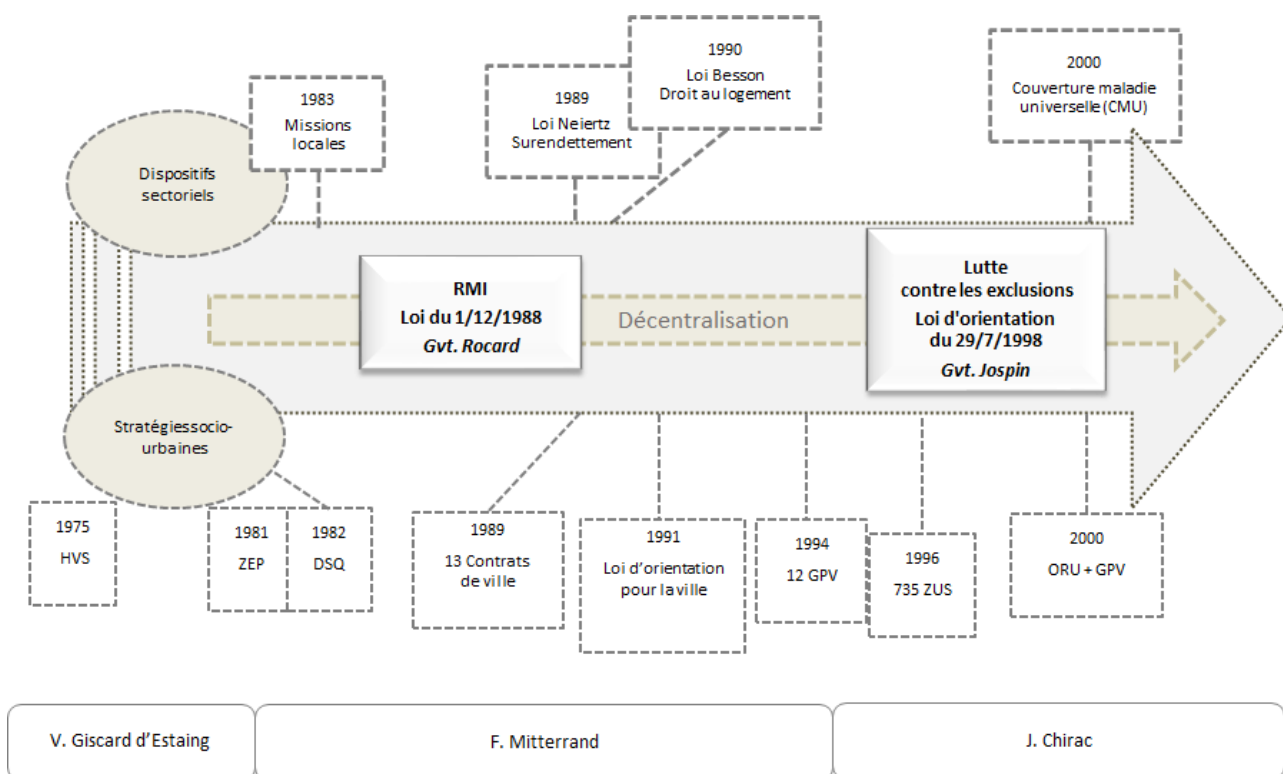
Contractualisation territoriale et décentralisation sociale cohabitent aussi avec l'instauration de mesures nationales relativement catégorielles, c'est-à-dire ciblant directement des personnes et des ménages au titre de difficultés spécifiques : la résorption des situations de sur-endettement instaurée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

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

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

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

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



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

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

Chapitre 2.

Cohésion sociale, activation et inclusion (les années 2000)

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

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

▪ La circulation des références

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

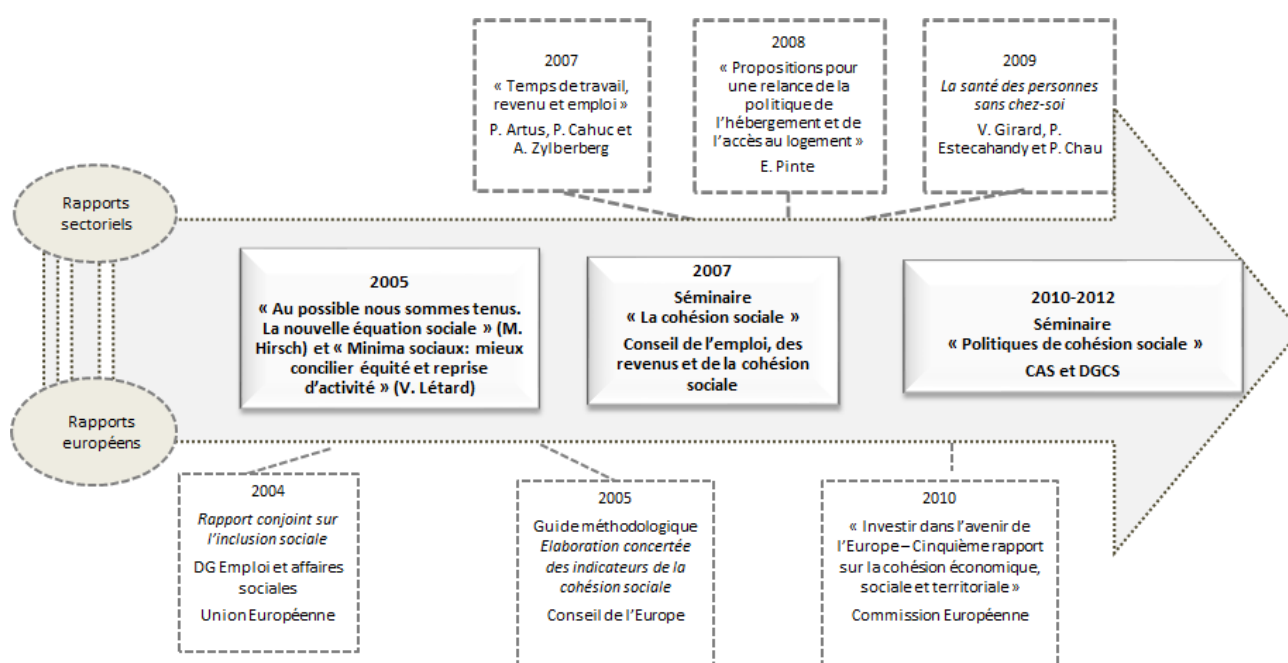
Cette référence dialectique de « solidarités actives » et l'euphémisation qui l'accompagne se retrouvent dans la dénomination du Haut-commissariat confié à Martin Hirsch par le Président Nicolas Sarkozy et vise aussi à caractériser la nature et l'orientation du revenu minimum d'insertion que Martin Hirsch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

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

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

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

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



7. Les années 2000 – Cohésion, activation et inclusion

Sources d'expertise

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

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

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

▪ Les PNAI comme premiers exercices de présentation intégrée

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

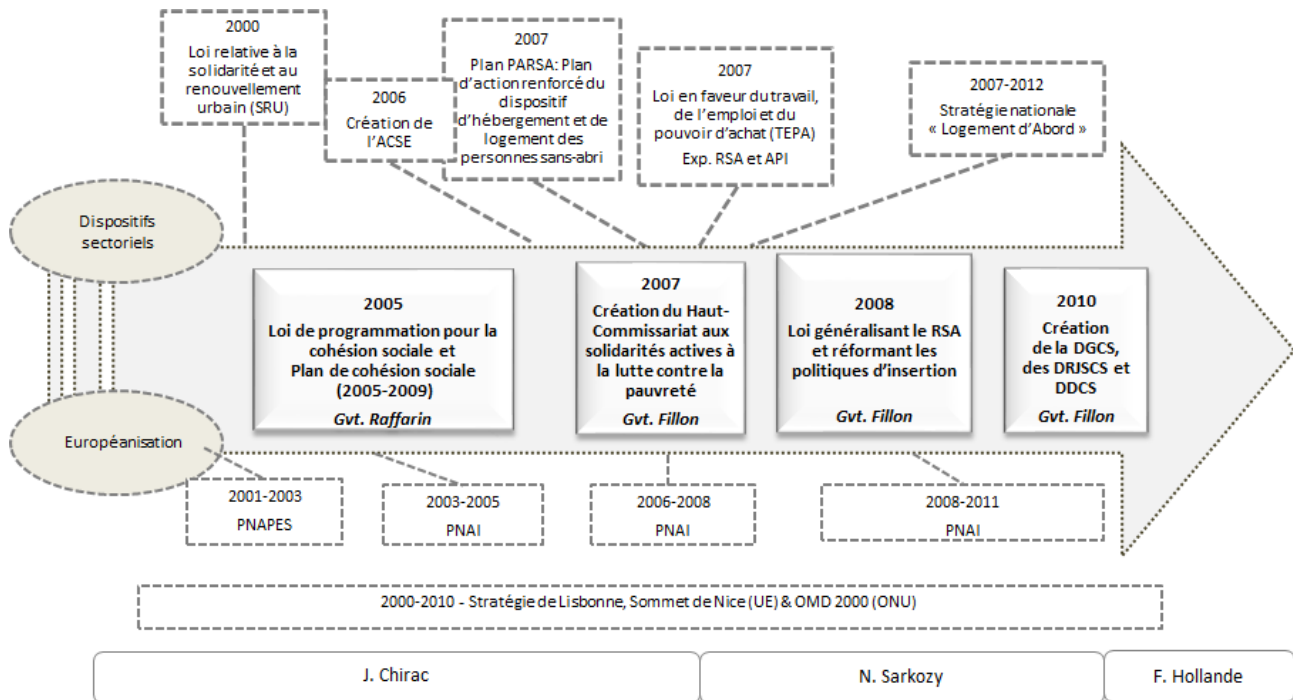
Soulignons que la loi du 1^{er} décembre 2008 qui, après le recours plus ou moins rigoureux à la méthode expérimentale, acte la généralisation du RSA constitue une étape importante dans **les apprentissages** politiques, stratégiques et instrumentaux qui parcourent, en France, l'élaboration et la mise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

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

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

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

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



8. Les années 2000 – Cohésion, activation, inclusion Dispositifs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre 3.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13. Nombre d'énoncés par critère et par thème

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

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

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

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

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

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

15. Répartition des recommandations en fonction des thématiques

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

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

⁴⁸ Ce listing et le classement sont présentés en annexe.

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

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

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

16. Répartition des recommandations en fonction des apprentissages attendus

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

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

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

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

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

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

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

▪ L'investissement social comme nouvelle ressource cognitive

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

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

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

De nouveau, le recours à la méthode du séminaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les principales composantes de la peIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

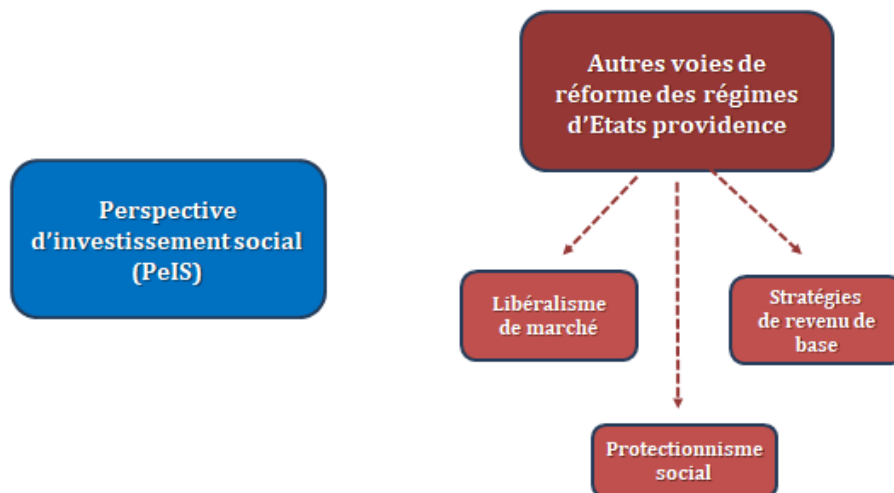
« Ce qui est nouveau dans les années 2010, c'est la combinaison de ce qu'on appelle "investissement social" avec la notion d'impact social [...]. Ce renouveau d'une telle évaluation, qu'on peut qualifier d'expérimentale ou de quasi-expérimentale, vient d'une petite révolution dans les conceptions au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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

▪ **Pluralité des régimes d'Etat Providence**

– Designs institutionnels

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

Démarchandisation et « voile d'ignorance »

Dosage entre responsabilités individuelles, entraides communautaires, assurances professionnelles et assistance étatique

Représentations de ce qui serait juste socialement, de principes d'action, de règles d'éligibilité et de fonctionnement

– Influences historiques

Configurations d'attachement (Paugam 2016)

Distribution des pouvoirs (Chevalier, 2018)

Régimes de citoyenneté (Jenson, 2011)

Systèmes normatifs (Morel, 2000)

Cycles socio-éco et registres explicatifs (Paugam, 2013)

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



En France, un système mixte et relativement complexe

Cohabitation des logiques assurantielles et assistancielles

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les débats suscités par la peIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre 4.

L'ambition transformatrice de la SNPLP

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

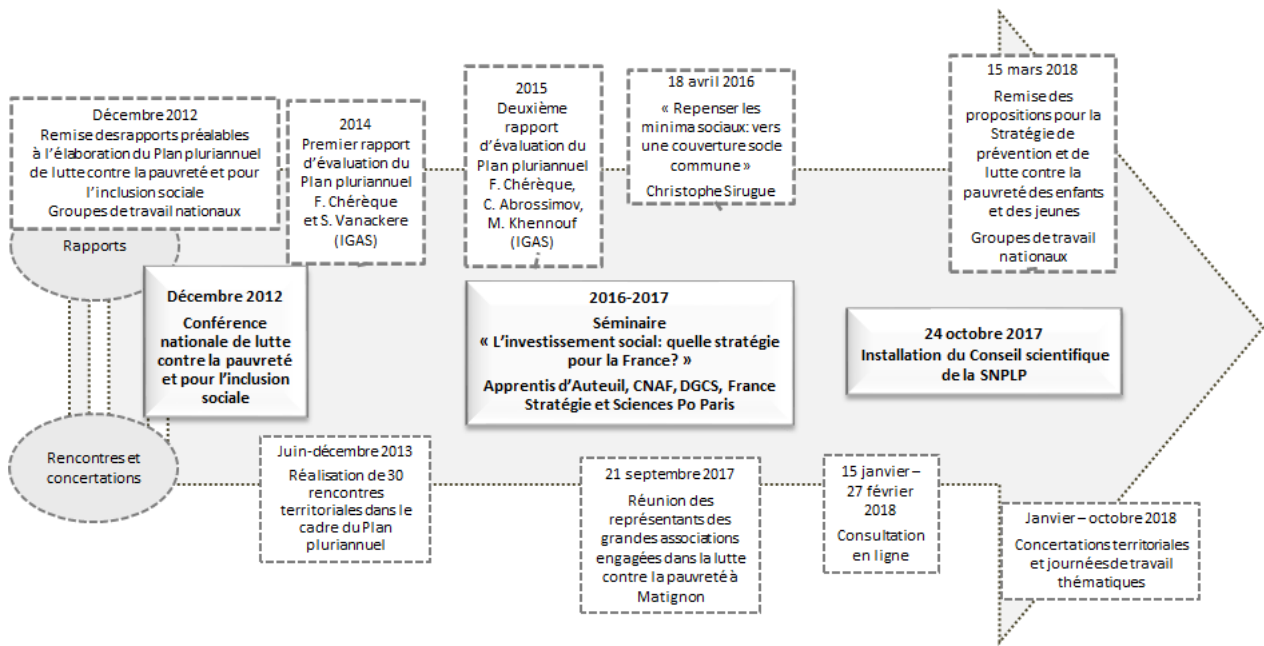
À cette occasion, il n'hésite pas à se faire critique par rapport aux manières de faire instituées et par rapport aux positionnements historiques des uns et des autres sur le sujet de la pauvreté et de son traitement. Sans qu'on puisse dès cette première séquence considérer que le Président de la République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

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

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

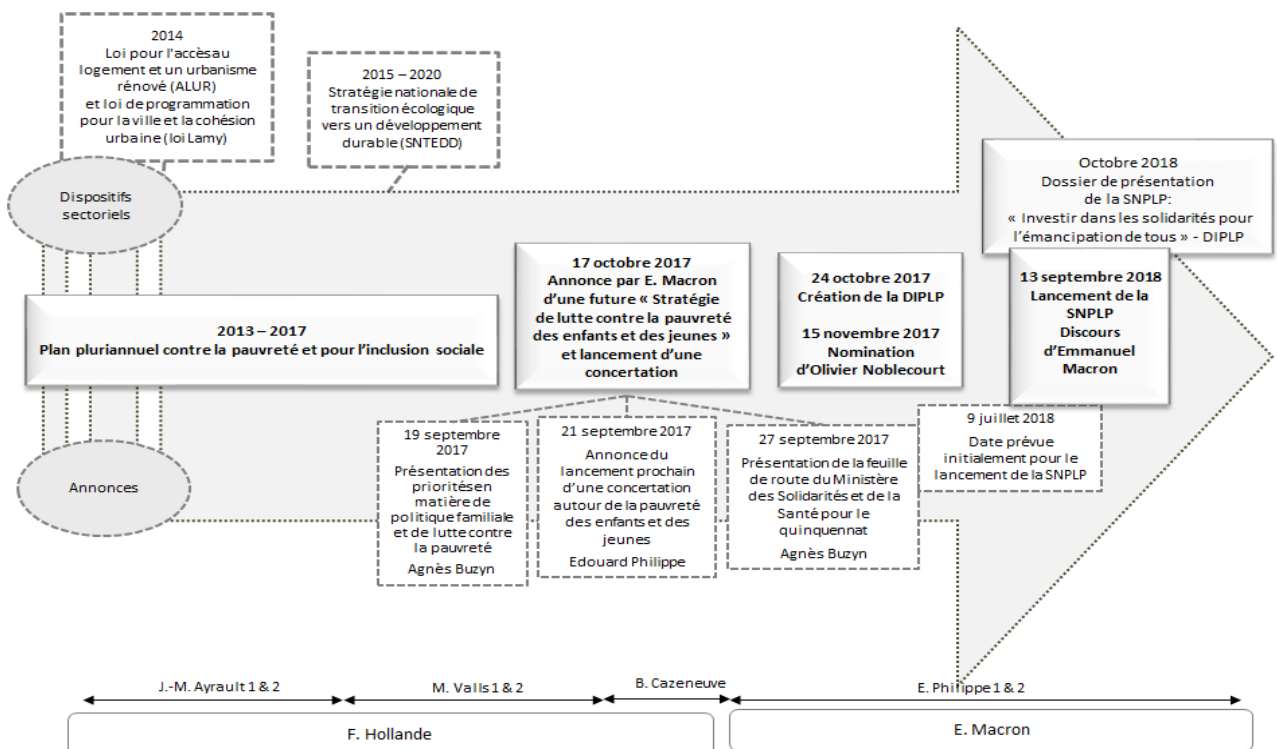
Quelle que soit la réalité de ce qui se dit, on peut considérer qu'ainsi la voie est ouverte... : la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes est créée dès le 24 octobre et Olivier Noblecourt est nommé à sa tête le 15 novembre 2017. Une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

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



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

Sources d'expertise



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

Dispositifs et annonces

▪ La structuration générale de la SNPLP

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sur le plan politique et stratégique

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

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

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

« C'est de cet investissement social dont il faut partir, et c'est tout le système qu'il nous faut, à partir de là, repenser, en concentrant les efforts là où les besoins sont les plus urgents » (Emmanuel Macron, discours du 13 septembre 2018).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sur le plan du contenu thématique et des mesures

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

▪ Une mise à distance des logiques de stratification ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion Partie 1

Trajectoire historique, ambition réformatrice et bricolage institutionnalisé

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

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

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

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

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

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

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

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

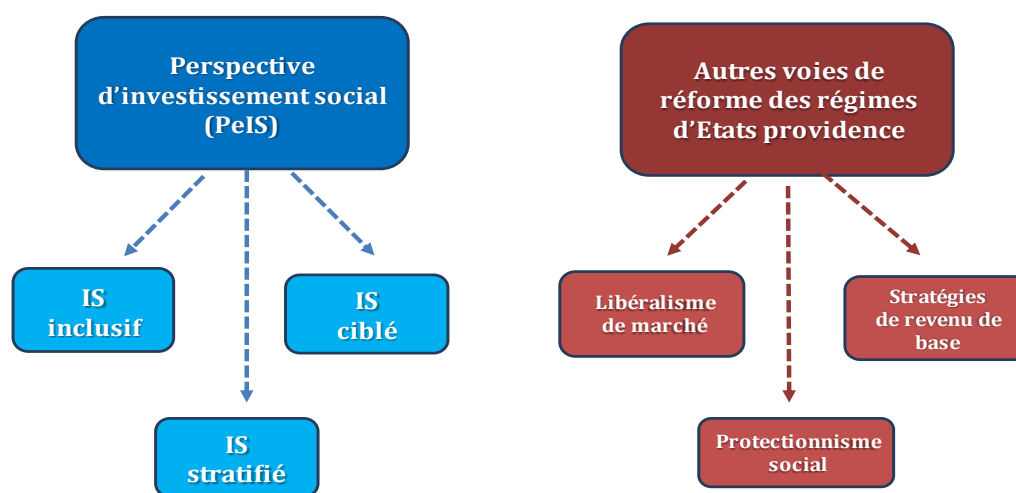
Avec le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale lancé en 2013, la pauvreté s'avère désormais constituée en une catégorie d'action publique qui, de plus, dispose d'un instrument dédié. L'effort de concertation qui accompagne ce Plan est salué par les différentes parties prenantes.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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Partie II.

Entre administration et animation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre 1. Défis et oscillations du pilotage national

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

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

▪ La promesse des premiers temps

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La concertation initiale : étapes, acteurs et outils

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Une mise à l'agenda essentiellement nationale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La laborieuse concertation sur le RUA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Interministérialité et intégration sont les maîtres mots du lancement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Intéressement des acteurs : un leadership fédérateur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le premier déploiement territorial de la SNPLP

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

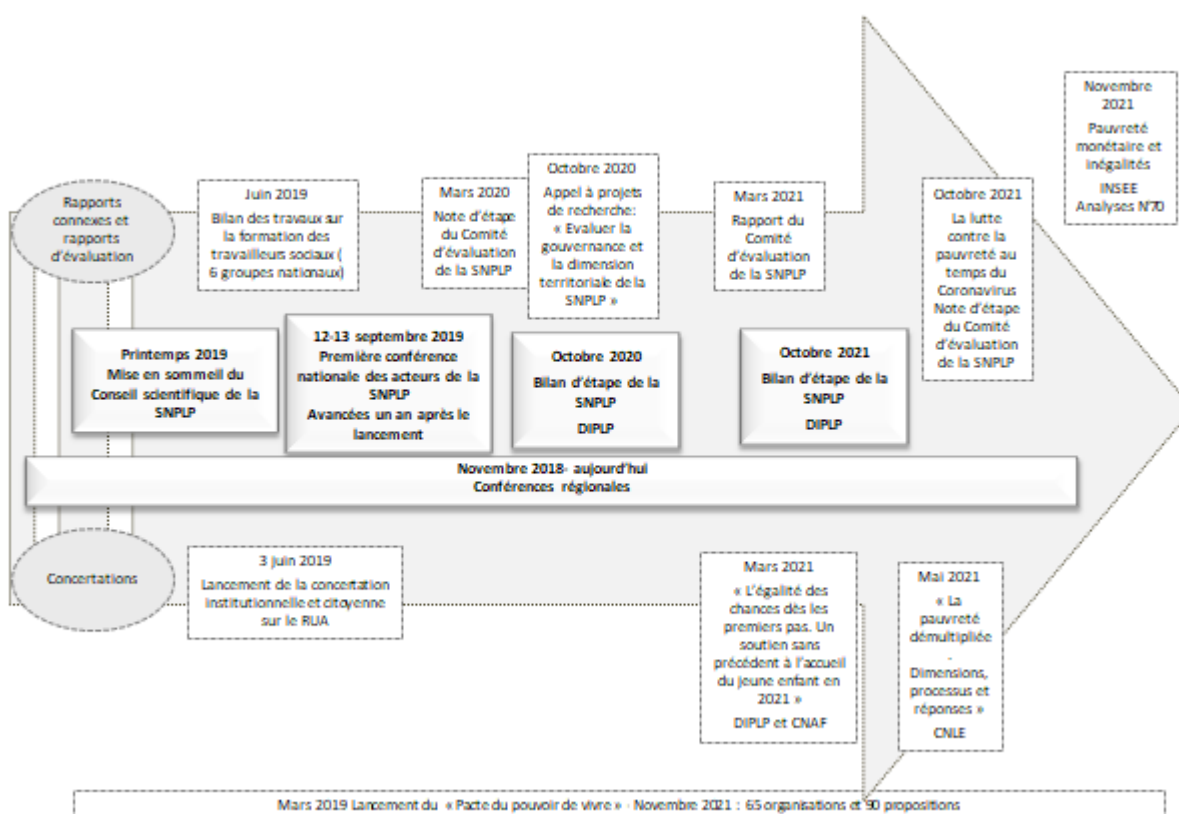
« La convention a été négociée avec la DIPLP, sur des délais courts. Cela a été très complexe et parfois tendu. On ne s'écoutait et ne s'entendait pas jusqu'à la signature : deux heures avant, on faisait encore des corrections » (Département).

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

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

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

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



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

Les jalons de la contractualisation : préparation et étapes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Crise des gilets jaunes : un impact ambivalent

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De manière plus générale, les enquêtés évoquent surtout le coup porté par cette dernière à l'établissement et au maintien de **relations entre les acteurs** : l'animation de la SNPLP est mise à mal ; les rencontres et les échanges entre acteurs institutionnels et associatifs s'essouffent ; les groupes de travail régionaux cessent de se réunir en présentiel et ralentissent leurs travaux ; la participation des personnes concernées est très limitée. La crise sanitaire aurait ainsi bouleversé le fonctionnement du régime français d'action sociale.

« La crise sanitaire a freiné l'animation territoriale de la SNPLP et les comités avec les Préfets n'ont pas eu lieu » (Département).

« L'arrêt des réunions des GT, et donc de la participation des personnes concernées à ces derniers est lié à la crise sanitaire » (personne concernée).

Les acteurs évoquent toutefois des initiatives mises en place pour **maintenir l'action**, notamment en ce qui concerne les réunions des groupes de travail, que certains se sont efforcés de poursuivre à distance. D'aucuns mentionnent également la création de nouvelles scènes de coordination mais aussi, pour les acteurs associatifs particulièrement, le renforcement des liens avec les Commissaires. Plus largement et au-delà de la SNPLP, un grand nombre d'enquêtés explique que la crise sanitaire a contribué à la dynamisation et à l'élargissement de certaines coopérations territoriales, entre les collectivités, les services de l'État, les associations, les acteurs du secteur socio-économique...

« Un GT dématérialisé a été créé lors de la crise. Dans ce dernier, les échanges entre les 10 participants ont été plus approfondis » (association).

« La crise a facilité la mise en relation avec le Commissaire » (association).

En réalité, après une première période de « sidération » à propos de laquelle beaucoup d'enquêtés notent un dysfonctionnement voire une absence des services publics, l'**État protecteur et réparateur** semble reprendre la main face à l'urgence de la situation. D'une part, des scènes de collaboration sont construites ; d'autre part, des aides financières sont mises en place, amortissant ainsi une partie des effets de la crise.

« La crise sanitaire a occasionné des retards dans le versement des aides et des ruptures de droit » (personne concernée).

« Pendant un an, il n'y avait plus personne de l'État sur certains sujets » (organisme de protection sociale et d'emploi).

Beaucoup d'acteurs des CD et des associations racontent que le lien s'est renforcé avec l'État pendant la crise. Les seconds évoquent aussi les aides d'urgence et les primes transmises : « L'urgence et le choc ont conduit l'État à reprendre les choses en main » (association).

« Pour le moment, le système de protection sociale joue son rôle d'amortisseur de la pauvreté » (association).

La SNPLP semble toutefois relativement en marge de ces réponses apportées par l'État à la crise sanitaire. Les acteurs sont étonnamment **partagés** à ce sujet : pour certains, la crise illustre le manque de pertinence de cette Stratégie et son incapacité à répondre à l'urgence, tandis que pour d'autres, la préexistence de cette dernière aurait facilité la gestion de crise.

« La sortie de crise a révélé les écarts entre une SNPLP pensée en central et ses difficultés d'adaptation à la réalité d'un instant T » (Département).

« La crise sanitaire a vu arriver d'autres publics. Le fait que la SNPLP soit déjà actée a permis de les prendre en compte sur les plans d'action, grâce aux alertes et aux soutiens d'acteurs associatifs avec qui l'on travaille dans le cadre de la Stratégie » (État local).

« Les interventions publiques, fortes et coordonnées notamment grâce à la préexistence de la SNPLP ont permis aux personnes de ne pas sombrer » (secteur socio-économique).

Ce qui est sûr est que la crise sanitaire **bouscule les agendas**, en renforçant l'importance de quelques sujets dans l'espace public et politique. Parmi ceux-ci, certains sont déjà des éléments centraux de la SNPLP, comme l'insertion, la jeunesse ou le logement (Comité d'évaluation, 2021). Toutefois, de nouvelles problématiques ont également émergé ou ont été rendues visibles par la crise : l'aide alimentaire, l'isolement social, la pauvreté dans les territoires ruraux, la fracture numérique et la santé psychique. Enfin, les associations, les initiatives citoyennes et les réseaux de proximité, dont le rôle a été particulièrement important pour maintenir la dynamique de solidarité à l'égard des plus précaires, notamment aux débuts de la crise sanitaire, reviennent sur le devant de la scène.

« Le sujet jeunesse revient au premier plan avec la crise » (Département).

« La crise priorise l'hébergement d'urgence » (association).

« La crise fait apparaître des besoins alimentaires » (association).

« L'isolement social est devenu un point important » (association).

« La crise rend visible la fragilité des territoires ruraux » (secteur socio-économique).

« Durant la crise, la société civile a pris le relais » (association).

« La crise montre combien la notion de territoire et de proximité importe dans la lutte contre la pauvreté. Elle renforce le chef-de-filât du CD » (Département).

« Les communes et les associations se sont mobilisées » (Département).

La crise sanitaire impose donc de **nouvelles priorités**, conduisant à une **réorientation** de la version initiale de la Stratégie. Désormais, la lutte contre la grande précarité, à travers les sujets de l'aide alimentaire et de la mise à l'abri, entre dans son giron. À titre d'exemple, un Appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour la mise en place de projets d'accompagnement de personnes en situation de grande marginalité est lancé en septembre 2020. Des mesures de renforcement de l'aide alimentaire sont également mises en place, ainsi qu'une aide exceptionnelle de solidarité destinée aux personnes les plus en difficulté (jeunes, familles modestes et bénéficiaires des minima sociaux). De la même manière, le rôle des associations est reconnu et soutenu, comme en témoigne le lancement par Olivier Véran d'un plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté, le 24 novembre 2020 (Gouvernement, 2020). Dans le cadre du Plan de relance, le gouvernement consacre ainsi 100 millions d'euros au financement de projets pour accompagner les publics précaires face à la crise. Certains acteurs évoquent aussi un retour vers davantage de proximité.

« La crise a beaucoup abîmé la SNPLP initiale » (Département).

« La crise sanitaire a recentré la SNPLP sur les besoins fondamentaux : la mise à l'abri, l'aide alimentaire, la santé » (Commissaire, audition au CNE).

« Avec la pandémie, les objectifs de la SNPLP ont été renforcés sur des publics connaissant des situations difficiles » (Département).

« Avec la crise, la SNPLP est allée vers davantage de proximité, autour du rôle des villes. La Commissaire a bénéficié d'enveloppes sur ce sujet » (État local).

▪ Les vicissitudes de la gestion quotidienne

À la suite ou en parallèle de ces deux chocs exogènes, le **changement de DIPLP** et le renouvellement complet de son équipe s'accompagnent de la nécessité de stabiliser la prise en compte des réalités et des contraintes gestionnaires dans un contexte marqué par le risque de délitement de la Stratégie. Réaffirmation de la lutte contre la pauvreté en tant que champ à part entière, confirmation du travail en réseau mené par les Commissaires, pérennisation des méthodes de travail administratif et budgétaire, ajustement et relativisation des exigences en termes de suivi des résultats, soutien aux initiatives locales et promotion de l'innovation font alors partie des enjeux qui caractérisent la deuxième étape du pilotage national de la SNPLP.

Une Stratégie qui se délite et risquerait de disparaître

Si le lancement de la SNPLP se caractérise par la volonté de la Délégation d'impulser et de porter une dynamique véritablement interministérielle, certains enquêtés considèrent que cette ambition est vaine dès les premiers mois du déploiement de la Stratégie. La dimension multidimensionnelle de la pauvreté se heurterait à l'**organisation sectorielle**, bien ancrée, des politiques publiques.

Parmi les dispositifs qui mériteraient d'être davantage articulés voire intégrés à la SNPLP, l'IGAS identifie :

- *« Les contrats départementaux de prévention et de protection de l'enfance, dans le cadre du déploiement de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance lancée le 14 octobre 2019 : 30 départements volontaires en 2020 et 40 départements supplémentaires en 2021,*
- *Les contrats de ville, déclinaisons territoriales de la politique de la ville, et les protocoles d'engagements renforcés et réciproques conclus au titre de la feuille de route adoptée le 18 juillet 2019 en faveur de la mobilisation nationale pour les habitants des quartiers,*
- *Les deux appels à manifestation d'intérêt, dans le cadre du Plan pour le Logement d'Abord et la lutte contre le sans-abrisme lancés en septembre 2017 : 46 territoires sélectionnés,*
- *Les espaces labellisés dans le cadre de France Services : 1 300 au 15 avril 2021, avec l'objectif d'un espace France Services par canton d'ici 2022 ;*
- *L'appel à projet (expérimentation) et les deux appels à manifestation d'intérêt (déploiement) dans le cadre du SPIE : 14 territoires sélectionnés en 2020 ; 30 territoires en mars 2021 et 35 supplémentaires prévus d'ici 2022,*
- *Les Contrats annuels d'objectifs et de moyens (CAOM) conclus entre l'État et les départements pour soutenir l'emploi aidé » (IGAS, 2021, p. 37).*

Certains interlocuteurs remettent alors en cause **la capacité** d'une Délégation interministérielle de porter une logique de transversalité et de cohérence entre les différents secteurs existants : l'intention est présente, mais la mise en œuvre et le déploiement territorial de la dynamique se heurtent au modèle institué.

« *L'interministérialité est tiraillée entre l'approche pauvreté, nécessairement transversale, et l'approche sectorielle des politiques concourant à la lutte contre la pauvreté. Elle est encore en maturation et oscille entre deux pôles : articulation des politiques sectorielles autour de la lutte contre la pauvreté ou intégration de celle-ci dans les politiques sectorielles* » (Commissaire).

« *Malgré son portage politique, comme Olivier était Délégué interministériel et pas secrétaire d'État, des politiques sont arrivées et ont arraché des petits bouts* » (Etat central).

« *La SNPLP voulait permettre d'arrêter de travailler en cloisonnement. C'est toutefois sa plus grande difficulté car l'organisation de plus en plus cloisonnée des administrations centrales impacte les administrations territoriales* » (État local).

Ce maintien d'une dynamique sectorielle est visible dans les relations de la SNPLP à différents dispositifs parallèles lancés par l'exécutif ou par la législation : selon les secteurs, voire selon la temporalité de son déploiement, la SNPLP oscille entre **recouvrement, intégration et autonomisation** vis-à-vis de ces programmes et politiques connexes.

« *Un certain nombre d'acteurs pointent par exemple le grand potentiel de complémentarité et de synergie entre SNPLP et politique de la ville, notamment au niveau de leurs objectifs, mais plusieurs déplorent aussi le manque d'articulation concrète entre ces deux politiques.* »

L'intégration du **Plan « Logement d'Abord »** comme un volet de la Stratégie est également peu ressentie par les acteurs. Enfin, plusieurs enquêtés regrettent le portage et / ou le déploiement distinct entre la SNPLP et, respectivement, la **Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (2019-2022)** et le **SPIE**. Ce dernier, initialement conçu aux côtés du RUA comme l'un des chantiers phares de la Stratégie, semble en effet s'être autonomisé de cette dernière, puisqu'il serait aujourd'hui piloté par le ministère du Travail, de l'emploi et de l'insertion, plus que par la DIPLP.

« *Le Plan Logement d'Abord a ses propres gouvernance, crédits et remontées d'information* » (Commissaire).

« *Les collectivités ne comprennent pas l'arrivée et le conventionnement séparés de la SNPLP et, respectivement, la Stratégie protection de l'enfance et le SPIE* » (État central).

« *Le centre de pilotage du SPIE est auprès de la ministre déléguée à l'Insertion, pas à la DIPLP. Je n'identifie pas de relais politiques et opérationnels entre eux en la matière* » (Département).

Nombreux sont les Commissaires qui rapportent la **fatigue des acteurs impliqués dans les territoires**, au premier rang desquels les collectivités territoriales, face à la profusion de contrats mais aussi d'appels à projets en provenance du niveau central, parfois sources d'injonctions contradictoires. Les services déconcentrés de l'État témoignent aussi de la complexification qu'entraîne, pour eux, la multiplication de ces programmes qui se recoupent tout en se rivalisant.

« *Les collectivités font part de leur fatigue devant la profusion de sollicitations parfois insuffisamment coordonnées* » (Commissaire).

« Avec la SNPLP, on nous demande de mettre en place des choses déjà réalisées par d'autres (politique de la ville, Plan "Logement d'Abord"), alors qu'il y a une réduction de postes dans les services de l'État local » (État local) ; « Il s'agit aussi de la responsabilité des DREETS-DDETS et des délégués du Préfet au niveau territorial de renforcer la coopération entre la politique de la ville et la SNPLP, mais ils ne peuvent pas tout traiter » (État local).

Pour certains enquêtés, l'ambition initiale d'interministérialité a été rattrapée par les logiques sectorielles sous l'effet de plusieurs chocs, plus ou moins exogènes, dont celui de la **crise sanitaire**. Compte tenu de l'urgence de la situation et de la nécessité d'assurer la continuité des services à la population dans des conditions plus que singulières, les acteurs, institutionnels mais aussi associatifs, se sont recentrés sur leurs compétences propres, reléguant les objectifs d'interministérialité et de transversalité au second plan.

« La crise sanitaire a entraîné un retour du ministériel, chaque ministère promouvant, sur les thématiques de la SNPLP, son propre agenda » (État local).

« Les services de l'État se recroquevillent sur eux-mêmes depuis la crise Covid » (Département).

« L'interministérialité n'a pas résisté à la crise sanitaire. Les logiques de silo se sont remises en place » (association).

« La crise sanitaire a contribué au repli, les acteurs des GT arguant que le décroisement n'était pas la priorité du moment » (secteur socio-économique).

De la même manière, l'approche des **élections présidentielles** de 2022 renforce la logique de re-sectorialisation à l'œuvre, chaque ministère entrant dans une période de bilan et de mise en avant des résultats des politiques menées.

« Les réflexes ministériels reviennent en fin de mandat : on en vient à remplir des cases et ceci casse les dynamiques constructives enclenchées auparavant » (Département).

« Avec la période pré-électorale, on injecte de l'argent pour débloquer les problèmes, avec des objectifs changeants, et chaque secrétaire d'État pond sa stratégie » (État local).

Enfin, le **renouvellement de la DIPLP** et les changements de portage afférents contribueraient aussi, selon certains, à un affaiblissement de la dynamique interministérielle enclenchée et incarnée initialement par Olivier Noblecourt.

« Il y a une forme de détricotage : à partir du moment où il n'y a pas des forces qui rassemblent, les choses repartent naturellement » (État central).

« L'affaiblissement du portage politique de la SNPLP a entraîné une multiplication des appels à projets et appels à manifestation d'intérêt lancés par les administrations et rarement présentés sous la bannière de la SNPLP » (Commissaire).

Les enjeux du renouvellement de la Délégation

La dynamique politique bien engagée dès l'annonce de la Stratégie, la création de la DIPLP et la nomination d'Olivier Noblecourt s'avèrent assez vite problématiques. Un mois après le lancement de la SNPLP, le 16 octobre 2018, **Christelle Dubos** est en effet nommée secrétaire d'État auprès d'Agnès Buzyn et « particulièrement en charge du développement de la stratégie de lutte contre

la pauvreté » (sorce : AFP, 16 octobre 2018). Cependant, l'attelage avec le Délégué interministériel s'avère délicat. En effet, l'arrivée d'une nouvelle protagoniste met à mal le contrat initial (plus ou moins explicite...) suivant lequel, bien que positionné au sein du ministère des Solidarités et de la Santé, le DIPLP serait en ligne directe avec Matignon et encore davantage avec la Présidence de la République.

« Je pense qu'Olivier Noblecourt a refusé un poste de secrétaire d'État qui lui a été proposé lors du remaniement ministériel, mais a obtenu la confirmation que personne ne serait nommé à ce poste au-dessus de lui. Il a été très surpris par la nomination de Christelle Dubos. Agnès Buzyn lui aurait alors assuré que la nouvelle secrétaire ne toucherait pas à la SNPLP » (État central).

Après s'être personnellement investi, ayant piloté les principaux projets comme celui du RUA et fortement communiqué sur la SNPLP, mais aussi mis en place et présidé les conférences nationales et régionales, Olivier Noblecourt se retrouve ainsi « **chapeauté** » par une actrice novice en politique qui, avec le soutien « des communicants de l'Élysée », entend bien incarner, sinon tout, au moins une partie du portage de cette politique. Pour certains, Christelle Dubos aurait même été nommée pour « court-circuiter » le Délégué, dont la place politique serait devenue trop importante.

« Il y a une ambiguïté car, sans nous le dire, les communicants et les autorités politiques ont dit à Christelle Dubos qu'elle devait incarner et s'occuper de la SNPLP, sans doute car ils pensaient qu'elle n'était pas assez perçue par l'opinion publique et qu'Agnès Buzyn avait besoin de quelqu'un pour l'appuyer. Cela crée une forte incompréhension à la DIPLP, des tensions et perturbe l'avancée de la Stratégie » (État central).

« Christelle Dubos a été nommée car Olivier Noblecourt devait être cadré. Il parlait à la place des ministres, sa popularité menaçait l'ordre politique global » (association).

Les conflits de légitimité (légitimité partisane vs légitimité technique ?) et de compétences entre Christelle Dubos et Olivier Noblecourt jouent peut-être un rôle dans le **départ** de ce dernier, le 6 janvier 2020. D'autres raisons sont avancées : voulant se lancer dans la campagne municipale à Grenoble, le travail interministériel s'étant compliqué, certains arbitrages tardant, par exemple concernant le RUA ou encore le financement du Fonds d'investissement social, Olivier Noblecourt ne se sentirait plus très utile à la cause qu'il souhaite défendre. De plus, ayant lancé la dynamique, il peut se permettre de quitter son poste en étant sûr de la poursuite de la SNPLP.

Plusieurs acteurs relatent des relations tendues avec des membres du gouvernement, dès sa nomination à laquelle un ministre se serait d'ailleurs opposé : « Olivier Noblecourt en avait assez d'être en guérilla permanente avec les ministres » (État central).

« Je me rendais compte que le RUA ne serait pas mis en place et que le SPI se traduirait par une ambition minorée alors que ces chantiers m'intéressaient beaucoup. Je sentais qu'il n'y aurait plus d'arbitrages et que ma valeur ajoutée pour la cause devenait faible » ; « J'avais un combat local à mener à Grenoble » ; « Je pensais avoir mis en place l'essentiel des briques » (État central).

Quoi qu'il en soit, les avis convergent pour considérer que le départ d'Olivier Noblecourt sonne l'effritement, sinon la fin, d'un **portage véritablement politique** de la Stratégie. Pour beaucoup, cette dernière devient moins visible et moins claire ; pour d'autres sa dynamique se serait

essoufflée. La nomination comme DIPLP par intérim de Vincent Reymond – ex. secrétaire général auprès d'Olivier Noblecourt – contribue à assurer la continuité avec la période initiale. Vincent Reymond s'attache en effet à maintenir la dynamique, le rythme et le type d'animation engagés.

Toutefois, le départ du premier Délégué amorce le **démantèlement du « Kibboutz »**⁸⁰ : en quelques semaines, fin 2019-début 2020, l'équipe pionnière de la DIPLP quitte le navire. Vincent Reymond, qui, après quelques tergiversations, aurait voulu rester en poste, est remplacé, le 4 mars 2020, par Marine Jeantet, récente Commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Île-de-France. Ce changement à la tête de la DIPLP s'accompagne aussi de plusieurs mouvements dans les affectations des Commissaires. Enfin, le remaniement électoral de juin 2020 est l'occasion du départ de la secrétaire d'État Christelle Dubos.

« Olivier partant, je ne me sentais pas de rester » (État central).

« Je continue sur le rythme d'Olivier, dans le format qu'il faisait, je fais les conférences régionales... mais plus de personnalité politique à la tête de la DIPLP puis, avec le départ de Christelle Dubos, plus de secrétaire d'État : ça crée un effet dépressif important » (État central).

En parallèle à ces départs, le **Conseil scientifique**, conçu comme un pilier du troisième levier de transformation constitutif de la Stratégie, consacré à son évaluation et au déploiement d'un fonds d'investissement social, cesse de se réunir. Sans que nous ne puissions juger des causes relatives à son extinction, certains témoignages font le lien entre cette dernière et la non-concrétisation du fonds susmentionné, de 100 millions d'euros. En effet, la participation de certains chercheurs à ce Conseil était en partie motivée par les chantiers scientifiques et évaluatifs que la création du fonds d'IS aurait dû nourrir. Longtemps attendu, en particulier au sein de la DIPLP, la confirmation de l'arbitrage budgétaire annoncé par le Secrétariat général à l'investissement en la matière, dans le cadre du Grand plan éponyme et des programmes d'investissement d'avenir, n'a jamais eu lieu.

« Certains membres du Conseil scientifique déploraient que d'autres n'y participent que pour obtenir de l'argent afin de lancer des expérimentations, des recherches et des évaluations sur des aspects déjà documentés par la littérature, mais dans lesquels ils auraient pu placer leurs équipes » (chercheur).

« Olivier Noblecourt pensait obtenir les 100 millions d'euros par le PIA [Programme d'investissements d'avenir] » (État central).

Ainsi, l'ambition intégratrice et transformatrice de la SNPLP aurait été amoindrie par différents chocs : sous l'effet conjugué du départ d'Olivier Noblecourt et de la première génération de la DIPLP, de la crise sanitaire et de l'approche des élections présidentielles de 2022, la Stratégie ferait face à un **risque de délitement général**. La réorientation susmentionnée de ses objectifs sous l'effet de la crise sanitaire, le recours fréquent aux appels à projets et la re-sectorialisation, ou du moins le maintien des logiques sectorielles traduisent, pour certains, son éparpillement, voire sa

⁸⁰ Pour rappel, c'est par ce terme que les membres de l'équipe rassemblée par Olivier Noblecourt qualifient eux-mêmes la DIPLP, soulignant ainsi la mobilisation et la solidarité qui y règnent, l'ambiance et le rythme de travail qui sont les leurs, et l'œuvre à laquelle ils considèrent participer.

dilution dans d'autres politiques connexes. Si plusieurs dispositifs gravitant autour de la lutte contre la pauvreté continuent d'être déployés (Plan « 1 jeune, 1 solution », mesures de lutte contre la pauvreté de France Relance...), il est en effet difficile de savoir s'ils sont le fait de la Stratégie et s'ils entrent véritablement dans son giron.

« La SNPLP devient un peu le "fourre-tout" » (Département).

« J'attendais un axe "SNPLP" plus identifié dans le Plan de relance. Les annonces sur le SPIE ou l'IAE n'ont pas été clairement connectées à la SNPLP » (Commissaire).

« Avec la crise sanitaire, le Plan de relance et le Plan Jeunes ont fait passer la SNPLP après, ou au travers d'interstices comme l'obligation de formation » (association).

« On s'est même demandé à un moment donné si la SNPLP ne serait pas abandonnée » (État local).

Le changement de style de la DIPLP : d'une administration de mission à une administration de gestion

De l'avis de certains, la nouvelle Déléguée, Marine Jeantet, aurait été choisie pour incarner et assurer un portage **moins politique**, plus opérationnel et gestionnaire, rapprochant la DIPLP, en ce sens, à une direction d'administration centrale. Selon plusieurs acteurs, le gouvernement aurait délibérément fait ce choix.

« Marine Jeantet n'a pas la même visibilité » (association).

« La nouvelle Délégation a un portage très État, très centralisé et descendant » (État central).

« Olivier Noblecourt a été remplacé par quelqu'un, délibérément choisi par l'Élysée et Matignon, qui a une vision stratégique mais pas politique. Marine Jeantet ne peut donc pas incarner cette fonction comme le faisait Olivier Noblecourt, car elle n'a pas le même cadre offert par sa hiérarchie pour le faire. De plus, nommer un ancien Commissaire ne donne pas la même reconnaissance » (association).

À l'échelon national, de nombreux interlocuteurs de la mission ont souligné que le « souffle » initial avait laissé la place à une « gestion très administrative » (IGAS, 2021, p. 31).

Selon plusieurs enquêtés, ce portage moins politique mettrait à mal la dynamique interministérielle enclenchée au préalable, et renforcerait la logique de **(re-)sectorialisation**. Les avis sont cependant **loin d'être unanimes** à ce sujet.

« La multiplication de dispositifs sectoriels tend à relativiser la dimension structurante et transversale des CALPAE [Convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi]. Dans le champ social, les conventions entre l'État et les collectivités territoriales ont eu tendance à se multiplier au cours de la période récente. Une tendance à la "reministérialisation" de certains sujets est ainsi observée » (IGAS, 2021, p. 37).

« Désormais, il y a moins d'affichage d'interministérialité car la DIPLP est moins visible dans les médias et politiquement » (État central).

« Les outils permettant l'interministérialité sont toujours là et jouent leur rôle » (État central).

« Nous avons du mal à travailler avec certains ministères. Cependant, nous travaillons bien entre directions techniques et administratives, comme avec la DGESCO [Direction générale de l'enseignement secondaire]. Nous avons proposé un comité de suivi commun entre SNPLP et protection de l'enfance » (État central).

De plus, comme on l'a vu précédemment, le retour d'agendas sectoriels et ministériels est renforcé par des chocs exogènes, qui se produisent en parallèle de l'arrivée de la nouvelle équipe. Elle doit donc composer avec ces éléments, en plus d'entrer en scène au sein d'un **contexte difficile** et un **environnement contraint** marqués par la crise sanitaire, le ralentissement économique qu'elle entraîne et l'approche des élections de 2022 qui peuvent expliquer, en partie, son portage plus administratif. Enfin, la nouvelle Délégation doit se repositionner suite au départ d'une équipe dont le portage et le leadership étaient particulièrement marqués.

« On est en pleine gestion de crise, donc on se centre sur l'opérationnalité d'autant que les services déconcentrés sont en burnout » ; « La SNPLP a été conçue dans une période de croissance alors qu'actuellement nous subissons une grosse pression » (État central).

« À une phase très riche de conception de la SNPLP a succédé une phase d'atterrissage administratif. Cette tournure a été nourrie par la crise sanitaire » (État central).

« La crise de la Covid et la reconstitution de la DIPLP, après le départ d'une équipe très ciblée politiquement et très impliquée dans l'impulsion nationale de la Stratégie, n'ont sans doute pas aidé à la réalisation des actions sur le terrain, mais il faut donner la chance à cette équipe de reprendre son rôle interministériel » (État central).

Or, à la faveur des nouveaux recrutements et de la nouvelle priorisation des chantiers, Marine Jeantet, son équipe et le réseau des Commissaires vont progressivement labourer le terrain, pour assurer la **continuité** de la SNPLP et garantir la **crédibilité** de la DIPLP. Dans un style moins flamboyant que celui de son prédécesseur, mais avec une expertise reconnue, Marine Jeantet s'engage avec force et persévérance dans les combats interministériels, dans la représentation de la SNPLP au Parlement, devant le comité national d'évaluation et dans les relations avec le CNLE. La DIPLP assure également la continuité opérationnelle des mesures engagées, notamment dans le contexte de crise sanitaire. Plusieurs d'entre elles font l'objet d'un soutien financier supplémentaire. Finalement, l'existence et l'intérêt de la Délégation et de l'instrument d'action publique que représente la SNPLP sont donc en partie confortés par cette situation.

« Il n'y a pas de différence de fond entre la SNPLP du temps d'Olivier Noblecourt et de Marine Jeantet, car les choix politiques n'ont pas changé. Noblecourt incarnait plus fortement la stratégie, mais il n'écoutait pas. C'était compliqué avec lui. Il disait : "Pas besoin de me dire, je sais". Il savait tout. Marine Jeantet est plus à l'écoute et aspire à ce que quelque chose change » (association).

Les aides de l'État consacrées au financement des petits déjeuners à l'école et de la cantine à 1€ sont revalorisées en septembre 2020 pour la première et en 2021 pour la seconde (DIPLP, 2021, pp. 35-37). Les crédits dédiés à la Garantie jeunes sont aussi augmentés en 2020, face à la crise Covid, dans le cadre du Plan « 1 jeune, 1 solution » (Ibid, p. 43). Toujours pour renforcer l'accompagnement des publics les plus touchés par les effets de la crise, décision a été prise de labelliser 100 nouvelles structures « Points conseil budget » fin 2021 (Ibid, p. 63).

La mobilisation continue des **Commissaires** à la lutte contre la pauvreté est également un facteur contribuant à la survie et au maintien de la cohérence de la Stratégie d'autant qu'ils incarnent et font vivre localement sa fonction intégratrice. En effet, ils s'investissent particulièrement pour décliner et conserver une forme d'interministérialité dans les territoires. Aussi, ils assurent sous

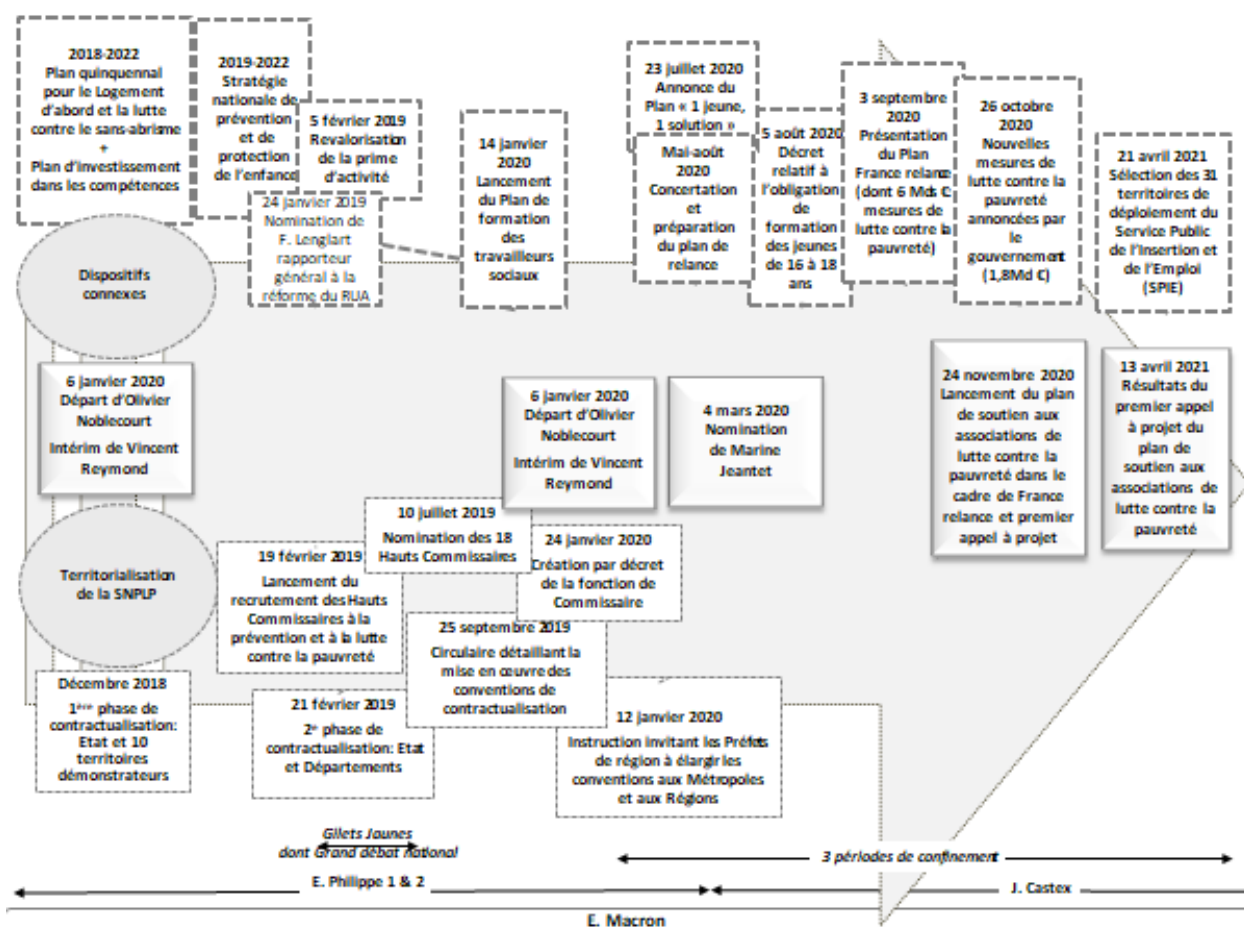
le pilotage de la Délégation la poursuite de la dynamique de contractualisation, en renouvelant les conventions déjà passées avec les Départements et avec certaines Métropoles et Régions, et en intégrant un nombre croissant de ces dernières au processus. Les Commissaires ont aussi continué d'organiser des conférences régionales semestrielles.

« Je cherche à donner aux collectivités une vision cohérente des appels à projets et des appels à manifestation d'intérêt lancés par les administrations et rarement présentés sous la bannière de la SNPLP » (Commissaire) ;

« On a du mal à la toucher du doigt, mais on essaye d'atteindre l'interministérialité » (Commissaire).

Dès 2020, « 5 conseils régionaux ont contractualisé avec l'État auxquels devraient s'ajouter de nouvelles régions d'ici fin 2021 » (DIPLP, 2021, p. 9).

« En 2020, les conférences se sont tenues à distance, permettant d'associer de nombreux acteurs locaux [...]. Les rencontres de 2021 témoignent d'une nouvelle étape et ciblent des thématiques propres aux priorités locales ou nationales » (Ibid, p. 7-8).



29. La mise en œuvre de la SNPLP (2018-2021)

Dispositifs

Cette continuité de la Stratégie n'était pourtant pas garantie. En effet, plusieurs éléments de notre enquête viennent nuancer le caractère presque idyllique attribué à la première séquence de portage de la SNPLP. Derrière l'image d'un pilotage cohérent et intégratif de la Stratégie sous Olivier Noblecourt, des indices témoignent du caractère plus aléatoire, incertain, voire bancal, de cette dernière. Suite au départ d'un Délégué très investi autour de fortes ambitions transformatrices, la nomination d'un **profil plus gestionnaire et pragmatique**, à l'engagement davantage refroidi, peut constituer un **élément explicatif de la survie de la SNPLP**, dont les accents réformateurs initiaux commençaient à se heurter au modèle français d'action publique.

« Dès mon arrivée, on m'a dit : "il faut faire un tableau pour le prochain comité de pilotage à l'Élysée, il faut du reporting, du visuel, qui montre que ça monte, que ça descend » (État central).
« Pour ma part j'étais persuadé que nous n'obtiendrions pas les ressources pour créer le fonds d'investissement social mais la stratégie d'Olivier était de faire semblant » (État central).
« Olivier est peut-être parti car il savait que ça allait péter à un moment, qu'on ne pouvait pas tenir ainsi éternellement » ; « Ça a du sens de passer d'une logique de portage politique avec Olivier à une logique plus technique avec Marine Jeantet, pour l'inscription durable de ce qui est fait. Mais un observateur lointain ne le voit pas : il se dit que ce n'est plus porté » (État central).

L'actualité de la SNPLP : la stabilisation sous contrainte d'un espace d'action publique

Après une période marquée par le risque de délitement, voire de disparition, de la SNPLP, Marine Jeantet et son équipe s'investissent pour réintégrer dans une stratégie d'ensemble la myriade de mesures dont les acteurs se demandent parfois si elles relèvent ou non de la Stratégie. En cela, ils redonnent de la **cohérence**, de la **consistance** et de la **visibilité** à la SNPLP. Cette démarche de recomposition est visible dans l'exercice de « reporting » auquel se livre chaque année la DIPLP en publiant des bilans d'étape. Le maintien de cet exercice après le départ de la première équipe montre que ses successeurs poursuivent le travail. Dès octobre 2020, le bilan d'étape national s'accompagne d'un nombre important de bilans régionaux, réalisés par les Commissaires, qui témoignent de la stabilisation nationale d'une forme de normalisation de la communication autour de la Stratégie. Le tout récent bilan d'étape national, paru en octobre 2021, est particulièrement conséquent, et les bilans régionaux qui l'accompagnent sont encore plus harmonisés, puisqu'ils sont réunis au sein d'un document unique réunissant tous les territoires impliqués.

Dès septembre 2019, l'équipe d'Olivier Noblecourt produit un premier bilan national et les Commissaires de 5 régions rédigent des bilans territoriaux. En octobre 2020, le bilan national de Marine Jeantet s'accompagne cette fois-ci de 13 bilans régionaux (dont 2 concernent des DOM-TOM)⁸¹. Déjà, l'enrôlement d'un plus grand nombre de territoires dans cette démarche de compte-

⁸¹ Départements d'Outre-Mer et territoires d'Outre-Mer (DOM-TOM). Aujourd'hui, on en parle aussi comme des Département et régions d'Outre-Mer et collectivités d'Outre-Mer (DROM-COM).

rendu illustre le travail d'homogénéisation de la communication en cours, même si les Commissaires demeurent des ajusteurs, certains utilisant d'ailleurs une charte graphique et un mode de présentation propres. Enfin, le bilan paru en octobre 2021 est particulièrement dense : deux fois plus long que les documents préalables, il revient sur les trois années de déploiement de la Stratégie, et s'accompagne d'un bilan régional centralisé, qui décrit la mise en œuvre de la SNPLP dans chaque région française, en métropole et en Outre-mer.

Par ailleurs, l'examen du fond du bilan national publié en octobre 2021 révèle le travail narratif effectué par la DIPLP pour témoigner, voire redonner de la consistance à la Stratégie. Tout d'abord, de nombreux éléments de **continuité** par rapport à ses orientations initiales sont mis en avant. Ainsi, ce document expose en premier lieu un certain nombre de mesures existant depuis le début de la Stratégie mais non mentionnées en tant que telles dans la liste des 35 items initiaux. Ces mesures renvoient principalement à des questions de gouvernance : animation territoriale par les Commissaires ; création de 15 GT thématiques dans chaque région ; « choc de participation » des personnes concernées ; évaluation de la SNPLP. Par ailleurs, le SPIE et le RUA sont toujours présentés comme des « chantiers de la stratégie pauvreté » (DIPLP, 2021b, p. 11). Enfin, le bilan revient sur le niveau d'avancement de la mise en œuvre d'une grande majorité des 35 mesures initiales⁸². Nous repérons également la mention de réalisations venant ajuster certaines de ces mesures.

Par exemple, l'appel à manifestation d'intérêt « Accueil pour tous », présenté comme devant favoriser l'accès des familles les plus fragiles aux modes d'accueil, a conduit au soutien de projets dans des territoires marqués par des critères de fragilité sociale (DIPLP, 2021b, p. 30). Il vient donc élargir la mesure initiale « Développer les modes d'accueil de la petite enfance, notamment dans les territoires fragiles », qui, stricto sensu, ne recouvrait que le « bonus territoires ». De la même manière, une enveloppe de 3M d'euros par an entre 2019 et 2021 a été consacrée au soutien de projets de prévention spécialisée portés par des collectivités territoriales (DIPLP, 2021b, p. 42), alors que la mesure initiale correspondante ne prévoyait de soutenir que les associations de ce champ.

Cependant, le bilan national intègre également dans le giron de la Stratégie des mesures supplémentaires. Nous en avons recensé 14, qui figurent en bleu dans le tableau ci-dessous. Un certain nombre d'entre elles apparaissent destinées à répondre aux effets de la crise sanitaire. Différentes **thématiques** de la SNPLP, dans sa version élargie mise en avant par la nouvelle Délégation, semblent ainsi **réinvesties** sous l'effet de cette dernière.

⁸² Selon notre repérage, 4 des 35 mesures initiales de la SNPLP ne sont pas mentionnées explicitement dans le bilan : Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places de crèche ; Soutenir les collectivités dans 60 quartiers prioritaires avec deux adultes par classe de maternelle (un ATSEM et un enseignant) ; Renforcer les missions des PMI sur l'accès à la santé et l'appui de la médecine de ville aux missions de la santé scolaire, dans le cadre du parcours de santé des enfants de 0 à 6 ans ; Déploiement d'un référentiel sur l'hébergement des familles avec enfants et 125 millions d'euros consacrés au développement et à l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement afin d'adapter l'offre aux besoins des familles avec enfants. Par ailleurs, des mesures n'ont été que partiellement mentionnées : nous n'avons pas noté de référence au « coffre-fort numérique », à l'introduction d'un plafonnement des frais bancaires, ni au « bonus territoires ».

Tout d'abord, au niveau de la présentation et de la structure du document, deux nouveaux « piliers » sont mis en avant : aux côtés des engagements traditionnels de la SNPLP⁸³ apparaissent désormais ceux de « Favoriser l'accès à l'hébergement et au logement pour les plus démunis » et « Apporter un soutien monétaire aux plus démunis » (DIPLP, 2021b, p. 3). De plus, le nombre de mesures consacrées respectivement à l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours, à l'hébergement et au logement, ainsi qu'aux maraudes et à l'aide alimentaire ont doublé. Les cinq mesures initialement consacrées à la santé ont également été complétées par trois nouveaux items. Si les thématiques de l'enfance / jeunesse (12) et de l'insertion / formation / emploi / mobilité (12) demeurent les plus conséquentes au niveau du nombre de points qui leur sont consacrés, peu de nouvelles mesures viennent renforcer ces domaines, désormais suivis de près par ceux de l'accès aux droits (10) et de la santé (8).

Avertissement méthodologique

Pour construire le tableau qui suit, nous nous sommes basés sur des référentiels bien distincts.

Tout d'abord, nous avons repris les 35 mesures initiales de la SNPLP, telles que présentées par le Comité national d'évaluation et France Stratégie dans la note d'évaluation de mars 2020 (p. 51 et suivantes). 32 d'entre elles étaient déjà énoncées en conclusion de chacun des cinq engagements de la Stratégie dans son document de présentation, publié par la DIPLP en octobre 2018. Les 3 mesures supplémentaires ont été repérées, par la suite, par le Comité national d'évaluation en échange avec la DIPLP.

Ensuite, nous avons entrepris un travail de recensement des mesures intégrées à la SNPLP par la DIPLP dans un second temps, et qui figurent dans le bilan national d'octobre 2021. Pour ce faire, nous nous sommes basés sur les sous-titres mis en avant dans ce document (p. 26 et suivantes). 14 mesures supplémentaires apparaissent donc en bleu dans le tableau ci-dessous. Nous sommes toutefois bien conscients que cette extension n'engage pas le Comité national d'évaluation, qui a sans doute une vision plus restrictive de la surface de la SNPLP.

⁸³ Assurer l'égalité des chances dès les premiers pas et conforter les droits fondamentaux des enfants ; Garantir un parcours de formation pour tous les jeunes ; Renforcer l'accès aux droits ; Lutter contre les inégalités de santé ; Mieux accompagner vers l'activité pour sortir de la pauvreté (DIPLP, 2020, p. 3).

Thématique	Énoncé de la mesure
Accès aux droits et lutte contre le non-recours (5 + 5) (10)	Aller vers un revenu universel d'activité qui se substitue au maquis des prestations
	Revaloriser la prime d'activité
	Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges d'informations entre acteurs, en rendant automatiques les démarches et en favorisant un paiement au juste droit, généraliser le dataframing pour le repérage des bénéficiaires potentiels
	Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux (généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation de « territoires zéro non-recours », coffre-fort numérique)
	Prévenir et lutter contre le surendettement : déploiement de 400 Points conseil budget sur l'ensemble du territoire et introduire un plafonnement des frais bancaires
	Des prestations sociales régulièrement revalorisées
	Des aides exceptionnelles pour parer à l'urgence pendant la crise sanitaire
	Des aides financières ciblées sur les jeunes
	Favoriser l'accès au numérique au quotidien
La domiciliation, préambule de tout accès aux droits	
Enfance et jeunesse (10 + 2) (12)	Développer les modes d'accueil de la petite enfance, notamment dans les territoires fragiles avec la création d'un « bonus territoires » permettant de diminuer le reste à charge des communes
	Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant « bonus mixité »
	Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places en crèches
	Un plan de formation et un nouveau référentiel pour 600 000 professionnels de la petite enfance afin de favoriser le développement de l'enfant et l'apprentissage du langage avant l'entrée à l'école maternelle
	Soutenir les collectivités dans 60 quartiers prioritaires avec deux adultes par classe de maternelle (un ATSEM et un enseignant)
	Des tarifs de cantines plus accessibles
	Des petits déjeuners dans les territoires fragiles
	Des programmes d'accès à l'alimentation infantile (le programme Malin)
	Renforcer les missions des PMI sur l'accès à la santé et l'appui de la médecine de ville aux missions de la santé scolaire, dans le cadre du parcours de santé des enfants de 0 à 6 ans
	Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires
La maîtrise des savoirs fondamentaux pour tous : dédoublement des classes maternelles et primaires dans les ZEP et déploiement des cités éducatives dans les QPV	
Favoriser le départ en vacances pour les enfants de familles défavorisées	
Logement et hébergement (2 + 2) (4)	Déploiement d'un référentiel sur l'hébergement des familles avec enfants et 125 millions d'euros consacrés au développement et à l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement afin d'adapter l'offre aux besoins des familles avec enfants
	Renforcer la prévention des expulsions, dans le cadre du plan « Logement d'Abord »
	Un premier accès aux droits pour les personnes sans domicile ou vivant en bidonville
	Une transformation structurelle de la politique d'hébergement, des dispositifs spécifiques en direction des publics les plus vulnérables
Maraudes et aide alimentaire (1 + 1) (2)	Des maraudes mixtes État / département, spécialisées dans la protection de l'enfance, pour aller vers les familles avec enfants dans la rue et faire cesser la mendicité des enfants
	L'aide alimentaire : mesures d'urgence et plan de transformation en cours
Insertion, formation, emploi et mobilité (11 + 1) (12)	300 crèches AVIP créées d'ici 2020
	Une obligation de formation jusqu'à 18 ans, reposant à la fois sur le jeune décrocheur et sur les pouvoirs publics (notamment les missions locales)
	Plus de 100 millions d'euros consacrés à des solutions d'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes en complément d'une extension de la Garantie jeunes (500 000 bénéficiaires entre 2018 et 2022)
	Repérer, renouer le dialogue et (re)mobiliser les jeunes en risque d'exclusion pour les amener vers un parcours d'accompagnement et de formation : appels à projets et financements complémentaires pérennes des points accueil écoute jeunes et associations de prévention spécialisées

	Des expérimentations dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences pour diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes
	Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'aide sociale à l'enfance
	Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an
	100 000 salariés supplémentaires accueillis dans le secteur de l'insertion par l'activité économique pour favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus fragiles
	Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertion : renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée avec les départements de réaliser sous un mois l'instruction de la demande et l'orientation de tout nouveau bénéficiaire
	Essaimer les expérimentations évaluées positivement pour les personnes les plus fragiles pour 70 millions d'euros : « Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) », Convergence, Travail alternatif payé à la journée (TAPAJ) et SEVE (médiation active vers l'emploi)
	Mobiliser les entreprises contre la pauvreté
	Lever les freins à la reprise d'activité en matière de mobilité et de garde d'enfants
Santé (5 + 3) (8)	Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé
	Renouveler automatiquement la CMU-C pour les allocataires du RSA
	Créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV
	Accompagner le « 100 % santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire
	Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé : 1450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les Lits d'accueil médicalisé (LAM) et Lits halte soins santé (LHSS) ; 1200 places supplémentaires pour les Appartements de coordination thérapeutique (ACT), soit une augmentation de 25 % de l'ONDAM spécifique
	À la rencontre des populations les plus difficiles à atteindre : les démarches d'aller vers des équipes mobiles pluridisciplinaires
	Une attention particulière à la santé mentale
	Une gouvernance territoriale renforcée pour la réduction des inégalités de santé
Formation et valorisation du travail social (1)	Un travail social rénové sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours

30. Reclassement de l'ensemble des 49 mesures (initiales et actualisées) par grandes thématiques (8)

La caractérisation des ces 14 nouvelles mesures met en évidence l'apparition d'une série d'initiatives qui relèvent assez directement du **protectionnisme social** (7). En outre, 5 mesures apparaissent pouvoir concilier protectionnisme social et IS ciblé, que nous les ayons classées dans l'une ou l'autre des catégories⁸⁴.

⁸⁴ Nous avons classé l'une de ces mesures (des aides financières ciblées sur les jeunes pendant la crise sanitaire) dans IS ciblé, et quatre d'entre elles (la domiciliation, préambule de tout accès aux droits ; un premier accès aux droits pour les personnes sans domicile ou vivant en bidonville ; une transformation structurelle de la politique d'hébergement, des dispositifs spécifiques en direction des plus vulnérables ; la rencontre des populations les plus difficiles à atteindre à partir des démarches « d'aller vers » des équipes pluridisciplinaires) dans le protectionnisme social.

	Investissement social inclusif	Investissement social stratifié	Investissement social ciblé	Total peIS	Protectionnisme social	Total Général
Création de capital humain	3	0	2	5	7 (dont 4 compatibles avec IS ciblé)	14
Mobilisation de capital humain	0	0	1	1		
Préservation de capital humain	0	0	1	1		
Total	3	0	4 (dont 1 compatible avec protectionnisme social)	7		

31. Caractérisation des 14 mesures apparues durant la mise en œuvre de la SNPLP (DIPLP, 2021)

(Équipe ARENES, 2021 d'après Palier, Garritzmann, Häusermann, à paraître, 2022)

Ce **recours moins revendiqué à la peIS** pour légitimer et orienter les décisions est explicable par la conjugaison d'une appréhension renouvelée de la question sociale par les autorités publiques à la suite des chocs exogènes, d'une prise en compte des critiques issues du monde associatif et d'une forme de pragmatisme ayant rattrapé l'action gouvernementale. On peut aussi avancer l'hypothèse que le départ d'Olivier Noblecourt et le renouvellement complet de la DIPLP aient pu faire le jeu de ce refroidissement doctrinal...

En prenant appui sur le témoignage de membres du Comité d'évaluation, il apparaît que ces nouvelles mesures ne relèveraient généralement pas d'un pilotage intégré par la DIPLP, qui aurait procédé, par ce travail narratif, à une forme de **recomposition de la Stratégie par recyclage** de mesures ministérielles. La Délégation a cependant œuvré ou soutenu leur déploiement. En ce sens, il faut noter le travail collégial effectué au sein de celle-ci et avec le concours des Commissaires pour alimenter en propositions sociales le futur Plan de relance.

Si ce travail n'a pas trouvé un écho direct dans les premières annonces, il a visiblement alimenté la panoplie des mesures arrêtées entre octobre et novembre 2020. De la même manière, alors que de nouvelles synergies semblent se tisser entre DIPLP et DGCS, des initiatives apparaissent, peu ou prou, liées et facilitées par la SNPLP. Il s'agit de la coordination nationale de l'aide alimentaire ou encore du travail de repérage et d'analyse des innovations sociales, effectué dans la logique des « What Works Centers » britanniques (WWC), ces structures qui visent à éclairer la décision publique en mettant l'accent sur « ce qui fonctionne ».

Le dispositif « Vacances apprenantes » serait davantage le fruit de travaux du ministère de l'Éducation nationale que de la DIPLP. Aussi, la mesure pour faciliter l'accès au numérique au quotidien est portée par des crédits de France Relance, qui renforcent la stratégie pour l'inclusion numérique lancée en 2018 (DIPLPb, 2021, p. 38).

« La préparation du monde d'après a été balayée par le remaniement ministériel et le retour de Bercy avant l'été 2020. Au printemps, on a assisté à une erreur d'appréciation sur les questions sociales » (État central).

Le projet WWC, lancé en 2020, vise à repérer à travers une cartographie et un catalogue des projets financés dans le cadre de la SNPLP et en à évaluer certains (DIPLP, 2021b, pp. 21-25).

Le plan « France Relance »

Présentation

Face à la crise sanitaire et à ses conséquences socio-économiques, le gouvernement a mis en place le plan « France relance », doté de 100 milliards d'euros sur deux ans. Il se structure autour de trois volets : l'écologie et la transition énergétique (30 Mds d'€) ; la compétitivité des entreprises (34 Mds d'€) et la cohésion des territoires (36 Mds d'€). Ce troisième volet nous intéresse particulièrement dans le cadre de cette étude, puisqu'il « doit permettre d'éviter la hausse des inégalités, de sauvegarder l'emploi, d'accompagner les personnes précaires et d'encourager la solidarité » (site du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, consulté le 7 décembre 2021).

Les dépenses de France relance sont financées par divers canaux : la troisième loi de finances rectificative pour 2020 ; le PLF pour 2021 et le programme d'investissement d'avenir ; le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 ; et le plan de relance européen.

En ce qui concerne notre sujet, en 2020, le plan s'est donc déployé suivant deux séquences : la mise en œuvre d'une première série de mesures adoptées par la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a été enclenchée dès le 31 juillet, avant le lancement d'une seconde salve de mesures dès l'adoption, le 20 octobre, de la première partie du PLF 2021, dont le texte intégral a été promulgué le 29 décembre 2020.

Avertissement méthodologique

En l'absence de document recensant précisément l'ensemble des mesures du Plan de relance, nous nous sommes basés sur l'analyse de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 et du PLF 2021. Toutefois, si le premier texte ne semble renvoyer qu'à des mesures liées à ce plan, la loi de finances pour 2021 n'est pas consacrée qu'à ce dernier. Elle lui destine 36,4 Mds d'€, dont 12 Mds sont consacrés au volet « Cohésion », mais d'autres dépenses de relance sont réparties sur le reste du budget de l'État, de la Sécurité sociale et des opérateurs publics. Aussi, le PLF prétend s'inscrire, en matière de dépenses, dans la continuité des priorités du quinquennat et poursuit l'augmentation des crédits au service du renforcement des missions régaliennes, mais aussi du soutien aux plus fragiles (Compte-rendu du Conseil des ministres du 28 septembre 2020). En somme, il n'est pas aisé de distinguer dans les mesures du PLF 2021 celles relevant ou non de France Relance. Comme nous nous intéressons de manière générale aux nouvelles mesures prises par le gouvernement depuis la crise sanitaire et à leurs liens avec la SNPLP, nous avons décidé de prendre en compte l'ensemble des éléments évoqués, qu'ils entrent dans le cadre du Plan de relance ou de l'action de l'État de manière plus générale depuis l'adoption de cette loi.

Observations

Dès la première séquence de déploiement de France Relance, autour de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, apparaissent des mesures sociales.

Tout d'abord, dans le cadre du soutien aux entreprises et à leurs salariés, 31Mds d'€ sont consacrés au financement du chômage partiel. Des mesures financières de soutien à l'apprentissage et l'emploi des jeunes sont également mises en place.

Par ailleurs, plusieurs mesures sont adoptées afin de soutenir les plus fragiles : des aides financières pour les étudiants et les jeunes précaires ; l'ouverture de crédits dédiés au financement de repas à 1 € pour les étudiants boursiers ; le renforcement des moyens dédiés à l'hébergement d'urgence ; et le soutien financier à la mise en place du dispositif « Vacances apprenantes ». Une autre mesure évoquée, prévoyant la mise en place d'une aide financière à destination des conseils départementaux pour prendre en charge les jeunes suivis par l'ASE jusqu'en fin 2020, renvoie à l'une des mesures initiales de la SNPLP.

Par la suite, le PLF 2021 reprend certaines de ces mesures et en ajoute de nouvelles. En ce qui concerne l'insertion et l'emploi, il poursuit notamment le soutien à l'activité partielle, ainsi qu'à l'apprentissage et l'embauche des jeunes. Il investit également le champ de la formation (abondement du Fonds national pour l'emploi-formation ; poursuite de la montée en charge du PIC...), entre autres à destination des jeunes publics également. Enfin, il soutient les logiques d'accompagnement vers l'emploi, en renforçant les moyens des opérateurs clés en la matière. Ici aussi, l'accompagnement des jeunes fait l'objet d'une attention particulière, avec l'objectif de renforcer le volume des dispositifs existants (IAE, Garantie jeunes, Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), contrats aidés, PEC...).

Plusieurs mesures concernent aussi le champ de l'hébergement et du logement : crédits pour renforcer les mesures d'hébergement d'urgence prises pendant la crise ; ouverture de nouvelles places ; accélération de la mise en œuvre du Plan « Logement d'Abord »... et octroi à la SNPLP d'une enveloppe supplémentaire de 5M d'€ sur ce sujet. Des aides financières préalables ont également été renforcées ou remaniées : majoration de l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) ; revalorisation de l'AAH ; simplification des modalités de versement des Aides personnalisées au logement (APL)... En outre, on observe des mesures sociales territorialisées : montée en gamme du réseau France Services ; progression des moyens de la politique de la ville ; extension à d'autres territoires de l'expérimentation des TZCLD...

Le PLF 2021 fait aussi mention de mesures en faveur de l'inclusion numérique, afin de favoriser la diffusion la plus large possible de ces usages parmi la population. Enfin, il est prévu de déployer un plan exceptionnel de soutien aux associations engagées dans la lutte contre la pauvreté.

La lecture de ces documents révèle que tout ou partie de 7 des 14 mesures intégrées à la SNPLP par la DIPLP dans son bilan d'octobre 2021 recouvrent des mesures mentionnées dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020 et / ou le PLF 2021. Pour trois d'entre elles, des mesures étaient déjà présentes dans la première séquence de déploiement du Plan de relance, à la suite de l'adoption de la loi de finances rectificative susmentionnée. La DIPLP aurait donc joué un rôle dans la création de ces 7 mesures au moment de la conception du Plan de relance, avant de les réintégrer, dans son bilan d'octobre 2021, dans le giron de la Stratégie.

32. Le Plan « France Relance »

De plus, la DIPLP et les Commissaires sont impliqués autour de l'**appel à projets de soutien aux associations** engagées dans la lutte contre la pauvreté. Ce dernier se déploie dans le cadre d'un plan de soutien de 100 millions d'euros issu de France Relance, qui devait initialement être mis en œuvre sur deux ans, grâce à deux vagues d'appels à projets. Toutefois, les répondants ayant été très nombreux - plus de 2600 - dès le premier appel lancé le 24 novembre 2020, les décideurs ont dès lors débloqué l'ensemble de l'enveloppe. Face à ce nombre très élevé de candidats, le travail d'instruction des réponses, mené par la DIPLP et les Commissaires, s'est révélé conséquent et intense, d'autant qu'il s'est déroulé dans des délais très courts. Compte tenu de l'extrême sensibilité du sujet, la DIPLP et les Commissaires ont tenu ces derniers, tout en cherchant à défendre des options équilibrées. Si de nombreuses associations ont exprimé leur déception lors de l'annonce des résultats de l'appel, le travail mené a malgré tout contribué à la visibilité et à la crédibilité des acteurs qui s'en sont chargés.

« Les Commissaires ont joué un rôle au moment du plan de relance. Ils ont été au / en contact avec les associations » (association).

Pour sélectionner les projets, le plan de soutien cible quatre priorités et l'AAP afférent se concentre sur trois axes. Comme pour les mesures actualisées de la Stratégie, on repère dans ces derniers un **rééquilibrage** entre les deux **thématiques** phares de la SNPLP (enfance / jeunesse et insertion / emploi) et des sujets plus investis depuis la crise sanitaire (précarité alimentaire, accès aux biens essentiels, accès aux droits, accompagnement social). Les 33 projets d'ampleur nationale sélectionnés (couvrant au minimum deux régions) relèvent ainsi de quatre thématiques : accès aux biens essentiels ; accès aux droits ; insertion et éducation ; enfance et parentalité. Pour leur part, les 707 projets d'envergure régionale ou infrarégionale retenus (DIPLP, 2021b, p. 13) devaient s'insérer dans les priorités définies au niveau régional en cohérence avec les axes nationaux, mais en fonction des problématiques rencontrées sur chaque territoire.

Quatre priorités du plan de soutien : la lutte contre la précarité alimentaire et l'accès aux biens essentiels ; l'accès aux droits ; le soutien aux familles, notamment pour l'accueil des enfants de parents demandeurs d'emploi et en insertion sociale et professionnelle ; l'insertion sociale et professionnelle (DIPLP, 2021b, p. 12).

Trois axes de l'AAP : développer des actions innovantes pour améliorer les services rendus aux personnes en situation de précarité ; moderniser les dispositifs d'accès aux biens essentiels des personnes en situation de précarité, pour éviter les ruptures d'accès aux biens ; adapter les systèmes d'information et infrastructures des associations pour les rendre plus efficaces sur le plan environnemental et économique (Ibid, p. 13).

Cet appel se caractérise par l'attention qu'il porte aux **projets locaux** et au fait de soutenir une certaine **diversité de structures**. En effet, en consacrant deux tiers du budget, soit 65,8 millions d'euros, à des projets d'envergure régionale ou infrarégionale, la volonté de soutenir des initiatives de proximité, adaptées au territoire, est mise en avant. Les projets d'envergure nationale sont, quant à eux, financés à hauteur de 33,5 millions d'euros. Par ailleurs, d'après un examen réalisé par nos soins autour des régions de notre panel, on peut considérer que, s'agissant du niveau national comme du niveau régional ou infrarégional, un tiers des projets sont portés par des associations fortement institutionnalisées (à la taille, l'historicité et la renommée conséquentes) (Secours Catholique, Secours Populaire, Croix Rouge, Banques alimentaires, Emmaüs, Restos du Cœur...), tandis que les deux tiers restants sont le fait de structures plus faiblement institutionnalisées (taille, historicité et / ou renommée plus limitées) (Luoga ; Les Petites Cantines ; Mob'in France ; Wetechcare...).

Alors que l'élection présidentielle se profile, l'ensemble de ces initiatives témoignent que la SNPLP et, avec elle, la lutte contre la pauvreté avancent, en quelque sorte, vers un « **âge de raison** ». Aujourd'hui, la Stratégie, conçue initialement comme l'instrument transformatif d'un État modernisateur, susceptible d'instaurer une réforme du modèle social français sous l'effet de la peIS, est donc entrée dans le cadre de gestion d'un État ajusteur. Alors que la SNPLP aurait pu disparaître sous l'effet de plusieurs chocs, plus ou moins exogènes, qui ont contribué à son

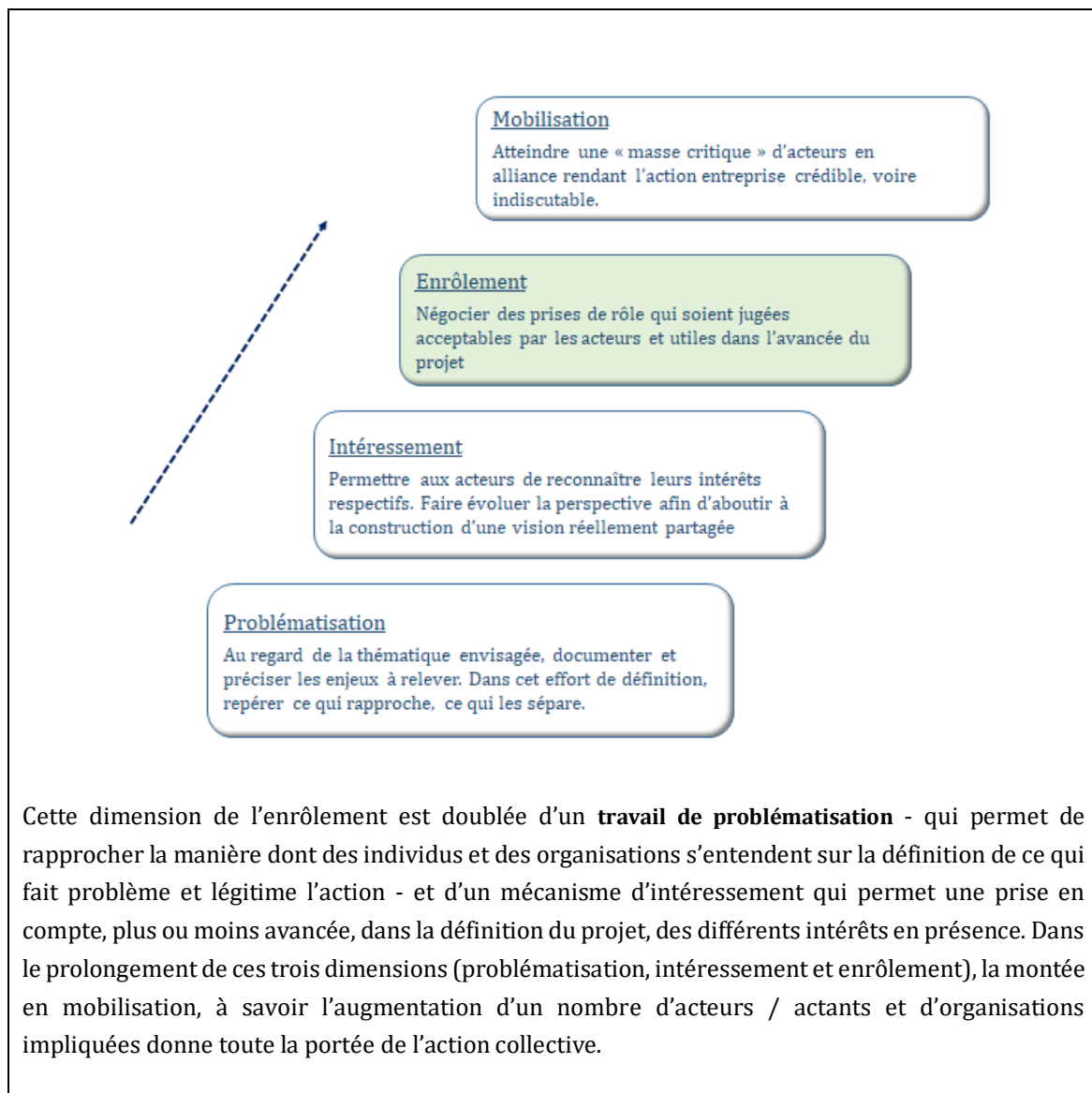
délitement, la nouvelle DIPLP a su, non sans contraintes ni difficultés, se remettre en ordre de marche et continue d'exister dans le paysage politico-administratif national.

Conçue comme une administration de mission dans sa première mouture, elle apparaît aujourd'hui davantage comme une **administration de gestion**. Son portage est donc bien différent de celui de la Délégation précédente, mais son travail d'ajustement, voire de refroidissement, de la substance modernisatrice et transformatrice initiale de la Stratégie face aux réalités sociales et politiques du moment a sans doute été salutaire pour la continuité, voire la survie de cette dernière. À l'évidence, la SNPLP fait moins l'objet d'un affichage médiatique et grand public que dans sa séquence originelle, et sa capacité de se saisir de sujets thématiques pour les piloter dans un centre de calcul intégré apparaît nettement moins affirmée. D'ailleurs, elle est désormais constituée d'autant de mesures ayant un pilotage ministériel autonome, que de mesures propres. Néanmoins, la DIPLP continue d'être mobilisée dans un certain nombre de dossiers et semble garder une **capacité d'influence non négligeable**, comme par exemple dans le cadre des nouvelles mesures pour les jeunes et de la création, en la matière, du « Contrat d'Engagement ». De la même manière, l'espace d'action publique que constitue la Stratégie n'a pas disparu, même s'il s'agit moins d'un centre de calcul véritablement politique et stratégique que d'un espace hybride, recomposé, dont la durabilité est actuellement fortement questionnée à l'approche des élections présidentielles de 2022.

Chapitre 2.

« L'enrôlement » des parties prenantes comme clef de voute de la SNPLP

Au sens de la sociologie de la traduction et de l'action collective (Callon, Latour, 1996 – Audoux, Gillet 2011), le terme « enrôlement » renvoie à une des dimensions parcourant la fabrique de l'action collective et participant à la constitution d'un **système d'« acteur-réseau »**. Il désigne le fait que les différents protagonistes (individus, collectifs, organisations, objets techniques, innovations...) s'engagent par leur action dans un projet, un dispositif et / ou d'un pan de politiques publiques à travers des prises de rôle.



33. Quatre dimensions constitutives de l'action collective et d'un « réseau d'action publique »

(Équipe ARENES, 2021 d'après Callon, Latour, 1996 et Audoux, Gillet, 2011)

▪ L'État sous tension

La SNPLP se déploie dans le cadre d'une **restructuration** de long terme des relations entre les différentes composantes de l'État local. À l'échelle territoriale, la stratégie révèle un État local en quête d'interministérialité. Par ailleurs, elle permet d'aller chercher des ressources au-delà de l'État traditionnel et de mobiliser de nouveaux acteurs clés de l'innovation sociale et de la lutte contre la pauvreté dans les territoires.

Un État local en recomposition...permanente

Depuis une quinzaine d'années, l'administration territoriale de l'État est en réforme permanente (Bezès, Le Lidec, 2010). Historiquement l'administration territoriale de l'État est construite autour de deux logiques (Diamant, 1954) : une logique d'**incarnation territoriale généraliste** portée par le préfet et une logique de **spécialisation sectorielle** reposant sur l'organisation ministérielle et fondée sur la valorisation d'une expertise dédiée. Ces deux rationalités administratives ont connu différentes combinaisons et équilibres selon les périodes et les ministères.

Néanmoins, en 2007-2008, la Révision générale des politiques publiques (RGPP) constitue un point de rupture important avec une valorisation du rôle du préfet de région dans la coordination des politiques interministérielles, une rationalisation drastique du nombre de directions régionales et départementales, un découplage des organisations régionales et départementales.

Dix ans plus tard, l'administration territoriale de l'État est toujours **en chantier**. Au gré des agendas gouvernementaux les fusions de services se poursuivent. Les crises sociales et sanitaires récentes incitent l'État central à renforcer son rôle en proximité (départementalisation) tout en maintenant son agenda de rationalisation organisationnelle.

À cet égard, une réforme de l'Organisation territoriale de l'État (OTE) est engagée en juin 2019⁸⁵ avec la mise en place, le 1er janvier 2021, dans chaque région des Délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES), rattachées aux recteurs d'académie et dans chaque département d'un Service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES). Enfin, le 1er avril 2021 sont créées les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) marquant la fusion

⁸⁵ Cette réforme poursuit quatre objectifs :

- Désenchevêtrer les compétences de l'État et celles des collectivités territoriales, des opérateurs et des acteurs hors de la sphère publique ;
- Gagner en efficacité en rationalisant les moyens et en favorisant les coopérations entre services ;
- Conférer aux responsables déconcentrés des pouvoirs de gestion accrus et garantir la cohérence de l'action de l'État au profit des territoires ;
- Réorganiser le réseau déconcentré de l'État pour mieux répondre aux priorités du Gouvernement.

intersectorielle entre les services déconcentrés de l'État dédiés à l'économie et ceux à la cohésion sociale.

En l'espace deux ou trois années, le contexte et les **modalités d'intervention de l'État local** changent. Les acteurs territoriaux de la SNPLP le perçoivent nettement, mais les points de vue sur les conséquences prévisibles de ces évolutions divergent en fonction de leur position institutionnelle. Beaucoup d'acteurs s'inquiètent de la contraction des moyens financiers.

« La réforme OTE bouleverse les DDCS et les DIRECCTE et rebat les cartes, y compris pour la SNPLP. Je crains que cela ne ralentisse et ne complexifie l'action sur le terrain » (association).

« La réforme OTE a permis de valoriser la transversalité à la DREETS, en parallèle et en lien avec les objectifs de la SNPLP, même si les collaborations étaient déjà quasi quotidiennes entre la DRJSCS et le service Développement de l'emploi et des compétences de la DIRECCTE, qui avait récupéré lors de la fusion des régions des compétences du SGAR [Secrétariat général pour les affaires régionales], dont l'ESS, pour travailler sur un champ de l'emploi en mode décloisonné. Le rapprochement des réseaux par la réforme OTE est une optimisation qui permet d'avoir une logique intégrée de parcours pour les publics les plus vulnérables, depuis l'accès aux droits jusqu'à l'autonomie et l'accès au travail » (État local).

« Maintenant que je suis sous-préfète à la relance, je vois les choses du côté des services de l'État. Les moyens humains s'y réduisent comme peau de chagrin (fusion emploi / insertion et social / politique de la ville). Cela fait de ces services des gestionnaires » (État local).

Un État local à la recherche de l'interministérialité

Comme indiqué précédemment, la volonté initiale de la DIPLP était de régionaliser l'espace d'action publique concerné en s'appuyant sur la nomination des Commissaires à la pauvreté auprès du Préfet de région. Celle-ci tardant jusqu'à l'été 2019, ce sont les Préfets de département et les DDCS qui ont, dans un premier temps, pris la main sur la négociation contractuelle. En effet, depuis la réforme de 2008, le rôle des **Préfets de département** a été orienté plutôt vers des fonctions de gestion et d'ordre public (Bezès, Le Lidec, 2010). L'interministérialité est plutôt réservée au **niveau régional** même si, formellement, la réforme de l'OTE la réintroduit au niveau départemental.

« Au sein de l'État, l'interministérialité est peut-être plus simple au niveau régional. Le mariage forcé des DIRECCTE avec les DRJSCS correspond à la force des évidences, même si ces directions n'ont historiquement ni les mêmes finalités, ni les mêmes cultures, ni les mêmes compétences » (État central).

L'arrivée en région des Commissaires a permis de « mettre de l'huile » dans les rouages, facilitant la coopération entre les différentes instances de l'État local. Si l'atterrissage dans l'administration préfectorale a parfois provoqué des frictions, les Commissaires parviennent en majorité à enclencher un **mécanisme de coopération**.

« Même si l'on ne peut considérer que la lutte contre la pauvreté soit un sujet majeur pour le corps préfectoral, les Préfets répondent facilement à mes sollicitations et se rendent disponibles pour les déplacements et l'animation des comités départementaux. Je veille à les associer

« systématiquement à mes déplacements, ainsi que les sous-préfets d'arrondissement. Mon expérience en tant que SGAR me permet de gérer les prévenances nécessaires et utiles avec le corps préfectoral et les élus locaux » (Commissaire).

« Les relations sont bonnes avec les services de l'État même si j'ai d'abord été vu comme un concurrent par le Directeur de la DRJSCS, qui avait géré le Plan pauvreté » (Commissaire).

« Je me suis un peu "frité" avec le Préfet de région. Je n'avais pas la même manière, régaliennne, d'aborder / appréhender la pauvreté que lui » (Commissaire).

Pour les Commissaires, le travail de fabrique de l'interministérialité à l'échelle locale rencontre deux **difficultés** : une difficulté liée au double rattachement de la SNPLP et donc à la propre double affiliation, et une autre liée à la superposition des dispositifs sectoriels provoquant parfois des emboîtements manquants comme c'est le cas avec la politique de la ville.

La SNPLP souffrirait donc d'un **double rattachement** : d'une part, le portage de la Stratégie elle-même est confié à la DIPLP (ligne stratégique) et à la DGCS (ligne administrative et de gestion) et, d'autre part, les Commissaires placés sous la double autorité des Préfets de région (ligne hiérarchique) et de la DIPLP (ligne fonctionnelle). Cette double ligne peut générer des confusions dans les instructions, les Commissaires n'étant pas toujours destinataires des instructions données aux Préfets par la DGCS sur la mise en œuvre de certaines mesures de la Stratégie. La fragilité du positionnement de la DIPLP au niveau central se répercute sur les Commissaires, dont certains ont été mis en difficulté par une relation hiérarchique directe entre l'administration centrale (DGCS) et le Préfet.

Aussi, la **dispersion** des compétences et l'**empilement** des dispositifs sectoriels posent un défi complexe de coordination de la Stratégie pauvreté.

« Pour illustrer l'empilement de dispositifs en matière d'emploi, prenons l'exemple du dispositif "1 jeune 1 solution" du Plan de relance qui, certes, vient avec des moyens importants mais, vu de l'intérieur, s'apparente à une usine à gaz à laquelle il faut donner sens auprès des partenaires extérieurs. Cela se fait dans un contexte où, du fait des actes de décentralisation et de déconcentration successifs, certaines compétences ne sont plus à la main de l'État (ex. : accompagnement / formation des demandeurs d'emploi où l'on retrouve l'État et les collectivités) donc l'exercice est complexe. Il faut trouver les synergies d'un point de vue technique : cela prend de plus en plus de temps pour ne pas être sur une addition de stratégies et de dispositifs mais bien sur une complémentarité » (État local).

Cependant, encore une fois, l'animation de la Stratégie par les Commissaires se déploie dans des **configurations locales très variées** : ici, Préfet et Agence régionale de santé (ARS) travaillent en bonne harmonie tandis que là, ils s'ignorent alors que le Rectorat se montre particulièrement actif sur la Stratégie.

« S'agissant des relations entre les différentes composantes de l'État local, on a un bilan contrasté d'un territoire à l'autre selon les budgets, les acteurs, les secteurs, l'organisation des territoires d'accueil, la mobilisation des Préfets et l'écoute des services déconcentrés et les thèmes, plus ou moins cloisonnés » (association).

Par ailleurs, l'articulation entre **politique de la ville** et Stratégie pauvreté ne semble pas avoir été pensée ni organisée. Ainsi, dans les territoires dits prioritaires, l'emboîtement entre la politique de la ville, en particulier le rôle des Préfets délégués à l'égalité des chances (PDEC) et l'action des Commissaires dans le cadre de la SNPLP reste largement à construire.

Si la Stratégie reflète et répercute les tensions d'un État local en restructuration, elle ouvre de **nouvelles coopérations** au-delà des services déconcentrés traditionnels. Cette ouverture doit beaucoup à l'activisme des Commissaires qui, d'après leurs témoignages et ceux recueillis auprès de leurs interlocuteurs, travaillent à « ajuster » la SNPLP aux contextes régionaux et locaux. À eux de jauger les rapports de force, les volontés d'agir et de faire advenir le possible. Leur **activité d'ajustement** se déploie dans deux directions : faire travailler ensemble les élus locaux et les services déconcentrés de l'État d'une part et, de l'autre, mobiliser de nouveaux acteurs autour de l'État local.

« Les services ont rapidement vu l'intérêt d'une collaboration avec moi, car j'ai mis du lien avec les élus, facilitant ainsi leurs actions » (Commissaire).

« J'ai été étonné du peu de liens entretenus par les services déconcentrés avec les élus. Les relations avec le rectorat sont bonnes et plus difficiles avec l'ARS. J'ai beaucoup insisté dans les premiers temps pour associer les interlocuteurs de cette dernière, mais ils sont actuellement trop mobilisés par la Covid » (Commissaire).

Ainsi, les Commissaires s'emploient à créer des espaces d'échanges et d'interdépendances entre les services déconcentrés et les élites locales investies sur le social. Ils travaillent aussi en coopération avec des structures qui **échappent à l'interministérialité préfectorale** mais qui sont des acteurs clés de la territorialisation de la SNPLP, tels que le Rectorat, l'ARS, la CAF ou Pôle Emploi.

« La CAF a rapidement été impliquée dans la SNPLP, dès 2018. La Préfecture a organisé une réunion pour expliquer cette Stratégie à la CAF, les services de l'État ont impulsé des réunions de travail avec elle et la sous-préfète a arrêté les axes prioritaires de cette dernière en la matière » (organisme de protection sociale et de l'emploi).

« Pôle Emploi a porté la SNPLP et eu des échanges réguliers avec divers acteurs. Il a informé et mobilisé les acteurs de la lutte contre la pauvreté » (organisme de protection sociale et emploi).

« La CAF travaille de concert avec Pôle Emploi et la CPAM sur la partie insertion des bénéficiaires du RSA » (État local).

Le retour de l'État dans les compétences décentralisées

La décentralisation a contribué à morceler davantage la politique sociale, **morcellement** à l'encontre duquel le chef de filât départemental peine à lutter (Lafore, 2013). Elle a aussi considérablement affaibli la capacité de l'État, l'action se faisant désormais à partir de la détermination des moyens. Ce « gouvernement à distance » (Epstein, 2005) est vécu par certains acteurs comme le retour d'un **néo-jacobinisme instrumental**.

« La SNPLP a un inconvénient : un très fort parisianisme. Les services déconcentrés sont vus comme des services parisiens sur site. Tous les jours, un chargé de mission envoie une nouvelle priorité. Il n'y a pas de marge d'adaptation (montants très précis dans les conventions, AAP nationaux ne tenant pas compte de l'épaisseur de la réalité du territoire...) » (Commissaire).

La SNPLP marque finalement un retour de l'État dans les **politiques sociales décentralisées**, dont les CD sont les principaux bénéficiaires. Les mesures sociales proposées traduisent une critique des « résultats » des politiques sociales décentralisées. Certains Départements sont soupçonnés de reconduire, année après année, des politiques publiques routinisées faiblement innovantes, notamment en matière d'accompagnement des plus fragiles.

« J'ai perçu le message "vous devez faire mieux" et je réponds "nous devons faire mieux ensemble". Les CD n'ont jamais eu, seuls, la main sur l'insertion sociale et professionnelle : l'État a toujours été omniscient, omniprésent. Il ne déconcentre pas et ne donne pas véritablement les moyens aux collectivités d'être de véritables chefs de file. Réforme après réforme, il se désengage mais vient contrôler, évaluer et dire qu'elles ne sont pas suffisamment efficaces. J'en conviens, mais il faut interroger chaque niveau de responsabilité : on ne peut incriminer les seuls CD, ce ne serait pas objectif et sérieux » (Département).

« Les Départements volontaires pour expérimenter des actions en rapport avec la protection de l'enfance sont les "bons Départements". De la même manière, quand j'étais élu, seules les collectivités qui acceptaient de reloger les Roms venaient aux réunions avec la DIHAL portant sur leurs campements illicites. L'État n'était jamais en contact avec les autres. Or, si vous ne voyez que les bons élèves, vous ne faites pas une politique publique mais une politique darwinienne et vous aggravez les écarts territoriaux » (État central).

Par la contractualisation, l'État cherche à réactiver les collectivités notamment sur les questions de **performance** de l'action publique et d'évaluation des politiques menées. Il peut ainsi réinvestir un champ dont il s'était désintéressé, y compris, là encore, sous l'angle de l'**évaluation** des politiques publiques. Cette réactivation ne signifie toutefois pas un retrait. De fait, pour la majorité des enquêtés, les politiques sociales ne peuvent pas être gérées seulement à l'échelle locale, sans implication de l'État.

« Les logiques descendantes (ministérielles, verticales, en silo) sont légitimes mais elles doivent s'articuler à des logiques territoriales et horizontales, notamment régionales. Ces dernières dépendent de ce qui préexiste et des coopérations entre acteurs. Or, les appels à projets créent de la concurrence et les priorités ne sont pas forcément les mêmes selon les territoires et leurs besoins (vision différente d'une vision parisienne) » (Commissaire).

Ce dernier serait donc légitime à fixer un cadre national et à mobiliser les territoires même si des **points de tension** demeurent autour des modalités : la faiblesse budgétaire de la Stratégie, la rigidité de sa contractualisation – perçue par les CD comme l'un des « irritants » majeurs – ou encore la faible association des collectivités territoriales à son suivi sont autant d'éléments mis en avant par nos interlocuteurs.

Par exemple, certains départements de Bretagne avaient déjà mis en place le premier accueil social inconditionnel de proximité et ont été gênés dans leur action par le nouveau référentiel national.

Nombre de CD soulignent qu'une plus grande souplesse et une **fongibilité** des crédits devraient être mises en place afin de pouvoir reporter les moyens vers les actions les plus prioritaires.

▪ **La figure atypique des Commissaires**

L'une des évolutions significatives que la Stratégie nationale de prévention et lutte contre la pauvreté de 2018 marque par rapport au précédent Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013 concerne « **l'architecture humaine** » sur laquelle la gouvernance doit se mettre en place.

Une figure atypique créée en plusieurs étapes et par tâtonnements

En février 2019, Édouard Philippe s'engage publiquement à ce que « des **Hauts-Commissaires** entièrement dédiés à l'accompagnement de la mise en œuvre de la stratégie pauvreté » soient présents dans chaque région. Ces acteurs « (...) seront des interlocuteurs privilégiés, qui connaissent la réalité des territoires ». Par la création officielle de cette fonction spécifique, le Premier ministre entend ainsi rassurer les français « que l'État est pleinement investi, sur le terrain, pour que cette Stratégie pauvreté aide à changer la vie de nos concitoyens les plus précaires » (DIPLP, Dossier de presse, 2019a, p. 4).

La plus-value de cette nouvelle figure semble reposer sur deux spécificités. D'une part, la mise en œuvre de la SNPLP représente **l'intégralité de la mission** de ces Hauts-Commissaires, qui y seront « entièrement » voués. D'autre part, les Hauts-Commissaires ont vocation à avoir une **proximité inédite et affirmée avec les territoires**, de par leur connaissance des problématiques locales ainsi que par leur positionnement en tant qu'interlocuteurs directs et privilégiés des différents acteurs des politiques sociales (société civile, collectivités territoriales, élus, services déconcentrés de l'État).

S'ils doivent ainsi incarner la volonté du Président et du Premier ministre que la Stratégie se déploie de façon efficace au plus près des territoires, les Hauts-Commissaires ont pour mission constitutive avant tout de la **mettre en œuvre** et de la **piloter**.

Le texte qui annonce en juillet 2019 la nomination par le Premier ministre des dix-huit premiers Hauts-Commissaires les présente comme des acteurs en charge « d'assurer le déploiement de la stratégie pauvreté dans les territoires » (DIPLP, Dossier de presse, 2019a, p. 3), insistant sur les « **compétences de terrain** » (Ibid., p. 7) de ces personnalités retenues à l'issue d'un processus de sélection « rigoureux » et recherchant la plus grande variété de profils, à l'image de la dimension multisectorielle de la Stratégie. De fait, la rédaction des biographies dans le communiqué de

presse de Matignon met en exergue l'**hétérogénéité** (en termes d'expérience, d'âge, de formation, de statut) des profils qui composent cette première promotion chargée, par son existence même, de faire exister la SNPLP, à tous les sens du terme : l'incarner, lui donner une réalité, la promouvoir, la déployer. L'idée initiale de la DIPLP aurait été de mettre en place des « Préfets de la pauvreté » mais elle se serait heurtée à une certaine opposition du corps préfectoral. Ainsi, les Hauts-Commissaires, qui arrivent seulement à la fin de l'été 2018, ne seront pas associés aux premières contractualisations.

Si, formellement, « la nomination aux emplois de Commissaire à la lutte contre la pauvreté est prononcée par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre de l'intérieur, après consultation du ministre chargé des affaires sociales et avis du Préfet de région » (Décret n° 2019-1594, Art. 44-1), la procédure de pré-sélection (le choix final revenant aux Préfets de région) de la première promotion a impliqué également un représentant de la société civile, affirmant ainsi la volonté de l'État de choisir des **personnalités capables de coordonner** et relier les acteurs sur le terrain :

« Olivier Noblecourt a participé au jury final [...] mais il n'a pas fait toutes les auditions, d'abord car il en connaissait quelques-uns et, même quand il était présent, [...] il était plutôt en observation et confirmation (ou pas) de ces pré-choix. [...]. Le jury était intéressant car il a réussi à converger alors que les membres portaient de mondes totalement différents : le Ministère de l'intérieur appréciait la potentielle collaboration avec le Préfet, les affaires sociales vérifiaient que le candidat connaissait un peu le champ [de la lutte contre la pauvreté], et [le représentant du monde associatif] souhaitait savoir si le candidat, en étant représentant de l'État, allait laisser de la place au secteur associatif. Il y avait un accord sur le fait qu'il fallait : 1) de fortes personnalités, 2) avec une connaissance des rouages de l'État, 3) des personnes pas totalement inconnues du champ social ou associatif sur ces problématiques, et 4) ayant bien intégré la SNPLP, car les Commissaires sont arrivés après l'annonce du Président de la République » (association).

À la différence de ce qui était prévu initialement en juillet 2019, le décret de janvier 2020 établit une différence entre la France métropolitaine et les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution – c'est-à-dire les Départements et régions d'Outre-Mer (DROM). Dans ce dernier, l'État ne nomme pas un Commissaire à part entière mais délègue « un haut fonctionnaire dans ces fonctions ». Cette **différence de traitement** entre France métropolitaine et territoires ultramarins est justifiée par les spécificités de l'organisation administrative des DROM, amenant ainsi la fonction de lutte contre la pauvreté à être confiée aux sous-Préfets délégués à la cohésion sociale et à la jeunesse, avec l'appui éventuel d'un chargé de mission.

Au moment de l'officialisation de la nomination par décret en janvier 2020, le **titre de Haut-Commissaire disparaît** pour être remplacé par celui de Commissaires à la lutte contre la pauvreté (Décret n° 2020-42 du 24 janvier 2020). Régi par le décret n° 2019-1594 du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'État, l'emploi de Commissaire à la lutte contre la pauvreté figure parmi les emplois de direction de l'**administration territoriale de l'État**, dans le groupe III, à côté des ceux de directeur régional, de directeur départemental, de directeur régional adjoint,

d'adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales et de directeur départemental adjoint (Décret n° 2019-1594, Art. 35. I.).

Les objectifs du gouvernement ne semblent pas compromis par un tel **changement de qualification**, de Haut-Commissaire à Commissaire tout court, dont l'impact porte essentiellement sur le **positionnement** de cette nouvelle figure au sein du dispositif administratif. Certes, du fait de la nouveauté de la fonction, de sa dimension interministérielle et du contexte de réorganisation territoriale dans lequel la création des CLP est intervenue, ce positionnement a été long à trouver pour certains. Le décret place explicitement les CLP auprès du Préfet de région :

« Dans chaque région, un Commissaire à la lutte contre la pauvreté assure, sous l'autorité du Préfet de région, la coordination régionale et le pilotage interministériel de la politique de prévention et de lutte contre la pauvreté, en mobilisant l'ensemble des administrations concernées par les politiques publiques qui y concourent. Dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, un haut fonctionnaire est délégué dans ces fonctions » (Décret n° 2020-42, Art. 1).

La réalité est cependant inégale d'une région à l'autre, et ce en fonction de la sensibilité du Préfet aux enjeux liés à la pauvreté, de la personnalité ou du parcours antérieur du Commissaire et notamment de sa familiarité avec l'organisation administrative de l'État et le fonctionnement d'une préfecture, de l'intensité des dynamiques présentes dans les territoires et des postures politiques des acteurs en présence, voire tout simplement de la situation géographique des locaux dans lesquels le Commissaire travaille. Pour une partie des Commissaires, cet **apparent déclassement**, ajouté à leur nomination tardive, intervenue plusieurs mois après leur prise de fonction en tant que « préfigurateurs », a pu retarder l'intégration dans les services de l'État ou la rendre plus difficile.

« L'accueil qui leur a été fait va de la courtoisie au rejet : ils sont assez seuls et doivent faire leur place "avec les dents" » (État central).
« Notre arrivée rompt avec le fonctionnement habituel des services et des acteurs habitués à la figure unique du Préfet. Toujours sensibles aux signaux de reconnaissance, nombreux ont interprété, non sans ironie, la transformation des Hauts-Commissaires en "Bas-Commissaires" » (Commissaire).

La presse de l'époque relève bien que « au passage, les 18 Hauts-Commissaires nommés par Édouard Philippe en juillet dernier **perdent leur "haut"** pour devenir Commissaires » (Localtis, Média Banque des territoires, 27 janvier 2020) et laisse entendre que le changement d'appellation aurait été reçu avec « satisfaction » par le corps préfectoral, dont certains membres auraient pu craindre, dans un contexte de pénurie de moyens, la concurrence ou l'ingérence des nouveaux Hauts-Commissaires chargés d'une mission par définition transversale à toutes les politiques.

Diversité des positionnements et des modes d'action

En dépit des difficultés initiales et de ce sentiment d'avoir été « rétrogradés » avec des conséquences en termes d'image, deux ans après la création de la fonction, les dix-huit CLP ont

pris leurs marques et pleinement déployé leur rôle dans toutes ses dimensions. Tous assurent aujourd'hui la mission de **coordination régionale et de pilotage interministériel** de la SNPLP. Tous, dans une grande variété de configurations, ont mis en place divers dispositifs pour mobiliser, avec peu de moyens, dans un esprit interministériel et transversal, l'ensemble des administrations en charge des politiques publiques qui concourent ou peuvent concourir à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, bien au-delà des politiques spécifiques à la pauvreté des jeunes et de enfants.

Ils reflètent ainsi le champ élargi que la SNPLP couvre depuis 2018, lors de l'abandon de la mention « pauvreté des enfants et des jeunes » de 2017. À l'intérieur de ce périmètre étendu, chaque Commissaire accomplit sa mission **d'une façon qui lui est propre**, selon la taille et la situation socio-économique de la région, et selon nombre d'autres variables : implication du Préfet de région et des Préfets de département dans l'action sociale, moyens administratifs disponibles, structuration du tissu d'acteurs associatif, pour n'en citer que quelques-unes. La présence d'un PDEC compte également parmi les facteurs pouvant agir sur le positionnement du Commissaire.

« L'arrivée de PDEC depuis l'été 2020 a changé ma relation aux conseils départementaux, ces derniers s'adressant plutôt aux nouveaux interlocuteurs. Depuis, je suis invitée aux réunions que les PDEC organisent avec les CD et je fais le lien avec la DIPLP. Du fait de cette médiation, je suis plutôt dans un rôle de ressource, de coordination et de validation. Tout en ne participant pas directement aux discussions techniques avec les CD concernant la contractualisation, je revois néanmoins les conventions avant leur signature et organise des revues de contractualisation avec les DDCS, pour les réorienter si besoin » (Commissaire).

Aussi, au cours des réunions du comité de pilotage pour le suivi de la mise en œuvre de la SNPLP, la Commissaire laisse l'animation à la PDEC, qui semble être la seule autorité capable de mobiliser les services, les collectivités, les élus et les partenaires. Elle se limite à des interventions ponctuelles techniques et au mot de conclusion (Copil SNPLP - Observation).

Les Commissaires font finalement preuve de **souplesse** selon les territoires : être présents ou non en fonction des situations, piloter ou non.

« Aujourd'hui, la place du CLP dépend de celle qu'il a acquise auprès du Préfet : il y a 1) les Préfets qui font une totale confiance au CLP et qui lui délèguent une responsabilité, 2) d'autres qui pensent que c'est un gadget qui a été voulu par l'État, donc ils l'appliquent mais pas plus que ça, et 3) ceux qui pensent que c'est la DRJSCS qui est la vraie cheville ouvrière et que le CLP est là pour faire du relationnel, pour tourner entre les opérateurs (CD, villes, associations). [...] La personnalité des CLP joue également mais ce qui joue continuellement c'est si le CLP a la reconnaissance de son rôle auprès du Préfet et des administrations, et si ce rôle-là est incarné, les relations avec les conseils départementaux sont facilitées » (association).

Dans une grande variété de configurations, tous les CLP prennent des **initiatives** pour mettre en place la coordination régionale, pour travailler avec les collectivités, pour rencontrer et mobiliser les élus, pour obtenir des informations et articuler leur travail avec le Rectorat, l'ARS, Pôle Emploi et la CAF.

« Il s'agit de constituer des tours de table relativement innovants, associés à la diffusion de méthodes de travail fluides et agiles, de permettre de la coordination interinstitutionnelle et des décloisonnements intersectoriels, notamment de rapprocher et faire travailler ensemble des acteurs aux logiques, socialisations et parcours différents, mais aussi des métiers : éducation, travail social, animation socio-culturelle et sportive. Il s'agit aussi de favoriser la convergence des initiatives nationales et locales » (Commissaire).

Par des réunions régulières, des études, des groupes thématiques, des comités départementaux de suivi, des méthodes innovantes, des newsletters, des revues de contractualisation, des expérimentations, **l'animation interactive et participative** des groupes de travail, des rencontres bilatérales avec les acteurs de la société civile et avec les entrepreneurs, les Commissaires essaient de *« construire une communauté d'ensemble, polycentrique, apprenante et novatrice »* (Commissaire).

À titre d'exemple, un Commissaire a lancé un groupe de travail « connaissance », accompagné par un comité scientifique, sur la réalité de la pauvreté dans sa région mais aussi sur ce qu'est cette politique publique, avec un recul et un regard critique. L'objectif recherché était de ne pas faire fausse route, mais aussi de créer une culture partagée et objective sur la réalité de la pauvreté, au-delà des représentations et préjugés individuels liés aux parcours de chacun, grâce notamment à des formations multi-acteurs. Ce GT contribue à identifier ce qu'il existe comme savoir sur la pauvreté dans la région en termes de cartographie, d'observations, de statistiques et de monographies, pour repérer les indicateurs pertinents à produire et partager afin de pouvoir mesurer les résultats (Commissaire).

Le rôle d'ensemblier est essentiel pour une partie des Commissaires. Certains se comparent à des **chefs d'orchestre**, d'autres à des **traducteurs**, car ils constatent que beaucoup d'acteurs ont besoin de sens et d'une vision de la lutte contre la pauvreté qui soit transversale. Leur ambition est de construire un **climat fédératif** pour « identifier les trous dans la raquette » et essayer de structurer, lier les mailles, créer ainsi des fertilisations croisées. Ils sont « au milieu du gué », pour motiver, coordonner, mettre en relation et guider le « maquis d'acteurs » entre le niveau national, régional et local (association). Ils considèrent que la mutualisation, la coopération et la coordination à l'échelle régionale relèvent complètement de leur mission.

Lors du premier confinement, un Commissaire est par exemple entré en lien avec l'association régionale des entreprises agroalimentaires, via les Banques alimentaires. Ceci a donné lieu à la signature d'un protocole de collaboration régionale sur le don alimentaire d'une durée de deux ans, rassemblant la Préfecture, le Conseil Régional, quatre associations caritatives ainsi que l'association régionale des entreprises agroalimentaires, pour formaliser les contributions financières des acteurs publics, valoriser les dons en nature des industries agroalimentaires et mieux coordonner les signataires. Le Commissaire a aidé au renforcement de ces coopérations et assuré le suivi de la collaboration en maintenant des réunions de travail avec ces acteurs et en mettant en avant des sujets sur lesquels il était possible de travailler collectivement. Il a aussi permis à l'association régionale des entreprises agroalimentaires de se faire connaître par les associations caritatives qui fonctionnent souvent de façon très localisée mais sans visibilité à

| *l'échelle régionale. Or, l'approche régionale peut leur permettre de relayer des informations et, potentiellement, des dons (secteur socio-économique).*

Dans la **grande variété** des façons d'accomplir ces missions de coordination et de pilotage et en dépit de la forte hétérogénéité des contextes et de situations territoriales, les CLP disposent néanmoins d'espaces de partage et d'échange au travers de la DIPLP, placée sous l'autorité du ministre en charge des Solidarités de la Santé. Confiée depuis mars 2020 à Marine Jeantet, médecin de santé publique et elle-même ancienne Commissaire à la lutte contre la pauvreté pour la région Île-de-France, la délégation permet entre autres aux CLP de se constituer en **communauté de pratique** et d'interagir entre eux, sans pour autant constituer un réseau formalisé, visible de l'extérieur.

Entre affirmation régionale, animation pluri-institutionnelle et discrétion tactique

Avec Olivier Noblecourt, c'était le délégué interministériel lui-même qui incarnait la Stratégie et la portait politiquement et publiquement. Avec la création de Commissaires dédiés, cette incarnation s'est **transportée** au niveau territorial. Placés sous l'autorité du Préfet de région et membres du Comité régional de l'administration (CRA), les CLP sont avant tout des hommes et des femmes de terrain. Ils sillonnent leur territoire, de l'échelle régionale à celle micro-locale, et semblent apprécier le fait de porter la SNPLP au plus près de l'action et de la pauvreté elle-même. Par leur simple présence de proximité, ils se font « *conscience muette, pour montrer que la lutte contre la pauvreté est là* » (Commissaire).

Ils disposent pourtant de **peu de moyens** : un bureau auprès du Préfet ou dans les locaux du SGAR, voire parfois dans une direction départementale. Souvent seuls, ils bénéficient dans certains cas d'un appui administratif dédié ou plus fréquemment mutualisé avec d'autres services, ce qui peut leur permettre une meilleure intégration et acceptation :

| « *Les CLP ont eu l'intelligence de ne pas créer d'administration supplémentaire, avec des chargés de mission : leurs équipes sont les directions régionales. [...]. Il vaut mieux avoir fait un stage au Quai d'Orsay avant d'être CLP* » (État local).

Sans avoir de services propres, certains peuvent s'appuyer sur un chargé de mission ou un, maximum deux stagiaires. De même, **sans identité visuelle spécifique** attribuée à la fonction de Commissaire ils utilisent, dans leurs supports de communication (PowerPoint, signature courriel...), le logo du Préfet de région et puisent aussi dans le matériel de communication de la DIPLP (charte graphique, par exemple), sans forcément que l'on ressente une grande harmonisation entre les documents qu'ils produisent.

| *On note cependant une progression dans la convergence visuelle et aussi dans la structuration des bilans qu'ils viennent de produire à l'automne 2021* (État local).

Certains, les comparant aux Directeurs généraux (DG) d'ARS, relèvent que, contrairement à ces derniers, les Commissaires « *n'ont pas de services propres, ils ont beaucoup de difficultés à s'intégrer au corps préfectoral et ne sont pas les chefs de l'organisation administrative issue de la réforme*

OTE » (chercheur). Presque tous, en revanche disposent d'une voiture car les déplacements sur le terrain sont la partie centrale de leur travail. Comme le dit l'un d'entre eux, ils adoptent le « **management en hélicoptère** » : survoler pour voir le global et aller sur le terrain quand nécessaire, pour serrer des mains, reconnaître et valoriser les actions, voir les acteurs institutionnels, les opérateurs et les personnes concernées (en allant « *jouer de la guitare avec des manouches* » et « *discuter avec des bénéficiaires du RSA avec un vocabulaire très simple* »).

Les acteurs dans les quartiers ont besoin par moment de **soutien** et « *de savoir que le Commissaire connaît ce qu'ils font* ». Si le CLP reste dans son bureau pour coordonner et piloter, « *il va rater des choses* ». Ainsi les CLP ont l'impression de « *remettre du sens là où il n'y en a plus, notamment autour de la question du vivre ensemble, souvent perdue par l'acteur local qui gère des stocks insuffisants et des frustrations* ». Ne pouvant approcher tous ces territoires que ponctuellement, « *le fil de la proximité est encore à tisser, même s'il peut exister à certains endroits* » (Commissaire). Les CLP rencontrent les acteurs, en vue de les connaître, de les convaincre, de les mobiliser, d'obtenir des informations, de collecter des données, de promouvoir des appels à projets, de mettre en réseau, de coordonner les échelons... car, pour eux, **les leviers** de la prévention et de la lutte contre la pauvreté sont partout.

Ainsi, les CLP finissent par être de véritables **acteurs tout-terrain**, qui ont acquis une connaissance fine et précise des acteurs et des besoins. Alors que le décret les concernant les présente avant tout comme des coordinateurs, des garants de l'interministérialité et d'une articulation efficace entre l'État et les collectivités, les CLP se révèlent être, par leur investissement personnel et leur engagement, bien plus que cela.

« *Il est largement admis que les Commissaires ont bien investi et incarné cette fonction et sont devenus des interlocuteurs pertinents, capables à la fois de tenir compte des préoccupations des acteurs de terrain et d'assurer la cohérence des orientations locales avec les priorités nationales. Leur rôle de proximité est particulièrement apprécié par les associations de lutte contre la pauvreté qui n'avaient pas toujours, au sein de l'État, de point de contact bien identifié ou suffisamment disponible* » (IGAS, 2021, p. 35).

Le gouvernement les avait imaginés comme des envoyés spéciaux de l'État qui, tels les « **Missi dominici** » au IX^e siècle, contrôlèrent en quelque sorte la cohérence et l'effectivité des politiques sociales déployées au niveau local.

« *La nomination des Commissaires en région s'inscrit dans une logique de régionalisation des crédits en rapport avec les conventions de contractualisation : on crée des Commissaires régionaux qui [...] vont gérer toute cette matrice [nationale], vont pouvoir déployer les moyens en fonction des priorités du territoire, pendant que l'État central observera et suivra les résultats obtenus* » (État central).

Ils sont cela, bien sûr. Lors d'une réunion avec les animateurs et co-animateurs des groupes de travail de la région, à titre d'exemple, le CLP présente le bilan périodique de la stratégie en tant que « *dynamique collective locale* », qu'il est pourtant nécessaire d'inscrire dans une logique commune.

Le Commissaire s'exprime clairement en tant que relais du national auprès du local et se pose en garant du fait que le local ne s'écarte pas de la vision nationale. Tout au long des échanges, il rappelle constamment l'esprit de la stratégie nationale, ses objectifs généraux, la vision d'ensemble (Réunion des animateurs des GT, observation, 2021).

Cette posture qui semble être celle d'un simple relai entre l'État et les autres acteurs s'explique en partie par un souci de **discrétion**, une forme de **modestie**, sans doute homothétique à celui qui s'exprime vis-à-vis du corps préfectoral. Car les CLP sont des généralistes, tout-terrain et polyvalentes, qui peuvent **se sentir moins légitimes** que les acteurs associatifs pour avoir des avis personnels sur la pauvreté, tout comme ils peuvent se sentir moins légitimes que les Préfets pour exprimer ouvertement un souhait de leadership en matière de réforme de la gouvernance de l'organisation administrative du pays.

Et pourtant, grâce à la connaissance acquise sur le terrain, les CLP mesurent toutes les limites de la mise en œuvre de la Stratégie. Chargés de créer les conditions d'une triangulation efficace entre l'État, les collectivités et le monde associatif, ils identifient les raisons profondes des difficultés auxquelles sont confrontés des acteurs, tels que les conseils départementaux ou les petites associations locales. Partageant tous une forme de **pragmatisme**, ils touchent du doigt les insuffisances des outils mis en place par l'administration centrale (les indicateurs, les tableaux de bord, la plateforme collaborative, les appels à projets, la contractualisation, l'absence de données...), dont ils jugent par ailleurs l'action souvent trop descendante.

Une capacité de transformation « en puissance » au titre de la gouvernance multiniveaux

Originellement missionnés pour « assurer le pilotage et la mise en œuvre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans les territoires », les CLP, positionnés comme « les interlocuteurs privilégiés des acteurs engagés sur le terrain » (DIPLP, Dossier de presse, 2019a, p. 5), se trouvent en réalité à accomplir au niveau local la **modernisation** de l'action de l'État. Leur intervention mobilisatrice auprès des conseils départementaux, des autres collectivités et de divers acteurs sur les territoires ne vise pas seulement une plus grande efficacité de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Les CLP portent en réalité un souhait de transformation des modes d'action et de la gouvernance des affaires publiques.

Ils se positionnent volontairement sur un pilotage **différent des modes habituels** et assument d'être en train de participer à une redéfinition du rôle de l'État. Ils avancent toutefois au milieu d'incertitudes.

Pour certains, par exemple, au sujet de la relation aux collectivités, le principe d'action demeure ambigu : l'État doit-il aller vers les collectivités qui n'ont pas atteint les objectifs ? Ou bien demande-t-il aux Commissaires d'accompagner aussi les collectivités qui sont très avancées ?

Dans un cadre conceptuel qui, d'après eux, n'a pas été suffisamment pensé ni exprimé, les CLP ont conscience d'un « enjeu politique national très fort autour de la relation État-collectivité, qui va bien au-delà de la question de la pauvreté » (acteur national).

Venus d'horizons aussi divers que l'éducation nationale, la gendarmerie, l'UNIOPSS, la santé et les solidarités, la culture, l'insertion professionnelle, le handicap, le décrochage scolaire, l'enseignement supérieur, les dix-huit CLP semblent tous animés par **deux aspirations communes**. Ils souhaitent d'abord améliorer la gouvernance multiniveaux des politiques sociales pour une plus grande efficacité des ressources allouées et des efforts de tous les acteurs engagés. Ils veulent aussi réellement contribuer à ce que les politiques soient mieux adaptées aux besoins et spécificités des réalités locales de ceux qui agissent pour lutter contre la pauvreté. Les deux dimensions du rôle transparaissent dans les motivations qui ont présidé à l'engagement des Commissaires et informent leur mode d'exercice de la fonction sur le territoire, sensiblement différent d'un Commissaire à l'autre. Elles correspondent à deux aspirations, complémentaires et cohérentes, présentes dans la façon dont chaque CLP incarne la SNPLP et en parle.

Le curseur se place plutôt sur l'une ou sur l'autre aspiration selon les Commissaires, leur **parcours antérieur** pouvant être l'une des clefs d'explication, sans doute pas la seule. L'analyse des éléments biographiques des premiers CLP, notamment les 13 qui œuvrent en France métropolitaine (puisque le pilotage de la SNPLP Outre-Mer a été confié aux sous-Préfets délégués à la cohésion sociale et à la jeunesse), ouvre quelques pistes de réflexion.

Si la quasi-totalité a une expérience de terrain, seulement un est issu du milieu associatif, même si plus de la moitié ont porté des engagements bénévoles en parallèle de leur activité professionnelle.

Soulignant dans son communiqué de presse la richesse des parcours antérieurs des 18 profils retenus en 2019, le gouvernement cherche surtout à valoriser l'exigence de la connaissance du terrain, qu'elle soit acquise dans une collectivité, dans le secteur associatif ou dans tout métier en contact avec les personnes concernées (institutrice en éducation prioritaire, cadre dans une caisse de sécurité sociale, psychomotricien et psychologue clinicien, médecin de santé publique...). Ces compétences de terrain « éprouvées » constituent le gage de politiques publiques « moins verticales et plus décroisées » et répondent « au besoin de proximité et d'enracinement » exprimé par les français.

Toutefois, si l'on tente d'établir une typologie à partir des expériences professionnelles et des origines des individus qui exercent les fonctions de Commissaires, il n'est **pas** aisé d'identifier des **ensembles homogènes** car tous ces parcours sont riches et variés : 6 sur 18 ont eu un parcours en collectivité territoriale, et plusieurs ont exercé des responsabilités de premier plan dans le champ des politiques de solidarités. À l'exception de quelques-uns qui ont une expérience prolongée, dans le milieu associatif, dans la fonction publique territoriale ou encore dans l'administration centrale, la plupart des Commissaires ont connu une grande diversité de contextes professionnels. Des profils atypiques, somme toute, qui ne se prêtent donc pas aisément aux typologies.

Leur formation initiale ne permet pas non plus de les différencier dans la mesure où aucune école ou discipline se détache nettement : les Commissaires ayant généralement un solide bagage en sciences sociales acquis à l'université (droit, économie, gestion, science politique) ou à Sciences Po, voire pour certains en sciences du vivant (médecine, vétérinaire). La moitié d'entre eux est passée par l'École nationale de l'administration (ENA), mais parmi eux les admis via le concours externe sont minoritaires, ce qui reflète la pluralité des trajectoires professionnelles recherchées.

Les motivations et aspirations des Commissaires convergent en réalité par-delà des modes d'action et des styles différents, sans doute du fait que les 13 ont tous, à un moment de leur parcours, été **investi de questions sociales**. Toutes les biographies révèlent des expériences plus ou moins caractérisantes et plus ou moins longues dans l'une ou plusieurs des thématiques que recouvre la SNPLP. Ces individus ne sont pas devenus CLP par hasard.

Les CLP apparaissent pressés d'ajouter aux missions telles que décrites dans le décret, celle de contribuer à l'évolution de la SNPLP, pour qu'elle entraîne le changement de paradigme annoncé dans la gouvernance de l'action sociale. Les CLP se sentent avant tout investis d'une mission de changement sur le **plan des méthodes**. Ils se considèrent comme porteurs de nouvelles méthodes de travail dans un univers qu'ils perçoivent comme résistant au changement. Sous le mot « méthode » est visée la question des compétences et des échelons administratifs. À ce sujet, ils peuvent parfois avoir l'impression de déployer « une énergie disproportionnée pour faire face à des enjeux d'une ampleur évidente ».

Lorsque l'on croise les aspirations, les visions et les façons mener leur mission sur le terrain, il apparaît que les profils qui ont une expérience principale en collectivité territoriale et ceux issus du corps préfectoral sont les plus animés par l'ambition de contribuer à une **réforme de la gouvernance** des politiques publiques, dans le sens d'une plus grande articulation entre échelons de l'action publique et d'une réelle interministérialité. Les profils plus complexes, combinant des expériences dans le secteur privé et dans le secteur public ou avec des responsabilités dans plusieurs administrations (défense, affaires étrangères, culture, éducation nationale...) et organismes de protection sociale, semblent davantage considérer la recherche de **nouveaux modes d'animation** de l'action sociale comme instrumentale à l'engagement de l'État dans la réduction de la pauvreté.

Prenant au sérieux la logique de territorialisation « intégrative », les CLP sont amenés à conduire la lutte contre la pauvreté au **niveau le proche du terrain**, tout en portant une grande attention aux relations qu'ils entretiennent avec les services déconcentrés, en particulier au niveau départemental.

Incarner territorialement la lutte contre la pauvreté

Sans véritablement se revendiquer de la peIS et donc **sans posture doctrinale trop affirmée**, les CLP semblent mus par un pragmatisme qui vise une plus grande effectivité de l'action publique en général tout autant qu'une meilleure réponse à la pauvreté pour la cause spécifique dont ils ont la charge.

Les **questions de gouvernance**, à savoir l'articulation entre les différents acteurs publics et privés qui concourent au déploiement des politiques publiques, est centrale dans leurs analyses et guide leurs prises de parole, que ce soit dans le cadre de séminaires, réunions, auditions ou entretiens individuels. Soucieux de trouver une plus grande **cohérence** entre les moyens déployés aux

différents échelons d'action publique, les CLP sont aussi concernés par la lutte contre la pauvreté en particulier.

Certes, ils ne semblent pas partager une vision commune de la pauvreté, ou s'ils l'ont, ils ne l'expriment pas. Ils cherchent en revanche à ce que les acteurs de la société civile, dans leur grande diversité et fragmentation, puissent intervenir en complément de l'État de façon coordonnée et puissent bénéficier des leviers disponibles avec des coûts de transaction et d'accès à l'information réduits. Par leur positionnement proche du Préfet et la dimension nationale de leur réseau, ils sont en capacité de faire avancer la cause de la lutte contre la pauvreté sur des angles morts de l'administration.

Dans ses prises de parole, la DIPLP exprime régulièrement des positions traduisant un engagement pour que les politiques adoptées pour lutter contre la précarité et la pauvreté soient suivies d'**effets**.

« La DIPLP et les CLP peuvent générer des innovations mais leur rôle est d'abord de mettre en application les nombreux dispositifs créés et amener plus de visibilité face aux problèmes à résoudre. La priorité est de retrouver une activité qui permette à chacun de gagner sa vie dignement » (acteur national).

Les CLP ne perdent pas de vue non plus que l'objectif de départ de la Stratégie est de lutter contre la pauvreté, même s'ils rappellent souvent qu'ils n'en sont qu'aux **prémisses**. Les deux chocs exogènes des gilets jaunes et de la pandémie ont percuté mais aussi conforté leur action, car ils ont le sentiment que les fondements de la SNPLP en sortent renforcés.

« On a obtenu plus de 160 M€⁸⁶ pour lutter contre la pauvreté en matière de santé mentale et d'accès à la santé. Ces enjeux ont pu être portés de façon transversale au plus haut niveau de l'État grâce à la SNPLP. Les inégalités de santé existaient avant la Covid-19 mais la crise a permis, enfin, de débloquer des moyens » (acteur national).

Quant à la l'implication des personnes concernées, les CLP partagent avec le milieu associatif le constat de la défaillance des outils disponibles à réaliser les ambitions affichées par la SNPLP, prônant plutôt un rôle plus important pour les associations dont les expertises et savoirs en la matière sont plus avancées que dans les services de l'État. Ils n'hésitent pas à dire qu'ils ne possèdent pas de position de principe, mais qu'ils ont juste le souci de faciliter l'émergence de **solutions à partir des acteurs de terrain**.

« C'est un point sur lequel nous ne sommes pas à l'objectif. Les causes sont diverses et elles ne sont pas seulement circonstancielles. Il faut qu'on continue à en discuter ensemble. Il faut qu'on réactive les réflexions dans chaque institution sur les bonnes modalités de prise en compte de l'avis des personnes concernées. Je n'ai pas encore un avis sur la question, mais je sais bien qu'il faut qu'on trouve une manière d'aller plus loin ! » (Commissaire, observation, 2021).

⁸⁶ « [...] plus de 160 M€ ont été consacrés à la réduction des inégalités de santé dans le cadre du Ségur de la santé et des assises de la santé mentale dont 100 millions d'euros engagés dès 2021. Ils financent des modes de prise en charge innovants, basés sur l'aller vers pour lutter contre le non-recours aux soins, et l'accompagnement à la fois sanitaire, social et psychologique des personnes en situation de précarité » (Ministère des Solidarités et de la Santé, 2021a, p. 1).

Une position partagée avec la DIPLP qui, sur le même sujet, considère que l'enjeu est de faire émerger de nouvelles formes de **participation** par le travail de mise en réseaux et de dialogue entre acteurs experts.

« La participation des personnes concernées est un vrai challenge. Même des acteurs associatifs disent qu'ils ont du mal à avoir des personnes concernées dans leur conseil d'administration. Mais il ne faut pas lâcher. Car on est en train d'inventer de nouveaux modes de participation » (acteur national, entretien collectif, 2021).

Les CLP ont intériorisé le changement de gouvernance multiniveaux revendiqué par la SNPLP tout en faisant l'expérience quotidienne de la **rigidité du système** et des inerties et résistances qui empêchent toute transformation profonde. Cependant, par leur investissement personnel et leur intervention de proximité en tant qu'**ensemblers**, ils essayent d'incarner une action sociale intersectorielle, interministérielle, concertée, au plus près des besoins des acteurs locaux, coordonnée, agile, ouverte et fédératrice. Facilitateurs, ils se placent à l'interface des projets, organisant le recueil des paroles pour construire de nouveaux modes d'action sur le moyen terme.

Perçus par les acteurs de terrain comme des personnes investies, à l'écoute, force de propositions et « pas trop technocrates », ils subissent parfois la lourdeur administrative et étatique en étant eux-mêmes au cœur de la complexité politico-administrative (secteur socio-économique).

Puisqu'ils « regardent les politiques publiques dans leur ensemble » (acteur national, entretien collectif, 2021), ils sont en capacité d'identifier quand il y a un problème de compétences entre échelons, que le législateur devrait modifier et réattribuer. En effet, dans un domaine comme celui de la lutte contre la pauvreté où les **compétences** sont particulièrement « **diffractés** », les CLP pensent qu'un effort de rationalisation des acteurs et des compétences est nécessaire pour éviter la dilution des responsabilités (Commissaire).

Ils considèrent les politiques sur l'investissement social comme **trop verticales** et constatent qu'ils n'y sont pas suffisamment associés pour pouvoir intervenir à court terme.

« Ce sont des mouvements longs. Les politiques sont encore très "drivées" par les dispositifs nationaux à décliner localement. Nous sommes encore dans l'investissement social de façade » (Commissaire, entretien collectif, 2021).

De même, sur la question de l'innovation sociale, les CLP entendent la demande du monde associatif que l'État accepte une plus grande prise de risque. Si, dans le cadre de la SNPLP, ils peuvent ainsi mobiliser des moyens supérieurs à ceux des politiques de droit commun, ils mesurent toutefois la fragilité d'un dispositif qui n'explicite pas encore suffisamment les modalités de pérennisation après la prise de risque initiale des expérimentations.

L'équilibre est pourtant fragile dans la mesure où leur pratique professionnelle et leur expérience ne semblent pas introduire de **modifications structurelles** s'inscrivant dans la durée et dépassant leur propre mandat. La crise sanitaire a mis à jour la fragilité des dynamiques lancées par les CLP puisque la coordination des acteurs mise en place avant le confinement a suivi des destins très différents. En l'absence d'institutionnalisation garantissant sa pérennité, la coordination s'est

renforcée dans certaines régions et s'est au contraire délitée dans d'autres, en fonction des contextes et structurations d'acteurs préexistants.

Si les réunions organisées périodiquement par la DIPLP et réunissant tous les CLP sont appréciées par la possibilité, qu'elles créent, d'un échange et d'un partage horizontal de pratiques et d'expériences entre Commissaires, elles sont néanmoins jugées par une partie des Commissaires comme insatisfaisantes dans la capacité à être un lieu de discussion (au sens de remise en cause) et de suggestion de réformes au sommet de l'État.

Aussi, le faible poids politique de la DIPLP et le découplage par rapport aux moyens humains et financiers qui sont restés à la DGCS du ministère de la Santé sont identifiés comme des facteurs qui limitent la capacité des CLP à être force de proposition auprès du gouvernement et du législateur. Ainsi, la dimension ascendante, le *bottom-up*, semble en effet être un **impensé de la mission** des Commissaires. Pourtant par l'animation sans faille du réseau des coordonnateurs des groupes de travail et les échanges avec tous les services déconcentrés de l'État ainsi qu'avec les collectivités, les CLP jouissent d'un **point d'observation unique** qui leur donne une capacité d'analyse critique et de diagnostic sans équivalent.

Ils affirment s'interroger constamment sur le fonctionnement du système et sur ce qu'il produit comme effets, à savoir des coopérations ou des dysfonctionnements. En même temps qu'ils agissent ils cherchent à développer un **regard critique et distancié** sur le système. Ils témoignent d'une grande capacité à « *s'étonner, à interroger les choses, à ne pas les admettre comme des évidences* » (Commissaire). S'ils n'adoptent pas de position contestataire ou de divergence par rapport à la SNPLP à laquelle ils adhèrent tous dans les principes, ils expriment toutefois des frustrations et des déceptions : la contractualisation, les délais, la dispersion des appels à projets, le manque de moyens pour s'engager en profondeur dans un dialogue avec les acteurs associatifs, l'échec de la participation des personnes concernées, l'absence de leviers pour impliquer les Régions et les communes dans la SNPLP, la difficile articulation entre l'échelle régionale et départementale, les contradictions fréquentes entre politiques sectorielles, l'inadéquation paradoxale entre une SNPLP pensée par et pour la métropole et les spécificité des territoires ultramarins comptant parmi les pauvres de France.

Des acteurs intermédiaires qui récusent l'appartenance à un corps d'élite mais qui portent une vision et ont une capacité d'entraînement

À la question sur leur rôle en tant que nouvelle **élite du Welfare** qui serait fortement porteuse d'une perspective d'investissement social, la plupart des CLP commencent par dire qu'ils ne se considèrent pas comme faisant partie d'une quelconque élite.

Catégorie historiquement ambivalente et régulièrement objet de débats en sciences sociales (Heinich, 2004), le mot « élite » évoque pour beaucoup des notions telles que la supériorité hiérarchique ou le privilège **dans lesquelles les CLP ne se reconnaissent pas**. Ils ne revendiquent ni un pouvoir décisionnel qui serait associé à une forme de domination, ni une origine d'excellence

qui serait liée à leur formation antérieure ou à l'appartenance à un grand corps. D'ailleurs, la diversité de leurs profils et parcours ainsi que leur mode de recrutement ne leur permettrait pas de se réclamer d'une telle conception de l'élite.

Attentifs à respecter l'autorité du Préfet de région comme à ne pas attirer l'hostilité du corps préfectoral, les CLP préfèrent s'en tenir à un rôle d'animation et de coordination. C'est précisément le rapport avec le corps préfectoral qui les oblige, en quelque sorte, à s'afficher dans une **posture de facilitateurs et d'animateurs**. Leur position est délicate car, dans certaines régions, les SGAR pourraient être tentés de vouloir placer les Commissaires sous leur autorité, comme des chargés de mission, ce qui limiterait fortement leur capacité d'aller parler avec, par exemple, un président de Conseil départemental (État central).

Une Conférence régionale de prévention et de lutte contre la pauvreté illustre le positionnement discret des Commissaires. À cette occasion, le Préfet de la région salue la Stratégie sans jamais mentionner le travail, ni même la figure du Commissaire. Après un rappel de la situation socio-économique de la région et des données en matière de précarité et de chômage, son texte salue les avancées rendues possibles par la SNPLP, mais d'une façon impersonnelle : elle « se déploie » et elle « rassemble ». Dans son cadre, « de nombreuses actions associatives ont été soutenues » et « diverses actions ont été lancées ou soutenues », sans que l'on sache par qui et comment. Si le Préfet cherche à « valoriser et promouvoir les bonnes pratiques de l'ensemble des acteurs » et « rendre hommage au dynamisme des acteurs publics, privés et associatifs de la région qui se sont mobilisés pour contribuer à sa pleine réussite », le travail du Commissaire n'est mis en exergue à aucun moment de la journée. Seule Marine Jeantet est invitée à s'exprimer lors d'un débat avec les grands élus sur les nouveaux enjeux et les nouvelles réponses à l'heure de la crise sanitaire.

Aussi, dans la relation avec les collectivités et les élus, les CLP **s'adaptent** à la vision du Préfet sans imposer leur façon de faire ni leur pratique relationnelle. Certains, par exemple, ne s'autorisent pas à avoir des contacts directs avec les élus des conseils départementaux, d'autres oui. Ainsi, au moment de leur installation, certains Commissaires, ont évité d'entrer en **relation directe avec les présidents** des conseils départementaux, préférant laisser cette place aux Préfets de département – dont l'un des CLP dit qu'ils sont les vrais « patrons » - afin de ne pas se mettre à dos le corps préfectoral et pour mieux se faire accepter.

Cette hésitation à revendiquer l'appartenance à une élite, cette **représentation déterminée** mais relativement **discrète** que les CLP souhaitent donner d'eux-mêmes à leur environnement professionnel en tant que facilitateurs et ajusteurs, c'est-à-dire « implémentateurs » de politiques et de visions conçues et décidées par d'autres, leur semblent finalement sans doute plus en phase avec l'objet même de leur action, qui participe de la réduction des inégalités sociales.

Les CLP sont là pour donner une visibilité à l'action de l'État au niveau régional, encore plus au niveau local, mais beaucoup ne considèrent pas que l'innovation sociale soit leur contribution majeure : « avant tout le Commissaire incarne » (Commissaire, entretien collectif, 2021).

S'ils disent ne pas être des élites au sens où « ils ne participent pas à la définition de nouvelles politiques sociales », les CLP ont une toutefois une **conscience aigüe de leur rôle**.

« À [cette notion] d'élites, je préfère utiliser la métaphore des horlogers. Nous avons face à nous des mécanismes. Il faut que les montres donnent l'heure. Nous ne voulons pas être des concepteurs. Nous n'inventons rien. Nous réinventons, nous présentons. On nous demande que la politique de lutte contre la pauvreté soit efficace. Notre action renouvelle sur le plan des moyens, mais pas sur celui des contenus » (Commissaire, entretien collectif, 2021).

D'autres CLP, toutefois, assument une fonction encore plus transformatrice, dépassant l'idée d'être des simples marqueurs de la SNPLP. Dans la **réalité des activités** menées et des relations de terrain tissées, beaucoup de CLP se découvrent « être devenus des acteurs à part entière ». En regardant leur façon de travailler, ils se rendent compte qu'ils sont passés « du rôle d'animateur à celui qui fait bouger les lignes, qui fait discuter les acteurs (le rectorat, l'ARS, etc.) entre eux ». En pilotant les acteurs et en instruisant les dispositifs, ils deviennent de facto l'une des « parties prenantes, pouvant ainsi repositionner les façons de faire » (Commissaire, entretien collectif, 2021).

L'une des raisons que les CLP invoquent pour justifier leur **prudence sémantique** par rapport à un positionnement en tant qu'élites est la relative jeunesse de la SNPLP dont on mesure difficilement les effets à long terme, d'autant plus que la différenciation est forte entre les territoires, selon la posture des collectivités. Le **court horizon temporel** ne permet pas aux CLP d'avoir le recul nécessaire à un bilan de leur impact, à la fois sur le déploiement d'une perspective d'investissement social et sur une nouvelle organisation des relations entre l'État et les collectivités.

« On est encore en train de travailler à la réalisation de la Stratégie. C'est trop tôt pour juger notre apport par rapport à l'évolution des relations entre État et collectivités. Allons-nous contribuer au passage à une méthode nouvelle ? » (Commissaire, entretien collectif, 2021).

Quelle que soit la modestie tactique dont ils font preuve, à notre sens, les CLP se rapprochent finalement assez bien de l'**élite au sens wébérien** du terme, à savoir un groupe actif et transformateur, qui déploie une conception du monde (Weber, 2003).

« Nous sommes des élites du Welfare pas au sens d'appartenance à une hiérarchie supérieure, mais plutôt au sens que nous partageons une vision de la réforme et avons une influence sur les chemins de cette réforme » (acteur national, entretien collectif, 2021).

Il ne s'agit donc pas d'une élite statutaire qui reposerait sur la primauté d'un statut acquis, mais d'un groupe dont le rôle est fondé sur l'adhésion et le dévouement individuel à une **double cause que chacun a volontairement choisie** (participer à la transformation de l'action publique, œuvrer à une plus grande efficacité des politiques et des dispositifs de lutte contre la pauvreté).

Ils souhaitent créer une coordination qui « leur survive quand ils ne seront plus là, des écosystèmes durables que l'on ne pourra pas ignorer », notamment en termes de coopération des acteurs et de participation des personnes concernées. Ainsi, plusieurs CLP se perçoivent comme des agents du **changement de long terme**, « dans une vision émancipatrice, humaniste et d'éducation populaire » (Commissaire).

La force de cette nouvelle « **élite intermédiaire discrète** » réside précisément dans ce qui peut apparaître comme une fragilité, à savoir le fait de ne pas s'afficher comme une élite, la singularité de son positionnement au sein de l'administration (« *nous sommes atypiques* »), la relative solitude, l'apparente marginalité (Commissaire, audition, 2021). Leur positionnement auprès du Préfet de région donne aux Commissaires le pouvoir d'intervenir directement, sans prérequis, « *en s'affranchissant de la gangue administrative* », pour faire intervenir à leur tour les acteurs et les mobiliser (Commissaire, entretien collectif, 2021).

« *Les CLP ont une spécificité qui est leur positionnement, basé sur les visites de terrain. Ce rôle de terrain est leur ADN. Grâce à cette spécificité, ils ont une vision plus transversale. Ils n'ont pas un ministre "sur le dos" - ils ont juste la DIPLP. Le Préfet n'est pas là tous les matins pour leur dire quoi faire. Les CLP ont, de fait, plus de liberté que les autres administrations* » (Commissaire, entretien collectif, 2021).

Paradoxalement, dans un système où les Préfets ne sont pas évalués sur des indicateurs liés à la lutte contre la pauvreté et sont constamment sous tension du fait de la rareté des moyens, **la cause de la pauvreté reste à la main des CLP** qui agissent dans une relative liberté.

« *Dans une préfecture, le volet des politiques sociales a peu de visibilité. On ne dit pas ce qui est attendu des Préfets et des sous-préfets dans ce domaine. Pour le CLP, le rôle semble être surtout dans la création du lien entre les différents acteurs pour qu'ils se parlent entre eux. Un rôle mouvant donc, se positionnant nécessairement par rapport à un écosystème* » (État local).

« *Certains espèrent toutefois faire bouger les choses, et en gagnant la confiance du Préfet, ils arrivent réellement à conduire le changement et à porter une vision* » (État central).

Tout en s'engageant fortement dans la gestion de la question sociale, en s'intéressant aux politiques sociales, en s'impliquant dans la déclinaison et l'ajustement des dispositifs d'action sociale, on pressent qu'une des motivations des Commissaires consiste à inscrire cette mission inédite et l'expérience qui font de ce positionnement original comme une étape dans une **trajectoire de carrière**, dans un contexte de pénurie de postes intéressants de catégorie A+.

▪ **La multitude de groupes de travail régionaux**

Une des originalités de la SNPLP comme instrument d'action publique consiste à avoir investi le chantier de la **territorialisation** à partir de deux logiques distinctes. En effet, parallèlement à la contractualisation avec trois niveaux de collectivités, l'animation territoriale est initiée puis se développe sous la forme d'une ruche ou chaque alvéole serait constitué par un des 15 GT mis en place sur chaque région.

Les objectifs initiaux : construire une stratégie partagée et régionalisée

Dans le cadre de la SNPLP, 15 GT régionaux correspondant à 15 mesures phares de la Stratégie ont été mis en place. Un nombre important d'acteurs y aurait participé.

Il s'agit des GT 1 « Offre d'accueil du jeune enfant », GT 2 « Formation petite enfance », GT 3 « Parentalité et centres sociaux », GT 4 « Hébergement et logement », GT 5 « Alimentation », GT 6 « Santé », GT 7 « Réussite scolaire », GT 8 « Insertion des jeunes », GT 9 « Sortants de l'ASE », GT 10 « Parcours d'insertion », GT 11 « Offre d'accompagnement », GT 12 « Accès aux droits », GT 13 « Formation travail social », GT 14 « La participation » et GT 15 « Engagement des entreprises ».
« 11 000 acteurs se sont engagés dans les GT, peut-être même 15 000 » (État central).

La création des GT régionaux repose sur plusieurs objectifs initiaux : elle vise à favoriser les logiques partenariales et à définir un langage commun entre les acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté, afin de déployer des actions territorialisées en la matière. L'État a mis en place ces GT pour travailler sur la Stratégie pauvreté dans une logique de **décloisonnement** intersectoriel, de transversalité et de pluridisciplinarité. Divers acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté couvrant l'ensemble des politiques publiques afférentes et n'ayant pas toujours l'occasion de se rencontrer par ailleurs s'y sont réunis :

« Ces lieux ont été pensés comme des espaces de coopération, de soutien et de levier pour lutter contre la pauvreté » (association).

« Il s'est agi de créer une vraie communauté d'acteurs venant d'horizons professionnels variés et œuvrant dans le champ de la prévention et de la lutte contre la pauvreté » (État central).

Ces espaces visent aussi à stabiliser des politiques publiques territorialisées et à favoriser **l'institutionnalisation d'accords territoriaux**. Les GT permettent tout d'abord l'élaboration de diagnostics sociaux territoriaux, c'est-à-dire de produire des états des lieux sur les offres de services disponibles ou manquantes au sein des régions en termes de prévention et de lutte contre la pauvreté. Ensuite, ils visent à définir des priorités territoriales grâce à l'identification d'initiatives locales ayant bien fonctionné dans certains territoires d'une part, et à l'aide de la rédaction de **feuilles de route** s'inscrivant dans une logique verticale et ascendante d'autre part. En effet, dans ces GT, l'État laisse aux territoires le soin de définir des axes et des orientations sur lesquels intervenir selon leurs besoins. Dès lors, ces espaces représentent des lieux d'adaptation des mesures aux réalités territoriales dans une démarche qui se veut transversale, participative et consensuelle et en lien avec des priorités nationales.

« Les GT sont pensés comme des espaces de partage qui visent à mettre l'accent sur des priorités territoriales » (association).

Afin de s'adapter aux réalités sociales régionales, en Occitanie, un GT « ruralité » a été instauré - bien qu'il n'apparaisse pas en tant que tel au sein de l'espace collaboratif de la Stratégie pauvreté pour l'instant - et, en Martinique, un GT « Pauvreté des plus de 60 ans » a été créé.

« La constitution des GT était une façon de remettre l'État dans une posture humble, de garant du cadre et pas de celui qui fait, parce que la mythologie que l'État peut tout faire, je n'y crois plus depuis longtemps » (État central).

Enfin, la définition de feuilles de route au sein des GT est adossée à des **indicateurs** et des objectifs d'atteinte chiffrés, de manière à observer des évolutions en termes de déploiement des politiques publiques d'une part, et pour faire des remontées aux Commissaires d'autre part.

« Les feuilles de route avaient pour but d'identifier des objectifs raisonnables, de mesurer l'atteinte de ces objectifs et de créer un cadre d'engagements communs entre les acteurs ; les acteurs étaient amenés à construire territorialement les indicateurs quantitatifs et qualitatifs sur lesquels ils pensaient que c'était le bon seuil de déploiement de cette politique publique » (État central).

La création de ces GT s'avère **novatrice** à double titre : d'une part, elle n'existait pas dans le précédent Plan pauvreté de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, et d'autre part, l'animation de ces espaces de travail est régionalisée. Cependant, cette innovation organisationnelle se réalise au prix d'un **coût élevé de mobilisation** des participants. La convocation d'une telle diversité d'acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté se révèle très lourde. Aussi, au début, les efforts se sont concentrés sur cette mobilisation plus que sur le fond du travail des GT.

*« C'est dur et lourd de créer 15 GT » (État local).
« Le seul fait de convoquer les personnes à une réunion en présentiel à l'aide de l'envoi de courriels a été complexe : bien qu'aides par l'ANSA, les organisateurs des GT ne disposaient pas toujours de l'ensemble des adresses mails des participants » (association).*

Chaque GT régional est (co)-animé par une ou plusieurs personnes. En premier lieu, parmi les **184 (co)-animateurs** de GT identifiés au sein de notre panel de territoires grâce à l'espace collaboratif de la Stratégie pauvreté en date du 12 octobre 2021, nous distinguons **trois types de territoires** : le premier type, comme l'Occitanie et la Martinique, mobilisent un nombre important de personnes pour (co)-animer les GT régionaux ; le second type de régions, comme l'Île-de-France, la Bretagne et la Bourgogne-France-Comté, se situent à un niveau intermédiaire en terme d'effectifs de (co)-animateurs des GT, et dans le troisième type, tel que dans les Hauts-de-France, un nombre moins important de (co)-animateurs sont mobilisés.

En effet, nous comptons 42 (co)-animateurs en Occitanie et 38 en Martinique, à savoir dans des territoires de notre panel où les taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % du revenu médian étaient respectivement de 17,2 % et de 29,8 % en 2018 (INSEE, 2021, pp. 144-145). À l'inverse, cette même année, bien que le taux de pauvreté soit de 18 % dans les Hauts-de-France, nous observons moins de (co)-animateurs inscrits dans cette région, à savoir 21. Les (co)-animateurs des GT d'Île-de-France, de Bretagne et de Bourgogne-Franche-Comté sont respectivement au nombre de 29, 28 et 26.

En second lieu, nous notons **un fort pilotage des GT par l'État**, puis par des acteurs associatifs, des membres des collectivités territoriales et des EPCI et des organismes paritaires et de la protection sociale et de l'emploi, c'est-à-dire par des administratifs et des représentants territoriaux. S'agissant des acteurs associatifs, les représentants nationaux ou régionaux ont incité leurs membres à (co)-animer des GT et / ou à s'inscrire en leur sein.

« La CNAF a envoyé des impulsions aux membres des CAF pour qu'ils s'inscrivent et animent des GT régionaux » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Des acteurs associatifs se sont inscrits au sein des GT sous l'impulsion du Président régional de la FAS » (association).

	Services déconcentrés	Organismes paritaires protection sociale et emploi	Collectivités et EPCI	Associations para publiques	Autres associations	Secteur socio-économique	Personnes concernées	Formation recherche Expertise	Total
Bretagne	7	3	3	5	5	3	1	1	28
				10					
Bourgogne France Comté	6	6	3	1	4	0	0	6	26
				5					
Hauts de France	1	8	3	0	5	1	1	2	21
				5					
Occitanie	13	6	11	3	2	4	0	3	42
				5					
Ile de France	8	3	5	1	9	1	0	2	29
			dont 2 élus	10					
Martinique ⁸⁷	13	10	11	3	0	0	1	0	38
				3					
Total	48	36	36	13	25	9	3	14	184
				38					

34. Répartition des animateurs des GT par type d'organisme et par région (6)

En revanche, les acteurs du monde de la formation, de la recherche et de l'expertise, et plus encore ceux du secteur socio-économique et les personnes concernées sont beaucoup **moins représentés** parmi les (co)-animateurs des GT de notre panel de territoires.

En effet, au sein des 184 (co)-animateurs des GT de notre panel : 48, soit plus d'un quart, sont issus des services déconcentrés de l'État ; 38, à savoir un cinquième, s'inscrivent dans des organismes associatifs, dont 25 au sein d'associations caritatives comme le Secours catholique, le Secours populaire français (SPF), la Fédération des acteurs de la solidarité ou d'autres types d'associations, et 13 dans des associations parapubliques du type missions locales ou centres sociaux. 36 des (co)-animateurs des GT régionaux de notre panel sont issus soit d'organismes paritaires et de la protection sociale et de l'emploi, soit de collectivités territoriales et d'EPCI ; 14 peuvent être classés parmi les organismes de la formation, de la recherche et de l'expertise ; 9 s'inscrivent dans des structures du secteur socio-économique, et seulement 3, soit un peu plus de 1,5 %, sont des personnes concernées par la pauvreté.

⁸⁷ En Martinique, on trouve à plusieurs reprises une même personne animant plusieurs groupes de travail.

Par rapport aux membres des services déconcentrés de l'État, différents facteurs sont susceptibles d'expliquer la **moindre présence** des acteurs des collectivités territoriales, notamment des **Départements**, en tant que (co)-animateurs des GT. Tout d'abord, l'échelon territorial d'animation de ces espaces de travail, régional et non départemental, n'a pas favorisé leur inscription, ni celle des EPCI.

« Les membres du CD n'ont pas été invités à co-piloter de GT alors qu'ils en auraient été ravis. Néanmoins quand le Commissaire les a sollicités, ils ont répondu présents » (Département).
« La SNPLP repose sur une forte animation régionale ciblant davantage les opérationnels, les techniciens et les têtes de réseaux associatifs que les élus territoriaux » (Métropole).

Ensuite, le contexte du **Pacte de Cahors**, à la source de tensions entre l'État et les Départements, a freiné l'association des membres de ces derniers aux GT. Pourtant, leur moindre présence a pu bloquer le travail de fond de ces groupes, qui ne pouvait se poursuivre qu'avec l'accord des élus départementaux.

« Avec le Pacte de Cahors, certains Départements ont refusé de participer aux GT ou sont arrivés sur la pointe des pieds, seulement pour voir ce qui s'y passe » (Département), « [d'autres] y ont contribué mais de manière passive » (Département) ; « [et d'autres encore] y étaient soit représentés par des non-élus, soit peinaient à sortir de leur singularité. Or, sans l'implication des membres des CD, la production d'une feuille de route sur l'insertion ne pouvait pas être mise en œuvre sur les territoires » (Commissaire).

Enfin, l'arrivée **des conventions** de contractualisation État / Département, en décalage en termes d'agenda face au déploiement des GT régionaux, a conduit les administratifs et les élus départementaux à retravailler sur leur échelon territorial.

« Progressivement, les élus se sont retirés des GT en attendant les contractualisations » (association).

En outre, parmi les (co)-animateurs des GT régionaux, par rapport aux autres territoires de notre panel, nous observons une forte mobilisation de membres des services déconcentrés de l'État et des acteurs des collectivités territoriales et des EPCI en **Occitanie** et en **Martinique** et une moindre présence des acteurs associatifs dans ces régions. Ceci peut probablement s'expliquer par la présence de territoires démonstrateurs en Occitanie, et par une animation plus institutionnelle des GT dans ces territoires et moins ouverte aux corps intermédiaires qu'ailleurs.

Parmi les 42 (co)-animateurs des GT régionaux d'Occitanie, 13, soit un peu moins d'un tiers, sont issus des services déconcentrés de l'État et 11 des collectivités territoriales et des EPCI. Seuls 5 sont des acteurs associatifs. Il en est de même en Martinique : plus d'un tiers (13) des (co)-animateurs des GT régionaux viennent des services déconcentrés de l'État, 11 sont membres de la collectivité territoriale et des EPCI et 3 sont des associatifs, exclusivement issus d'associations parapubliques. À l'inverse, parmi les (co)-animateurs des GT régionaux d'Île-de-France et de Bretagne, nous constatons une plus forte présence d'associatifs. Par rapport aux autres territoires de notre panel, il est frappant de voir que dans les Hauts-de-France, seul 1 animateur de GT représente les services déconcentrés de l'État. En revanche, 8 sont issus des organismes paritaires et de la protection sociale et de l'emploi.

Une majorité de dirigeants et de cadres intermédiaires parmi les (co)-animateurs des GT régionaux

De manière générale, nous notons aussi que les GT régionaux sont majoritairement (co)-animés par des personnes qui **ne sont pas directement concernées par la pauvreté** ou par les personnes les plus proches d'elles.

En effet, parmi l'ensemble des (co)-animateurs des GT de notre panel, il y a une forte présence de dirigeants (88) et de cadres intermédiaires (86), mais très peu d'acteurs de terrain et / ou de personnes concernées par la pauvreté (8).

	Dirigeants	Fonctions intermédiaires	Acteurs de terrain	Total
Bretagne	15	11	2	28
Bourgogne France Comté	12	11	2	25
Hauts de France	13	7	1	21
Occitanie	15	27	0	42
Ile de France	21	8	0	29
Martinique	12	22	3	37
Total	88	86	8	182 ⁸⁸

35. Répartition des animateurs des GT par statut et par région (6)

(Équipe ARENES, 2021)

Parmi les (co)-animateurs des GT régionaux, c'est en Île-de-France que s'observe l'effectif le plus élevé de **dirigeants** (21), ce qui est probablement synonyme d'une animation plus institutionnalocentrée, et en Bourgogne-Franche-Comté et en Martinique que nous en repérons le moins (12). À l'inverse, parmi les (co)-animateurs des GT régionaux du panel, nous trouvons plus de **cadres intermédiaires** que de dirigeants en Occitanie et en Martinique, à savoir respectivement 27 et 22. En Bretagne et en Bourgogne-Franche-Comté, nous notons un équilibre relatif entre les (co)-animateurs des GT ayant un statut de dirigeants ou de cadres intermédiaires.

En effet, parmi les 28 (co)-animateurs des GT bretons, 15 possèdent un statut de dirigeant, 11, un emploi de cadre intermédiaire et 2 sont des acteurs de terrain. En Bourgogne-Franche-Comté, au sein des 25 (co)-animateurs des GT, 12 ont un statut de dirigeant, 11 occupent une fonction de cadre intermédiaire et 2 sont des acteurs de terrain.

⁸⁸ Nous n'avons pas pu identifier le statut de deux animateurs de GT (un en Martinique et un en Bourgogne-Franche-Comté).

	Accès aux droits Lutte contre le non-recours	Enfance Jeunesse	Logement Hébergement	Maraudes Aide alimentaire	Insertion Formation, Emploi Mobilité	Santé	Formation travail social	Participation	Total
	GT 12	GT 1, 2, 3, 7, 9	GT 4	GT 5	GT 8, 10, 11, 15	GT 6	GT 13	GT 14	
Dirigeants	8	33	14	3	23	3	2	4	90
Fonctions intermédiaires	2	26	6	9	19	6	11	8	87
Acteurs de terrain	0	1	1	0	1	0	1	1	5
Total	10	60	21	12	43	9	14	13	182

36. Répartition des animateurs des GT par statut et par thématique (8)

Nous avons repris les **8 regroupements thématiques** stabilisés lors de la première partie et les avons ensuite utilisés dans l'analyse de contenu conduite sur les conventions de contractualisation État / Métropole et État / Région.

La thématique enfance-jeunesse regroupe les effectifs de (co)-animateurs présents dans les GT 1, 2, 3, 7 et 9, respectivement intitulés « Offre d'accueil du jeune enfant », « Formation petite enfance », « Parentalité et centres sociaux », « Réussite scolaire » et « Sortants de l'ASE ».

La thématique insertion-formation-emploi et mobilité fusionne les effectifs des GT 8, 10, 11 et 15 portant sur l' « Insertion des jeunes », les « Parcours d'insertion », l' « Offre d'accompagnement » et l' « Engagement des entreprises ».

De manière générale, parmi les (co)-animateurs de notre panel, nous identifions une majorité de (co)-animateurs sur la thématique **enfance-jeunesse** (60), soit presque un tiers, et sur le thème **insertion-formation-emploi et mobilité** (43), soit presque un quart, notamment au regard des regroupements que nous avons effectués. Ceci est tout à fait logique avec les développements qui ont précédés du fait de l'influence de la peIS sur les **priorisations thématiques**.

La thématique du logement et de l'hébergement regroupe un nombre de (co)-animateurs intermédiaire, soit 21, alors que les thèmes de la formation et du travail social, de la participation des personnes concernées, des maraudes et de l'aide alimentaire, de l'accès aux droits et de la lutte contre le non-recours et de la santé en comptent beaucoup moins. En effet, ces thèmes comptent respectivement 14, 13, 12, 10 et 9 (co)-animateurs.

Nous constatons également une **plus forte association** de (co)-animateurs ayant des **statuts de dirigeants ou de cadres intermédiaires** sur les thématiques enfance-jeunesse et insertion-formation-emploi et mobilité de la Stratégie pauvreté, à savoir sur des axes forts de celle-ci.

En effet, parmi les 60 (co)-animateurs des GT portant sur le thème enfance-jeunesse du panel, 33, soit plus de la moitié, occupent un statut de dirigeant, 26 une fonction de cadre intermédiaire et 1 est acteur de terrain. Il en est de même pour la thématique insertion-formation-emploi et mobilité : au sein des 43 (co)-animateurs des GT portant sur ce thème, 23, à savoir plus de la moitié, sont dirigeants, 19 possèdent un statut d'intermédiaire et 1 seul est acteur de terrain.

S'agissant des thématiques accès aux droits et lutte contre le non-recours d'une part, et logement-hébergement d'autre part, les (co)-animateurs des GT étant des dirigeants sont plus nombreux que ceux occupant une fonction d'intermédiaire. À l'inverse, nous observons une plus forte présence de (co)-animateurs de GT occupant des fonctions intermédiaires sur les thématiques de la formation et du travail social, des maraudes et de l'aide alimentaire, de la participation des personnes concernées et de la santé.

Parmi les 21 (co)-animateurs de GT relatifs à la thématique accès aux droits et lutte contre le non-recours, 14, soit les deux-tiers, sont des dirigeants, 6 des personnes occupant des fonctions d'intermédiaires et 1 seul individu est un acteur de terrain.

Parmi les 14 (co)-animateurs des GT portant sur le thème de la formation et du travail social du panel, 11, soit plus des trois-quarts, occupent des fonctions d'intermédiaires, 2 sont dirigeants et 1 est acteur de terrain.

Il en est de même pour les autres thématiques citées précédemment : au sein des 13 (co)-animateurs de GT portant sur la participation des personnes concernées, 8 possèdent un statut d'intermédiaire, deux fois moins (4) un statut de dirigeant et un seul est acteur de terrain.

De la même manière, au sein des 12 (co)-animateurs de GT relatif au thème des maraudes et de l'aide alimentaire du panel, 9, soit les trois-quarts, sont des intermédiaires et 3 des dirigeants. Enfin, 6 (co)-animateurs du GT portant sur la thématique de la santé possèdent un statut d'intermédiaire et 3 une fonction de dirigeant.

Les GT régionaux : entre expertise et controverses

À partir de l'exploitation des données portant sur le type d'organisme d'appartenance des (co)-animateurs des GT de notre panel de territoires, nous pouvons rapprocher des organismes à chacune des 8 thématiques identifiées. Dit autrement, nous constatons que chaque GT comprend des structures et des acteurs thématiques positionnés historiquement sur chacun des secteurs. S'observent donc des formes de **spécialisation** sinon de **cloisonnements sectoriels** au sein des GT régionaux.

Dans la thématique de l'accès aux droits et de la lutte contre le non-recours, les membres des organismes paritaires et de la protection sociale et de l'emploi sont les plus représentés.

La thématique sur l'enfance-jeunesse attire des acteurs des services déconcentrés et des organismes paritaires et de la protection sociale et de l'emploi, puis des collectivités territoriales et des EPCI et des acteurs de la formation, de la recherche et de l'expertise mais aucun ne fait partie du secteur socio-économique ou est concerné par la pauvreté.

La thématique du logement et de l'hébergement comprend plutôt des (co)-animateurs des services déconcentrés, puis d'associations et de collectivités territoriales pendant que le thème des maraudes et de l'aide alimentaire attire des acteurs de structures étatiques. Les organismes

représentés au sein de la thématique insertion-formation-emploi et mobilité sont plus équilibrés, probablement parce que cette thématique amène à mobiliser des compétences diversifiées. Dans la 6^{ème} thématique relative à la santé se trouvent plutôt des membres de services déconcentrés et d'organismes de la protection sociale et de l'emploi. Dans la thématique sur la formation et du travail social, les (co)-animateurs sont plutôt des membres de collectivités territoriales et des acteurs de la formation, de la recherche et de l'expertise. Enfin, la thématique consacrée à la participation des personnes concernées attire plutôt des acteurs associatifs et quelques personnes en situation de pauvreté.

Malgré cette spécialisation sectorielle des animateurs des GT, différentes formes de controverses cognitives ont accompagné le fonctionnement de ces groupes. En premier lieu, des **conceptions politiques** différentes de la pauvreté sont observées entre les participants, chacun cherchant à faire entendre son point de vue, afin d'obtenir une légitimité institutionnelle en rapport avec la Stratégie pauvreté mais aussi des financements. Des phénomènes de confiance / défiance et / ou de méfiance, voire de rivalité entre les acteurs traversent les discours tenus au sein des GT : certaines associations sont en désaccord, les collectivités territoriales apparaissent en retrait, pendant que les personnes concernées cherchent à s'imposer pour exposer leur point de vue.

« On a une gestion politique des GT, au sein desquels chaque acteur a sa propre vision » (association).

« Des jeux d'acteurs rendent parfois les choses difficiles dans les GT, entre les CD travaillant sur les conventions et les associations sentant l'aubaine financière » (Département).

« Les GT constituent des lieux de plaidoyer pour les associations, mais les institutions s'y investissent peu et sont rétractiles à ces plaidoyers » (Département).

« Il y a des différends entre les associations animant le CRPA [Conseil régional des personnes accueillies et accompagnées] et les animateurs du GT 14 » (Commissaire).

En second lieu, les participants inscrits dans les GT régionaux ne partagent pas les mêmes **méthodes de travail** : les acteurs sociaux sont décrits comme étant plus dans l'échange et la recherche des processus menant à la pauvreté, alors que les entreprises et les services déconcentrés de l'État sont qualifiés de plus pro-actifs, et que d'autres encore, comme les acteurs du monde socio-économique et / ou les personnes concernées seraient à la recherche d'actions concrètes pouvant être mises en place pour répondre à leurs besoins et améliorer leur situations financière, administrative et en termes de conditions d'existence.

« Dans le GT 14, la Fédération des centres sociaux de X. et un chef d'entreprise ne s'accordent pas sur les méthodes de travail en matière de participation des personnes concernées. La première travaille sur des récits de vie alors que le second veut ouvrir des espaces de dialogue pour rendre le pouvoir d'agir aux habitants » (secteur socio-économique).

« Je suis revenue très frustrée de mes premières participations au GT. J'aurais aimé passer plus vite à la mise en place d'actions concrètes de lutte contre la pauvreté » (secteur socio-économique).

« J'entends souvent des phrases du type "on devrait" dans les réunions des GT : "ben faites-le alors !" » (personne concernée).

En troisième lieu, plusieurs acteurs considèrent que l'Etat leur demande d'outrepasser leur rôle en participant à ces GT. Des oppositions sont visibles entre la position nationale et celle d'une partie des collectivités départementales au sein des GT. Les secondes pensent parfois que leur participation aux GT ne s'inscrit pas dans leurs rôles et missions. De la même manière, certaines associations refusent de **se substituer** à des compétences qu'elles considèrent comme relevant du régalien et voient dans ces GT des formes d'instrumentalisation des associations.

« Nous avons demandé à l'État local de se débrouiller avec les GT. Les Départements n'ayant, eux, rien demandé et n'ayant pas été concertés sur ces GT au préalable » (Département).

« Je n'ai pas participé à la rédaction de la feuille de route du GT au sein duquel j'étais inscrit, car ce n'est pas aux opérateurs de terrain mais à l'État de produire ces constats : si l'État s'engageait vraiment dans un recensement régulier, quantitatif et qualitatif, du nombre de sans-abri, on irait mieux ! » (association).

« Nous avons eu le sentiment que les GT servaient à nous occuper pendant que l'État continuait son travail ailleurs sans nous consulter et sans qu'aucune action concrète émanant des GT ne soit reprise » (association).

Enfin, sans l'intervention des Départements, les (co)-animateurs des GT régionaux **se sont parfois trouvés démunis** pour envisager le déploiement d'actions territoriales concrètes.

« C'est complexe d'animer un GT dont de nombreuses compétences sont à la main des Départements sans que ces derniers ne soient présents » (association).

L'effritement progressif des GT régionaux et leur devenir

Au fil des entretiens, deux éléments reviennent dans les propos des enquêtés : d'une part, l'**effritement progressif** des GT régionaux en lien avec le travail de longue haleine que ces derniers demandent aux acteurs, le départ d'une partie des (co)-animateurs et des participants et des difficultés à utiliser l'espace collaboratif de la Stratégie pauvreté, puis la crise sanitaire ; et d'autre part, le **devenir et la pérennisation** de ces GT.

Il est ainsi notamment question de la déperdition des participants observée au sein des GT au cours du temps. En effet, de manière générale, le nombre d'acteurs présents dans ces derniers a diminué depuis leur lancement et les participants de ces espaces de travail ont ou sont en train de changer. Au cours des entretiens, nous avons souvent entendu que la dynamique des GT s'était **amoindrie**.

« Le GT que j'animais comprenait environ 60 personnes inscrites officiellement, mais dès la première rencontre en présentiel, seules 30 à 40 personnes étaient effectivement présentes » (co-animatrice de GT). « Les GT se sont dégonflés très vite ; la chose s'est complètement effritée ! » (organisme de protection sociale et d'emploi). « Cette dynamique est retombée » (Commissaire).

L'effritement des GT a également été accru par la **crise sanitaire**. L'absence de rencontres en présentiel a contribué à éloigner, au moins physiquement, les acteurs inscrits dans les groupes. La pandémie a freiné la dynamique de ces espaces de travail de manière générale, et en particulier avec les publics en situation de pauvreté.

« En 2020, la crise sanitaire a tout mis à l'arrêt » (Département).

« Depuis le Covid, c'est plus compliqué ! Il y a eu un essoufflement des GT. La dernière réunion n'était pas très satisfaisante : ils n'étaient que 4 ou 5 derrière leur écran. Le distanciel a cassé ce qu'ils avaient mis progressivement en place » (État local).

« Du fait de la crise sanitaire, il n'y a plus ou très peu de participation des personnes concernées aujourd'hui » (association).

Toutefois, même si la majorité des GT ont cessé de fonctionner ou ont fonctionné en marche lente depuis le deuxième trimestre de l'année 2020, la pandémie a aussi pu être à l'origine **d'enclenchement et / ou de renforcement de dynamiques** existantes au sein de ces derniers, ou bien d'élargissement de leur champ d'intervention.

« Les GT ont enclenché une dynamique de réflexion collective qui a même pu être renforcée par l'utilisation des outils numériques » (Département).

« Le GT 5 sur l'alimentation a élargi son spectre d'intervention suite à la crise sanitaire, pour s'intéresser à l'aide alimentaire en général. Il a aussi un peu évolué dans sa composition, pour accueillir quelques membres intermédiaires, qui distribuent de l'aide alimentaire » (association).

Pour autant, la question du devenir de ces GT reste au cœur des interrogations d'une partie de nos interlocuteurs. Or, ils insistent sur la nécessité d'installer une **dynamique de long terme**. Ils mettent non seulement en avant la temporalité nécessaire à la rédaction de feuilles de route mais aussi le travail pédagogique à conduire auprès des personnes concernées pour les amener à s'inscrire dans ces GT et pour les faire s'y exprimer et aussi auprès des professionnels du social.

« Les GT ont abouti à peu d'éléments concrets car il faut une dynamique plus installée, de long terme, que la temporalité de la SNPLP ne permet pas » (association).

« La participation aux GT des institutionnels comme des personnes concernées prend du temps : elle doit s'inscrire dans un temps long et se faire en présentiel » (association).

De l'ouverture à la coopération

Les GT régionaux font l'objet de **quatre types d'usages** : ils permettent aux acteurs de se rencontrer, de découvrir les missions de chacun, de favoriser des réflexions transversales et de s'inscrire dans des formes de co-production.

Les GT constituent des **espaces de rencontre**. Ils permettent aux acteurs venant d'horizons variés (services de l'État, DIRECCTE, DDCS, ARS, Rectorat, élus des collectivités régionales, départementales, métropolitaines, représentants d'agglomérations, Maires, EPCI, chambres consulaires, opérateurs de terrain, CAF, Pôle Emploi, Mutualité sociale agricole (MSA), Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), bailleurs sociaux, ATD-Quart Monde, Secours catholique, Croix-Rouge, SPF, Restaurants du Cœur, missions locales, CCAS, école de la deuxième chance, structures de l'IAE, représentants des CRPA, BRSA, personnes en situation de pauvreté, etc.) de se retrouver dans un même lieu. Ils favorisent la participation d'un grand

nombre de parties prenantes de la prévention et de la lutte contre la pauvreté d'une part, et le développement de réseaux locaux d'action publique sur ce sujet d'autre part.

« Les GT permettent de mettre tout le monde autour de la table (décideurs, financeurs, opérateurs) » (Commissaire).

« Les GT favorisent la rencontre de structures venant de différents environnements : c'est extrêmement enrichissant ! » (secteur socio-économique).

« Un des intérêts des GT est de rapprocher les gens les uns des autres et d'écouter tout le monde afin de ne pas exclure des gens de la société » (personne concernée).

Les GT sont des espaces de découvertes, d'échanges, d'expression. En tant qu'expérience de l'**altérité**, ils sont particulièrement appréciés par une partie des associatifs et des personnes concernées, dans la mesure où ils leur ont permis de porter la parole des plus fragiles, de les laisser s'exprimer, de se sentir écoutés et de lutter contre les préjugés en rapport avec la pauvreté. Ces espaces de travail ont également offert la possibilité aux participants de mieux comprendre les publics accueillis par chaque institution ainsi que les missions, les points de vue et les possibilités d'action de chacun, et par là même de relativiser les a priori de chaque organisme les uns envers les autres, de manière à élargir leur regard.

« Dans le cadre de ma participation au GT, j'ai eu l'impression d'exister et de ne pas tout laisser au politique et aux professionnels de décider pour nous. Ils ont la légitimité d'être élus mais, eux, voient les choses sous un autre plan. On n'a pas non plus les mêmes impératifs » (personne concernée).

« Les GT ont permis aux acteurs de parler le même langage, de comprendre les missions, les priorités et les leviers d'action de chaque partenaire, afin d'identifier des solutions possibles pour lutter contre la pauvreté (organisme de la protection sociale et de l'emploi).

« Les GT ont été à l'origine de phénomènes d'écoute attentive entre les acteurs » (association).

D'un côté, les GT constituent des lieux d'**identification des problèmes** rencontrés par une ou plusieurs structures intervenant auprès de publics identiques et confrontées au même mille-feuille administratif. D'un autre côté, ils permettent de **repérer les difficultés** des usagers et des bénéficiaires en termes de ruptures de droits dans les parcours d'aide et de vie ou en matière de motifs de non-recours ou de renoncement (aux aides, aux soins, etc.).

« L'intérêt des GT est d'identifier les difficultés rencontrées par d'autres structures avec certains publics » (association).

« Ces GT créent une communauté d'acteurs divers et variés [...]. Même si ce n'est pas la grande révolution, on a franchi un pas, on se parle librement sur des sujets d'intérêt commun [...]; cette dynamique de réflexion collective au moins existe » (Département).

Les GT favorisent le déploiement de **réflexions transversales**. Ils peuvent être considérés comme des espaces d'innovation, notamment en termes de construction d'outils communs de travail (rédaction de feuilles de route, partage de systèmes informatisés...), mais aussi d'actions territorialisées.

Ces réunions offrent la possibilité de faire émerger des propositions et des plans d'action communs et intersectoriels de lutte contre la pauvreté liés à la prise en charge sanitaire des

publics sans abri, de repérer des supports d'activités pour des entreprises d'insertion par l'activité économique et d'accompagner leur transition, de mettre en dynamique des réseaux locaux d'action publique et d'orienter les thèmes des appels à projets.

Enfin, les GT offrent la possibilité de **tester diverses initiatives considérées** comme plus ou moins innovantes par les participants et pouvant être mises en place et essaimées dans d'autres territoires, comme des actions d'aller-vers et d'accompagnement en lien avec la ruralité, des cartographies de lieux d'accueil PCB, des actions sur la PMI, sur les maisons d'assistantes maternelles (MAM), etc. Ils ont aussi pu déboucher sur la conduite d'études sur l'aide alimentaire ou les problèmes d'hébergement et de logement.

« Les GT permettent de faire remonter, soutenir et faire essaimer des idées » (Commissaire).

« Le GT a permis d'échanger sur des choses assez innovantes mises en place, tels qu'un projet consistant à créer du lien intergénérationnel ou une expérimentation de collectif d'associations sous l'égide du Secours populaire » (secteur socio-économique).

« Dans le GT 4, des études sur l'habitat indigne, la précarité énergétique et la prévention des expulsions du logement ont été conduites » (association).

Les GT représentent des espaces de co-production et de coopération pouvant favoriser la mise en place d'une stratégie régionale de lutte contre la pauvreté. Ils favorisent pour partie les décroissements sectoriels mais, surtout, ils **transcendent les frontières** territoriales. En effet, dans ces GT, les participants travaillent ensemble. Ils mettent en cohérence leurs interventions respectives pour gagner en efficacité, tendant ainsi à accroître les formes de confiance interpersonnelle. En outre, un des objectifs de ces GT était de produire une gouvernance régionale et budgétaire.

« Au sein des GT, on a senti une acculturation et une façon de travailler très différente, avec des remontées du terrain, se mettre en place. Les feuilles de route et les intérêts de chacun ont été croisés. Un dialogue s'est instauré entre les différents partenaires afin que naisse un consensus commun sur les actions à mener. En cela, les GT ont représenté des espaces favorisant les sorties de sa propre posture institutionnelle, via les échanges » (association).

L'hétérogénéité des GT et les difficultés d'articulation multiniveaux de ces derniers

Les GT régionaux ne sont pas exempts de fragilités : l'une des premières identifiées est leur **fonctionnement plus ou moins stabilisé** selon les régions.

« L'animation régionale des GT a été très imparfaite et hétérogène » (État central).

Le second point à relever est un manque, voire une faible mise en synergie et l'**absence de transversalité** entre les différents groupes. En effet, tour à tour, nos interlocuteurs parlent de GT « thématiques », « cloisonnés », « trop nombreux », « redondants » ou de « logiques de silos » en lien avec ceux-ci. En outre, certains thèmes, comme celui de la culture, n'apparaissent pas dans les GT. Pourtant, l'ANSA a cherché à produire des liens entre les divers GT, et dans certaines régions le décroissement entre ces derniers a été recherché.

« La limite principale de la SNPLP est le silotage des acteurs. Aussi longtemps qu'on fera des GT thématiques et pas transversaux, on continuera à avoir des réponses d'experts. Or, les GT doivent permettre de produire de l'intelligence collective » (secteur socio-économique).

« Les GT ont traité des thématiques en décloisonnement et réuni les acteurs concernés pour travailler ensemble au bénéfice des publics » (association).

« On essaye de créer de la transversalité entre les GT mais cela dépend de la volonté des personnes » (Département).

Nous observons aussi la **situation hétérogène** des différents GT à la fois entre les régions mais aussi au sein d'une même région. Différentes explications sont avancées pour l'expliquer : d'abord, la taille et les caractéristiques de la région concernée ; puis, les types d'acteurs (co)-animant, participant et / ou étant impliqués dans ces GT ; et enfin des difficultés, pour les participants, à comprendre ce que l'État attendait d'eux.

En premier lieu, le portage de ces GT apparaît plus complexe dans les **régions de grande taille** aux caractéristiques hétérogènes.

« C'est lourd de faire travailler 13 départements dans des GT. Celui sur les maraudes et les squats n'a pas fonctionné, il n'a pas de sens dans la région, car les acteurs n'ont pas tous les mêmes problématiques. Le GT sur la garantie d'activité s'est, quant à lui, réuni plusieurs fois et a avancé, mais avec cette difficulté d'une grande région : Que peut-on faire ensemble ? Quelle est la plus-value ? Que cherche-t-on ? » (Département).

En second lieu, la participation des acteurs semble avoir été plus importante dans les GT 1 « Offre d'accueil du jeune enfant », 2 « Formation petite enfance » et 3 « Parentalité et centres sociaux », plutôt (co)-animés par des acteurs d'**organismes paritaires et de la protection sociale et de l'emploi** ; ces acteurs ayant vu une possibilité d'investir le niveau régional.

Dans un territoire de notre panel, « seuls deux GT fonctionnent : un sur la petite enfance, porté par les CAF [...], et un sur l'animation locale et la vie sociale, autour des centres sociaux et des espaces de vie sociale, aussi porté par les CAF » (organisme de protection sociale et d'emploi). Ces propos sont confirmés par le CLP, qui ajoute que les CAF ont investi le niveau régional.

Dans une autre région, la situation des GT est hétérogène : certains fonctionnent mieux que d'autres, comme le GT 1 « Offre d'accueil du jeune enfant », le GT 9 « Sortants de l'ASE » missionné par la Commissaire pour mener un travail concret sur cette thématique, et le GT 2 « Formation petite enfance » financé par cette dernière pour effectuer une étude (Commissaire).

À l'inverse, les GT 5 « Alimentation », 7 « Réussite scolaire » et 14 « Participation », ainsi que ceux nécessitant la présence des conseils départementaux, ont rencontré des difficultés pour se déployer : leur niveau de fonctionnement a varié selon le temps et la diversité des acteurs y étant représentés. Tout d'abord, les (co)-animateurs des GT ont travaillé à **titre bénévole**. L'absence de rémunération pour (co)-animer ou être présents aux réunions de travail régionales revient régulièrement dans les propos des personnes rencontrées au niveau national et territorial.

« Les GT étaient évidemment une façon d'embarquer des acteurs "bénévolants" » (État central).

« Quand on anime un GT, c'est en plus de son travail ordinaire. On n'a pas de décharge, on n'a rien en complément qui nous permet de le mener » (État local).

« Les bénévoles d'associations n'ont pas toujours le temps de se rendre aux réunions des GT »
(association).

En troisième lieu, la **composition** des GT varie : les membres des conseils départementaux et les personnes concernées par la pauvreté sont peu nombreux, voire absents, de ces espaces de travail, et ce alors même que l'un des objectifs de la Stratégie était d'intégrer 50 % de personnes concernées dans ces derniers. Ainsi, le « choc de participation » prôné par la Stratégie pauvreté n'a pas été à la hauteur des espérances. En outre, dans les GT, tous les types de personnes concernées par la pauvreté ne sont pas représentés. De par l'absence ou le manque de certains participants, certains GT ont éprouvé plus de difficultés que d'autres à débiter un travail sur l'élaboration de feuilles de route.

« L'objectif de 50 % [de personnes concernées] est illusoire » (association).

« Toutes les catégories de personnes en situation de pauvreté ne sont pas représentées dans les GT. Les GT sur des questions médicales sont plus ouverts que les autres à leur participation »
(personne concernée).

« L'implication limitée de certains dans les GT, notamment des CD, ralentit le déploiement des feuilles de route » (Commissaire).

« Le GT sur l'alimentation a eu du mal à démarrer car les communautés de communes et l'Éducation nationale s'y sont peu impliquées » (association).

Le fonctionnement des GT met également en exergue des questionnements sur l'**échelon territorial retenu** pour animer ces espaces de travail et dévoile les difficultés des participants, notamment des membres des conseils départementaux, à comprendre la démarche régionale enclenchée avant, puis suite à l'arrivée des Commissaires. En effet, le déploiement des GT régionaux nécessite d'enclencher une approche plus macro que celle, micro, développée par les Départements. Dès lors, la plupart de ces derniers n'ont pas vu l'intérêt de construire des GT au niveau régional. En outre, différentes thématiques des GT, comme celles de l'ASE ou de l'insertion, relèvent des compétences départementales. Enfin, les interrogations portant sur l'échelle d'animation territoriale de ces GT ont été renforcées par le fait que ceux-ci ont été télescopés par d'autres événements : par le décalage des agendas entre le déploiement des GT nationaux et des GT régionaux, par l'arrivée tardive des Commissaires en région, par l'enclenchement des contractualisations État / Département et par les difficultés d'appropriation de l'espace numérique de travail de la Stratégie pauvreté :

« L'échelon régional des GT n'est pas adapté car la vraie coordination se fait au niveau départemental » (Département).

« Au début, dans les GT, les acteurs avaient du mal à s'y retrouver et à comprendre la démarche régionale sans présence des Commissaires. Les GT n'ont pas bien fonctionné car c'est difficile pour des acteurs départementaux de se positionner à l'échelle régionale » (Département).

« Les (co)-animateurs des GT se sont sentis un peu dupés en voyant le caractère prioritaire des actions, bien financées, des CALPAE et de travaux nationaux » (association).

Le fonctionnement « mitigé » des GT régionaux s'explique aussi par un manque de précisions sur le **calendrier, les contours et le périmètre d'action** de ces espaces de travail. Dans un premier

temps, seuls, sans la présence et les indications des Commissaires, les (co)-animateurs et les participants ont éprouvé des difficultés à comprendre ce que l'État attendait d'eux et ce qui se jouait autour des GT par rapport aux autres démarches de déploiement de la SNPLP. Ils ne savaient pas ce qu'ils devaient faire : échanger sur les missions de chacun et les difficultés rencontrées par chaque organisme ? Définir un langage et des outils communs entre les participants ? Produire des diagnostics sociaux et territoriaux ? Rédiger des feuilles de route ? Mettre en application des décisions prises par l'État central ? Produire des bilans ? Comment ? À l'aide de quelles données ? Nos interlocuteurs insistent sur le flou entourant la mise en place et le déploiement des GT, et par là même sur la faiblesse des actions déployées et la fragilité des résultats obtenus dans ce cadre.

« La mise en place des GT a été compliquée et le reste encore. Jusqu'à mi 2019, les membres étaient dans le flou. Ils ne savaient pas trop ce sur quoi ils pouvaient agir, ce qu'ils pouvaient faire » (association).

« Une partie du capotage des GT repose sur : 1/ une confusion avec les chantiers nationaux, 2/ une confusion avec la contractualisation, les gens ne comprenant pourquoi on contractualisait avec les Départements et on faisait des groupes régionaux, d'autant que ce n'était pas totalement relié parce qu'on expliquait qu'il y avait un an de décalage, 3/ des difficultés de compréhension en rapport avec l'espace numérique de la SNPLP » (État central).

▪ Les acteurs associatifs comme interlocuteurs et opérateurs

Qu'elles soient opératrices des politiques sociales ou médiatrices des problématiques sociales, les **associations** jouent un rôle crucial dans la lutte contre la pauvreté (Guibert (de), Janvier 2019 – Lafore, 2010). Historiquement, dans le sillage des solidarités familiales, communautaires et électives, les phénomènes de pauvreté, d'indigence, de marginalité ont été très largement pris en charge par des structures associatives d'inspiration confessionnelle, philanthropique ou laïque. À cet égard, de nombreux services sociaux restent gérés par le secteur associatif en France (Cottin-Marx et al., 2017). D'où la volonté des concepteurs de la SNPLP de s'appuyer sur ces acteurs horizontaux dont on peut penser qu'ils sont à même de porter et susciter une perspective d'innovation sociale.

Entre tensions et contributions

Les associations ont **pris part** à la SNPLP de **plusieurs manières** : tout d'abord, en participant aux concertations préalables au lancement de la SNPLP ; puis en animant des GT régionaux dont les thématiques sont diverses et variées ; et enfin en apportant des visions différenciées sur la pauvreté et la perspective d'investissement social, tout en se montrant capables de travailler ensemble, voire de se rapprocher, notamment durant la crise sanitaire.

Comme nous l'avons vu, certaines associations, telles que la FAS, l'UNCCAS, le Collectif Alerte, le Collectif des associations unies, Emmaüs ou encore ATD-Quart Monde, ont participé aux **concertations** préalables à l'élaboration de la SNPLP. Elles ont joué un rôle dans sa conception, en lien avec les différents ministères, en alimentant la « boîte à idées » pour lutter contre la pauvreté d'une part, et en appuyant la candidature d'Olivier Noblecourt à la tête de la Délégation interministérielle d'autre part.

« L'État a reconnu le collectif Alerte et la FAS comme étant forces de proposition au niveau politique » (association).

« Les associations ont poussé le gouvernement, en début de mandat, pour mettre en place une politique sociale. Lors d'un déjeuner avec Emmanuel Macron et son entourage, le nom d'Olivier Noblecourt est sorti, car elles le connaissaient bien » (État central).

Néanmoins, contrairement à la place accordée aux aides sociales dans le précédent Plan pauvreté, l'annonce en septembre 2018 de la baisse des budgets consacrés, d'une part, aux APL et, d'autre part, aux contrats aidés, a été à l'origine de **tensions** entre l'État central et le secteur associatif.

« Le secteur associatif se sentait agressé par le fait qu'on lui ait coupé les emplois aidés et les aides sacrées, et parce qu'il n'était plus l'acteur central de définition des politiques pour les pauvres, comme sous le mandat de François Hollande. Comme il y avait un nouveau paradigme mais qu'il ne l'avait pas endossé et porté, il se sentait dépossédé » (chercheur).

Malgré ces tensions et de manière générale, les interlocuteurs associatifs sollicités indiquent animer ou être **engagés** dans une ou plusieurs thématiques des GT régionaux de la SNPLP et contribuer ainsi à la remontée de réflexions issues de ces derniers. En particulier, ils déclarent s'investir dans les GT portant sur l'insertion, l'hébergement et le logement, l'aide alimentaire et la participation des personnes concernées.

S'agissant de **l'insertion**, l'accompagnement des publics considérés comme éloignés de l'emploi, des demandeurs d'emploi et des personnes âgées est au centre des réflexions.

« Le secteur de la pauvreté et de l'insertion est un champ a priori très dominé par les associations » (chercheur).

« Une association soutient les demandeurs d'emploi et les personnes âgées dans l'utilisation des outils numériques afin de favoriser l'effectuation de leurs démarches dématérialisées, et par là même leur insertion sociale et professionnelle. Elle soutient aussi les personnes qui souhaitent créer leur entreprise » (personne concernée).

Concernant le domaine de **l'hébergement et du logement**, la participation des associations à la Stratégie pauvreté vise plutôt à repérer les problèmes en la matière à l'aide d'études sur le logement très social, la précarité énergétique, l'habitat indigne, les mal-logés, les sans-abris, etc., et à faire participer ces publics aux GT.

« La Fédération participe à l'élaboration des politiques publiques sur le social et le logement en étant dans diverses commissions locales et en étant représentée au niveau des strates nationales, régionales, départementales et (inter)-communales. Au sein des GT régionaux, elle a pour enjeu

de faire participer des mal-logés à la SNPLP et de faire remonter leurs paroles au niveau national (dans des réunions, dans les médias publics, à l'aide d'études) » (association).

L'aide alimentaire est également une préoccupation forte des acteurs associatifs car, d'après certains, elle « constitue une porte d'entrée vers d'autres besoins des usagers en termes d'accès aux droits, à la culture, aux loisirs, aux soins, etc. » (association).

Enfin, l'engagement des acteurs associatifs se concentre également sur le thème de **la participation** des personnes en situation de pauvreté, c'est-à-dire sur le « choc de participation » souhaité et prôné par la SNPLP. À ce titre, les associations ont conduit des missions auprès du GT 14 « Participation ». Certaines ont été rémunérées pour organiser et amplifier cette participation. Toutefois, comme on l'a vu, les réalisations demeurent très hétérogènes. Il n'a pas été aisé d'identifier des personnes faisant l'expérience de cette situation et souhaitant s'investir, sur un temps long, dans des réflexions portant sur l'élaboration des politiques publiques les concernant.

« Notre association participe à une mission auprès du GT 14. Elle regroupe, de manière hebdomadaire, les membres de ce GT » (association).

« La FAS est financée pour organiser la participation des personnes concernées aux réunions et aux GT » (Commissaire).

« Il est difficile de mobiliser et d'intégrer des personnes en précarité au sein des GT, y compris dans celui consacré à la participation » (association).

« Si toutes les associations n'ont pas eu un rôle de représentation des personnes concernées, il existe dans une partie d'entre elles des Conseils de la vie sociale [CVS] où se trouvent des représentants d'usagers, de la direction et des travailleurs sociaux » (association).

Entre divergence cognitive et convergence stratégique

Fondamentalement, les associations ne partagent pas les mêmes **conceptions politiques** de la pauvreté, de la perspective d'investissement social et, plus largement, des enjeux sociaux prioritaires. Ces visions différenciées contribuent autant à la richesse qu'à l'émiettement du tissu associatif.

« La pelS "passait" auprès des associations familiales, tant que ce n'était pas formulé en termes de droit de l'enfant [...], [alors qu'au] séminaire sur l'investissement social, les associations, telles qu'ATD-Quart Monde et le Secours populaire, étaient à fond » (chercheur).

Certaines associations sont nées de courants religieux, d'autres de courants issus de l'éducation populaire, et d'autres encore d'initiatives bénévoles locales, parfois régionales. Cette diversité et cette richesse associative constitue un atout mais contribue aussi à l'émiettement des actions (association).

Ces conceptions diverses expliquent aussi l'importance du rôle des **fédérations associatives** dans l'élaboration du cadre de la SNPLP. En effet, les fédérations relient les associations entre elles, bien que les intérêts des uns et des autres soient parfois très cloisonnés. Ainsi, les propos recueillis témoignent de l'occasion qu'a constituée la SNPLP (et, en son sein, les GT en particulier) de porter certains enjeux à l'échelle nationale et de faire du lien avec divers acteurs administratifs et

politiques, même si les acteurs associatifs pointent dans le même temps les limites de l'exercice et le manque de moyens associés.

« Notre fédération a été partie prenante de la SNPLP pour apporter un regard critique et constructif au gouvernement, en particulier sur la place de l'hébergement d'urgence et sur le logement » (association).

« Il faut prendre part à la Stratégie et jouer le jeu même s'il y a des questions qui fâchent, telles que la faiblesse des moyens mis dans l'hébergement d'urgence alors que l'État dispose de moyens pour agir sur ces situations » (association).

Pour autant, la pandémie a aussi été à l'origine de **formes de consensus** entre les acteurs associatifs et / ou de renforcement, voire d'apparition, de leur place au sein des **réseaux locaux** d'action publique de lutte contre la pauvreté, et ce pour différentes raisons. Tout d'abord, avec la fermeture de nombreux services, les acteurs associatifs se sont retrouvés en première ligne auprès des publics, notamment en matière d'aide alimentaire ; ensuite, la pandémie a permis d'identifier des personnes qui n'étaient pas en situation de pauvreté monétaire avant la crise mais qui ont fait l'expérience de cette situation durant celle-ci ; enfin, au cours des confinements, des acteurs associatifs et du secteur socio-économique ont mis en place, de manière coordonnée, des actions de lutte contre la pauvreté.

« Les relations entre les jeunes et les associations se sont intensifiées avec la pandémie, puisqu'elles ont permis de garder un lien avec les familles en difficultés » (État local).

« Ce sont les associations qui ont pris le relai de l'État durant la pandémie et qui ont trouvé des réponses » (secteur socio-économique).

« La massification de la pauvreté et la crise COVID font qu'aucune URIOPSS [Union régionale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux] ne peut se sentir aujourd'hui insensible à la montée de la précarité, parce qu'au-delà des plus pauvres et des mal-logés, il y a maintenant davantage de publics qui ont basculé dans la pauvreté » (association).

Entre opportunités régionales et ambiguïtés départementales

Le déploiement de la SNPLP vise à **co-construire** des politiques publiques dites de lutte contre la pauvreté avec un ensemble d'acteurs administratifs, politiques et sociaux : préfetures, Commissaires, services déconcentrés de l'État, organismes de l'emploi et de la protection sociale, acteurs du secteur socio-économique et des entreprises, acteurs associatifs, personnes concernées par la pauvreté, etc. Cette co-construction est un véritable défi dans la mesure où elle se met en œuvre à des échelles peu pratiquées par les associations et de restructuration de l'État local.

En effet, selon une observation menée auprès des Commissaires en présence de la DIPLP, la co-construction des politiques publiques de lutte contre la pauvreté avec les associations n'est pas forcément dans l'ADN des services de l'État, et les associations ne sont pas nécessairement structurées au niveau départemental pour assurer cette mission. De plus, la réforme de l'OTE va encore complexifier les relations avec les associations, le temps de la montée en charge des

DREETS, d'où la nécessité d'assurer un suivi partagé avec celles de la Stratégie pauvreté au niveau régional.

De manière générale, les Commissaires renforcent les **synergies** et le travail partenarial entre les associations à l'échelon régional, bien que certaines, telles que la FAS, indiquent être déstabilisées par l'approche régionalisée de la SNPLP.

« La territorialisation de la SNPLP a été à double tranchant pour le réseau de la FAS : le fait que tout se passe au niveau régional a limité la force de frappe dont elle dispose au niveau national pour porter ses plaidoyers face aux pouvoirs publics » (association).

Les Commissaires entretiennent aussi des **contacts réguliers directs** avec les acteurs du monde associatif. Ils les mettent en relation les uns avec les autres, notamment par l'organisation de rencontres et de séminaires avec et entre eux. En cela, ils tiennent un rôle d'ensemblier auprès des acteurs de prévention et de lutte contre la pauvreté.

« Pour la société civile, le Commissaire représente une interface utile. Il est un intermédiaire entre les associations » (Commissaire).

« Le Commissaire peut favoriser les échanges entre les associations et Pôle Emploi » (organisme de protection sociale et de l'emploi).

Nous avons ainsi eu l'occasion de mener deux observations de réunions organisées et animées par un Commissaire : une première, en mai 2021, réunissant les (co)-animateurs des 14 GT régionaux bretons, et une seconde, en juillet 2021, dans le cadre d'une conférence régionale des Hauts-de-France des acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté.

Les Commissaires soutiennent également le travail des associations en les incitant à répondre à des **appels à projets nationaux ou régionaux**, à des appels à manifestation d'intérêt, ou en débloquant des financements pour favoriser le déploiement d'initiatives territorialisées. En effet, le manque de moyens ou l'absence de visibilité sur les financements pouvant être obtenus voire pérennisés pour mettre en place des actions de lutte contre la pauvreté freine une partie des associatifs pour répondre à ces appels. Or, le fait que la Stratégie pauvreté soit portée par les Commissaires au niveau régional constitue une opportunité pour les associations ne disposant pas toujours de moyens pour porter des activités, financer des actions ou répondre à l'évolution des problématiques sociales, sanitaires, économiques et d'insertion des publics qu'elles accueillent, car ils les aident à coordonner leurs actions et à répondre aux appels à projets à plusieurs.

« Les opérateurs associatifs ont plutôt été dans la Stratégie pauvreté sur le volet régional, comme il y a eu pas mal d'appels à projets lancés par le Commissaire » (Département).

« Je souhaiterais faire émerger une ingénierie plus importante des acteurs associatifs en capacité de capter des financements plus structurants comme les fonds européens et recherche » (Commissaire, audition au CNE).

Dans les propos recueillis, les relations entre les **associations** et les **collectivités territoriales**, notamment départementales, sont moins soulignées que celles ayant lieu entre les associations et les Commissaires.

Les associations se sont senties marginalisées aux différentes étapes de la contractualisation (élaboration et signature des conventions, négociation des avenants, etc.). Aux dires des acteurs, la dynamique de co-construction qui avait prévalu à l'échelon national n'a pas été reproduite localement. Les associations n'ont été associées ni à l'élaboration ni au suivi des actions contractualisées, qui « sont restées largement le monopole des départements et des services de l'État » (IGAS, 2021, pp. 28 et 29).

D'une part, les acteurs associatifs indiquent ne **pas avoir été informés** du fait qu'ils pouvaient prendre part aux conventions de contractualisation État / Département, et d'autre part, **peu** d'entre eux ont **été parties prenantes** ou partenaires de ces conventions, probablement parce que les conseils départementaux ne souhaitent pas voir l'exercice de leurs compétences remises en question ou questionnées par les associations.

La plupart des interlocuteurs associatifs que nous avons rencontrés déclarent simplement avoir eu connaissance de la mise en place des CALPAE passées entre l'État et les Départements, les Métropoles et les Régions, mais n'être ni partenaires de ces conventions, ni parties prenantes des mesures déployées par les conseils départementaux dans ces contrats. En effet, si la participation des associations à la conception et à la mise en œuvre de la déclinaison territoriale de la Stratégie pauvreté est essentielle, leur implication dans le processus de contractualisation, déjà très complexe, est en revanche plus compliquée à calibrer.

« Je n'ai pas sollicité les associations sur la préparation et le suivi de la contractualisation car il pourrait être mal perçu, de la part des collectivités, qu'elles aient un quasi "droit de regard" sur la manière dont elles exercent leurs compétences » (Commissaire, observation, 2021).

Ce contexte n'empêche pas certaines associations d'interpeller et de travailler parfois sur des dispositifs innovants en lien direct avec les **Départements**.

« Notre Fondation expérimente, innove et investit pour lutter contre la pauvreté, afin de favoriser l'essaimage auprès des Départements » (association).

« En travaillant sur l'accès au bénévolat des jeunes et des BRSA, le CD a vu un levier avec un cadre associatif et a conventionné avec les associations étant les plus investies » (Département). Dans la région de l'interlocuteur que nous venons de citer, nous constatons en effet que la Banque alimentaire est partenaire de la mesure socle 4 « Insertion des BRSA » de la convention État / Département.

Cependant, c'est sans doute avec les **Métropoles**⁸⁹, en proximité, que la possibilité de co-construction entre acteurs associatifs et acteurs politico-administratifs est la plus appréciée.

« C'est une grande idée d'impliquer le monde associatif à la SNPLP et j'espère que ça va continuer » (Métropole).

« De nombreuses actions menées dans le cadre de la Stratégie de la part de la Métropole ne sont pas conduites en régie directe mais grâce à des associations partenaires » (Métropole).

⁸⁹ Les 21 métropoles ont contractualisé dans le cadre de la SNPLP (voir infra).

▪ La mobilisation du monde socio-économique : un enjeu qui reste entier

Deux des engagements inscrits dans la SNPLP concernent les acteurs du monde socio-économique. Le premier vise à « Garantir un parcours de formation pour tous les jeunes » (DIPLP, 2018, p. 25) en instaurant l'obligation de formation jusqu'à l'âge de 18 ans pour tous et en mobilisant, de manière conjointe, les professionnels de l'éducation et de l'emploi, notamment à travers PACEA et la Garantie jeunes. Le second a pour objectif d'« Investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi » (Ibid., p. 31) et de favoriser « l'autonomie par le travail » (Ibid., p. 31) en conjuguant l'accès aux droits, l'accompagnement social et la formation et l'emploi. Ce deuxième engagement est porté par Pôle Emploi et des structures associatives, publiques et privées, en particulier par le secteur de l'insertion par l'activité économique et des dispositifs expérimentaux, tels que TAPAJ, TZCLD ou des entreprises qui développent la médiation active vers l'emploi. Ainsi, un des sujets de travail en rapport avec la Stratégie pauvreté concerne la place des entreprises de l'ESS, mais aussi hors du secteur de l'ESS, dans la lutte contre la pauvreté.

De manière générale, les acteurs du monde socio-économique rencontrés se disent **plutôt favorables** à la participation d'une diversité d'acteurs, notamment des entreprises, pour lutter contre la pauvreté. Ils partent du principe que des conférences des financeurs sont nécessaires pour assurer la cohérence des co-financements liés à la formation, l'insertion et l'emploi des jeunes, des demandeurs d'emploi et des BRSA, de manière à rendre efficace la mise en œuvre de la Stratégie pauvreté. À ce titre, dans certaines régions et dans certains départements de notre panel d'enquête, des initiatives sont déjà engagées. C'est notamment le cas dans les Hauts-de-France, où des coordinations d'acteurs du monde socio-économique se sont développées ; en Bretagne, où des projets ont été mis en œuvre dans le domaine de l'aide alimentaire, et en Occitanie, où certaines entreprises déploient des dispositifs de lutte contre la pauvreté, contre les discriminations et pour l'inclusion professionnelle. Certains de ces projets s'inscrivent dans le cadre de la **responsabilité sociétale des entreprises (RSE)** ou du statut d'entreprise à missions.

Dans les Hauts-de-France, « des acteurs du monde économique, social et des services de l'emploi se sont coordonnés pour recruter des personnes au sein d'une entreprise pharmaceutique d'un territoire très pauvre, en fort besoin de main-d'œuvre » (secteur socio-économique).

En Bretagne, plusieurs dirigeants d'industries agroalimentaires ont échangé ensemble pour favoriser l'implication de leurs entreprises en matière de don alimentaire : « ils trouvent malheureux et douloureux d'avoir des produits impossibles à vendre mais consommables et de ne pas leur trouver d'issue car ils ne savent pas à qui s'adresser. [...]. Ils ont intérêt à se préoccuper de ce sujet car, au-delà de la défiscalisation, c'est un moyen pour les entreprises de rayonner et de motiver les salariés à travailler pour elles » (secteur socio-économique).

En Occitanie, « le réseau des clubs d'entreprises FACE est un outil et un levier d'action très opérationnel, visant à mobiliser les entreprises sur des actions autour de l'insertion et de la lutte contre la précarité. Il parraine des personnes éloignées de l'emploi. Les entreprises des clubs FACE [...] répondent à des problématiques sociales et territoriales et à des problématiques d'entreprises qui cherchent des compétences » (secteur socio-économique).

Néanmoins, s'ils souscrivent au fait que la SNPLP permette la participation du secteur socio-économique pour prévenir et lutter contre la pauvreté, certains de nos interlocuteurs considèrent que des **progrès** sont **possibles** pour aller **rejoindre ces acteurs** et favoriser leur implication. D'aucuns regrettent un manque de transversalité sur cette question au sein des GT régionaux, qui restreindrait leur participation ; d'autres, tout en ayant commencé à déployer des actions, se demandent comment les renforcer.

« Les entreprises n'ont pas lu la SNPLP. Il faut donc porter le discours de la Stratégie en le vulgarisant » (secteur socio-économique).

« Les entreprises n'ont pas été oubliées dans la SNPLP mais elles sont rangées dans une case, celle du GT 15 sur "l'engagement des entreprises" » (secteur socio-économique).

De plus, les acteurs du monde socio-économique n'ont pas toujours le réflexe d'associer des **personnes concernées** ou éloignées de l'emploi, chômeurs de longue durée ou BRSA, à leurs réflexions. Pour autant, plusieurs d'entre eux envisagent de **développer des initiatives** ou des projets en rapport avec la prévention et la lutte contre la pauvreté.

« La CFDT a pris part à l'expérimentation "Territoires Zéro chômeurs de longue durée" et mène des réflexions sur l'expérimentation "Territoires zéro non-recours" aux droits. Elle souhaiterait faire un état des lieux sur la répartition des Maisons France services et des Points d'information médiation multiservices (PIMMS), qui accompagnent les personnes dans leurs démarches administratives et sur la qualité des services rendus. La CFDT aimerait aussi qu'un vrai accompagnement des publics, divers et variés, soit déployé, pas seulement pour ceux étant en situation de pauvreté, afin d'améliorer l'accès aux droits de tous [...]: si on pouvait trouver un petit bouton "stop galère", ce serait pas mal ! » (secteur socio-économique).

Enfin, nous constatons que la **pandémie** a donné de la visibilité à la **place des entreprises** dans la lutte contre la pauvreté.

Par exemple, en Bretagne, comme nous l'avons déjà vu, des réseaux locaux d'action publique se sont, d'une part, développés autour d'un protocole de collaboration régionale sur le don alimentaire. Celui-ci a regroupé la Préfecture de région, le conseil régional, quatre associations d'aides alimentaire et l'Association bretonne des entreprises agroalimentaires (ABEA). Suite à la mise en place de ce protocole, l'ABEA envisage d'autre part de créer des chantiers de réinsertion pour les personnes éloignées de l'emploi, afin de s'inscrire de manière durable au sein de la SNPLP.

▪ Le « choc de participation » : une ambition reconnue mais un objectif inatteignable

Le « choc de participation » prôné par la SNPLP vise à faire participer les personnes en situation de pauvreté à l'élaboration des politiques publiques qui les concernent. À ce titre, la Stratégie ambitionne d'intégrer **50 % de personnes concernées au sein de chaque GT** régional afin que celles-ci se sentent plus en confiance pour intervenir et prendre part aux débats. Il s'agit aussi de modifier le regard porté par les élus et les institutionnels sur la pauvreté, pour lutter contre les

préjugés en la matière, les inciter à se mobiliser dans des démarches pour lutter contre ce phénomène et changer leurs rapports aux personnes en situation de précarité, notamment à travers la transformation de leurs pratiques de travail.

« Si vous avez réellement, dans les réunions et dans la comitologie, des personnes en situation de pauvreté, vous changez tout. Le regard des techniciens et des élus sur la pauvreté est susceptible de changer. Ce n'est pas suffisant [...], mais si les personnes concernées sont à bord, vous changez totalement la relation [...] : face à de la vraie colère sociale, face à des vrais dysfonctionnements, face à des vrais récits de vie, ça fait bouger les gens » (État central).

« L'ambition initiale de la SNPLP sur la participation a bousculé les habitudes de travail et les acteurs [...]. Il s'agit d'une grande révolution. L'objectif de 50 % dans les GT est énorme, ambitieux et innovant car cela fait des années que l'on développe des politiques publiques sans demander leur avis [aux personnes concernées]. Cet objectif est nécessaire pour que la participation soit effective. Il permet d'éviter une participation alibi [...] : en effet, quand elles constituent la moitié des effectifs, elles ont plus la parole, se sentent plus en confiance et sont plus visibles. Elles font vraiment partie du groupe » (association).

Nombreux considèrent en effet que ce sont les personnes qui font l'expérience de la pauvreté qui sont les plus à **même de parler de leurs besoins**, de leurs problématiques et des difficultés qu'elles rencontrent au quotidien.

« La Stratégie pauvreté a donné un coup de booster sur la question de la participation des personnes concernées. On a tout à apprendre des personnes accompagnées et des conditions structurelles qui les ont menées à faire l'expérience de la pauvreté » (association).

« Associer les personnes concernées apporte beaucoup à l'appréciation que l'on peut porter sur les politiques que l'on met en œuvre, avec un regard brut de décoffrage » (Commissaire).

Du côté de celles et ceux qui choisissent de s'engager dans les instances de participation, les **motivations** peuvent varier : certaines souhaitent être entendues, reconnues, veulent porter la parole des personnes en situation de pauvreté et défendre les intérêts des plus démunis ; d'autres s'inscrivent davantage dans un processus de découverte ; d'autres encore semblent davantage vouloir suivre des formations.

« Je me suis investie dans les échanges portant sur le Plan départemental d'insertion (PDI) [du Département] pour pouvoir me faire entendre, me retrouver active au sein de la société, y compris à un petit niveau, afin de ne plus subir autant » (personne concernée).

« Je suis lancé dans l'aventure des groupes citoyens [ressources en insertion (GCRI)] [du Département] pour essayer de faire avancer les choses, en espérant qu'un jour ou l'autre ça bouge » (personne concernée).

« Ces situations [de pauvreté] ne devraient pas exister au siècle où on est ! Plus ça va, plus j'ai l'impression qu'on régresse, qu'on s'approche du XVIIème siècle. Plus on avance technologiquement, et plus il y a des gens qui restent sur le carreau [...], j'ai aussi intégré ces groupes afin d'aider les autres, d'intégrer une nouvelle aventure humaine et pour ne pas rester isolé » (personne concernée).

La participation des personnes concernées à la SNPLP a eu des **effets non négligeables** sur la prise en compte de la parole de ces individus et ménages, sur la mise en exergue de leurs besoins et,

par-delà, sur l'appréciation portée sur les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et leurs dysfonctionnements de la part des institutionnels.

Lors de nos entretiens avec les personnes concernées et avec les représentants associatifs, nous avons recueilli des témoignages indiquant que les participations aux réunions organisées dans le cadre de la SNPLP avaient entraîné le sentiment d'être davantage légitimes et reconnus. Au sein des GT, s'adresser aux élus et institutionnels a permis de prendre la parole et de mettre en avant les obstacles rencontrés dans l'accès aux droits (procédures numériques, complexité des formulaires...).

La participation des personnes en situation de pauvreté à la SNPLP et aux GT régionaux a aussi eu des effets sur le développement de réseaux locaux. En effet, les activités conduites par les personnes pauvres au sein des GT ont permis d'établir des collaborations entre divers acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. En cela, elles ont favorisé les **dynamiques intersectorielles** en la matière.

Toutefois, malgré ses vertus et le consensus qui se dégagait, sur le principe, pour faire participer des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration des politiques publiques les concernant, l'ambition affichée à une hauteur de 50 % n'a pas été atteinte, loin de là. Cet objectif apparaît peu réalisable aux yeux de nombreux acteurs. Notamment du fait de réticences et de questionnements sur l'institutionnalisation ou non des modalités de participation, sa mise en œuvre nationale semble bien s'être essoufflée. Cet **essoufflement** national a eu une incidence directe sur le déploiement de cette même participation à l'échelle régionale et dans les territoires.

« En théorie, le choc de participation était un vœu pieux très intéressant, mais très difficile à mettre en œuvre : c'est l'une des difficultés majeures qu'on a rencontrées dans la déclinaison de cette politique sur le territoire. Elle avait déjà été identifiée par les acteurs locaux lors de la Conférence nationale de février 2019 » (État local).

« L'intention est bonne, mais l'évolution a été très mauvaise quant à la mise en œuvre : les acteurs nationaux ne l'ont pas soutenue et ont vite baissé les bras, voyant qu'il ne se passait rien dans la majorité des régions, en raison des nombreux freins existants et des réticences de certains acteurs de terrain. Le décrochage au niveau national de l'objectif de participation a aussi impacté le niveau régional » (association).

En outre, les liens entre la SNPLP, la **politique de la ville** et les corps intermédiaires, notamment les syndicats, n'ont pas été suffisamment approfondis pour appuyer l'objectif affiché. Enfin, la **pandémie** a aussi contribué au ralentissement de l'atteinte de l'objectif de participation.

« Associer les personnes concernées a été une difficulté réelle et je déplore le manque de connexion entre SNPLP et politique de la ville car on aurait pu s'appuyer sur les conseils citoyens : on aurait touché les pauvres et ça aurait pu leur donner un nouvel élan » (État local).

« La crise sanitaire a compliqué la participation » (association).

Pour une partie des acteurs, l'objectif de 50 % était tellement **disproportionné** qu'il relevait à l'évidence d'un objectif essentiellement **communicationnel**. Selon certains de nos interlocuteurs, Olivier Noblecourt aurait été conscient de l'ampleur de ce chiffre : cette cible rompant fortement

avec la situation existante n'aurait été qu'un prétexte pour inciter les acteurs à atteindre une dynamique de participation la plus forte possible.

| « Dans la participation des personnes en précarité, il y a une part de chimère » (association).

Malgré diverses tentatives et de rares exceptions, **peu de personnes** en situation de pauvreté étaient donc présentes dans les **GT régionaux**, et ce, malgré les encouragements et l'accompagnement des Commissaires pour mettre en place cette participation.

| « Je n'ai pas eu l'occasion d'échanger avec des personnes concernées même s'il y a eu des tentatives pour se rapprocher d'elles » (association).

| « À part à Marseille, pour les jeunes sortants de l'ASE, et dans le Var, autour de l'UDV [Union diaconal du Var], les initiatives sont très limitées » (association).

| « On note le manque de personnes accompagnées dans les GT régionaux » (association).

De multiples **raisons** expliquent qu'une partie des personnes en situation de pauvreté ne souhaite pas s'inscrire dans les GT régionaux : pudeur, craintes, honte, gêne, manque de confiance, violence symbolique, difficultés voire absence de défraiement, manque de temps, addictions et problèmes de santé, méthodologie inadaptée, cadrage excessif des débats, technicité des échanges, démotivation... De plus, toutes les catégories de personnes ne sont pas invitées ni représentées. On pense notamment à celles qui ne sont pas hébergées en foyer ou aux étrangers en situation irrégulière. Pour cette raison, certaines associations prônent l'intégration des personnes au sein de leurs conseils d'administration, pour qu'un turn-over soit possible et que les demandes ne portent pas seulement sur les épaules de quelques-unes.

| « La participation des personnes en situation de pauvreté est complexe pour de nombreuses raisons : 1) La honte en rapport avec sa situation et / ou son physique, 2) La crainte de ne pas comprendre le langage administratif utilisé dans les réunions, 3) Les craintes liées à la prise de parole (peur de ne pas être compris, de ne pas savoir s'exprimer, d'être jugé), 4) Les peurs liées aux effets qu'une prise de parole pourrait avoir sur sa situation objective, par exemple que des droits soient retirés / limités pour les personnes hébergées en foyer, 5) Des difficultés, notamment pour les personnes ayant des addictions, à être présentes aux réunions sur un temps long et à s'y investir intensément, 6) Des difficultés pour les personnes qui travaillent à se libérer pour participer aux réunions dans la mesure où cette participation repose sur du bénévolat, 7) Des problèmes éventuels pour avancer les frais de déplacement pour participer aux échanges, 8) Des craintes liées aux situations de fraude : par exemple, si elles sont demandeuses d'emploi ou en arrêt maladie et qu'elles suivent une formation de travailleur-pair et / ou qu'elles reçoivent une rémunération en échange de leurs témoignages, elles craignent d'être considérées comme étant en situation de fraude et 9) Les formes de violence symbolique ou d'injustices fortes ressenties au sein des GT » (personne concernée).

Un autre élément à souligner est le **sentiment d'instrumentalisation** ressenti par certaines personnes concernées au sein des GT régionaux. Ces dernières se demandent en effet si elles sont réellement écoutées, si leur présence est effectivement souhaitée ou si leur participation vise plutôt à désamorcer des conflits, nés de chocs exogènes tels que les gilets jaunes, par exemple, et

/ ou si elle ne s'inscrit pas plutôt dans des aspects communicationnels et des ambitions politiques individuelles de la part d'élus.

Dans le GT 14, une personne du CRPA nous raconte qu'elle a « l'impression de servir de caution. Aussi, on se demande si l'ambition affichée dans la SNPLP de favoriser la participation n'est pas une façade destinée à étouffer les revendications : on permet aux gens de s'exprimer mais, in fine, on remet le couvercle ! » (personne concernée).

« Un risque d'instrumentalisation des personnes pauvres plane sur la mise en œuvre de la Stratégie. On ne peut pas dire qu'elles ont servi de caution dans le cadre de la SNPLP, mais j'ai le sentiment de ne pas être toujours écouté. Par exemple, j'ai participé à une Commission DALO [Droit au logement opposable] à la fin de laquelle j'ai signé un document pour faire acte de présence et où j'ai eu l'impression d'être "le pigeon de service" : pensant pouvoir m'exprimer, j'ai plutôt été invité à me taire » (personne concernée).

« La SNPLP affiche un "choc de participation" et l'État met en place des modalités de participation "tout public", mais l'avis des personnes très pauvres n'est pas pris en compte ni reconnu dans les choix qui sont faits, in fine. La multi-dimensionnalité de la pauvreté n'est jamais reconnue dans les faits » (association).

Au sein des GT régionaux de la SNPLP, nous repérons aussi un risque accru de **phénomènes de distinction sociale** entre les différentes catégories de personnes concernées, selon leurs caractéristiques socio-économiques, leur socialisation, leurs savoirs et savoirs-faire et leurs compétences.

On distingue nettement, dans les propos des personnes en situation de pauvreté, celles qui sont étrangères et celles qui sont françaises, celles qui savent lire et compter et celles qui ne le savent pas, celles qui sont diplômées et celles n'étant pas titulaires de diplômes, celles qui maîtrisent les outils informatiques et numériques et celles qui n'en possèdent ni l'usage, ni la connaissance (personne concernée).

De manière générale, l'organisation et l'animation liées à la participation des personnes concernées, en particulier au sein des GT 14 « Participation », ont été conduites par **des acteurs associatifs** de la FAS, du Secours Catholique ou des CRPA. Toutes les associations n'ont pas contribué à l'accompagnement des personnes concernées au sein de la Stratégie pauvreté.

Ajoutons la relative faiblesse des **moyens** financiers et en termes d'accompagnement pour aider les personnes en situation de pauvreté à participer à l'élaboration et au suivi des politiques publiques les concernant. En effet, les acteurs associatifs jugent les financements apportés par les Commissaires et les soutiens de l'ANSA insuffisants pour conduire cette mission d'accompagnement et de participation.

« La participation ne fonctionne pas car les associatifs ne disposent pas de financements pour soutenir les CRPA » (association).

« J'ai financé deux associations pour organiser la participation mais cela ne fonctionne pas encore de manière satisfaisante » (Commissaire).

« Le matériel de documentation et les kits de participation et d'animation fournis par l'ANSA sont très importants et intéressants mais insuffisants » (association).

| « La DJSCS a manqué d'outils pour organiser la participation » (État local).

Malgré toutes ces limites, « le choc de participation » a donné lieu à des **initiatives originales et innovantes** au niveau national mais surtout dans certaines régions, comme dans les Hauts-de-France et en Bourgogne-Franche-Comté. En effet, il a été à l'origine de la constitution de groupes de parole permettant aux services déconcentrés de l'État et aux membres des organismes de l'emploi et de la protection sociale d'identifier les problèmes quotidiens rencontrés par les personnes pauvres (difficultés à comprendre les documents administratifs, problèmes de connexion, difficultés à déposer des documents en ligne, etc.) et d'être forces de propositions et d'actions sur ces sujets. Dès lors, les projets issus de la participation des personnes concernées aux GT régionaux ont permis de fluidifier les échanges entre les différents acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté (corps préfectoral, Commissaires, services déconcentrés, collectivités territoriales et EPCI, organismes de la protection sociale et de l'emploi, acteurs de la société civile, personnes concernées) et d'organiser des échanges entre les différents échelons de la gouvernance territoriale de la SNPLP.

| « La SNPLP a impulsé, dès le départ, la règle du jeu de prise en compte de l'avis et du rôle des personnes accompagnées. Des progrès très intéressants ont été faits au CNLE, avec le passage de 10 à 45 personnes accompagnées sur les 90 membres du 8^{ème} collègue » (association).

| En lien avec les services de l'État et le GT 14, une association a créé dans une région de notre panel, pendant le premier confinement, des « groupes ressources » composés de personnes concernées. Elles se réunissent pour travailler ensemble et aider les services de l'État à comprendre leurs problématiques et à adapter leur communication et leurs discours en conséquence : « Au début, c'était de l'ordre du témoignage mais je crois qu'on comprend progressivement qu'il y a d'autres manières de travailler avec les personnes » (association).

| Dans une autre région, la FAS s'est investie pour mobiliser les acteurs et a bénéficié du fort soutien du Commissaire. Elle s'est appuyée sur le CRPA pour informer les personnes qu'elles pouvaient participer aux GT, a réalisé une campagne d'information par mail et en se rendant dans des structures d'hébergement et des CCAS et organisé des réunions. Une enveloppe était aussi gérée pour avancer les frais de déplacement des personnes. Celles-ci étaient accompagnées aux conférences régionales et nationales (association).

Ces éléments illustrent la **formation et l'accompagnement nécessaires** des acteurs institutionnels, des associatifs et des travailleurs sociaux à l'accompagnement et à la prise de parole des personnes précaires. En effet, les techniciens et les élus ne voient pas toujours l'intérêt de repérer les postures, méthodes et modalités pouvant soutenir la participation des personnes concernées aux GT régionaux.

| « Les institutionnels ne sont pas prêts, sensibilisés et formés pour intégrer et accueillir les personnes précaires » (association).

| « On a prévu un travail de co-formation pour 2022 avec l'INSEE, l'IGAS, la Cour des Comptes. On ne travaille pas dans l'urgence. Mobiliser les personnes très pauvres demande du temps et de la préparation. On commencera par l'appropriation de la situation de pauvreté : c'est quoi vivre en très grande pauvreté ? Après, on travaillera sur les questionnaires : comment mesurer ? Que veut-on mesurer ? Mesurer les privations matérielles, c'est très facile, mais la pauvreté ce n'est pas que

ça. Quand on travaille en co-formation, on travaille d'abord sur les représentations que l'on va déconstruire. Les très pauvres se forment aussi à ce qu'est l'INSEE, aux méthodes de construction des questionnaires, etc. On se forme des deux côtés. [...] Mais quel espace on se donne pour faire cela, quel temps on prend ? Les Commissaires ne l'ont pas fait et ont commencé sur les chapeaux de roue : il faut faire vite, montrer vite qu'on fait » (association).

Cette **démarche pédagogique** est aussi à mener à l'égard des personnes pauvres, en amont, avec des facilitateurs-pairs travaillant dans le social et ayant fait l'expérience de la pauvreté, pour les amener à s'exprimer.

« La participation peut être une expérience un peu traumatisante : quand vous n'avez pas l'habitude d'être mise en avant et qu'on vous colle sur une estrade à côté d'un Préfet ou d'un Ministre et que vous avez en face de vous 300 personnes minimum, ça fait un drôle d'effet ! C'est assez intimidant et puis il y a des journalistes, enfin... » (personne concernée).

« Il y a un problème en termes de formation des animateurs des GT et des personnes précaires elles-mêmes » (association).

Or, ces changements de pratiques professionnelles doivent s'inscrire dans un **temps long**. Ils nécessitent une animation forte de la part des acteurs associatifs accompagnant les personnes concernées. Dans ce cadre, différentes associations comme la FAS ou des conseils départementaux ont mis en place des formations destinées aux professionnels du social et aux travailleurs sociaux, afin de favoriser l'accompagnement et le suivi des personnes concernées au sein des GT régionaux de la SNPLP.

« La participation des personnes concernées n'est pas simple. Il faut une animation très forte au sein des GT pour amener les personnes concernées à s'exprimer. Ce travail demande un accompagnement conséquent et long auprès de ces personnes » (association).

« La participation des personnes concernées implique un changement important des pratiques professionnelles, notamment pour les travailleurs sociaux, qui demande du temps » (État local).

« Les membres d'un CD avaient travaillé sur la question des personnes concernées avant la SNPLP et dans les Comités locaux en travail social et développement social [CLTSDS]. Des formations des professionnels avaient eu lieu » (Département).

▪ **Les appels à projets, un outil controversé**

Dans le cadre de la Stratégie pauvreté, parallèlement à la contractualisation avec les collectivités, divers AAP et AMI nationaux ont été lancés. Outils de pilotage, d'administration et de gestion issus du monde économique Ils visent à lutter contre les inégalités sociales et territoriales d'une part, à renforcer des actions en cours afin d'assurer leur continuité et / ou à favoriser et accompagner l'émergence de nouveaux projets dans les territoires, en adéquation avec les objectifs de la Stratégie pauvreté d'autre part.

Ces AAP nationaux sont généralement conçus dans une logique sectorielle, chacun portant sur une **entrée thématique ou catégorielle** précise : insertion des jeunes, accès à l'emploi, au logement et /

ou à la santé, prévention et lutte contre la grande précarité, inclusion numérique, besoins fondamentaux, parentalité et soutien aux familles monoparentales ou encore valorisation de la participation des personnes concernées par la pauvreté à la SNPLP...

« Différentes vagues d'AAP sur le SPIE ont été mises en place depuis 2019 » (Département).

« J'ai répondu à un AAP sur l'accompagnement au dialogue social, où il s'agit de sécuriser et d'accompagner les parcours d'emploi par le dialogue social » (secteur socio-économique).

« Il y a un AMI national pour couvrir des zones non couvertes par les crèches » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Un AAP national sur la mobilité sera lancé en 2021 dans le cadre de l'accès à l'offre de services » (Commissaire).

Outre le caractère relativement ciblé de chaque démarche, ces AAP et AMI se caractérisent par leur nombre important et, généralement, par des délais de réponses courts. Pour la puissance publique, le **recours à cette technique se généraliserait** et se serait accentué avec la crise sanitaire.

« Les collectivités territoriales sont saturées par les AAP tombant en permanence : c'est un enfer ! » (État local).

« Chaque jour, des AAP ou AMI tombent » (association).

« Depuis le début de la SNPLP, on croule sous les AAP venant de l'ARS, de la cohésion sociale, etc. » (association) ;

« Il y a une surenchère des AAP » (association).

Le développement de ces AAP et de ces AMI n'est pas une nouveauté : ces outils préexistaient au lancement de la Stratégie pauvreté. Ils concernent en priorité les acteurs associatifs et du monde socio-économique, mais aussi les membres des collectivités territoriales. Leur objectif premier est de mobiliser, au plus près des terrains, **les collectivités et / ou les opérateurs associatifs** de manière à adapter les mesures de la Stratégie aux territoires. Les AAP et AMI poussent ainsi les acteurs locaux à préciser, élargir et transformer leurs activités. Dans ce cadre, un des effets des appels à projets est de favoriser la constitution de tours de table qui valorisent, mais aussi débordent les logiques partenariales existantes, qu'elles soient entre collectivités, associations et entreprises ou, plus spécifiquement, inter-associatives. En cela, on peut considérer qu'ils participent à confirmer, développer et faire évoluer les réseaux locaux d'action publique concourant à la prévention et à la lutte contre la pauvreté.

« Ces AAP favorisent les logiques de coordination partenariale et pluridisciplinaire entre acteurs. Ils permettent d'améliorer l'approche autour des publics et de réfléchir sur des solutions correspondant vraiment aux besoins du territoire » (association).

« Des acteurs du secteur socio-économique préparent une réponse collective sur un AMI portant sur le numérique inclusif » (secteur socio-économique).

« Ces appels offrent beaucoup plus de possibilités de faire de l'inter-associatif » (association).

Un autre intérêt de ces appels est le fait qu'ils permettent aux associations d'obtenir des aides financières en lien avec la Stratégie pauvreté. Ces ressources offrent la possibilité de déployer des actions nouvelles, d'en renforcer ou de se lancer dans des expérimentations plus ou moins

innovantes. En d'autres termes, les AAP constituent des **accélérateurs de projets** et favorisent la montée en compétences des associations.

« Les aides des AAP donnent de l'oxygène aux associations » (association).

« Cela a permis de développer une plateforme régionale de distribution alimentaire entre des banques alimentaires » (association).

« Ces appels ont permis d'accroître le nombre de place en lits halte soins santé » (association).

Toutefois, certains acteurs sont **assez critiques** sur le mécanisme des AMI et, encore davantage, des AAP. Ils indiquent que les budgets engagés sont faibles, et s'interrogent sur la pérennité des aides obtenues, notamment sur la thématique de l'accompagnement socio-professionnel des publics, sur les enjeux entourant les modalités de financements des actions et sur les déficits de fonctionnements éventuels pouvant en découler, en particulier pour les associations qui ne possèdent pas ou peu de fonds propres.

« Les budgets des AAP constituent des gouttes d'eau pour lutter contre la pauvreté » (secteur socio-économique).

« Les AAP portent sur des budgets d'investissement, plus rarement sur des budgets de fonctionnement » (association).

Toutefois, ces appels connaissent des **limites** en termes de mobilisation des acteurs du secteur associatif et du monde socio-économique. En effet, si les AAP et les AMI peuvent renforcer la coopération entre les acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté, notamment entre les associations, ils sont aussi à l'origine de formes de concurrences entre celles-ci. D'une part, tous les acteurs associatifs ne participent pas à définir le cadre de ces appels et, d'autre part, les associations ne disposent ni des mêmes ressources, ni de marges de manœuvre similaires en matière d'ingénierie, de temps et de financements pour y répondre. Dès lors, la réponse et le suivi de ces AAP et AMI ne sont possibles que pour des associations déjà institutionnalisées.

« Les associations n'aiment pas se concurrencer et là, ce sont des AAP concurrentiels et dans le contexte actuel, il y a l'enjeu de sauver sa structure » (association).

« L'État investit sur des choses pertinentes avec France relance (rénovation énergétique, précarité alimentaire). Mais seules quelques grandes institutions ont gagné à avoir cet AAP. Les petites associations de quartier ne peuvent pas y répondre » (État local).

« Seuls les plus gros et les plus armés, déjà sur des logiques de marché, peuvent répondre aux AAP » (association).

Cette technique visant à alimenter la fabrique de l'action publique par l'incitation permanente « use » et « lasse » donc les acteurs territoriaux selon leurs dires, et contribue aux risques de **désengagement** de ces derniers. En effet, pour obtenir des financements, les acteurs associatifs doivent répondre à de nombreux AAP et AMI qu'ils qualifient de « (en)cadrés » et de « lourds », dans des délais souvent courts, voire très courts, et ce, alors même qu'ils ne disposent pas toujours des moyens humains et en termes d'ingénierie, du temps et des finances pour effectuer ces tâches, comme nous venons de le montrer. Ces appels contribuent ainsi à la précarisation des associations qui ne possèdent pas les capacités pour répondre à la quantité de sollicitations dans les temps impartis.

« Les AAP sont tragiques. Aujourd'hui tout passe par les AAP. On nous dit qu'il faut innover et dans un temps très court. Cela ne permet pas de faire un travail de qualité. C'est l'une des raisons de la dégradation du monde associatif. Heureusement, on garde de l'autonomie par rapport à ces modes de financement » (association).

Par ailleurs, aux yeux de bon nombre d'acteurs interrogés, ces appels manquent d'articulation et de coordination entre eux. Ils porteraient peu sur les causes structurelles de la pauvreté, pouvant ainsi traduire une logique de **gestion d'urgence**, qui recouvre et dépasse la SNPLP.

« Il y a eu pléthore d'AAP et d'instructions pendant la crise sanitaire au niveau national, parfois un peu en contradiction : on s'en serait bien passé ! » (État local).

« L'environnement de la contractualisation est concurrencé par la multiplication des AAP : la Stratégie pour la protection de l'enfance et un AAP pour les grands marginaux par la DIHAL et la DGCS, l'AMI pour le Plan de relance en faveur des associations et celui sur le SPIE. Ces initiatives ne sont pas articulées entre elles » (Commissaire).

« L'administration relance toujours des projets et priorités venant télescoper le travail de fond qui doit se faire sur 5 ans, conformément aux délais de la SNPLP » (association).

« Il s'agit d'un vrai sujet de politique administrative en rapport avec la SNPLP » (association).

Aussi, la multiplication de ces AAP et AMI contribue à un manque de clarté. Elle accentuerait les **difficultés des usagers à s'y retrouver** au sein des divers dispositifs de prévention et de lutte contre la pauvreté et porterait peu sur les causes structurelles en rapport avec ce phénomène.

« La multiplication des AAP complexifie les choses : les usagers ont encore plus de mal à s'y retrouver entre PCB, MFS, permanences associatives » (association).

« Les AAP ne créent pas de changements structurants et structurels forts » (association).

Chapitre 3.

La contractualisation comme outil prescriptif et opportunité d'action

Nous qualifions d'outils de deuxième génération les contrats issus de la SNPLPL pour signifier que le recours à la contractualisation d'action publique n'est pas une nouveauté. L'esprit qui les soutient et les usages qui en sont faits ont été traversés par une série de **mutations** en lien avec les changements de registre de l'action publique nationale (de l'État administrateur à l'État incitatif et mobilisateur, en passant par l'État animateur) et, plus spécifiquement, la transformation du régime d'action sociale (de l'État providence à l'État social actif).

Depuis les années 1980, et concomitamment aux processus de décentralisation, se succèdent des contractualisations intersectorielles et transversales visant à soutenir les logiques de développement : contrat de plan, contrats d'agglomérations, plus récemment (2015) des contrats de réciprocité entre les villes et les territoires souvent ruraux qui les entourent. Accompagnant les stratégies socio territoriales, les contrats éducatifs locaux, les contrats de prévention de la délinquance ou encore les contrats urbains de cohésion sociale sont venus jaloner le développement d'une action publique davantage co-produite.

Par rapport à la génération précédente, les actuels contrats d'action publique se caractérisent par le fait que généralement la démarche proposée par l'État est **moins ouverte** que par le passé. Il ne s'agit plus d'un État animateur qui propose aux protagonistes locaux de s'entendre dans le cadre d'un diagnostic partagé et de venir en soutien à telle ou telle stratégie locale spécifique (Gaudin, 1996, 2007) mais davantage d'inciter les autorités locales à venir s'inscrire dans une stratégie nationale fortement incitative sinon prescriptive.

« À partir du milieu des années 2000, on assiste à une transformation dans les manières de conduire et d'animer l'action publique. En particulier, on assiste à l'émergence et la structuration de grands « Programmes » nationaux (renouvellement urbain, réussite éducative, investissement d'avenir, pôles de compétitivité...). Désormais, sous l'effet de ces programmes, la fabrique des politiques publiques apparaît marquée par une ré-énonciation des grandes lignes stratégiques et des nouvelles normes d'action par l'État qui se veut davantage stratège (Bezès, 2005 - Bance, 2016) et par un pilotage confié à des agences et des délégations ad hoc se développant avec une certaine autonomie par rapport aux administrations ministérielles traditionnelles (Benamouzig, Besançon, 2008 - Dormois, 2016). En leur sein, s'organisent les dynamiques de re-concentration des crédits, les lancements d'appels à projets et les suivis évaluatifs basés – si possible – sur les résultats. Ce sont ces éléments qui se retrouvent aujourd'hui au cœur des dynamiques contractuelles que nous considérons de « seconde génération » au sens où elles viennent soutenir les visées d'un État qui « gouverne à distance » (Epstein, 2005, 2015), cherchant à « faire faire », énonçant des repères assez prescriptifs tout en laissant aux collectivités le soin d'envisager des mises en œuvre adaptées aux réalités locales » (ARENES, Chaire TMAP, 2020b, p.6).

En complément des nombreux entretiens menés, l'analyse des **contenus des différentes conventions** conclues entre d'une part, l'État et d'autre part, les Départements et les Régions ainsi qu'avec les EPCI métropolitains de notre panel territorial s'est révélée particulièrement éclairante.

Dans cette entreprise, nous nous sommes confrontés à un obstacle et avons rencontré une limite : D'une part, les différents interlocuteurs nationaux et locaux nous ont renvoyé vers l'espace numérique pour travailler à la reconstitution d'une base documentaire. Ce travail a été alors très compliqué et chronophage à mener du fait des limites de fonctionnalité de l'espace numérique et de ses problèmes de mise à jour.

D'autre part, la première partie de notre travail de recherche (premier semestre 2001) s'est déroulée concomitamment à une mission de l'IGAS consacré spécifiquement à la contractualisation de la SNPLP. La collaboration avec le binôme en charge de ce travail (Thierry Paux et Marion Marty) a été fluide et positive : après concertation avec cette équipe, nous avons fait valoir lors des comités de suivi qu'après un premier traitement exploratoire des matériaux contractuels présenté dans le rapport intermédiaire (juin 2021), nous repoussons l'étape d'analyse davantage approfondie à l'automne 2021 afin qu'elle puisse être orientée par les traitements et les résultats issus du rapport de l'IGAS.

▪ **Des contenus et des formalisations déclinés sur trois paliers territoriaux**

Le pilotage de la Stratégie à partir des territoires repose sur la mise en place de conventions de contractualisation entre l'État et les Régions, Départements et Métropoles. Ces conventions ont pour but de définir des priorités, des objectifs, des engagements et des actions ainsi que des indicateurs de résultats communs entre les parties prenantes. Ces conventions de contractualisation sont des documents administratifs qui identifient deux types d'engagements concourant à la mise en œuvre de la Stratégie : des **mesures socles**, qui sont des actions obligatoires cadrées par des référentiels de la SNPLP, et des **mesures d'initiative départementale**, aussi appelées mesures d'initiative libre, qui renvoient à des crédits grâce auxquels les Départements peuvent intervenir sur des projets qu'ils souhaitent investir et qui s'inscrivent dans un ou plusieurs grands axes de la SNPLP. Il existe 5 grandes mesures socles :

La mesure socle 1 « Prévenir toute "sortie sèche" pour les jeunes sortants de ASE » qui vise à protéger et à sécuriser les parcours de vie de ce public, en évitant toute sortie non choisie des dispositifs de l'ASE et toute rupture dans leur parcours de vie une fois l'âge de la majorité atteint ; la mesure 2 « Premier accueil social inconditionnel de proximité (PASIP) » qui cherche à garantir à toute personne rencontrant des difficultés, notamment sociales, une écoute de ses besoins, une information sur ses droits et sur l'ouverture de droits et une orientation vers un interlocuteur ou un service en adéquation avec les difficultés qu'elle expose ; la mesure 3 « Référent de parcours » qui propose un accompagnement coordonné aux personnes en difficultés économiques et sociales et consistant à simplifier l'enchaînement des étapes de leur parcours d'insertion ; la mesure 4 « Orientation et parcours des allocataires du RSA » qui vise à améliorer les processus d'orientation des BRSA et la mesure socle 5 « Garantie d'activité » dont l'objectif est de garantir l'accès à l'activité professionnelle des BRSA.

Les conventions annoncent les **actions** que les parties prenantes à la convention s'engagent à mettre en œuvre au cours de l'année et / ou des années de contractualisation et les **montants** pour chaque action (budgets prévisionnels).

Elles renvoient aux dimensions substantielles et processuelles de la politique de lutte contre la pauvreté, c'est-à-dire qu'elles rappellent les cinq engagements majeurs de la Stratégie (dimension substantielle) et qu'elles insistent sur la nécessaire mobilisation des acteurs du terrain pour atteindre les objectifs visés (la dimension processuelle). Elles reviennent aussi sur la nécessité de définir un langage commun entre les différentes parties prenantes à la convention (en termes de priorités, d'engagements, d'actions, d'objectifs, d'indicateurs). En cela, elles cherchent donc à appréhender la pauvreté de manière multidimensionnelle et intersectorielle.

Signées entre le Préfet de département au titre de l'État et le président du Département, de la Métropoles ou encore de la Région, les conventions de contractualisation se présentent sous un **format analogue**.

Dans les trois types de conventions de contractualisation (État / Département, État / Métropole et État / Région) se retrouvent :

Dans les articles 1, l'objet de la convention (bref rappel des parties prenantes à la convention, engagements généraux de celles-ci dans leurs champs de compétences respectifs, rappel de la nécessité de définir des objectifs mesurables et des indicateurs de résultats) ;

Dans les articles 2, une définition des engagements réciproques de l'État et de la collectivité territoriale concernée s'agissant de la SNPLP, ainsi que les acteurs pouvant prendre part à la convention et, parfois, un état des lieux sur la situation socio-économique du territoire concerné, de ses besoins sociaux et des actions déjà mises en œuvre sur celui-ci ;

Dans les articles 3, des éléments sur le versement des crédits en rapport avec la convention ; Dans l'article 4, des informations sur la durée de la convention et ses modifications éventuelles (avenants) ;

Dans les articles 5 et 6, des indications se rapportant à la dénonciation de la convention et aux modalités à mettre en place en cas de litiges liés à celle-ci.

Les **annexes** des conventions de contractualisation présentent les **engagements** pris par les parties prenantes à la convention tant en termes de mesures socles (annexes A ou 1) que de mesures d'initiative départementale (annexes B ou 2).

Elles comprennent les fiches action qui détaillent précisément les différentes actions mises en place dans le cadre des conventions, avec les budgets prévisionnels qui y sont alloués. Si l'on ne dispose pas des annexes des conventions, nous pouvons donc regarder les fiches action : fiches action A pour les mesures socles et fiches action B pour les mesures d'initiative départementale.

Les **avenants** aux conventions de contractualisation permettent de modifier (ajouter, clarifier préciser) une / des clause(s) des conventions. Enfin, les **rapports d'exécution** présentent un bilan et une analyse des actions qui ont effectivement été réalisées / menées au cours de l'année (actions mises en place, objectifs de l'action, indicateurs utilisés pour mesurer l'action, etc.).

Ils présentent le bilan financier des actions mises en place au long de l'année, les résultats obtenus pour chaque thématique / action, le niveau d'atteinte des objectifs fixés, les indicateurs retenus

et parfois des informations sur la situation et les besoins du territoire concerné. Ils permettent d'identifier des écarts potentiels entre ce qui était prévu et ce qui a été effectivement réalisé.

Résultat de plusieurs vagues de contractualisation, la couverture des territoires par la contractualisation de la SNPLP s'avère **assez large**⁹⁰. Sur la période 2020-2022, 5 Régions et 4 Collectivités uniques ont contractualisé. Tous les Départements (95)⁹¹ à l'exception des Hauts-de-Seine et des Yvelines ont contractualisé sur la période 2019-2021. 21 Métropoles, 1 Communauté d'agglomération et 1 Ville ont contractualisé.

Les Régions ayant contractualisé sont la Bretagne, les Hauts de France, le Centre-Val-de-Loire et la Bourgogne-Franche-Comté (sur la période 2020-2021) ainsi que la Nouvelle-Aquitaine (sur la période 2020-2022). À cela, s'ajoutent les contractualisations concernant les 4 collectivités uniques que sont la Martinique, la Corse, Mayotte et la Guyane.

En ce qui concerne les Départements, 95 conventions de contractualisation ont été repérées par nos soins. Au regard de ces 95 conventions initiales, nous avons identifié un ou plusieurs rapports d'exécution ou un bilan pour 92 Départements. De plus, 80 Départements ont signé un ou plusieurs avenants avec l'État.

3 Métropoles ont contractualisé en 2019, à savoir Nantes, Lyon et Toulouse ; les 18 autres ont signé en 2020. 22 conventions de contractualisation, dont 1 document mentionnant un projet de convention de contractualisation pour la Métropole de Tours, ont été identifiées pour les Métropoles et 1 document pour la Communauté d'agglomération de Perpignan-Méditerranée-Métropole. 4 Métropoles ont signé un avenant et un rapport d'exécution, un bilan ou un tableau synthétique a été identifié pour 4 d'entre elles. La Ville de Bastia a également contractualisé.

Un budget de **735 millions d'euros sur quatre ans** (2019-2022), soit 9 % du budget total de la stratégie globale a ainsi été affecté à cette contractualisation, avec une hausse régulière du montant des crédits pour accompagner la montée en charge progressive du dispositif : 78 millions ; 2020 (post intégration du FAPI) : 169,3 millions ; 2021 : 199,1 millions ; 2022 : 210,1 millions (IGAS, 2021, pp. 22-23).

Bien que la très grande majorité des conventions soit **bilatérale** et passée entre État / Département, État / Métropole ou État / Région, nous avons aussi repéré quelques conventions tripartites ou quadripartites.

Deux conventions tripartites : une entre l'État, une Métropole et une Ville - Montpellier Méditerranée Métropole et Ville de Montpellier ; une autre concerne le Bassin minier et engage l'État et deux Départements – le Nord et le Pas-de-Calais.

Une convention quadripartite État-Département-Métropole-Ville (État, Département de la Somme, Métropole d'Amiens et Ville d'Amiens) a aussi été repérée.

⁹⁰ Territoires pour lesquels nous avons repéré au moins une convention ou un rapport d'exécution.

⁹¹ Nous comptons ici La Réunion, la Guadeloupe et Saint-Pierre-et-Miquelon au sein des Départements.

Enfin, **peu d'acteurs associatifs ou de membres du secteur socio-économique** déclarent avoir été partenaires ou parties prenantes des conventions de contractualisation passées entre l'État et les collectivités territoriales. Toutefois, nous notons cette spécificité dans certaines régions.

Par exemple, la Banque alimentaire d'une région enquêtée est partenaire de la mesure socle 4 sur l'insertion des BRSA, dans le cadre de la convention État / CD : « On accueille et encadre des BRSA ou des jeunes et on favorise leur insertion. On se réjouit que ce rôle ait été reconnu par le CD via ce partenariat, même si cela n'a pas été aisé à mettre en œuvre. Il a fallu négocier avec les services et les travailleurs sociaux, dubitatifs sur la faisabilité de l'action » (association).

De la même manière, la FAP d'une autre région a pu devenir partenaire de certaines actions liées à une convention État / Département, en échangeant avec le Commissaire, des membres du CD et des associations (association).

▪ **Des conventions départementales à la fois très cadrées et assez spécifiques**

En matière d'instruction des contrats avec les Départements, l'instruction ministérielle du 4 février 2019 avance une série de **7 critères** pour estimer les enveloppes départementales :

*Les dépenses de RSA des Départements et le poids de ces allocations dans leur budget ;
Les dépenses liées à l'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE estimés en fonction des remontées de la part des territoires démonstrateurs (besoins d'accompagnement de ces jeunes) ;
Le nombre d'habitants présents dans les départements pour les montants relatifs à la refondation du travail social ;
Les montants antérieurement consacrés au FAPI (majoré pour les territoires démonstrateurs) ;
Des financements concernant les maraudes mixtes pour les départements comprenant un nombre important de familles installées durablement à la rue, dans des squats ou dans des bidonvilles,
Des financements pour les actions de prévention spécialisée à destination des territoires ciblés, comme les QPV et les territoires comptant un effectif élevé de jeunes en errance.*

En outre, l'instruction ministérielle du 4 février 2019 prévoit que sur chacune des actions de la convention, le co-financement à hauteur de **50 % a minima** est prévu pour les Départements. À partir des **budgets prévisionnels présents dans les rapports d'exécution**, nous avons effectué un traitement test sur l'ensemble de la Bretagne et des Hauts-de-France, concernant chacun des départements concernés.

Nous avons choisi de travailler à partir des budgets prévisionnels 2019 présents dans les rapports d'exécution car dans la base de données que nous avons reconstituée, la couverture territoriale permise par les rapports d'exécution s'avère plus large que celles permise par les annexes et / ou des fiches action associées aux conventions de contractualisation. En outre, sur certains départements, les annexes et / ou fiches action apparaissent incomplètes.

Les budgets prévisionnels contractualisés 2019 en Bretagne et dans les Hauts de France

Le montant prévisionnel des mesures contractualisées s'élève à **5 186 397 €** pour la **Bretagne** et à **32 940 268 €** pour les **Hauts-de-France**.

	Mesures socles	Mesures d'initiatives départementales	Total
Côtes-d'Armor	928 524	141 234	1 069 758
Finistère	943 649	229 210	1 172 859
Ille-et-Vilaine	1 278 544	222 414	1 500 958
Morbihan	1 396 022	46 800	1 442 822
Ensemble	4 546 739	639 658	5 186 397

37. Ensemble des mesures contractualisées Engagements prévisionnels par départements - Bretagne - 2019

	Mesures socles	Mesures d'initiative départementale	Mesures spécifiques au Bassin minier	Total
Aisne	1 069 078	477 902 NC		1 546 980
Nord	5 579 800	2 784 000	504 500	8 868 300
Oise	1 449 110	359 396 NC		1 808 506
Pas-de-Calais	3 100 638	517 000	550 000	4 167 638
Somme	10 402 844	6 146 000 NC		16 548 844
Ensemble	21 601 470	10 284 298	1 054 500	32 940 268

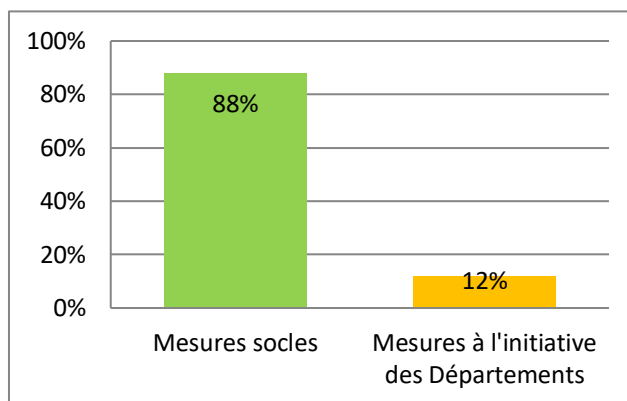
38. Ensemble des mesures contractualisées Engagements prévisionnels par départements - Hauts-de-France - 2019

En Bretagne, c'est en Ille-et-Vilaine que l'enveloppe mobilisée est la plus importante sur les mesures contractualisées : 1 500 958 € et dans les Côtes-d'Armor qu'elle est la moins importante (1 069 758 €).

Dans les Hauts-de-France, les montants sont plus élevés dans la Somme s'agissant des mesures contractualisées (16 548 844 €) et dans les départements du Bassin minier (du Nord : 8 868 300 € et du Pas-de-Calais : 4 167 638 €).

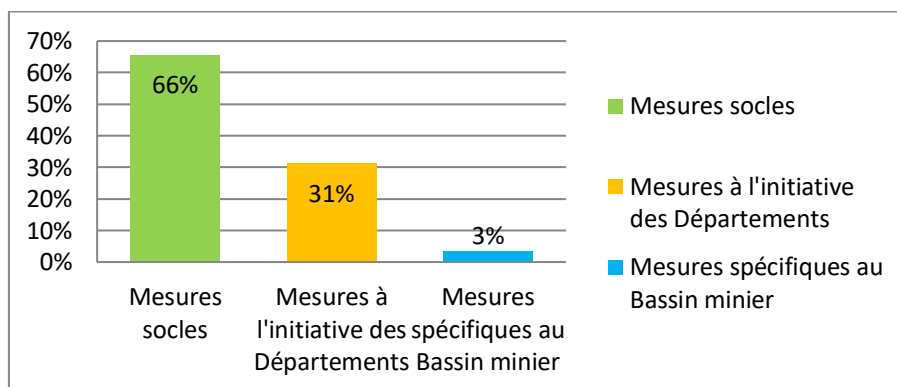
Répartition entre mesures socles et mesures d'initiative départementale

Comme le montre le graphique 41 ci-dessous, en 2019, pour l'ensemble des départements de **Bretagne**, on constate que 88 % des mesures contractualisées correspondent à des mesures socles et 12 % à des mesures d'initiative départementale.



39. Répartition prévisionnelle - Mesures socles / Mesures d'initiative départementale Bretagne - 2019

S'agissant des **Hauts-de-France**, en 2019, pour l'ensemble des départements, on observe que les deux tiers des mesures contractualisées concernent des mesures socles, un peu moins d'un tiers (31 %) se réfèrent à des mesures d'initiative départementale et 3 % sont en rapport avec les mesures spécifiques liées au Bassin minier.



40. Répartition prévisionnelle : Mesures socles / Mesures d'initiative départementale Hauts de France - 2019

Pour 3 départements de Bretagne, on observe **une assez grande convergence concernant la structure des mesures contractualisées** : 80 à 87 % des mesures contractualisées sont des mesures

socles. Sur ce plan, le Morbihan se distingue, la part des mesures socles dans le total des mesures contractualisées s'élevant à 97 %.

Département	Mesures socles	Mesures d'initiative départementale
Morbihan	97 %	3 %
Côtes-d'Armor	87 %	13 %
Ille-et-Vilaine	85 %	15 %
Finistère	80 %	20 %

41. Ensemble des mesures contractualisées

Engagements prévisionnels par départements et sur l'ensemble de la Bretagne - 2019

Département	Mesures socles	Mesures d'initiative départementale	Mesures spécifiques au Bassin minier
Aisne	69 %	31 %	NC
Nord	63 %	31 %	6 %
Oise	80 %	20 %	NC
Pas-de-Calais	75 %	12 %	13 %
Somme	63 %	37 %	NC

42. Ensemble des mesures contractualisées

Engagements prévisionnels par départements et sur l'ensemble des Hauts de France - 2019

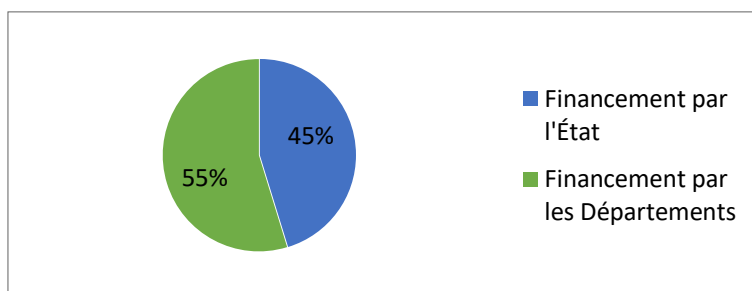
Dans les Hauts-de-France, deux départements, le Nord et le Pas-de-Calais, sont concernés par des **mesures spécifiques** liées au Bassin minier. Dans le Nord, 6 % du budget prévisionnel consacré aux mesures contractualisées porte sur les mesures spécifiques au Bassin minier ; pour le Pas-de-Calais, 13 % du budget prévisionnel est lié aux mesures contractualisées qui se rapportent au Bassin minier.

De manière générale, dans les départements des Hauts-de-France, on note que les deux tiers des mesures contractualisées sont des mesures socles. Toutefois, sur ce point, les Départements de l'**Oise** et du **Pas-de-Calais** se distinguent : le premier en ayant contractualisé à 80 % sur des mesures socles et le second à 75 % sur ce type de mesures.

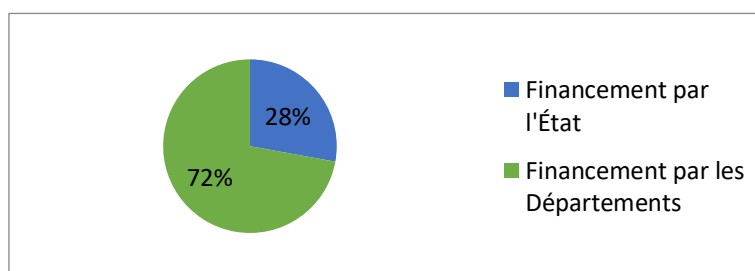
Le traitement exploratoire effectué à partir des données présentes dans les rapports d'exécution 2019 des conventions passées entre l'État et les Départements de Bretagne et des Hauts-de-France permet de dire que le **Morbihan** et la **Somme** disposent de configurations spécifiques.

Répartition des financements entre l'État et les Départements sur l'ensemble des mesures contractualisées

Concernant l'ensemble des mesures contractualisées, en 2019, on note une **différence notable** entre ces deux régions test du point de vue de l'effort financier porté par chacun des contractants : montants prévisionnels alloués aux mesures contractualisées en provenance de l'État (45 % en Bretagne et 28 % en Hauts de France), en provenance des Départements (55 % en Bretagne et 72 % en Hauts de France).

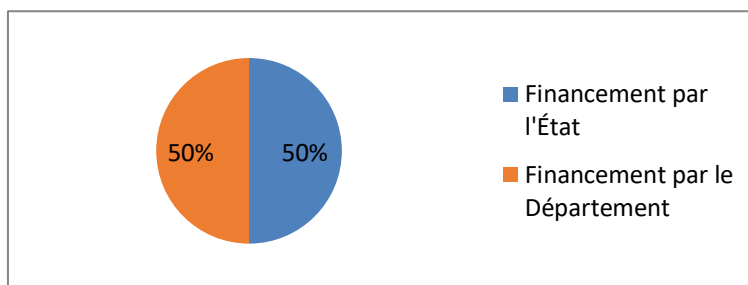


**43. Ensemble des mesures contractualisées : répartition prévisionnelle État et Départements
Ensemble de la Bretagne – 2019**



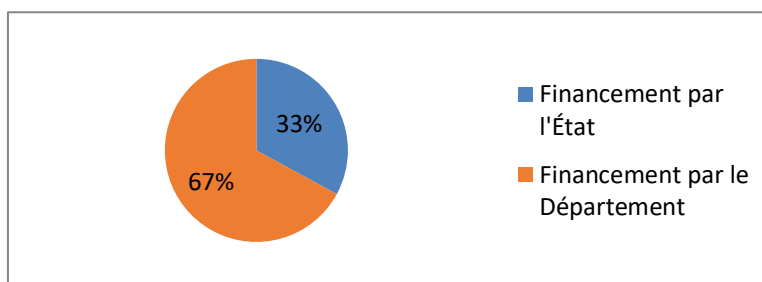
**44. Ensemble des mesures contractualisées : répartition prévisionnelle État et Départements
Ensemble des Hauts-de-France – 2019**

En **Bretagne**, sauf dans le Morbihan, les montants prévisionnels alloués aux mesures contractualisées proviennent à parts égales de l'État et des Départements.



45. Ensemble des mesures contractualisées

Répartition prévisionnelle État et par Départements - Ille-et-Vilaine / Côtes-d'Armor / Finistère - 2019



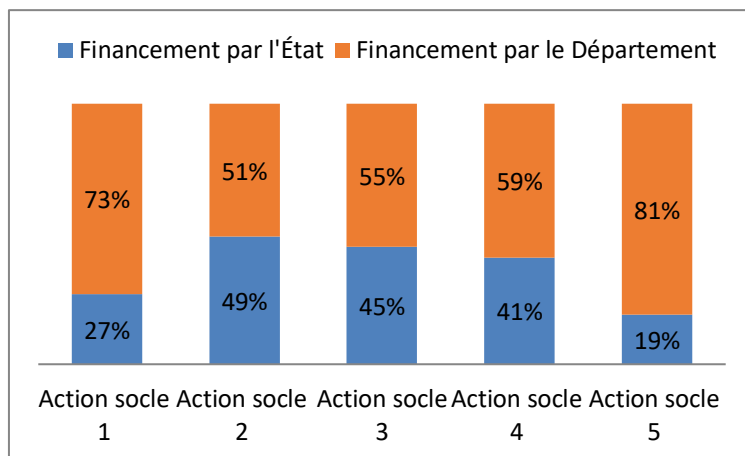
46. Ensemble des mesures contractualisées

Répartition prévisionnelle État et par Départements - Morbihan - 2019

Comme nous l'avons vu précédemment, par rapport aux autres départements de Bretagne, le **Morbihan** présente d'une part, la particularité d'avoir presque exclusivement contractualisé sur des mesures socles (à 97 %), et d'autre part, le financement départemental des mesures socles est plus important que celui de l'État⁹².

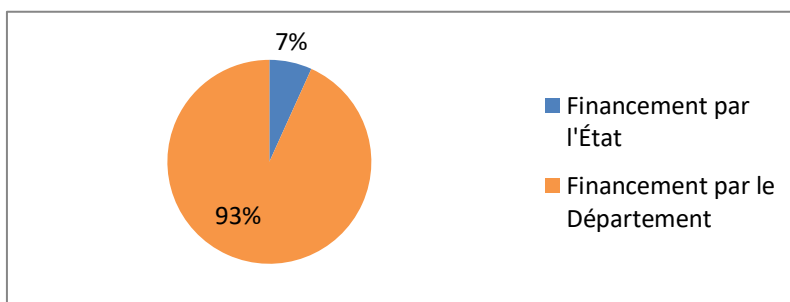
Pour le Nord, l'Oise et le Pas-de-Calais, les mesures contractualisées sont financées à parts égales (50 %) entre l'État et les Départements. En revanche, le Département de l'**Aisne** se mobilise un peu plus que l'État dans les mesures contractualisées (57 %).

⁹² Ce phénomène est-il à mettre en rapport avec le profil politique de François Goulard, le Président du conseil départemental du Morbihan ?



**47. Répartition prévisionnelle État / Département pour chacune des mesures socles
Morbihan - 2019**

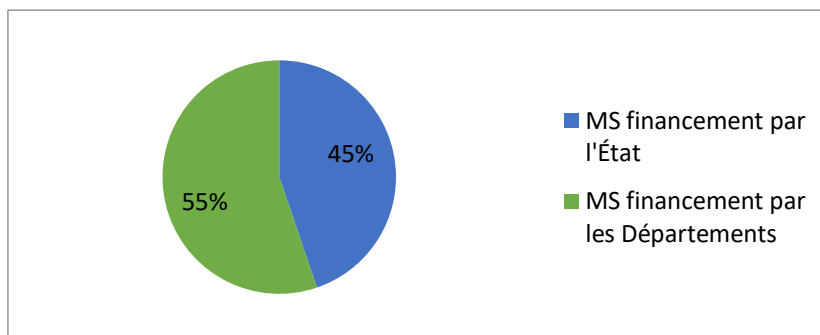
Toujours sur ce plan (répartition des financements entre État et Département), le cas de la **Somme apparaît atypique**. En effet, 93 % des financements alloués aux mesures contractualisées proviennent du Département contre 7 % de l'État.



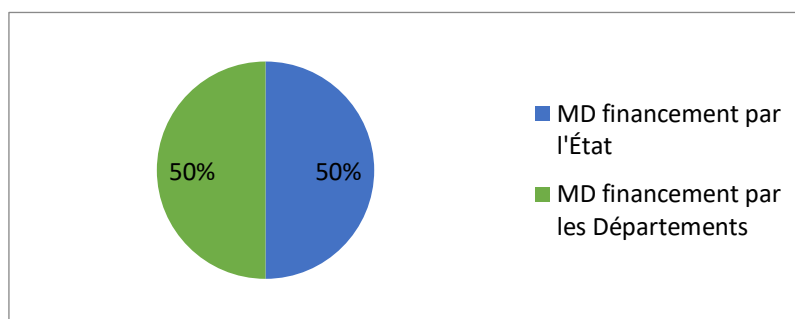
**48. Répartition prévisionnelle État / Département pour l'ensemble des mesures contractualisées
Somme - 2019**

Répartition des financements entre l'État et les Départements par grand type de mesure

Pour l'ensemble des départements de **Bretagne**, en 2019, les mesures socles sont financées à 45 % par l'État et à 55 % par les Départements et les mesures d'initiative départementale à la même hauteur (50 % - 50 %) par l'État et les Départements.

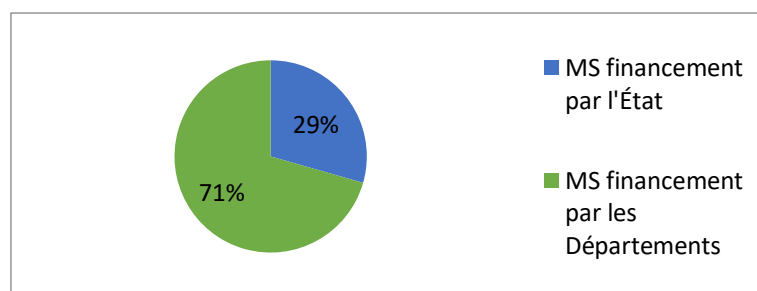


49. Ensemble des mesures socles
Répartition prévisionnelle État / Départements - Ensemble de la Bretagne - 2019

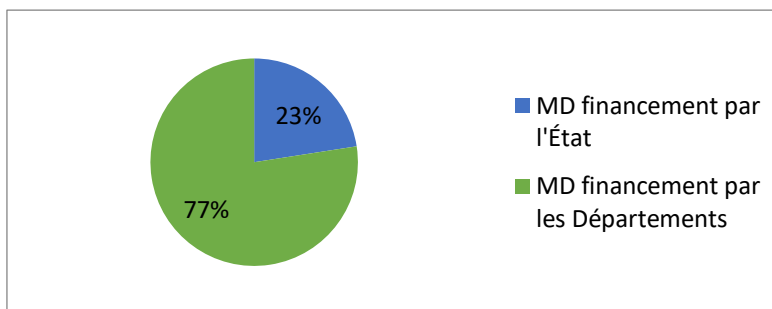


50. Ensemble des mesures d'initiative départementale
Répartition prévisionnelle État / Départements - Ensemble de la Bretagne - 2019

Pour l'ensemble des **Hauts-de-France**, en 2019, les mesures socles sont financées à 29 % par l'État et à 71 % par les Départements, et les mesures d'initiative départementale sont financées à moins d'un quart (23 %) par l'État et à 77 % par les Départements.

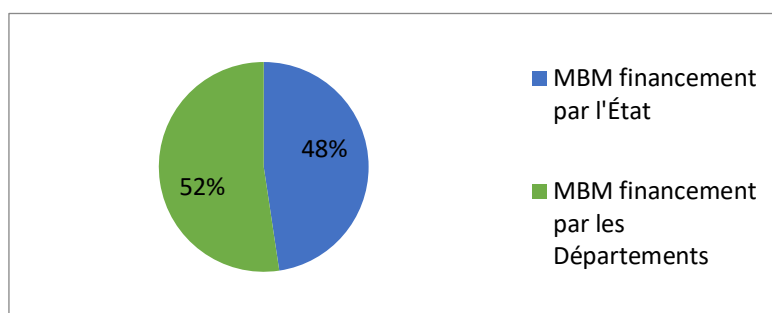


51. Ensemble des mesures socles
Répartition prévisionnelle État / Départements - Ensemble des Hauts-de-France - 2019



52. Ensemble des mesures d'initiative départementale
Répartition prévisionnelle État / Départements - Ensemble des Hauts-de-France - 2019

Quant à elles, les mesures spécifiques au **Bassin minier** sont financées à parts presque égales entre l'État (48 %) et les Départements du Nord et du Pas-de-Calais (52 %).



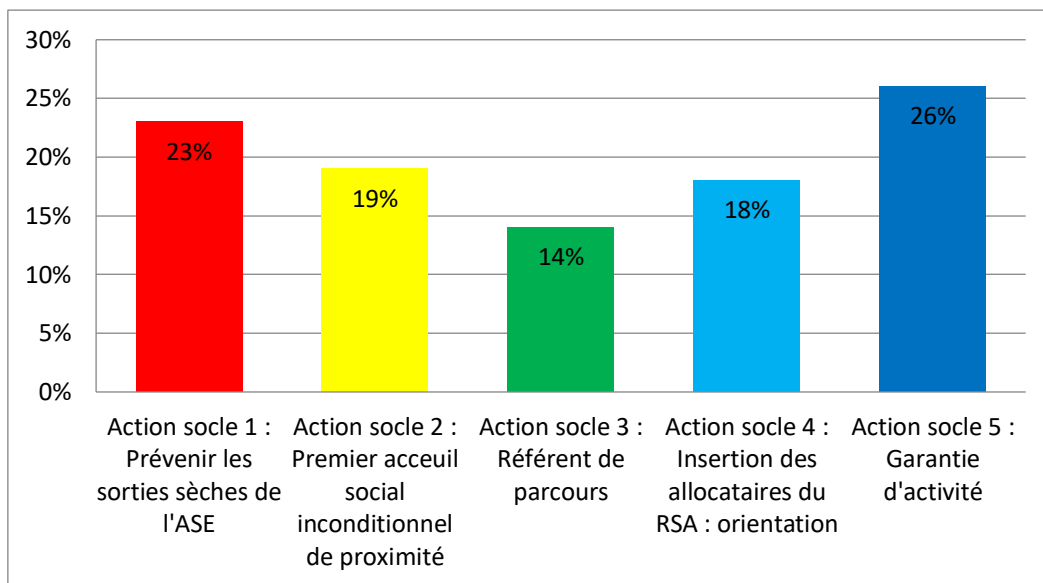
53. Ensemble des mesures spécifiques au Bassin minier
Répartition prévisionnelle État / Départements - Ensemble des Hauts-de-France - 2019

D'une manière générale, la part relative des financements pris en charge par chacun des Départements des Hauts-de-France s'avère plus importante à celle prise en charge par les Départements de Bretagne. Ceci est vrai pour les mesures socles, mais aussi pour les mesures d'initiative départementale.

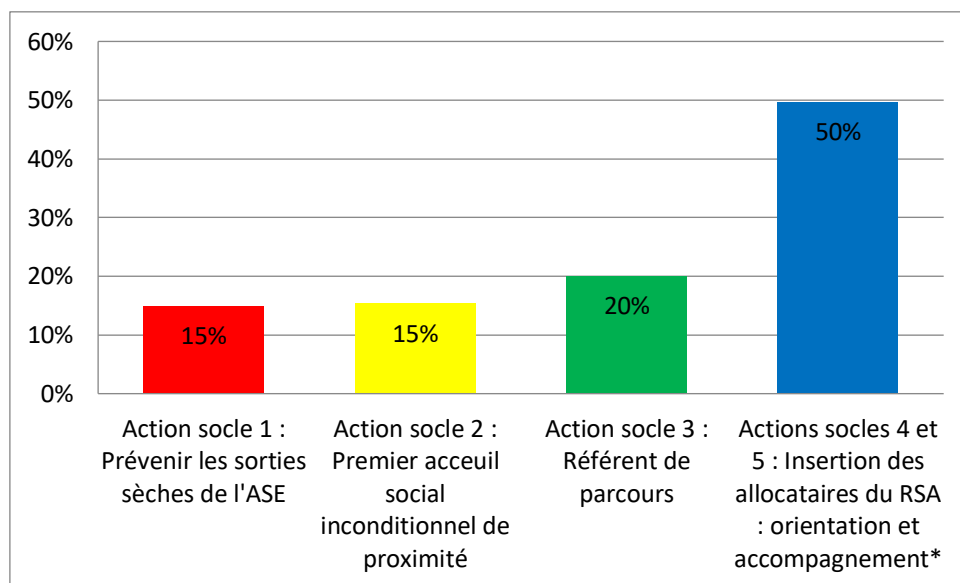
Part respectives consacrées à chaque mesure socle

Au niveau de l'ensemble de **la Bretagne**, deux mesures socles apparaissent davantage financées que les 3 autres : la Garantie d'activité, c'est-à-dire l'accompagnement renforcé en matière d'insertion des BRSA et la prévention des sorties sèches de l'ASE.

Les mesures socles 2 et 4 qui portent sur des actions d'écoute et d'accompagnement bénéficient de financements intermédiaires ; la mesure socle 3, qui se réfère à des actions coordonnées d'accompagnement, obtient des financements moindres.



**54. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles
Ensemble de la Bretagne – 2019**



**55. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles⁹³
Ensemble des Hauts-de-France – 2019**

⁹³ Du fait de son statut de territoire démonstrateur, le Département du Nord a pu ne pas détailler ce qu'il en était des budgets relatifs aux mesures 4 et 5. Les agrégations régionales que nous avons effectuées ont ainsi dû tenir compte de cette absence de distinction.

Au niveau des Hauts-de-France, les mesures **socles 4 et 5** dirigées vers l'orientation et l'accompagnement vers l'insertion des BRSA apparaissent davantage financées que les 3 autres.

20 % du budget prévisionnel des mesures socles est alloué à la mesure socle 3, qui renvoie à des actions coordonnées d'accompagnement.

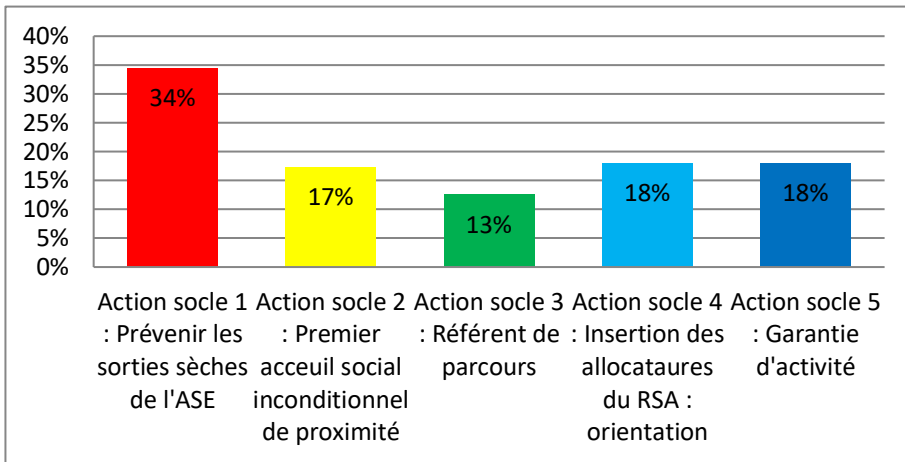
Les mesures socles 1 et 2 qui portent respectivement sur la prévention des sorties sèches de l'ASE et le premier accueil social inconditionnel de proximité, bénéficient de financements moindres.

En effet, seul 15 % du budget prévisionnel est accordé à chacune de ces mesures.

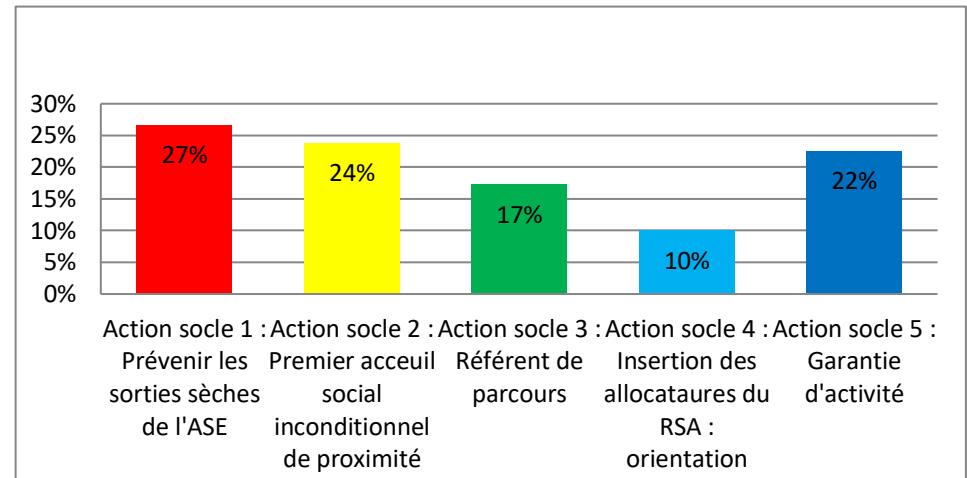
De plus, on note des variations entre les départements de Bretagne au niveau de la part des financements accordés à chaque mesure socle contractualisée. En effet, comme le montrent les graphiques proposés à la page suivante, on constate que **pour 4 des 5 mesures socles, il existe des différences significatives suivant les départements.**

- *En 2019, en Ille-et-Vilaine, 34 % et dans les Côtes-d'Armor, 27 % des financements prévisionnels portent sur la mesure socle 1 - Prévenir les sorties sèches de l'ASE - alors que ce ratio descend pour le Morbihan à 19 % et pour le Finistère à 9 %.*
- *La part des financements prévisionnels consacrés à la mesure socle 2 - Premier accueil social inconditionnel de proximité - varie de 24 % pour les Côtes-d'Armor à 16 % pour le Morbihan.*
- *La part des financements prévisionnels consacrés à la mesure socle 4 - Orientation des BRSA - varie de 26 % pour le Finistère à 10 % pour les Côtes-d'Armor.*
- *La part des financements alloués à la mesure socle 5 - Garantie d'activité - varie de 35 % pour le Morbihan à 18 % pour l'Ille-et-Vilaine.*

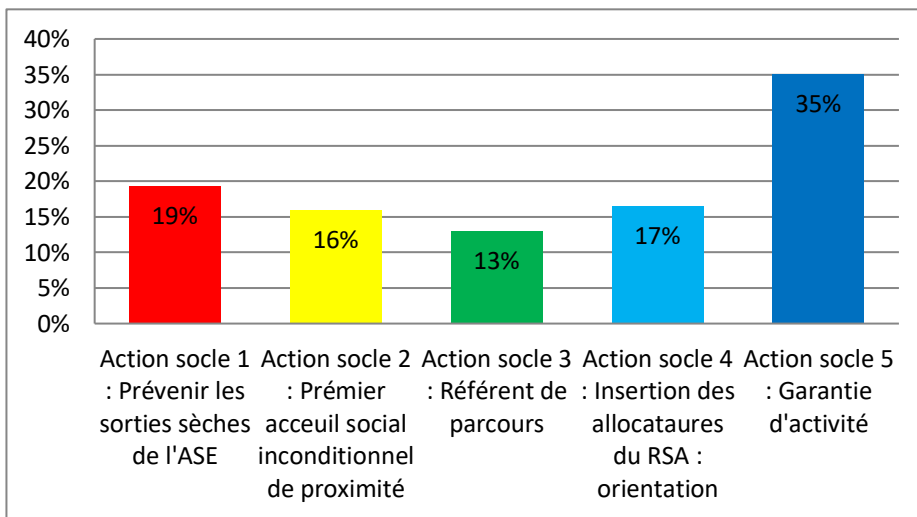
Cependant, dans les 4 départements, la mesure socle 3 - *Référent de parcours* - fait l'objet d'un traitement assez similaire : de 17 % pour le Finistère à 13 % pour l'Ille-et-Vilaine et le Morbihan.



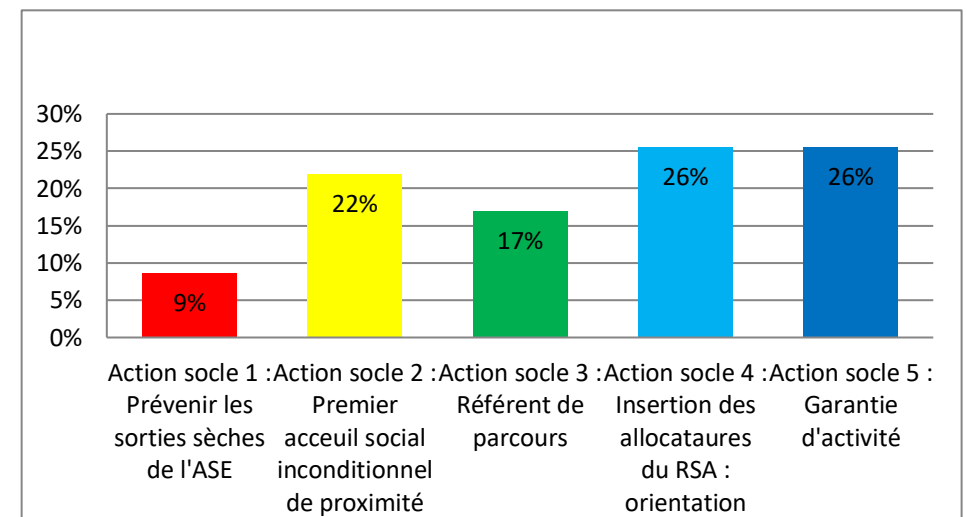
**56. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles
Ille-et-Vilaine - 2019**



58. Côtes d'Armor - 2019



57. Morbihan - 2019



59. Finistère - 2019

On constate aussi, entre les Départements des **Hauts-de-France**, des **différences** assez notables **dans la distribution entre les différentes mesures socles**.

La part des financements prévisionnels consacrés à la mesure socle 1 – Prévenir les sorties sèches de l'ASE – est la plus proche entre les Départements. Elle varie de 12 % pour la Somme à 25 % pour le Pas-de-Calais et atteint des niveaux intermédiaires (14 %, 15 % et 16 % pour, respectivement, le Nord, l'Oise et l'Aisne).

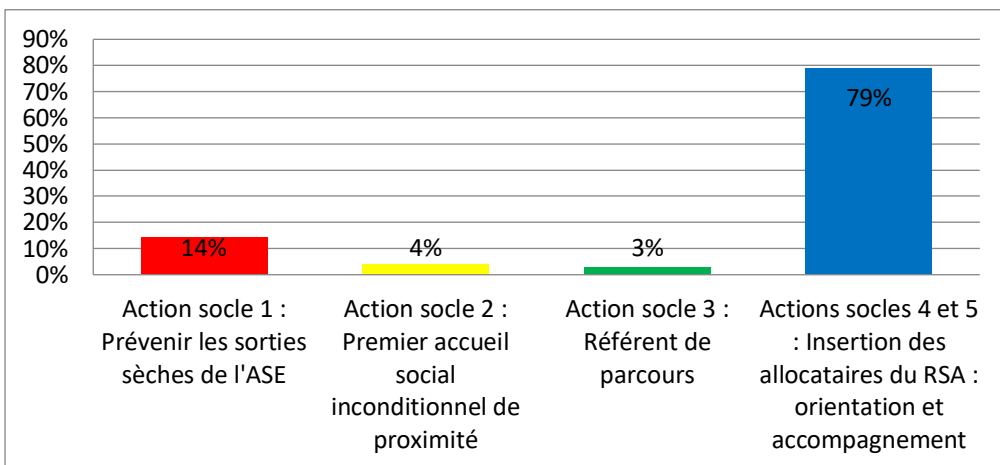
La part des financements prévisionnels consacrés à la mesure socle 2 - Premier accueil social inconditionnel de proximité - varie de 23 % pour la Somme et l'Aisne à 4 % pour le Nord. L'Oise accorde 15 % du budget prévisionnel consacré aux mesures socles à la mesure 2 et le Pas-de-Calais la moitié moins (7 %).

La part des financements prévisionnels consacrés à la mesure socle 3 – Référent de parcours - varie de 34 % pour l'Aisne à 3 % pour le Nord.

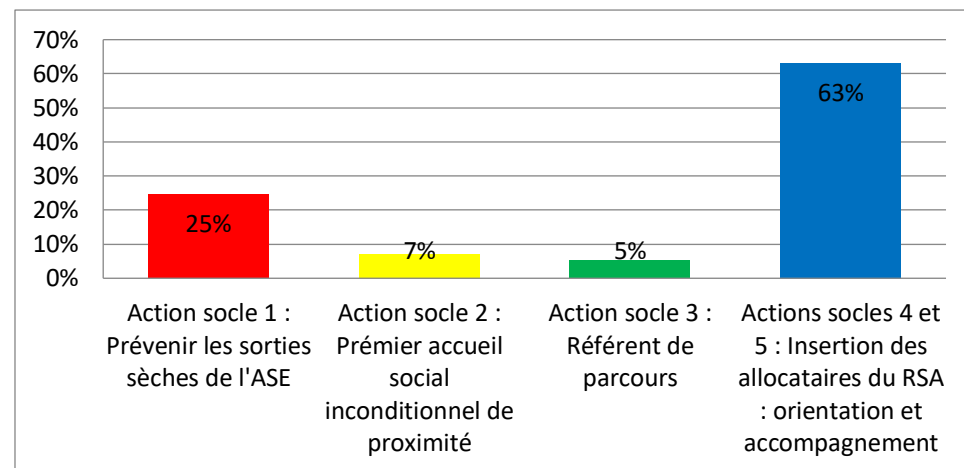
Dans le Nord 79 %, dans le Pas-de-Calais 63 %, et dans l'Oise 58 % des financements prévisionnels portent sur les mesures socles 4 et 5 – Insertion des allocataires du RSA : orientation et accompagnement - alors que ce ratio descend pour la Somme à 31 % et pour l'Aisne à 27 %.

Comme pour la Bretagne, on note des **variations entre les Départements des Hauts-de-France** au niveau de la part des financements accordés à chaque mesure socle au sein des différentes mesures socles contractualisées.

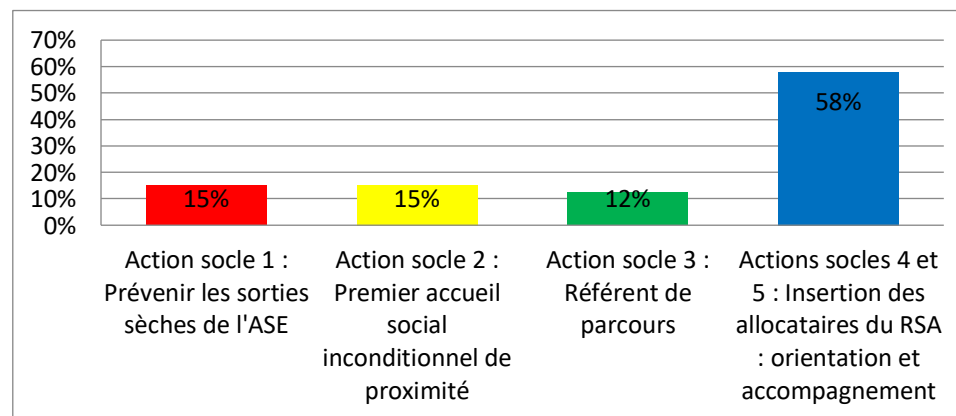
- *Dans le Nord, le Pas-de-Calais et l'Oise, les différentes mesures socles font l'objet d'un traitement assez proche : 60 à 80 % des financements prévisionnels sont consacrés aux mesures socles 4 et 5 – Insertion des allocataires du RSA : orientation et accompagnement- puis de 15 à 25 % des financements sont consacrés à l'action socle 1 – Prévenir les sorties sèches de l'ASE – et, enfin, la part des financements alloués aux autres mesures socles, 2 et 3, est beaucoup moins conséquente.*
- *Dans l'Aisne et la Somme, les différentes mesures socles font l'objet d'un traitement assez similaire : moins d'un cinquième des financements (16 % pour l'Aisne et 12 % pour la Somme) sont consacrés à la mesure socle 1 – Prévenir les sorties sèches de l'ASE. Un quart des montants renvoient à l'action socle 2 – Premier accueil social inconditionnel de proximité. Un tiers des financements prévisionnels sont consacrés à la mesure socle 3 – Référent de parcours. Un peu plus d'un quart des financements se rapportent aux mesures socles 4 et 5 – Insertion des allocataires du RSA : orientation et accompagnement. Insertion des allocataires du RSA : orientation et accompagnement.*



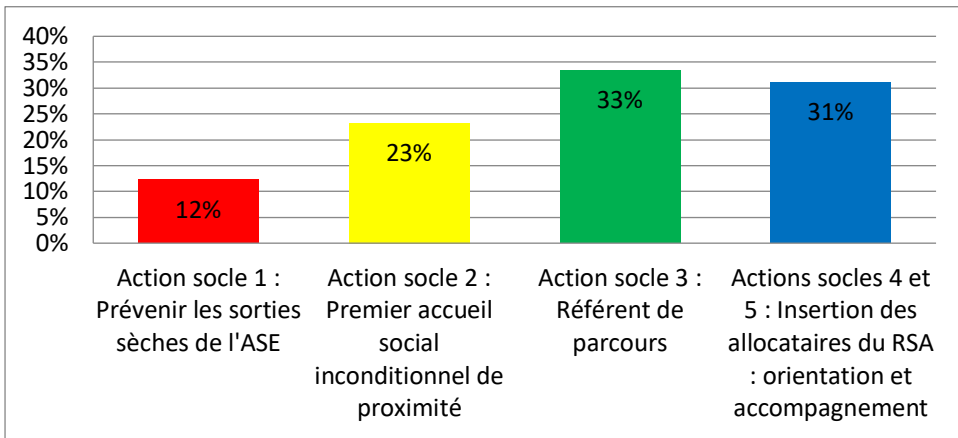
60. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Nord - 2019



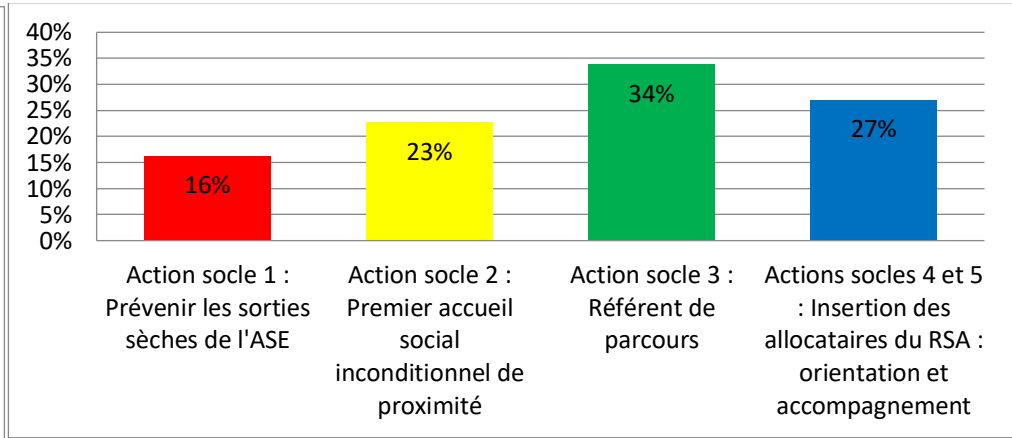
61. Pas-de-Calais - 2019



62. Oise - 2019



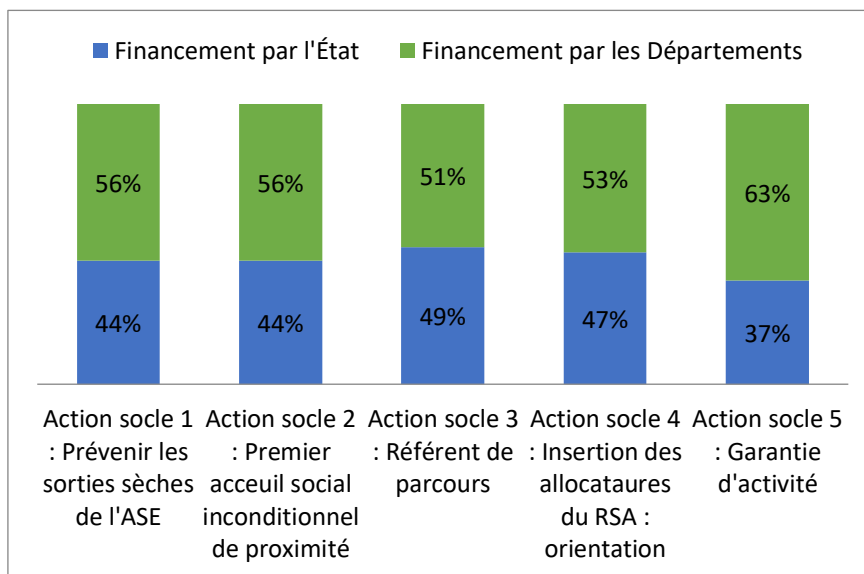
63. Somme - 2019



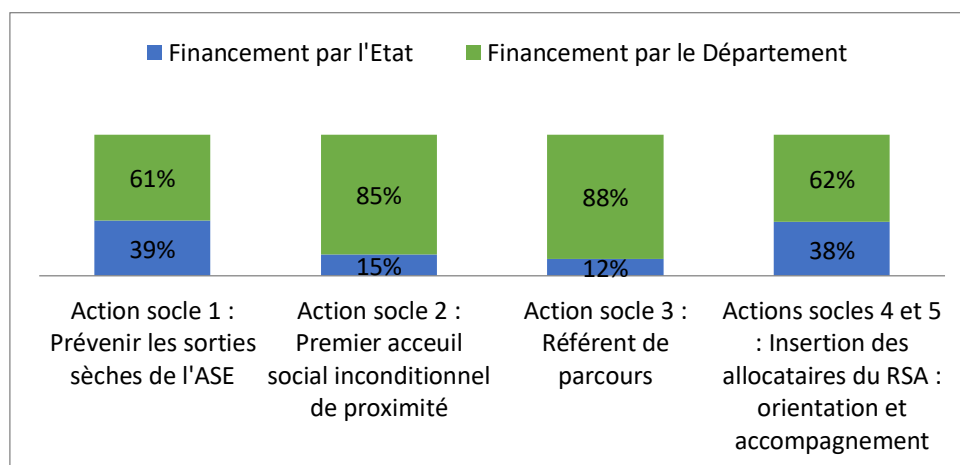
64. Ainse - 2019

Répartition pour chaque mesure socle des financements État et Départements

Comme le montre le graphique 67 qui suit, pour l'ensemble des départements de Bretagne, on note que les mesures socles 1 et 2 sont financées à 56 % par les Départements et que les mesures socles 3, 4 et 5 sont respectivement financées à 51 %, 53 % et 63 % par ces derniers.



65. Répartition prévisionnelle État / Département pour chacune des mesures socles Ensemble de la Bretagne - 2019



66. Répartition prévisionnelle État / Département pour chacune des mesures socles Ensemble des Hauts-de-France - 2019

Sur l'ensemble des départements de Bretagne, la part des financements des Départements est la plus élevée dans la mesure **socle 5** consacrée à l'accompagnement renforcé et à l'insertion des BRSA. Cependant dans les Côtes-d'Armor, le Finistère et en Ille-et-Vilaine, chaque mesure socle est financée à part égale par l'État et les Départements. En revanche, dans le **Morbihan**, le Département injecte plus d'argent que l'État dans chacune des cinq mesures socles.

En effet, le Morbihan prévoyait en 2019 de financer à 81 % la mesure socle 5, à 73 % la mesure socle 1, à 59 % la mesure socle 4, à 55 % la mesure socle 3 et à 51 % la mesure socle 2. Par rapport aux autres Départements bretons, le Morbihan présente donc une particularité : il prévoit de financer lui-même plus de la moitié des mesures socles, portant d'ailleurs un effort particulier sur les mesures 1 et 5 dont nous avons repéré qu'elles représentent les deux mesures les plus importantes dans les mesures socles.

Par rapport aux départements bretons, les Départements des Hauts-de-France prennent une part **plus importante que l'État** aux financements de chaque mesure socle.

Pour l'ensemble des Départements des Hauts-de-France, on note que les mesures socles 2 et 3 sont financées à plus des trois quarts (85 % pour l'action socle 2 – PASIP - et 88 % pour la mesure socle 3 - référent de parcours) par les Départements, et que les mesures socles 1 et 4-5 sont respectivement financées par ces derniers à un peu moins des deux tiers, à savoir à 61 % et 62 %.

Cependant dans l'Aisne, le Nord, l'Oise et le Pas-de-Calais, chaque mesure socle est financée à part égale par l'État et les Départements. En revanche, par rapport aux autres Départements des Hauts-de-France, un peu comme le **Morbihan** en Bretagne, la **Somme** présente la particularité de financer elle-même les mesures socles, le Département injectant beaucoup plus d'argent que l'État dans chacune de celles-ci.

En effet, la Somme prévoyait en 2019 de financer à 98 % la mesure socle 2, à 97 % la mesure socle 3, à 90 % les mesures socles 4 et 5 et à 77 % la mesure socle 1.

Les mesures d'initiative départementale : la Bretagne comme territoire test

Les éléments qui suivent ressortent d'un travail d'identification, pour chaque convention État / Départements de Bretagne, des mesures d'initiative départementale. Après un examen de ces mesures, nous les avons référées à **6 thématiques** :

L'accès aux droits et la lutte contre le non-recours ; l'enfance et la jeunesse ; le logement et l'hébergement ; les maraudes et l'aide alimentaire ; l'insertion, la formation, l'emploi et la mobilité ; et la santé.

Dans les conventions, ces différents thèmes se présentent sous formes d'actions. Pour présenter les montants indiqués dans les tableaux présents ci-dessous, nous avons donc sommé les budgets prévisionnels des actions relatives à chacun de ces thèmes pour chaque département de Bretagne.

Des **différences** sont également observables au niveau des mesures d'initiative départementale entre les Départements de Bretagne.

	Accès aux droits et lutte contre le non-recours	Enfance Jeunesse	Logement	Maraudes Aide alimentaire	Insertion Formation, Emploi Mobilité	Santé	Total
Côtes-d'Armor	141 234	0	0	0	0	0	141 234
Finistère	0	50 240	25 000	0	25 000	128 970	229 210
Ille-et-Vilaine	0	0	0	0	222 414		222 414
Morbihan	0	0	0	0	46 800		46 800
Total	141 234	50 240	25 000	0	294 214 €	128 970	639 658

	Accès aux droits et lutte contre le non-recours	Enfance Jeunesse	Logement	Maraudes Aide alimentaire	Insertion Formation, Emploi Mobilité	Santé	Total
Côtes-d'Armor	1	0	0	0	0	0	1
Finistère	0	1	1	0	1	1	4
Ille-et-Vilaine	0	0	0	0	1	0	1
Morbihan	0	0	0	0	1	0	1
Total	1	1	1	0	3	1	7

67. Mesures d'initiative départementale : classement thématique Ensemble des départements de Bretagne - 2019

Dans l'ensemble des départements de Bretagne, en 2019, **7 mesures d'initiative départementale** ont été développées, ce qui correspond à un montant général prévisionnel de **639 658 €**.

C'est le Département du Finistère qui a mis en place le plus de mesures d'initiative départementale : 4 en tout, alors que tous les autres Départements bretons n'en ont développé

qu'une seule. Les mesures d'initiative départementale déployées par les Départements de Bretagne portent davantage sur le thème de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité : 3 actions se réfèrent à ce thème.

Si le Département du **Finistère** a choisi **quatre thématiques** dans le cadre de la mise en place de ses actions d'initiative départementale, les 3 autres Départements bretons ont choisi de concentrer leurs actions d'initiative libre sur une seule thématique.

Le Finistère a réparti ses actions sur la santé (128 970 €), l'enfance et la jeunesse (50 240 €), le logement et l'insertion (25 000 € pour chacun de ces deux thèmes).

Les Côtes-d'Armor ont concentré leurs efforts sur l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours (141 234 €) ; l'Ille-et-Vilaine et le Morbihan sur l'insertion, la formation, l'emploi et la mobilité (respectivement 222 414 € et 46 800 €).

En 2019, pour l'ensemble des Départements de Bretagne, **le montant moyen prévisionnel des mesures d'initiative départementale s'élève à 116 937 €.**

	Montant moyen par action
Côtes-d'Armor	141 234
Finistère	57 302
Ille-et-Vilaine	222 414
Morbihan	46 800
Total	116 937

**68. Mesures d'initiative départementale : montants moyens des actions
Ensemble des départements de Bretagne - 2019**

En conclusion, au titre des conventions de contractualisation départementales, on relève à la fois l'importance du **cadre exercé par l'État** avec l'énoncé des 5 mesures socles mais aussi la possibilité pour les protagonistes sinon de transformer le listing des mesures socles, en tout cas de travailler à **un dosage** entre chacune d'entre elles et de pouvoir proposer des orientations thématiques relativement particulières concernant les mesures d'initiative départementale.

▪ **Une contractualisation métropolitaine très ouverte**

S'agissant des Métropoles présentes dans les territoires de notre panel (5), le montant général prévisionnel des mesures contractualisées pour 2020 s'élève au total à 5 807 483 €.

	État	Métropole	Autres financements	Total
Brest	200 000	200 000	0	400 000
Rennes	239 000	682 017	171 569	1 092 586
Lille	869 741	804 638	161 877	1 836 256
Dijon	200 000	200 000	0	400 000
Toulouse	1 000 000	602 841	475 800	2 078 641
Total	2 508 741	2 489 496	809 246 €	5 807 483

69. Engagements État / Métropole / autres type de financements
Les 5 Métropoles du panel – 2020

À partir du tableau 71 qui précède, et sous réserve du traitement systématique des budgets de l'ensemble des Métropoles ayant contractualisé, **trois types d'engagement budgétaire** pourraient se dégager.

1/ Les Métropoles dont le budget prévisionnel consacré aux mesures contractualisées est proche de 2 000 000 €, comme à Toulouse, qui dispose du montant prévisionnel le plus élevé des Métropoles du panel avec 2 078 641 €, ou à Lille, qui accorde 1 836 256 € aux mesures contractualisées ; 2/ Les Métropoles qui déploient un budget prévisionnel proche de 1 000 000 €, comme Rennes, qui consacre 1 092 586 € aux mesures contractualisées ; 3/ Les Métropoles dont les montants prévisionnels sont moindres, comme à Brest ou Dijon, où le budget prévisionnel accordé aux mesures contractualisées est de 400 000 €.

En agréant les budgets des 5 Métropoles étudiées, ces mesures contractualisées sont financées à **part égales** entre l'État (2 508 741 €) et les Métropoles (2 489 496 €). Notons aussi que d'autres sources de financements (villes, autres collectivités, autres structures, etc.) sont mobilisées à hauteur de 809 246 €.

À Toulouse, la part venant de l'État est la plus importante (1 000 000 €), suivie de celle de la Métropole (602 841 €), puis de celle d'autres financeurs (475 800 €); À Lille, le budget prévisionnel se répartit plutôt à parts égales entre l'État (869 741 €) et la Métropole (804 638 €) et nous observons un complément de 161 877 € venant d'autres financeurs; À Rennes, la part de la Métropole (682 017 €) est plus élevée que celle de l'État (239 000 €), et nous notons un complément de 171 569 € venant d'autres financeurs; Brest et Dijon revêtent un profil similaire: le montant prévisionnel de leurs mesures contractualisées s'élève à 400 000 € et il se répartit à parts égales entre l'État et la Métropole, sans que d'autres financeurs ne soient mobilisés.

Constatant la diversité des actions portées par les Métropoles, nous avons constitué un tableau récapitulatif de l'ensemble des actions puis nous avons reclassé **les actions par thématiques**, en distinguant l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours; l'enfance et la jeunesse; le logement et l'hébergement; les maraudes et l'aide alimentaire; l'insertion, la formation, l'emploi et la mobilité; et la santé.

	Accès aux droits Lutte contre le non-recours	Enfance Jeunesse	Logement Hébergement	Maraudes Aide alimentaire	Insertion Formation, Emploi Mobilité	Santé	Total
Brest	0	400 000	0	0	0	0	400 000
Rennes	0	467 916	540 000	84 670	0	0	1 092 586
Lille	8 000	615 056	1 213 200	0	0	0	1 836 256
Dijon	204 000	0	157 450	38 520	0	0	400 000
Toulouse	0	1 422 041	0	552 800	103 800	0	2 078 641
Total	212 000	2 905 013	1 910 650	675 990	103 800	0	5 807 483

70. Répartition thématique des mesures contractualisées Les 5 Métropoles du panel – 2020

Parmi les différents thèmes identifiés dans les contrats État / Métropoles de notre panel, les engagements budgétaires sont **assez dispersés**: le thème des maraudes et de l'aide alimentaire arrive en troisième position (675 900 €), puis l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours

(212 000 €) et l'insertion, la formation, l'emploi et la mobilité (103 800 €). Les thématiques de la santé, de la formation, du travail social ne donnent lieu à aucun financement dans le cadre des mesures contractualisées.

Les Métropoles de notre panel ont contractualisé de **manière assez spécifique**, que ce soit du point de vue du nombre d'actions concernées ou de la répartition de celles-ci entre les différentes thématiques. À partir des répartitions thématiques, des logiques assez différentes se dégagent :

Brest a choisi de contractualiser exclusivement sur le thème de l'enfance et de la jeunesse en y accordant un montant prévisionnel de 400 000 €, alors que toutes les autres Métropoles de notre panel ont contractualisé sur trois thèmes différents. Si Toulouse consacre une part importante au thème de l'enfance et de la jeunesse (1 422 041 €), Lille a opté fortement sur le thème du logement (1 213 200 €), et secondairement sur celui de l'enfance et de la jeunesse (615 056 €). Rennes se situe à un niveau intermédiaire (enfance-Jeunesse : 467 916 € / Logement-hébergement 540 000 €) ; à Dijon, l'accent a été mis sur l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours (204 000 €), et sur le logement et l'hébergement (157 450 €).

▪ **Le décrochage, la formation et l'aide alimentaire comme thématiques régionales**

En 2020, seulement 5 conseils régionaux ont contractualisé avec l'État au titre de la SNPLP, à savoir la Bretagne, la Bourgogne-Franche-Comté, le Centre-Val-de-Loire, les Hauts-de-France et la Nouvelle Aquitaine. À la différence de ce qui s'est mis en place au niveau des Départements et des Métropoles, en direction du palier régional, ce processus de contractualisation est **loin d'avoir été systématisé**.

Parmi les facteurs explicatifs, on peut avancer un élément structurel, à savoir le décalage a priori supposé entre la lutte contre la pauvreté et les compétences régionales, mais aussi un élément plus conjoncturel tenant à la proximité des prochaines élections régionales.

Dans ces contrats État / Région, les thématiques de la lutte contre le **décrochage scolaire, de l'obligation de formation des jeunes et de l'aide alimentaire**, en particulier en réponse aux difficultés induites par la pandémie, sont centrales.

Concernant les Régions de notre panel, les conventions de contractualisation de l'année 2020 sont fléchées sur l'aide alimentaire pour la Bretagne et les Hauts-de-France, à hauteur de 200 000 € pour la première région et de 600 000 € pour la seconde. En Bourgogne-Franche-Comté, les actions concernent des écoles de production et le montant prévisionnel indiqué dans la convention de l'année 2020 s'élève à 400 000 €.

En **Bretagne**, un protocole de coopération sur l'aide alimentaire entre l'État et le Conseil régional (CR) de Bretagne et quatre associations d'aide alimentaire (la Fédération des Banques alimentaires, les Restaurants du Cœur, le Secours Populaire français la Croix-Rouge) a été mis en place.

La convention vise à assurer les financements de l'aide alimentaire tant pour assurer des approvisionnements que pour effectuer des investissements. Ce projet s'inscrit dans la conduite d'un programme alimentaire pour la Bretagne. Il vise à favoriser les coordinations d'acteurs pour un accès à de l'aide alimentaire de qualité pour les personnes concernées, à renforcer les liens entre les activités d'aide alimentaire, de qualité alimentaire et de l'insertion sociale, à favoriser un suivi régional des lois en termes de dons et de lutte contre le gaspillage alimentaire, en lien avec des entreprises productrices, des distributeurs et la restauration collective, et à favoriser le repérage des outils d'accompagnement des bénévoles pour un meilleur accueil des publics. Le montant initial apparaissant dans la convention État / Région Bretagne pour l'année 2020 est de 100 000 €. Il a été complété par 100 000 € sur demande du Commissaire grâce aux reliquats de fin de gestion.

La Région **Hauts-de-France** mène des actions visant à contenir et réduire la reproduction sociale de la pauvreté, la diffusion de la précarité et agir contre l'exclusion, et ce, via des actions de formation, d'emploi et d'insertion des jeunes et des travailleurs pauvres, des actions de lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme, et des mesures en faveur de la santé et d'une meilleure alimentation.

Elle développe aussi des aides individuelles destinées aux ménages modestes, telles que des aides à la mobilité, à la garde d'enfants ou visant à lutter contre la précarité énergétique, de manière à augmenter leur reste à vivre et à favoriser leur retour et / ou leur maintien dans l'emploi. Suite à la pandémie, la convention mentionne aussi un soutien aux structures associatives d'aide alimentaire (Banque alimentaire, Croix Rouge française, Restos du Cœur, SPF...).

En **Bourgogne-Franche-Comté**, les actions portent essentiellement sur le soutien financier aux écoles de production afin de favoriser l'intégration professionnelle des jeunes en situation de décrochage scolaire et de les préparer à des diplômes de type Certificat d'aptitude professionnelle (CAP), Bac pro ou à des titres professionnels.

« La contractualisation État / Région vise à soutenir les dispositifs de formation (écoles de production). Ces actions visent à mettre les jeunes en situation réelle de travail : c'est la pédagogie du "faire pour apprendre" » (Commissaire).

À cela s'ajoute **un cas d'espèce** : en Bretagne, la Région, les 4 Départements et les 2 Métropoles ont contractualisé ensemble au titre de construction commune d'un service public de l'insertion.

Les 7 collectivités et EPCI se sont engagées afin de promouvoir l'emploi, l'insertion et la formation, via leurs compétences respectives. Les 4 CD de Bretagne ont contractualisé avec l'État dans le cadre des CALPAE pour lutter contre la pauvreté, le CR a signé un Pacte régional pour l'emploi et les compétences dans le but d'accompagner les publics fragiles vers la formation et les deux Métropoles, de Brest et Rennes, ont été associées aux réflexions, via les Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et le réseau Alliance Ville Emploi. Ces différentes collectivités ont donc mené un travail de coordination et de mutualisation de leurs actions en matière

d'insertion, d'emploi et de formation et ont considéré que celui-ci pouvait servir de référence à la construction du SPI et justifier une expérimentation à l'échelle de la région.

En Bretagne, Région, Départements et Métropoles ont mené en ce sens des travaux **avant la mise en place de la SNPLP** dans le but de « déterminer la pertinence et l'impact des pistes de mutualisation et de coopération » (Courrier à l'attention du Président et de la Direction générale des solidarités (DGS) du CD du Morbihan, 2018) visant l'articulation et la mise en cohérence des politiques de développement économique, d'insertion et de solidarité, en particulier dans une recherche d'efficience des services rendus aux usagers.

Ces échanges visaient à mieux « articuler les politiques de développement économique régionales avec les objectifs de solidarité des départements » (Courrier à l'attention du Président et de la DGS du CD du Morbihan, 2018) et à favoriser les liens avec Pôle Emploi. Tout à la fois, il s'agissait d'éviter de complexifier les dispositifs et de ne pas engendrer de confusions pour les usagers entre les responsabilités et compétences de chaque collectivité territoriale.

Dans le domaine « Insertion – emploi – formation », cette démarche concertée a débouché sur une **convention territoriale d'exercice concerté des compétences** (CTEC) présentant la mise en place du Service public pour l'insertion, la formation et l'emploi en Bretagne (SPIFEB).

Cette CTEC « préfigure la création d'un modèle de pilotage breton des compétences insertion, formation et emploi permettant d'offrir un Service public de l'insertion intégré, en lien avec les autres partenaires concernés » (Pôle Emploi, les missions locales, CAP Emploi, les EPCI) (Conseil régional de Bretagne, 2020) et visant à être expérimenté et élargi à d'autres territoires.

Au titre de « la coopération et de la mutualisation pour la mise en œuvre par l'État et les collectivités signataires, d'une stratégie bretonne concertée » (Conseil régional de Bretagne, 2020), les sept collectivités territoriales de Bretagne s'engagent à améliorer le **repérage et l'orientation des publics**, en particulier des BRSA et des jeunes sans qualification, à consolider les parcours d'insertion en améliorant **les modes d'accompagnement** ainsi qu'à articuler et intégrer les **processus de gouvernance**.

En particulier, il s'agit de repérer et d'orienter les publics : simplification des démarches pour les usagers ; automatisation des échanges de données entre les institutions ; actions d'innovation en matière de modalités de communication auprès des publics (démarche de « l'aller-vers », en particulier vers les publics « invisibles ») ; d'améliorer les accompagnements : mesure d'amorçage des parcours des publics fragiles visant à éviter les ruptures dans l'accompagnement des usagers et à favoriser les réflexions autour des missions des référents de parcours ; outils communs entre les différentes collectivités territoriales au niveau de l'accompagnement des publics ; formules d'accompagnement global avec Pôle Emploi, CAP Emploi, les PLIE, les équipes emploi, les missions locales, etc. ; pratiques inclusives auprès des entreprises afin de mieux articuler les politiques d'insertion et de développement économique ; et de simplifier la

gouvernance afin de la rendre plus performante, en faisant converger les gouvernances territoriales des sept collectivités et EPCI en matière d'emploi, d'insertion et de formation.

▪ **Des usages de l'outil conventionnel à géométrie variable**

De manière générale, les Commissaires en région n'ont pas pris part à l'instruction et aux arbitrages relatifs à la **première vague** des conventions de contractualisation État / Département.

La **réception** du contenu (les mesures socles) de ces conventions a été **très mitigée** du côté des collectivités départementales qui ont jugé les montants engagés comme trop faibles au regard des moyens déployés en termes d'ingénierie. En outre, bien que les Départements ne remettent pas en cause le fait de rendre des comptes à l'État sur les actions qu'ils ont déployées grâce au financement de la Stratégie pauvreté, ils n'ont pas bien vécu le caractère descendant des indicateurs présents dans ces contrats.

Malgré des enjeux financiers moindres par rapport aux Départements, les **Métropoles** ont généralement reçu de **façon positive** le contenu des conventions, particulièrement les Métropoles préfiguratrices, comme Toulouse. Les contrats État / Métropole présentent en effet l'avantage de mettre en exergue le niveau d'interaction existant entre les différents échelons territoriaux de prévention et de lutte contre la pauvreté. Le thème du logement et de l'hébergement est au centre de ces conventions mais toutes les Métropoles n'ont pas développé le même type d'actions sur cette thématique. Enfin, s'agissant des conventions État / Région, nous constatons que le souhait de décroisement lié à ces contrats semble plutôt être à la source de formes de re-sectorialisation.

La DIPLP interlocutrice de premier plan et des Préfets de département qui restent dans le jeu

En matière de contractualisation, la **place de la DIPLP** a été centrale dans l'intéressement et l'enrôlement des collectivités départementales. Son implication pour que les dépenses de la Stratégie pauvreté soient sorties du Pacte de Cahors a aussi contribué à lever les réticences des Départements par rapport à ces contrats, car les actions nouvelles qu'ils mettraient en place ne seraient pas comptabilisées dans les dépenses plafonnées par ce Pacte à hauteur de 1,2 %.

« L'engagement des Départements dans la contractualisation repose pour beaucoup sur les qualités personnelles du DIPLP, arrivant très vite à instaurer un climat de confiance et à donner envie aux élus locaux d'y aller » (État central).

« On a marché sur les tessons de bouteilles, rampé même, pour pouvoir obtenir [la sortie des dépenses de la SNPLP du Pacte de Cahors] du Ministère de l'intérieur et de la DGCL [Direction générale des collectivités locales] mais on l'a obtenu. Ceci a constitué un vrai gage pour les élus locaux et une condition politique aux contractualisations État / Département » (État central).

« Au préalable, de nombreux débats avaient eu lieu entre Bercy et la Ministre du budget de l'époque, Matignon, la Ministre aux territoires et le Président de l'ADF sur la répartition des budgets en rapport avec les conventions [...]. Au final, la décision a été prise d'une répartition à 50 % - 50 % entre l'État et les collectivités, hors Pacte de Cahors » (État central).

De manière générale, les **Commissaires** n'ont pas pris part aux conventions de contractualisation État / Département en 2019 alors qu'Olivier Noblecourt et son équipe souhaitaient que ce soit le cas, afin d'élargir la relation bilatérale entre les Préfets et les Présidents des départements d'une part, et de développer une Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté au niveau régional d'autre part.

« La Délégation souhaitait que ce soit les Préfets de région qui signent. L'équipe avait déjà en tête les futurs Commissaires, placés auprès des Préfets de région, qui challengeraient les Départements de manière à sortir [...] des accords et des mauvais deals entre les Préfets et les Présidents de départements, qui ne vont que sur les missions régaliennes imposées par l'État. Le souhait de Matignon était de renforcer l'échelon départemental alors que celui de la DIPLP était de développer la Stratégie pauvreté à partir de l'échelon régional » (État central).

Lors de la première année de contractualisation, en 2019, les négociations sur les conventions ont donc eu lieu soit directement avec le **Délégué interministériel**, en particulier pour les 10 territoires démonstrateurs, dont le Bas-Rhin, La Réunion, la Seine-Saint-Denis et le Bassin minier⁹⁴, soit avec les **DDCS ou les Préfets** de département ou de région.

« Olivier Noblecourt et son équipe sont entrés en négociation très directe sur les territoires démonstrateurs » (État central).

« C'est la DDCS qui a été l'interlocuteur privilégié dans le cadre de la mise en place des conventions de contractualisation, puis le Commissaire » (Département).

« Avant l'arrivée du Commissaire, la mise en place de la 1ère convention État / CD s'est faite avec l'adjointe sociale de la DDCSPP [Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations] et la secrétaire générale adjointe de la Préfecture » (Département).

Une première réception mitigée de la part des Départements

Tout d'abord, la réception du contenu des conventions de contractualisation État / Département de la part des conseils départementaux est très mitigée, sans doute du fait d'une **absence de connaissances précises** en la matière.

« Au début de la SNPLP, les Départements ne connaissaient pas le contenu réel de la contractualisation » (Département).

⁹⁴ Les autres territoires démonstrateurs sont la Meurthe-et-Moselle, l'Indre-et-Loire, le Gard, Lyon Métropole, Toulouse Métropole et Nantes Métropole.

Ensuite, nous notons des incompréhensions, voire des **divergences**, sur le contenu des conventions de la part des acteurs départementaux, notamment sur certaines mesures socles. La définition d'un socle commun de mesures vise à offrir à tous les Départements une base minimale commune afin de respecter les valeurs républicaines d'égalité territoriale tout en insistant sur l'importance des grands thèmes intersectoriels et multiniveaux de la Stratégie. En cela, le choix de l'outillage contractuel sur un tel sujet apparaît assez disruptif et, d'ailleurs, le **fléchage des mesures socles** est souvent considéré comme étant de nature politique.

« Ce choix [des mesures] s'inscrit dans un souhait de l'État de garantir un socle de service public minimum à tous les Départements, avec un certain nombre de canons de suivis » (État central) ;

« Ce choix repose sur les axes thématiques de la Stratégie et intègre des mesures relevant, ou non, de l'État, car il ne dispose pas de toutes les compétences » (État central).

« Les contractualisations constituaient une nouveauté, originale, voire une plus-value de la SNPLP : je disais "on fait la révolution" [...]. Le but était de faire péter le système à partir de la base, en créant un système qui impose aux acteurs un entrelacement de liens, d'obligations, de cadres de reporting et d'échanges partagés, qui fasse que plus personne ne puisse continuer à ne rien faire dans son coin. Parce que c'est ça que je reproche [aux collectivités territoriales] pour l'essentiel » (État central).

« Les conventions constituent une forme de gouvernance nationale qui [fait] rupture par rapport à ce qu'on a connu par le passé, qui ne [fait] pas fi des problématiques budgétaires [...] mais [peut] les y inclure en favorisant les partenariats et en se mettant d'accord sur des objectifs communs » (association de collectivités territoriales).

Les collectivités ont eu la possibilité de participer aux groupes **de travail nationaux** qui ont porté sur les mesures socles de la Stratégie, à l'image de celui relatif à la mesure socle sur les sortants de l'ASE, présidé par Fouzy Mathey. Cependant, certains Départements ont ensuite été **critiques** au sujet des thèmes choisis et des mesures socles retenues par l'État central. Par exemple, ils n'ont pas compris pour quelles raisons une partie d'entre elles leur était imposée alors que ces problématiques ne les concernaient pas, ou qu'ils avaient déjà atteint les objectifs fixés. Certains considèrent également que les moyens prévus pour déployer ces mesures et les rendre opérantes ne sont pas suffisants. D'autres encore se sont interrogés sur les contours et les définitions à donner à certaines mesures, comme celle portant sur les sortants de l'ASE.

« Certaines des mesures socles des conventions existaient déjà au sein du CD, comme le PASIP. Le CD s'est donc inscrit dans ces mesures parce qu'il n'avait pas le choix » (Département) ; « Comme les objectifs étaient déjà atteints, le CD n'avait pas besoin de mettre en place davantage de proximité et ne voulait pas recruter plus que les 500 travailleurs sociaux en poste » (Département) ; « On n'a pas attendu la Stratégie pauvreté pour mettre en place une politique "jeunes majeurs" » (Département).

« Des actions sont clairement mal construites : 100 000 € sur une maraude, ce n'est pas énorme et ça ne prend pas en compte ses effets. [...] Or, cette question est très complexe à Toulouse, où

l'on n'a pas assez de place pour toutes les familles à la rue. [...]. Vous ne montez pas une équipe pour aller dire bonjour à ces familles et ne rien mettre en place » (Département).

Ces tensions entre État central et collectivités territoriales ont été d'autant plus importantes pour quatre raisons : tout d'abord, bien que Frédéric Bierry (ADF) ait pris part à la réflexion préparatoire des CALPAE et cherché à mettre en accord l'État et les Présidents de Département sur l'utilisation des crédits, et bien que les indicateurs des conventions aient été discutés à la commission sociale de l'ADF, **tous les membres des CD n'ont pas participé aux concertations préalables** à la mise en place des mesures socles des conventions de contractualisation.

« Bien que l'ADF ait fait preuve de vigilance afin que les engagements pris pour la construction des conventions soient tenus, cette dernière, tout en essayant de représenter au mieux ses adhérents, n'intervient pas à leur place. La représentation est facile quand il y a un consensus très large entre les CD, ce qui est souvent le cas, mais des positionnements vraiment différents peuvent aussi émailler cette représentation » (association de collectivités territoriales).

« Il existe un manque de relai technique entre l'ADF, les Départements et l'État. En effet, certes, l'ADF peut faire des choses dans un dialogue direct avec l'État sur des sujets essentiellement financiers de compétences mais, derrière, le cadre un peu plus technico-politique du dialogue État-Départements, lui, n'existait pas » (État central).

En outre, le travail de Frédéric Bierry et de son équipe ainsi que les concertations au sein de l'ADF n'auraient finalement pas véritablement donné lieu à des **propositions d'indicateurs**. Or, ce sujet cristallise une bonne partie des débats relatifs aux conventions de contractualisation.

« L'ADF n'a pas participé à la production d'indicateurs parce que ça devait être construit localement. C'est toute la philosophie de ce type de méthodologie. Frédéric Bierry a naturellement fait confiance à ses collègues, il a toujours été très prudent, de ne jamais leur donner de consignes précises. L'État a donc commencé à écrire la copie un peu seul et notamment dans certaines régions » (association de collectivités territoriales).

De plus, **les délais de mise en place** de la première vague des conventions de contractualisation ont été très courts. Ils n'ont pas toujours permis aux Départements de mener un travail de fond sur les enjeux liés aux territoires, ni de recueillir des données importantes afin de définir des priorités d'action, ce qui a pu générer de la frustration.

« La première vague de contractualisation est allée très vite. Nous n'avons eu que 6 mois pour se préparer. À la fin du 1er semestre 2019, il fallait signer le contrat avec l'État. Ce délai court n'a pas permis un travail de fond, il n'a pas été possible de sortir des sentiers battus ni de mener le travail fouillé que les enjeux auraient requis. [...]. Nous n'avons pas eu une vraie démarche d'élaboration de stratégie, faute de temps » (État local).

« Au moment où on a signé la convention, le référentiel [sur les mesures socles Garantie d'activité et sur les parcours] n'était quasiment pas produit » (Département).

Enfin, dans le cadre des conventions de contractualisations, de nombreuses **circulaires** ont été mises en place (pour la convention, les annexes, les crédits), ce qui n'a, plus ou moins paradoxalement, pas facilité leur compréhension et appropriation par les conseils départementaux.

Dans le cadre de la mise en place et du déploiement de la SNPLP, **cinq instructions ministérielles** différentes ont été publiées : les instructions du 4 février 2019, du 25 septembre 2019, du 12 février 2020, du 20 octobre 2020 et du 19 mars 2021.

La première instruction ministérielle, du 4 février 2019, donne des indications sur la **répartition des crédits** entre les différents territoires et présente des documents de **cadrage sur les mesures socles** : sur le PASIP, la mise en œuvre de la démarche référent de parcours, les maraudes mixtes, l'accompagnement des sorties de l'ASE, l'orientation et les parcours des BRSA, le contrat d'engagements réciproques en RSA et la Garantie d'activité. Elle détaille aussi le processus d'élaboration des conventions, la façon dont les crédits doivent être délégués et les modalités de suivi et d'évaluation de ces contrats et présente un format-type de convention.

Suite à la Conférence nationale de acteurs de la SNPLP ayant eu lieu les 12 et 13 septembre 2019 et ayant permis de produire un état des lieux sur la 1ère année de mise en œuvre de la Stratégie pauvreté, la seconde instruction interministérielle, en date du 25 septembre 2019, précise le **cadre de fin de gestion 2019** (modalités de répartition des crédits non délégués, modalités de passation des avenants et présentation d'avenants-types, manière de rédiger et de transmettre le rapport d'exécution annuel et modèle-type de bilan d'exécution) et les **actions prioritaires** à déployer (matrice des indicateurs, préparation du cadre du conventionnement 2020).

L'instruction du 12 février 2020 précise la manière dont la déclinaison territoriale de cette Stratégie doit être mise en place en 2020. Elle envisage une **extension des conventions** de contractualisation aux Métropoles et aux Régions et présente une liste de la matrice des **indicateurs**. Elle tient compte également de l'augmentation des montants présents au sein des CALPAE et de la fusion du FAPI d'une part, et du Fonds d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi d'autre part. Elle renforce aussi les crédits mis à la disposition des Commissaires en région pour financer des projets issus des GT régionaux.

L'instruction du 20 octobre 2020 complète la précédente instruction et prend en compte des **effets de la crise sanitaire** (cadre de poursuite de la contractualisation, nouveau calendrier de mise en œuvre, modalités retenues pour les actions réalisées au titre des avenants 2020). Elle s'applique également en l'état aux territoires d'Outre-mer et ne contient pas de modalités spécifiques pour ces derniers.

La dernière instruction identifiée, datée du 19 mars 2021, détaille le cadre de poursuite de la contractualisation 2021. Elle insiste sur **l'insertion des BRSA** et la mobilité des demandeurs d'emplois. Elle précise le calendrier et la manière dont seront évaluées les actions réalisées dans les **bilans d'exécution**, déterminant ou non la reconduite des crédits. Elle insiste à nouveau sur les **crédits à la main des Commissaires** afin qu'ils financent des projets territoriaux jugés « impactants et innovants » et s'inscrivant dans les axes de la Stratégie pauvreté.

71. 5 instructions ministérielles en 2 ans : entre maquis administratif et ajustement bienvenu

Une telle formalisation n'a pas aidé les collectivités à se sentir acteurs des conventions, vécues comme très descendantes. Ce sentiment a été accentué par la publication d'instructions ministérielles cadrant ces contrats, en particulier sur une **répartition budgétaire** des mesures à 50 % - 50 % entre l'État et les Départements. Or, ces derniers ne sont pas tous en mesure de tenir cette répartition.

« Le conventionnement financier est déséquilibré entre les mesures socles (80 %) et les mesures d'initiative départementale (20 %), ce qui offre moins la possibilité au Département d'être dans l'innovation sociale » (Département).

« La répartition budgétaire liée aux mesures socles a été imposée par l'État. Ces dépenses reposent sur des instructions ministérielles : c'était complètement du descendant. C'est la méthode Macron ! » (Département).

« Pour le socle, le montant proposé par le CLP était diffusé à tous les CD au prorata de leur population et du niveau de défavorisation sociale sur leur territoire. Pour les autres mesures, il nous a proposé des montants auxquels, dans la logique de 50-50, on ne pouvait pas s'aligner. On l'a regretté mais je ne peux pas mettre les 50 % en face » (Département).

La partie consacrée aux mesures d'initiative départementale et les financements associés à ces mesures au sein des conventions ont malgré tout permis aux conseils départementaux de traiter d'autres aspects que ceux portant sur les mesures socles. Ces conventions ont été aussi le support permettant de se retrouver dans des objectifs de la Stratégie pauvreté, de marquer leurs particularités, de confirmer ou **amplifier des projets existants**.

Si certains les utilisent pour renforcer des actions existantes, les mesures d'initiative permettent en général de favoriser les **capacités d'innovation**, de développer de nouveaux projets non financés au préalable sur les champs de l'enfance, du handicap, des bilans de santé, de la préparation des jeunes à la majorité, du vieillissement de la population, etc. En somme, elles permettent aux CD de mieux prendre en compte les réalités de leur territoire, mais aussi des aspects plus transversaux en rapport avec la pauvreté. Ainsi, sans les financements associés à cette Stratégie, certaines actions départementales n'auraient jamais vu le jour. Dès lors, la majorité des Départements semble avoir accepté le cadre général de ces conventions, tout en cherchant à s'appropriier les grands axes de la Stratégie selon les besoins locaux.

« On n'a pas été très inventifs quant aux mesures d'initiative départementale, qui appuient des actions déjà existantes » (Département).

« L'intelligence de la SNPLP, via les initiatives libres, est de permettre autre chose : le CD a pu développer une action intéressante d'accompagnement aux usages numériques par la formation de 200 travailleurs sociaux et, au niveau des politiques culturelles et sportives, on a pu aller plus loin en travaillant sur l'accès au bénévolat, partant du constat qu'une personne qui en a déjà effectué augmente de 27 % ses chances d'accéder à l'emploi » (Département).

Grâce aux mesures d'initiative, un CD d'une région enquêtée a travaillé sur les familles en difficulté, la PMI, le handicap, la préparation des jeunes à la majorité (Département) ; Un autre a déployé des initiatives liées au vieillissement de la population (Département).

Des montants jugés « ridiculement faibles », encore que...

Les montants engagés au sein des conventions de contractualisation État / Département sont, eux aussi, amplement débattus. Les conseils départementaux indiquent avoir connu tardivement les montants étatiques engagés dans ces contrats, lors de la première vague de contractualisation. Cette situation concerne toujours certains Départements dans le cadre de la 3^{ème} année de contractualisation, et ce d'autant plus que les Commissaires parlent actuellement de réfections de crédits. Ainsi, l'**aspect financier** en rapport avec les conventions prendrait le pas sur la philosophie de la SNPLP.

« Les budgets pouvant être engagés dans les conventions n'étaient pas toujours connus par les Départements au préalable. Ainsi, en juin 2021, on ne connaît pas encore l'enveloppe budgétaire qui sera dédiée au Département dans le cadre de la 3^{ème} année de contractualisation » (Département).

De plus, pour la majorité des Départements, les montants initialement engagés dans les conventions sont jugés très **modestes**, surtout au vu du déséquilibre financier observé entre les mesures socles et celles d'initiative départementale.

« Les montants engagés apparaissent ridiculement faibles par rapport aux enjeux et besoins réels du territoire » (Département).

« Ces montants ne vont pas changer la face du monde. C'est peanuts ! » (Département).

« Les budgets en rapport avec les mesures d'initiative départementale ne sont pas négligeables mais, rapportés aux mesures socles, ils sont faibles » (Département).

« Ce sont des gouttes d'eau mais on se sert de tous les leviers possibles pour travailler sur la pauvreté. Les montants reçus via la SNPLP sont venus compléter nos budgets pour agir sur les solidarités avec le versement de 200 000 € sur les BRSA » (Département).

Ces constats sont toutefois **nuancés** par certains enquêtés de l'État local et de conseils départementaux d'Île-de-France, et ne sont pas partagés par les membres de l'État central, ni par une partie des Commissaires.

« Les montants de l'État sont relativement considérables et le CD est très content d'avoir de l'argent en plus, mais c'est une goutte d'eau par rapport aux moyens qu'il met, masse salariale incluse : c'était à peine 1 % du budget de l'allocation RSA lors de la 1^{ère} vague » (Département).

« Le budget mis par l'État dans la CALPAE avec le CD 93 (9 millions d'€) est "petit bras" mais n'est pas négligeable et permet de discuter » (État local).

« On a remis des moyens sur des politiques où l'Etat avait totalement disparu » (État local).

« Sur les 20 millions d'euros de budget de la Stratégie pauvreté [dans la région], en 2020, 17 millions ont été contractualisés avec les Départements » (Commissaire).

En outre, au fur et à mesure des vagues de contractualisation (2019, 2020, 2021), les acteurs départementaux soulignent la plus grande souplesse des CALPAE et observent des **évolutions**. Elles concernent tout d'abord les **actions** mises en place dans les conventions. En effet, certaines mesures se maintiennent d'une année à l'autre au sein des contrats, d'autres disparaissent et de nouvelles apparaissent.

« S'agissant des thématiques de la convention, les membres du CD se sont répartis les choses en interne : sur les sortants de l'ASE, il y avait déjà des choses dans les tuyaux, côté RSA, les choses étaient déjà mises en place et du côté des mesures socles, il y avait déjà des choses déployées sur les référents de parcours. S'agissant des mesures d'initiative départementale, elles ont émergé en fonction des besoins. Sur la prévention du décrochage scolaire, en 2020, le CD a développé une initiative sur le langage des enfants. L'avenant 2020 apporte des financements complémentaires » (Département).

En lien avec cela, des évolutions portent aussi sur les budgets associés. Elles découlent notamment de la reconversion du FAPI, mais sont aussi fonction du taux de réalisation des actions mises en place par les CD et de l'agilité donnée aux conventions par les Commissaires, qui peuvent désormais les mettre en place de manière concertée, partenariale et transparente avec l'État local. En général, sauf dans le cas de réfections de crédits, les **montants engagés par l'État** semblent **s'accroître** au cours du temps. Les crédits augmentent donc pour certains Départements.

« La trajectoire budgétaire de la SNPLP a crû, environ à 3 Mds d'euros par an, essentiellement sur des dépenses d'accompagnement. On a négocié une augmentation monstrueuse et inédite. La Stratégie pauvreté de Macron, c'est 3-4 fois celle de Hollande » (État central).

« En 2020, le CD 93 a bénéficié de 7,9M€ de crédits, incluant la reconversion du FAPI, qui représentait 4M. L'effort net supplémentaire du gouvernement est donc de 3,9M » (Département).

« On est passés d'1M€ à environ 2,8M en 2020 et on a crû de près de la même somme en 2021, eu égard à un taux de réalisation des actions un peu supérieur à d'autres CD » (Département).

« La souplesse apportée au contenu des conventions par le CLP a permis au CD de faire financer des actions nouvelles en 2020 et 2021. Par exemple, l'État a donné son accord en 2020 pour un fonds exceptionnel d'aide à la sortie du confinement » (Département).

S'agissant des instructions ministérielles du 12 février 2020 et du 19 mars 2021, la montée en charge des **financements à la main des Commissaires** s'inscrit dans la perspective tendant à régionaliser une partie de la dimension stratégique de la SNPLP, à constituer des comités régionaux et à créer une gouvernance décentralisée associant les personnes concernées et les acteurs régionaux, et invitant les élus locaux aux échanges et coopérations.

« La nomination des Commissaires en région s'inscrit dans une logique de régionalisation des crédits en rapport avec les conventions de contractualisation : on crée des Commissaires

régionaux qui [...] vont gérer toute cette matrice [nationale], vont pouvoir déployer les moyens en fonction des priorités du territoire, pendant que l'État central observera et suivra les résultats obtenus » (État central).

Pourtant, la majorité des acteurs départementaux parle aussi d'un **manque de visibilité** lié à la pluriannualité de la SNPLP et aux financements qui sont octroyés d'une année à l'autre. Ces difficultés d'anticipation semblent accrues par les instructions ministérielles leur demandant de financer chaque action à une hauteur de 50 %. De plus, la situation est complexifiée par la multiplication des dispositifs : d'abord la Stratégie pauvreté, puis de la petite enfance et de protection de l'enfance, puis le SPIE, etc. Certains Départements ont fini par refuser de signer des avenants, considérés comme trop contraignants.

« La contractualisation censée être pluriannuelle est renégociée chaque année à l'aide d'avenants. Les CD n'ont aucune visibilité sur les enveloppes pluriannuelles » (Département).

« Pour 2021, les montants des initiatives départementales sont trop modestes compte-tenu du temps managérial pour amener les gens à faire ce changement, du fait que la CALPAE porte en elle un point de blocage mécanique : le 50-50. Quand vous êtes dans un Département parmi les 10 plus endettés et que votre budget de fonctionnement est réduit à vos compétences réglementaires, votre capacité d'innovation et de développement de l'action visée n'est pas permise par une CALPAE qui ne finance pas l'ingénierie » (Département).

« La pluriannualité de la SNPLP pose problème pour les crédits. Les CD ont dû réaliser les conventions tardivement et en même temps que celles de la Stratégie enfance, et les crédits ont été délégués en fin d'année. Cette complexité, les faibles montants et la défiance envers les indicateurs expliquent pourquoi 2 CD n'ont pas voté les avenants en Bourgogne-Franche-Comté » (État local).

Une « batterie d'indicateurs » descendante et qui repose sur une volonté d'harmonisation de la part de l'État

Les indicateurs présents dans les conventions de contractualisation État / Département expriment avant tout une **volonté d'harmonisation et d'homogénéisation** des pratiques des conseils départementaux sur l'ensemble du territoire national de la part de l'État, pour opérer des diagnostics sociaux territoriaux et pour respecter l'égalité et l'équité territoriales.

« À l'origine, les conventions portaient l'ambition politique de créer un vrai cadre de benchmark qui ne soit pas jugeant ou stigmatisant mais où, enfin, on puisse savoir exactement comment ça se passe entre les collectivités, de l'une à l'autre. L'intérêt de la contractualisation, c'est qu'on ne remettait pas en cause les compétences des collectivités mais, par contre, on leur imposait un seuil minimum d'efficacité en deçà duquel l'État considère que le service public n'est pas assuré. Par exemple, un délai de 30 jours pour l'orientation des BRSA à atteindre au bout de 2 à 3 années. Néanmoins, la non-atteinte des objectifs serait mise en rapport avec des sanctions » (État central).

Les Départements questionnent ces indicateurs, vis-à-vis desquels ils sont généralement très critiques. Ils n'étaient **pas préparés** à en renseigner sur ces sujets car, dans leur très grande majorité, ils n'ont pas participé à leur définition, ni pu discuter de la possibilité de les documenter.

« Certaines collectivités, par manque d'ingénierie, ne sont pas en mesure de remplir ces indicateurs » (Département).

« Avec les conventions, l'État a défini un cadre d'intervention et des indicateurs précis sur lesquels les collectivités disposent de peu de marges de manœuvres [...]. La précision et la batterie d'indicateurs demandés (26) posaient problème : la Stratégie est venue d'en haut » (Département).

Sur ce sujet, les Départements ont donc vécu ces indicateurs comme une **injonction forte** venant de l'État central. Ce qui semble le plus difficile à accepter pour les conseils départementaux est cet **aspect descendant** et l'absence de marges de manœuvre qui leur est laissée. En particulier, les CD estiment qu'une partie de ces indicateurs sont peu connectés avec les réalités de leur territoire et que l'annualité n'est pas la bonne échelle temporelle. Ils suscitent en effet des interrogations sur la prise en compte des particularités de leurs territoires, ainsi que sur la mise en œuvre des politiques publiques locales préexistantes à la Stratégie.

« L'État a décidé de tout et laissé peu de place aux initiatives locales [...] comme si tous les Départements étaient logés à la même enseigne [...]. En fait, on n'a pas eu le choix ! [...]. Les CD ont été confrontés à quelque chose qui descend d'en haut et qui s'applique de la même façon sur tout le territoire » (Département).

« On est parti d'a priori nationaux et on les a déclinés localement » (Département).

En outre, les **objectifs fixés par l'État** sont aussi discutés par les Départements : sont-ils atteignables pour tous les CD en fonction des financements obtenus dans le cadre de la SNPLP ?

« Je ne suis pas opposée, au contraire, à l'harmonisation faisant en sorte que l'équité soit respectée, qu'on soit dans le même cadre, mais à condition que chacun travaille selon ses propres objectifs pour atteindre l'objectif final » (Département).

« On améliore les indicateurs en N + 2, mais ils n'ont pas été bien remplis. On n'avait peut-être pas été suffisamment rigoureux sur le T0 : on n'avait pas suffisamment dit aux directions départementales "mettez bien T0, et puis un objectif pour qu'on puisse regarder, après, si c'est atteint ou pas". Il y a une hétérogénéité dans la façon de remplir les indicateurs » (État central).

Du côté des acteurs territoriaux, **deux risques** sont alors mis en avant : ces indicateurs pourraient, d'une part, procéder du développement d'une logique étatique de contrôle des dépenses des collectivités territoriales, d'autre part, ils pourraient être instrumentalisés par les décideurs politiques nationaux pour mettre en avant les résultats des actions mises en place ou, au contraire, pour passer sous silence tout ou partie des indicateurs de pauvreté venant fragiliser les orientations politiques choisies (Elbaum, 2009 - Auzuret, 2019).

« Avec ces conventions, on voit l'ambition de contrôle des dépenses des Départements de la part de l'État » (Département).

« Sur l'action socle visant les BRSA, j'ai plutôt le sentiment que le CD porte la démarche et se fait contrôler sur les travaux finis » (Département).

« L'aspect financier risque de prendre le pas sur la philosophie de la Stratégie, la dynamique territoriale et la gouvernance territoriale » (Département).

« Le risque est que les indicateurs ne soient qu'une façade et qu'ils ne servent qu'à faire de la communication » (Département).

Plus encore, pour une partie des CD, le sentiment d'être pris dans une démarche de contrôle a été accentué lors de la remise des **rappports d'exécution**. En effet, des Commissaires, considérant que la mise en œuvre des conventions n'était pas optimale, ont repris des crédits à certains Départements (IGAS, 2021)⁹⁵. Ces réfections de crédits ont d'ailleurs pu leur servir à créer ou augmenter l'enveloppe régionale permettant de flécher des crédits vers tel ou tel territoire ou opérateur (Ibid)⁹⁶. Certains Commissaires ont re-fléché les réfections de crédits sur les départements concernés, mais d'autres ne se sont pas engagés à réinjecter les crédits sur les départements d'origine.

« Ces réfections de crédits sont des primes aux mauvais élèves » (Département).

Certains départements semblent s'être inscrits dans des logiques de contournement en indiquant dans la convention que le bilan financier serait réalisé à la fin des trois années de contractualisation pour ne pas être confrontés à ces réfections de crédits (Département).

« Tous les Commissaires n'étaient pas d'accord sur la méthode à adopter concernant ces réfections de crédits » (Commissaire).

Enfin, notamment face à la **volonté de produire de la convergence** par la méthode des indicateurs, des Départements comme les Hauts-de-Seine et les Yvelines ont refusé « d'entrer dans le jeu » de l'État, se considérant comme suffisamment compétents sur les thèmes de la Stratégie pauvreté depuis la décentralisation.

« Les Yvelines n'ont pas signé les CALPAE parce qu'ils considèrent qu'ils font très bien [...], qu'ils ont déjà mis plein de choses en place. Ce n'est pas une question de montant mais une question politique » (Département).

⁹⁵ Des réfections de crédits – par rapport aux montants pré-notifiés – peuvent ainsi intervenir soit à la demande des collectivités ou d'un commun accord avec l'État lorsqu'elles n'ont pas intégralement consommé les crédits N-1 et estiment ne pas être en mesure de pouvoir rattraper le retard au cours de l'année N (i), soit à la demande des services de l'État lorsque les crédits de l'année N-1 ont été consommés mais que les objectifs n'ont pas été atteints (ii). Les crédits non délégués au titre de ces opérations viennent, dans la limite de 60 % du montant total, abonder l'enveloppe budgétaire à la main des CLP pour leur permettre de soutenir des initiatives ou expérimentations locales visant à prévenir ou à lutter contre la pauvreté (IGAS, 2021, p. 27).

⁹⁶ L'enveloppe aux mains des Commissaires s'élevait en 2019 à 4 millions d'euros (IGAS, 2021, p. 20).

« Les Hauts-de-Seine n'ont pas signé de conventions jusqu'à présent, en raison de différends politiques, mais pourraient signer en 2021 » (Commissaire).

Des indicateurs difficiles à renseigner pour les Départements

Tout d'abord, le ressenti d'indicateurs définis et déployés de manière verticale a été accru par le **nombre important** demandé, jugé disproportionné par rapport à l'objectif de pilotage des actions déployées. Au démarrage des conventions, les indicateurs étaient, aux dires des acteurs de terrain, « excessivement nombreux et complexes » (IGAS, 2021, p. 31)⁹⁷.

« Le suivi des indicateurs, en particulier, est rapidement devenu un sujet de crispation majeur alors qu'il n'avait pas été identifié comme un point de difficulté particulier au stade des concertations. Les exigences à satisfaire en contrepartie des crédits apportés par l'État sont assimilées par certaines collectivités à des velléités "de mise sous tutelle". Du côté des services déconcentrés de l'État, une "fatigue de la contractualisation" est parfois observée, en raison de la multiplication des dispositifs sectoriels et d'un manque évident de moyens pour en assurer un suivi efficace » (IGAS, 2021, p. 28).

« Y'a-t-il besoin d'un nombre aussi conséquent d'indicateurs ? » (Département).

« En quoi les indicateurs imposés au sein des conventions État / Département servent au pilotage des actions ? Sur le terrain, les choses sont plus compliquées ! » (Département).

D'autres Départements s'interrogent sur **la définition et le contenu** même de ces indicateurs, dont la mise en place a suivi une logique itérative : différentes versions leur ont été proposées et ont changé à plusieurs reprises.

« Je suis très fâché vis-à-vis de l'État qui n'a eu de cesse, sur la SNPLP, [...], de changer ses indicateurs d'évaluation [...]. Sur le RSA, on est sur une 3ème génération [d'indicateurs] ! » (Département).

De plus, certains des indicateurs demandés sont nouveaux pour les conseils départementaux et leur apparaissent inadaptés, car les données **ne sont pas disponibles** dans leurs bases ou nécessiteraient, pour être collectées, une coopération entre différentes institutions. Une partie d'entre eux ne disposent pas de systèmes d'informations opérationnels ni des compétences en ingénierie pour recueillir les données demandées par l'État.

« Pour l'essentiel, les indicateurs demandés étaient nouveaux » (Département).

« De nombreux départements ont rapidement alerté la DIPLP ou la DGCS sur les défauts intrinsèques de certains indicateurs, ainsi que sur les difficultés techniques auxquelles ils se

⁹⁷ « L'instruction du 4 février 2019 listait un total de 38 indicateurs, dont certains particulièrement difficiles à appréhender. À titre d'exemple, les prérequis permettant le renseignement des indicateurs relatifs à l'action "Orientation et parcours des BRSA" étaient détaillés dans une annexe de 33 pages » (IGAS, 2021, p. 31).

heurtaient pour les renseigner. Ces difficultés sont largement imputables à la vétusté des systèmes d'information des départements ». (IGAS, 2021, p. 31).

« Je suis en accord avec la définition d'indicateurs de suivi, mais tous les CD n'étaient pas prêts, de manière opérationnelle, pour ce type d'indicateurs qui ne correspondaient pas toujours à leurs outils, systèmes informatiques et aux recueils faits par les travailleurs sociaux » (Département).

« Les contractualisations mobilisent beaucoup, beaucoup d'ingénierie dans les Départements mais aucun crédit n'est prévu pour » (Département).

Pour d'autres conseils départementaux, les **travailleurs sociaux** trouveraient ces indicateurs problématiques, et seraient peu enclins à s'inscrire dans une culture du reporting, susceptible d'interroger l'efficacité et l'efficience de leur travail.

« S'agissant notamment de l'accompagnement des usagers, il a fallu déployer beaucoup d'énergie pour récupérer et rassembler les chiffres - pas bons par ailleurs - car les travailleurs sociaux ne sont pas dans la culture du rendu compte » (Département).

Produire ces indicateurs aurait nécessité la prise en compte d'un **temps long** afin que les Départements puissent eux-mêmes s'adapter mais aussi les adapter à leur territoire et aux compétences disponibles. Ainsi, au cours de la 1^{ère} année de la contractualisation et par la suite, tous les CD n'ont pas été en mesure de répertorier tous les indicateurs demandés. Les évolutions sont progressives.

« Pour une collectivité, produire des indicateurs nécessite la prise en compte d'un temps long : les modifications profondes prennent des années » (État central).

« Les indicateurs n'ont pas abouti, pour cause de distorsion entre le cycle politique et le temps long que nécessitent leur mesure et leur prise en compte. Les orientations sur la contractualisation se heurtent à la vie quotidienne des CD qui, même s'il y a des effets incitatifs, font ce qu'ils peuvent et ce qu'ils faisaient avant, en-deçà des objectifs structurels » (chercheur).

« Je n'ai jamais cru qu'on ferait la révolution en un soir, j'ai pensé qu'en 4-5 ans, on changerait substantiellement les pratiques » (État central).

Des indicateurs : une orientation légitime... mais un sujet qui provoque des fortes ambivalences

En revanche, de manière générale, les acteurs départementaux considèrent **légitime que l'État leur demande de lui rendre des comptes** par la remontée d'indicateurs. Malgré les critiques et difficultés de renseignement soulevés (Comité d'évaluation, 2021), le principe de documenter des indicateurs visant à mesurer l'efficience des dispositifs déployés, l'utilisation faite des financements et les résultats d'atteinte est considéré comme entendable.

« Que l'État vienne jouer un rôle d'équité de traitement à travers des indicateurs en rapport avec les politiques sociales ne me choque pas. C'est même juste. En revanche, ce qui dérange est le manque de marges de manœuvre du CD pour répondre à ses enjeux de développement social [...] ; un équilibre doit donc être trouvé entre les orientations favorisant l'équité sur des politiques

« sociales nationales et les marges de manœuvres financières laissées aux CD pour qu'ils répondent à leurs logiques de développement social » (Département).

« L'avantage de la convention État / Département est l'introduction d'indicateurs. Ceci a permis d'améliorer le pilotage de la politique publique départementale et de mettre en évidence les résultats atteints par celle-ci. Les indicateurs permettent de sortir d'une logique financière pour aller vers une logique de résultats et de pilotage par objectifs » (Département).

On note cependant beaucoup **d'ambivalences** sur ce sujet qui génère attention, inquiétude et intérêt : les indicateurs peuvent favoriser aussi bien que dégrader les rapports entre les services de l'État local, les conseils départementaux et les autres partenaires de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. Une partie des Départements aimerait aussi, en contrepartie, que l'État mène des évaluations sur ses compétences propres.

« La contractualisation renforce les liens entre les CD et l'État, avec un effort de transparence sur les actions conduites par le CD sur ses compétences propres ou partagées. Elle a incité les services de l'État et les directions des CD à une meilleure prise en compte de l'environnement d'autres secteurs de l'action publique » (Commissaire).

« Les relations avec [une collectivité] sont très difficiles. Cela a été fort compliqué pour produire des indicateurs, bilans, rendre compte de l'action. Ce n'est pas propre à la SNPLP » (État local).

« Je veux bien être challengée sur la contractualisation SNPLP et rendre compte des politiques du CD, mais il faudrait aussi avoir les éléments pour les rendre complémentaires aux politiques de l'État, qu'il se challenge sur les compétences qu'il mène. Ce serait intéressant que, dans le contrat, on ait aussi les indicateurs de l'État sur la Garantie jeunes, l'IAE » (Département).

En somme, la contractualisation est à la fois **un moteur et un objet de tension** entre l'État central et local et les collectivités territoriales. Certes, elle favorise les actions à tous les échelons territoriaux et amène les collectivités, notamment départementales, à se questionner sur l'efficacité et l'efficience de leurs actions, mais elle est aussi à l'origine de tensions entre les parties prenantes aux conventions, car ce qui s'y joue est la volonté (perçue ou réelle) de l'État de revenir dans les compétences décentralisées.

« La contractualisation État / Département constitue un moyen pour l'État de revenir dans le jeu des compétences décentralisées sur lequel il n'a plus de moyens d'action. Elle lui permet de remettre les pieds dans le plat sur des choses qu'il considère comme étant des limites de la décentralisation et de l'exercice des compétences, notamment départementales » (Département).

La SNPLP incite aussi les acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté à échanger sur leurs compétences respectives et à diffuser une culture de **l'évaluation**. Néanmoins, poussée à l'extrême, cette dernière peut aller jusqu'à mettre en évidence de « bonnes » et de « mauvaises » collectivités territoriales, comme de « bons » et de « mauvais » pauvres (Brodiez-Dolino, 2016, p. 3) : c'est ce que craignent notamment les conseils départementaux au regard des réfections de crédits effectuées par les Commissaires en région.

« La SNPLP a poussé les services à croiser leurs données et à diffuser une culture de l'évaluation. Elle pousse les CD à agir moins sous l'angle de la gestion et plus sous l'angle de la stratégie et des résultats. Ça réinterroge les professionnels de l'action sociale et la décentralisation et ça change la façon de travailler à l'intérieur du CD entre les directions métier [...]. La volonté de l'État est de suivre et de piloter, avec peu de moyens toutefois » (État local).

« Si les Départements n'ont plus la compétence, autant les transformer en établissements publics » (Département).

Néanmoins, pour l'heure, les inquiétudes des collectivités départementales portent sur **la prorogation ou non des crédits** en rapport avec les conventions :

« Que va-t-il se passer en 2022 ? Des stratégies de la part des Commissaires sont-elles déployées pour récupérer des crédits afin de se constituer une enveloppe régionale et disposer de marges de manœuvres ? » (Département).

« Quel va être le devenir des conventions pour l'année 2022 : qu'est-ce que l'État va faire de tout ça ? Est-ce que ça va continuer ? Sous quelle forme ? » (Département).

Une réception positive de la proposition contractuelle du côté des Métropoles

La réception des conventions de contractualisation État / Métropole a été **mieux acceptée** par les acteurs des Métropoles que par les Départements. Tout d'abord, certaines Métropoles se sont inscrites dans une démarche de préfiguratrices ; ensuite, les conventions État / Métropole portant sur des montants plus faibles, ne comprenaient pas de mesures sociales et n'ont pas nécessité la mise en place d'un nombre important d'indicateurs.

Ces conventions ont aussi mis en exergue le degré de fluidité, plus ou moins avancé selon les territoires, des échanges entre l'État local et les Métropoles. Enfin, nous constatons que le thème du **logement** et de l'**hébergement** est central dans les conventions mises en place entre l'État et les Métropoles sans toutefois que les mêmes types d'actions aient été financées sur cette thématique.

Différentes Métropoles telles que Brest, Rennes, Lille, Dijon et Toulouse ont contractualisé avec l'État. La contractualisation État / Métropole, pas encore généralisée, vise principalement à **faire se rencontrer** les différents échelons territoriaux en rapport avec la prévention et la lutte contre la pauvreté afin qu'ils partagent, croisent et échangent sur leurs compétences respectives.

« La contractualisation État /Métropole vise à doter les Métropoles de compétences sociales, comme dans le cas de Toulouse et Nantes où une articulation variable est à trouver entre la Métropole et le Département selon le contexte local » (État central).

La Métropole européenne de Lille (MEL) a contractualisé avec l'Union départementale des centres communaux d'action sociale (UDCCAS) (Métropole).

Toutes les Métropoles n'ont pas contractualisé avec l'État à la même période. Certaines, comme Nantes, Lyon ou Toulouse, qui s'inscrivent parmi les **territoires démonstrateurs**, ont signé dès 2019, tandis que d'autres, telles que Brest, Rennes, Lille ou Dijon, ont contractualisé en 2020. Selon nos interlocuteurs, la contractualisation État / Métropole s'est développée plus rapidement dans les territoires où des initiatives de lutte contre la pauvreté préalables à la Stratégie existaient. Aussi, le fait d'être territoires démonstrateurs a permis aux collectivités de développer, d'élargir et de renforcer les réseaux locaux d'action publique de lutte contre la pauvreté, y compris lorsque le Département et la Métropole échangeaient peu ensemble avant.

« La contractualisation a bien marché, car la Métropole n'a pas attendu l'État pour avoir beaucoup d'initiatives intéressantes et innovantes en matière de lutte contre la pauvreté. La contractualisation les a prolongées. Elle a couronné quelque chose de préexistant dans un jeu d'acteurs et un climat de confiance déjà présents. Être territoire démonstrateur a permis de mettre en œuvre la démarche, alors qu'ailleurs la contractualisation a tardé » (Commissaire).

« À Toulouse, alors que le Département et la Métropole se parlaient peu et étaient même en conflit, chacun a trouvé sa place dans la contractualisation [...] on peut même dire qu'ils se sont réconciliés via ces échanges. À Nantes, c'est plus nuancé [...], donc ça vient effectivement perturber le jeu des acteurs locaux mais, au final, on a quand même deux contractualisations complémentaires qui ne se marchent pas trop sur les pieds et sont intéressantes » (État central).

Les conventions de contractualisation État / Métropole apparaissent révélatrices du **niveau d'interaction** entre les différents échelons territoriaux de prévention et de lutte contre la pauvreté, entendu tant en termes de confiance / défiance multiniveaux qu'en termes de degré de construction / constitution des réseaux locaux d'action publique de lutte contre la pauvreté. Leur mise en place donne à voir le **degré de fluidité** des échanges entre l'État local, notamment les Préfets et les Commissaires, et les collectivités. Ainsi, les propos des enquêtés décrivent les **phénomènes de négociation** qui ont eu lieu entre ces différents acteurs au moment de la rédaction des conventions.

« L'État a proposé à la Métropole de contractualiser, d'abord via des échanges politiques entre le Préfet, le Commissaire et le Président de la Métropole. Au moment de la contractualisation, la Métropole n'a eu aucun échange avec le conseil régional, mais des discussions avec les membres du conseil départemental ont eu lieu pour organiser des co-financements sur certaines actions entre ces derniers et l'État. Pour autant, cette contractualisation n'a pas du tout été fluide et optimale. C'est une catastrophe ! Par exemple, pour intégrer une nouvelle action co-financée par la Métropole dans la convention État / Département enclenchée en 2019, une gymnastique sur la temporalité des actions et des financements a dû être mise en place » (Métropole).

« L'État a contractualisé avec la Métropole sans que le CD ne soit consulté » (Département).

Dès qu'il est question du contenu des conventions État / Métropole, la thématique du **logement** et de **l'hébergement** ressort immédiatement dans les propos des personnes interrogées. Ainsi, les données qualitatives recueillies confirment l'analyse de contenu thématique que nous avons

conduite à partir des données présentes dans les conventions concernées du panel d'enquête. Toutefois, les actions mises en place sur cette thématique varient sensiblement d'une Métropole à l'autre, allant de l'accès aux droits à la résorption des bidonvilles.

« La convention État / Métropole du Grand Dijon porte sur l'accès aux droits (au logement, à l'alimentation) » (Commissaire).

« La Métropole de Lille pilote la compétence du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) depuis 2017. Elle travaille sur l'accès aux droits, la production de logements abordables et les modalités d'accompagnement global des ménages les plus précaires, hébergés, à la rue ou en situation de mal-logement, et sur l'accès et le maintien dans le logement. En 2020, les actions ont porté sur le "Logement d'Abord" à 80 %, en particulier sur la résorption des bidonvilles demandée par l'État, sur le thème de la jeunesse et sur l'intercommunalité sociale et la recherche en partenariat avec des CCAS. C'est sur ces thématiques que la Métropole de Lille considérait avoir le plus de leviers d'actions en rapport avec la pauvreté » (Métropole).

Les montants engagés dans les conventions de contractualisation État / Métropole sont plus faibles que ceux que l'on trouve au sein des conventions État / Département. En fonction des compétences de chacun, ces montants sont à l'**origine de questionnements** entre les acteurs sur les actions que financent l'État d'un côté, et sur celles dans lesquelles les Métropoles investissent financièrement de l'autre, ce qui peut contribuer à remettre en question la répartition financière des actions à 50 % État - 50 % Métropole.

« Les conventions État / Métropole sont de petites conventions qui portent moins d'enjeux financiers » (Commissaire).

« 1 million d'€, c'est à la fois beaucoup d'argent et très peu à l'échelle de la Métropole. Ce n'est pas suffisant mais si les montants étaient plus élevés, la Métropole devrait aussi suivre... Donc il faut faire des choix ! » (Métropole).

Toutefois, les montants engagés dans ces conventions offrent aux Métropoles la possibilité de **renforcer** le déploiement de certaines actions ou d'en déployer de nouvelles. Pour autant, comme pour les conventions État / Département, deux éléments interpellent les enquêtés : la question de l'**annualité** ou de la « non pluriannualité » des financements inscrits dans le cadre de ces contrats d'une part, et leur **devenir** suite aux élections présidentielles de 2022 d'autre part.

« Une des limites est l'annualité de la convention. La Métropole présuppose que les contrats se poursuivront mais sans être sûre de la manière dont ils seront traités, probablement différemment selon le/la Président(e) qui sera en poste, et potentiellement avec d'autres priorités » (Métropole).

Enfin, contrairement aux conventions État / Département, le nombre d'**indicateurs** et les objectifs d'atteinte demandés aux Métropoles dans les contrats sont bien **moins importants**. En effet, ceux-ci ne contiennent pas vraiment d'indicateurs à renseigner même si chaque action dispose

d'objectifs qui renvoient à un relevé de données, certainement moins nombreux et précis que dans les contrats État / Département.

Quelques conventions régionales assez spécialisées

Comme vu précédemment, les conventions entre l'État et les Régions reposent sur les compétences de ces dernières, en particulier sur la **formation** et l'**insertion professionnelle** des jeunes en difficulté.

Dans les Hauts-de-France, « l'obligation de formation des 16-18 ans est le chantier sur lequel l'État entretient le plus de liens avec la Région. De même, le plan d'investissement dans les compétences (PIC) et le plan "1 jeune, 1 solution" ont des enjeux opérationnels qui sont portés par la Région. Mais sa contribution à la SNPLP reste encore à travailler collectivement » (Commissaire, audition au CNE, 2021).

En Bourgogne-France-Comté, une convention État / Région a été signée en 2020 sur l'obligation de formation des 16-18 ans et le soutien aux écoles de production afin de lutter contre le décrochage scolaire des 16-25 ans et / ou des jeunes en situation de précarité (Commissaire).

En Île-de-France, la convention avec le CR concerne le décrochage scolaire (Commissaire).

En Martinique, une convention d'accompagnement avec la Collectivité territoriale de Martinique (CTM) et Pôle Emploi concernant la « Garantie d'activité » a été établie en janvier 2019 pour deux ans et reconduite en 2021. Elle vise à favoriser l'accompagnement des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles. Le volet professionnel est pris en charge par Pôle Emploi et le volet social par les travailleurs sociaux de la CTM (organisme de protection sociale et d'emploi).

Comme pour les Métropoles, toutes les Régions du panel n'ont pas contractualisé avec l'État au même moment. En effet, la constitution d'une stratégie de lutte contre la pauvreté au niveau régional a reçu un **portage politique plus ou moins fort** selon les régions.

« La collectivité [territoriale de Martinique] a contractualisé avec l'État dès 2019. Il s'agit d'une belle réussite d'avoir mis autour d'une table chaque Département de la collectivité et chaque acteur de la protection sociale » (organisme de protection sociale et de l'emploi).

« Le dialogue avec le conseil régional [...] a commencé fin 2020 et débouché sur une contractualisation d'urgence sur l'aide alimentaire. Il s'agit d'une convention de préfiguration qui devrait être suivie d'un accord plus large. La volonté politique de faire émerger une stratégie de lutte contre la pauvreté à partir des compétences régionales est portée par le Président de Région [...]. Suite à une première phase de réflexion interne à la Région, les croisements avec la Stratégie nationale devraient déboucher sur une convention plus structurante courant 2021 » (Commissaire, audition au CNE, 2021).

Dans le cas des conventions État / Région, trois éléments ressortent des entretiens s'agissant de la réception des contrats et des indicateurs de suivis. En premier lieu, il est question de la place

accordée aux moyens en termes d'**ingénierie** dans l'inscription des Régions dans la démarche de contractualisation : plus celle-ci est élevée, plus la probabilité qu'une contractualisation ait lieu apparaît également élevée.

« Le manque de moyens et de compétences techniques des services de l'État local constitue une limite à la démarche de contractualisation et à son efficacité » (observation réunion, 2021).

En deuxième lieu ressort le temps nécessaire à la mise en place de ces conventions : pour être pertinentes, d'une part, des diagnostics des besoins sociaux territoriaux doivent avoir eu lieu au préalable, afin de définir des priorités régionales et des objectifs d'atteinte au sein de ces conventions et, d'autre part, il convient de tenir compte du temps, c'est-à-dire d'inscrire ces conventions dans une **approche dynamique**.

Certains Commissaires insistent sur le desserrement du calendrier des conventions pour permettre la réalisation de véritables diagnostics initiaux et de trajectoires de progrès. Ils souhaitent inscrire les conventions dans une logique pluriannuelle, qu'ils perçoivent comme un facteur de réussite de ces contrats. En outre, ils considèrent que les diagnostics initiaux T0 ont été trop peu investis avant les signatures des conventions pour permettre de bien calibrer les objectifs à atteindre (observation réunion, 2021).

En troisième lieu, il apparaît que certains territoires, comme la Martinique, ont défini de **manière concertée** les indicateurs de suivi présents dans la convention État / CTM.

« Les indicateurs de suivi au sein de la convention Etat / CTM ont été arrêtés dans les feuilles de route des GT régionaux. Ils ne semblent pas avoir posé de problème aux organismes de l'emploi et de la protection sociale. Ils sont facilement repérables et peuvent vite être extraits des fichiers. Ils existaient déjà ! » (organisme de protection sociale et d'emploi).

Conclusion Partie 2

Audace modernisatrice, fragilisation politique et stabilisation gestionnaire

Quelles sont les principales séquences ayant jalonné la mise en œuvre de la SNPLP ? Comment l'État s'est-il mobilisé au niveau national et à travers ses services déconcentrés ? Comment peut-on analyser la figure des Commissaires ? Comment s'est déroulée l'association des différentes parties prenantes à la Stratégie pauvreté ? Comment s'organise l'animation territoriale et quelle place y occupent les groupes de travail régionaux ? Comment l'incitation contractuelle a-t-elle été déclinée ? Quelles réceptions et quels usages en ont fait les collectivités ?

Objet d'une intense concertation la SNPLP a bénéficié d'un lancement « en grande pompe ». La volonté présidentielle, la figure du DIPLP, une communication orchestrée, une expertise affirmée font partie des ingrédients initiaux qui suscitent rapidement intérêt et implication d'une diversité de parties prenantes. S'appuyant sur un « récit » initial bien huilé et chargé de promesses, la SNPLP prend les allures d'un des grands chantiers du quinquennat. S'appuyant sur une démarche de concertation conséquente, la dynamique ainsi suscitée est marquée par une mobilisation interinstitutionnelle inédite, malgré toutefois les réticences premières des collectivités échaudées par les limitations de leurs initiatives telles que prônées par le Pacte de Cahors. Dans ce qui apparaît à tous comme un moment de fort activisme national, l'implantation des premières mesures témoigne de l'alignement des différentes autorités gouvernementales et d'une méthode qui tend à bousculer les habitudes sectorielles au nom d'une ambition fortement portée politiquement.

Le premier défi de la SNPLP consiste alors à lui donner de la consistance et de la cohérence. Pour cela, il convient de préciser son socle doctrinal, stabiliser les mesures phares qui feront sa colonne vertébrale et faire converger les initiatives émergentes, qui bien que parfois pensées initialement de manière sectorielle, contribueront à donner de l'épaisseur. Pour ce faire, la détermination doit être sans faille : il s'agit de repérer, d'intégrer et d'articuler, à partir d'un mode de gouvernance nationalement affirmé et ouvert sur les territoires, le tout s'appuyant sur une structure légère mais mobilisatrice. À l'examen des séquences initiales, on est frappé par la détermination des acteurs centraux, par leur intense activité et par l'ouverture de nombreux chantiers en parallèle. Les initiatives se superposent au niveau national mais aussi rapidement au niveau territorial. La gestion de projet s'appuie sur l'ouverture simultanée de nombreux fronts thématiques et territoriaux. Dans une telle configuration, les agendas se chevauchent, les projets se télescopent ou se retrouvent en décalage. L'important à ce stade, ce n'est pas de tout calibrer et tout ordonner : dans l'esprit de ses promoteurs, la SNPLP nécessite d'ouvrir le jeu administratif habituel, de bousculer les horloges institutionnelles et d'éviter que des opérations trop rigides de

planification. À défaut, les routines institutionnelles pourraient rabattre l'ambition de mise en mouvement vers un fonctionnement administratif classique, sectoriel et routinier.

Mais, rapidement, l'orientation initiale d'une SNPLP dont la trajectoire se retrouve questionnée par la crise des gilets jaunes, en particulier du fait que les questions de pouvoir d'achat et de revalorisation des allocations n'ont pas trouvé place dans une plateforme politique et stratégique fortement influencée par la peIS. Cette crise et son retentissement médiatique contribuent à mettre sur le devant de la scène la peur du déclassement éprouvée au sein des classes populaires, vient souligner les effets délétères des fractures socio-territoriales ainsi que les sentiments de déconsidération, d'injustice sociale et de mépris qui leur sont liés. La revalorisation de la prime d'activité au 5 février 2019 marque, sinon un revirement vers une forme de protectionnisme social, en tout cas un arrangement avec les intentions initiales très peu favorables à la logique allocative.

La crise sanitaire et ses conséquences sociales vont ensuite mettre en grande tension les services de l'État, en particulier ceux qui sont mobilisés dans le domaine social. Elle va aussi mettre les collectivités et les acteurs associatifs – en particulier ceux du secteur caritatif - en première ligne. La SNPLP et le Plan de relance, au moins dans sa deuxième mouture, vont ainsi faire une place importante aux problématiques de la « grande pauvreté », de l'aide alimentaire, du sans-abrisme puis à des problématiques telles que celles relevant de l'isolement social et de la santé mentale.

Un temps durant, la crise oblige à relativiser les impératifs budgétaires, les processus technocratiques et le formalisme administratif, au profit de la réactivité, de l'agilité et de l'innovation. Dans le même temps, on assiste à une forme de re-sectorialisation d'un certain nombre de mesures et à une multiplication des appels à projets motivés par le besoin d'agir lié à la crise mais aussi en prévision des échéances présidentielles qui arrivent. La SNPLP doit composer de nouveau avec l'activisme, cette fois davantage par ses bords car il provient autant, sinon plus, des différents ministères qui s'efforcent d'intervenir sur la gestion de la question sociale que des mesures élaborées en propre au sein de la DIPLP. Cet activisme important soumet à rude épreuve la disponibilité et la réactivité des associations.

Alors que les priorités et méthodes de travail se retrouvent bousculées, le changement de DIPLP associé au renouvellement complet de son équipe correspond aussi à la prise en compte des inéluctables vicissitudes liées aux réalités gestionnaires d'un programme qui entend s'installer dans la durée. Parallèlement, on assiste à la confirmation de l'effort budgétaire de l'État (IGAS, 2021) que vient renforcer les dépenses sociales du Plan de relance. Confortation d'un domaine spécifiquement dédié à la lutte contre la pauvreté, sécurisation dans la durée des méthodes de travail, soutien aux initiatives locales et promotion de l'innovation font alors partie des enjeux qui traversent cette seconde étape du pilotage national de la SNPLP.

Alors que les recrutements s'opèrent au sein de la DIPLP et que les chantiers sont réordonnés, la nouvelle Déléguée, son équipe et le réseau des Commissaires vont continuer à labourer le terrain, assurant ainsi la survie et la continuité de la SNPLP. Pour cela il leur faut composer avec les retours des agendas sectoriels et ministériels, comme dans le cas de l'autonomisation de la Stratégie nationale de protection de l'enfance ou encore avec la montée en responsabilité du ministère du travail sur le chantier relatif au SPIE. Dans un style moins flamboyant que celui de son prédécesseur, mais avec un niveau d'engagement et d'expertise reconnu, Marine Jeantet s'engage alors dans les combats interministériels, dans la représentation de la SNPLP au Parlement, devant le Comité national d'évaluation et dans les relations avec le CNLE. Dans le cadre de ce pilotage national d'un nouveau style, il faut aussi noter le travail collégial de propositions effectué au sein de la DIPLP et avec le concours des Commissaires qui contribue à alimenter la panoplie des mesures sociales arrêtées dans le cadre du Plan de relance en octobre et novembre 2020. Plus récemment, l'intensité du travail d'instruction des réponses à l'appel à projet ouvert en direction des associations engagées dans la lutte contre la pauvreté ainsi que le caractère sensible de l'exercice sont aussi venus redonner une visibilité à la DIPLP et, en quelque sorte, à restaurer sa crédibilité.

En l'espace de trois années, la nature de la SNPLP a donc changé. Instrument transformatif d'un État modernisateur, elle est devenue le cadre de gestion d'un État ajusteur.

La DIPLP correspond bien à ce qu'Edgard Pisani définissait comme étant l'administration de mission. Pour Pisani (1956, p. 325), « l'administration de mission est légère, elle a le goût de faire, elle est réaliste, mouvante, elle va vers l'événement ; elle est mêlée à la vie ; elle n'attend pas l'initiative, elle la sollicite ; [...] elle est dynamique et comporte des risques. Elle est fondée sur le mouvement de pensée d'un homme ou d'une équipe ». La stratégie est construite par une administration de ce type, c'est-à-dire une structure politico-administrative de projet composée d'une petite dizaine de personnes avec, à sa tête, Olivier Noblecourt, dont le parcours politique, associatif et administratif lui assure une forte légitimité à agir, du local au national en direction des acteurs multi-situés de la lutte contre la pauvreté.

Cette administration de mission s'appuie fortement sur les réseaux associatifs et les réseaux territoriaux aussi bien dans la phase d'élaboration, d'expérimentation que de généralisation de la SNPLP. La territorialisation / régionalisation de la stratégie est pensée tout à la fois comme un outil d'innovation sociale, d'incarnation politique et d'animation territoriale. Via la nomination de Commissaires à la lutte contre la pauvreté, la Stratégie se déploie à l'échelle régionale pour renouveler et mettre à distance les pratiques habituelles des acteurs de la lutte contre la pauvreté qu'ils soient services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales ou associations.

La régionalisation de la lutte contre la pauvreté correspond au projet initial de structuration d'un espace régional de gouvernance inter-institutionnelle budgétaire sur le social. Du point de vue des

concepteurs de la SNPLP, il s'agissait de contourner les régulations traditionnelles entre les services déconcentrés de l'État et les conseils départementaux qui, du point de vue de l'investissement social, ne semblent pas en capacité d'atteindre les objectifs fixés. Cependant, cette stratégie initiale de contournement de l'échelon départemental est rapidement contrecarrée par plusieurs facteurs : une sous-estimation du poids des compétences décentralisées à l'échelle départementale dans l'action sociale, une volonté élyséenne de conduire une départementalisation plus marquée de l'action publique dès l'enclenchement de la crise des gilets jaunes et enfin une volonté du ministère de l'Intérieur de conventionner à l'échelle départementale (IGAS, 2021)⁹⁸.

Si bien que dans un contexte de fortes tensions entre l'exécutif et les collectivités territoriales, en particulier les collectivités départementales, autour de la mise en œuvre du Pacte de Cahors, la DIPLP construit finalement un modèle de gouvernance à double niveaux : l'incarnation et l'animation de la stratégie territoriale se fera à l'échelle régionale via les Commissaires, les GT et la plate-forme collaborative mais la contractualisation et la gestion budgétaire se fera à l'échelle départementale. Par rapport à la génération précédente, les actuels contrats d'action publique se caractérisent par le fait que généralement la démarche proposée par l'État est moins ouverte que par le passé. Il ne s'agit plus d'un État animateur qui propose aux protagonistes locaux de s'entendre dans le cadre d'un diagnostic partagée et de venir en soutien à telle ou telle stratégie locale spécifique (Gaudin, 1996, 2007) mais d'un État ajusteur qui incite les autorités locales à venir s'inscrire dans une stratégie nationale fortement incitative sinon prescriptive. Les contractualisations départementales se révèlent ainsi assez rigides bien que permettant certaines adaptations.

Cette gouvernance à double détente permet une opérationnalisation relativement rapide mais tend à reconduire les arrangements antérieurs. L'innovation est parfois sacrifiée sur l'autel de la contractualisation.

Les Commissaires à la lutte contre la pauvreté sont conçus comme étant à l'origine les missi dominici du gouvernement sur la base d'une stratégie d'innovation en matière de lutte contre la pauvreté. Ils doivent incarner et décliner / adapter la SNPLP à l'échelle régionale. Cependant, là aussi, la DIPLP doit faire face à une série d'obstacles et de retards administratifs. Ils vont en partie compenser cet avènement difficile par des profils atypiques et des convictions fortes sur la

⁹⁸ « Les instructions successives portent la trace des hésitations qui ont pesé, d'une part, sur la définition de l'échelon territorial pertinent pour la préparation, le suivi et l'évaluation des CALPAE et, d'autre part, sur les modalités d'incarnation et d'animation de la stratégie. Il avait, dans un premier temps, été envisagé que les préfets de région « coordonnent la contractualisation avec les départements » et soient également chargés « de suivre et d'évaluer les conventions » (IGAS, 2021, p. 34).

nécessité de rénover la gouvernance du social. Sans constituer un Grand corps de l'État, trop hétérogènes par leurs trajectoires professionnelles, trop peu nombreux pour représenter à eux seuls une nouvelle « élite du Welfare » et finalement peut-être « sans-doctrine » propre sur la pauvreté, les CLP semblent pourtant être porteurs d'une vision commune et d'un engagement partagé sur ce que devrait être la gouvernance multiniveaux de l'action publique et en particulier de l'action sociale, plus simple et moins fragmentée.

D'une certaine façon, par leur capacité à mettre en lumière les savoirs locaux au plus près de la pauvreté, y compris les mécanismes innovants et les processus informels d'ajustement aux crises, ainsi que par les échelles multiples de leur intervention, les Commissaires font bien plus que du « bricolage institutionnalisé » (Garraud, 2000, p. 225). Ils sont en capacité de réaliser, sans doute sur des temporalités longues, un repérage précieux de situations et d'initiatives, qui peut éclairer l'État, qui ne « voit que de loin et à grands traits » (Scott, 2021) et générer des discussions autour de la question de l'organisation territoriale pour qu'elle soit mieux adaptée aux réalités locales. Ils sont ainsi potentiellement capables d'alerter l'État, à condition qu'un dispositif d'alerte soit pensé, ce qui ne semble pas être le cas jusqu'à présent. Le déploiement des Commissaires favorise ainsi la co-construction, l'échange de pratiques selon des logiques multisectorielles et interterritoriales. Progressivement, prenant des formes assez variables en fonction des dynamiques régionales, leur implantation se traduit par l'ajustement de leurs marges de manœuvre à travers la constitution d'une ligne budgétaire régionale, par leur instruction plus ou moins directe des renouvellements des contractualisations avec les collectivités et par leur gestion des tensions qui parcourent le processus de renseignement des indicateurs de résultats.

Si la Stratégie rencontre les tensions d'un État local en restructuration, elle ouvre de nouvelles de coopérations au-delà des services déconcentrés traditionnels. Elle le doit beaucoup à l'activisme des Commissaires qui vont l'« ajuster » aux contextes régionaux et locaux (Epstein 2000). À eux de jauger des rapports de force, des volontés d'agir et de faire advenir le possible. Cette activité d'ajustement se déploie dans deux directions : faire travailler ensemble les élus locaux et les services déconcentrés de l'État d'une part et, de l'autre de mobiliser de nouveaux acteurs autour de l'État local.

Ils sont aidés dans ce travail par le développement d'outils participatifs. Avec l'appui de l'ANSA, la DIPLP met en place des groupes de travail à l'échelle nationale et régionale ainsi qu'une plateforme collaborative. La constitution des GT repose sur l'idée de créer une vraie communauté d'acteurs. Au-delà des appartenances politiques, institutionnelles et associatives, l'objectif est d'identifier, d'analyser et de faire circuler les *success stories* de l'innovation sociale. La plateforme collaborative est conçue comme un outil inédit pour horizontaliser les échanges et mettre l'ensemble des participants à un même niveau d'information. Cependant, là encore, les outils

participatifs développés ne vont pas opérer la révolution attendue pour plusieurs raisons : la crise sanitaire qui va rendre assez inopérants nombre de GT et un outil numérique peu valorisé.

Dès lors se pose la question de la durabilité du changement généré par la SNPLP. La contractualisation pourrait être créatrice de liens forts mais parfois exclusifs. Les appels à projets semblent, dans certains cas et sous certaines conditions, en mesure d'inciter aux partenariats mais ils instaurent aussi un climat concurrentiel. Les groupes de travail régionaux apparaissent comme des espaces d'interconnaissance utiles mais dont les dynamiques, complexes, demandent à être soutenues dans le temps. La figure du Commissaire à la lutte contre la pauvreté est reconnue comme un dynamiseur, animateur, médiateur souvent utile, parfois déstabilisant.

Partie III.

Entre adaptation et différenciation

*Quels sont les effets
de la mise en œuvre de la SNPLP
sur les dispositifs et réseaux d'action publique ?*

Les politiques publiques sont traversées par des processus de changement qu'il convient d'analyser afin d'éclairer la capacité adaptative des dispositifs d'action publique : le changement est-il possible ? À quelles conditions ? Par quels canaux ? Dans les années 1960 et 1970, plusieurs auteurs majeurs comme Charles Lindblom (1959) ou Aaron Wildavsky (1975) mettent l'accent sur la relative inertie de l'action publique. Prenant en compte notamment le caractère limité des alternatives de choix dans la décision, l'imbrication des objectifs et des dispositifs existants, la fragmentation des systèmes décisionnels, les tenants de la théorie incrémentaliste aboutissent à la conclusion que les acteurs se débrouillent (*muddle through*) et optent pour des décisions minimalistes bâties sur le plus petit dénominateur commun d'un système d'acteurs fragmenté et complexe.

Qu'en est-il de la SNPLP ? Quels effets sociopolitiques sont repérables dans les réseaux d'action publique qu'elle a pu déployer ? Pour mesurer le changement, il est en effet important de considérer le long chaînage des acteurs impliqués dans la SNPLP. Nous suivons, ici, l'approche de Roderick Rhodes (1990) lorsqu'il entreprend une déconstruction du système d'action publique au Royaume-Uni. Contre une vision centrée sur les seules grandes institutions nationales, il met en évidence le rôle des autorités locales et des réseaux d'acteurs publics et privés qui participent eux aussi à la fabrique de l'action publique. Roderick Rhodes insiste sur la nécessité de ne pas raisonner à partir des seules autorités publiques mais d'élargir le champ de l'analyse à l'ensemble des acteurs sociaux. Cette approche par les réseaux refroidit la vision linéaire, sinon balistique, de l'action publique au profit d'une vision bricolée, fragmentée et multi-scalaire (Le Galès et Thatcher, 1995).

Cette troisième partie vise ainsi à analyser les effets de la mise en œuvre de la SNPLP sur les réseaux d'action publique. Elle nous permet de questionner la gouvernabilité de la lutte contre la pauvreté, qui oscille entre capacités adaptatives et processus de différenciation thématique et territoriale. Un premier chapitre analysera les différents types de configurations territoriales construites par la Stratégie et les dynamiques d'interaction des systèmes d'acteurs locaux. Les deux chapitres suivants chercheront à identifier les mécanismes d'apprentissage et de régulation intersectorielle et interterritoriale qu'elle a pu générer. Un dernier chapitre s'intéressera à la confiance inter-organisationnelle produite au sein du jeu d'acteurs et à la durabilité des changements observés au regard de la dépendance au sentier institutionnel des secteurs et sous-secteurs de l'action sociale.

Chapitre 1. L'importance des configurations territoriales⁹⁹

Après avoir examiné les séquences qui ont ponctué le lancement et la mise en œuvre de la SNPLP, le positionnement et la figure des Commissaires, la mobilisation et les prises de rôles des différentes parties prenantes et le déploiement de l'outil contractuel, ce chapitre vise à apprécier l'imbrication des processus de gouvernance de la SNPLP dans les configurations en présence et à envisager ainsi ses effets sur le design institutionnel.

En matière de réception et d'appropriation localisée de la SNPLP, l'analyse des entretiens et le contenu des conventions contractuelles révèlent des **différenciations** importantes suivant les territoires. À ce sujet, de nombreuses variables peuvent venir éclairer, voire expliquer, la teneur et le degré de mobilisation des **échelons territoriaux** et des **réseaux locaux** d'action publique en matière de gestion de la question sociale en général, et de lutte contre la pauvreté en particulier.

Variables potentiellement explicatives de la teneur et de la mobilisation des réseaux locaux dans la SNPLP

Historicité de chaque territoire en matière de développement, d'organisation et d'aménagement - Problématiques sociales, économiques, culturelles spécifiques - Plus ou moins grande prégnance de la pauvreté économique et en conditions de vie - Épreuves relevées et difficultés non surmontées par les acteurs locaux en matière de développement social, de prévention et de gestion des problèmes sociaux - Formes prises par les réseaux locaux concernés et engagés dans la lutte contre la pauvreté (largeur, profondeur, intensité...) - Distribution des rôles des différents protagonistes et places respectives des institutions publiques - Degré de reconnaissance de la fonction de chef de filât du Département - Ouverture de la Région et de la Métropole vis-à-vis de l'action sociale - Place et nature de la solidarité dans le récit local - Intensité des engagements familiaux et des dynamiques associatives - Degré d'élaboration et de formalisation d'une stratégie locale anti-pauvreté préexistant à la SNPLP - Consistance des partenariats et capacité politique locale - Qualité du positionnement et de la collaboration au sein de l'État local...

Variables potentiellement révélatrices de la réception locale de la SNPLP

Utilisation des outils en rapport avec la SNPLP (conférences régionales, GT thématiques régionaux, instances locales, espace numérique de travail de la SNPLP...) - Mode d'instruction, d'élaboration et de suivi des conventions de contractualisation - Répartition entre mesures socles et d'initiatives locales - Mobilisations financières respectives entre État et collectivités - Mobilisation d'autres co-financeurs - Qualité du suivi et du renseignement des indicateurs -

⁹⁹ Dans cette section, où notre analyse est régionalement voire localement située, nous ne mentionnons pas les catégories d'acteurs associées aux extraits d'entretien que nous citons afin de préserver le caractère anonyme des témoignages et compte tenu des relations que les acteurs entretiennent sur un même territoire.

Bien évidemment, notre démarche de recherche ne pouvait pas documenter systématiquement, pour chaque niveau territorial et territoire, l'ensemble de ces variables, ni interroger les relations que les unes et les autres pouvaient entretenir entre elles. Cependant, les réflexions recueillies et les analyses partagées au sein de notre équipe, mais aussi avec les Commissaires lors de notre deuxième séance de travail, nous amènent à proposer une approche de chaque dynamique régionale ainsi que quelques grands cas de figures pouvant permettre de percevoir la singularité des trajectoires territoriales.

▪ **Des dynamiques régionales influencées par la géographie et « l'esprit des lieux »¹⁰⁰**

En matière d'animation et de mise en œuvre de la SNPLP, les dynamiques régionales apparaissent avoir trois types de conséquences : d'une part, elles constituent un arrière-plan plus ou moins facilitateur et promoteur des initiatives et dynamiques locales ; d'autre part, elles contribuent à porter directement telle ou telle initiative, participant ainsi à prendre en charge à l'échelle régionale telle ou telle problématique ; enfin, elles correspondent à une mise en synergie des initiatives au sein d'une stratégie régionale qui, par retour, tend à les soutenir et les valoriser.

Sur le plan régional, sans surprise, les témoignages des Commissaires mettent en évidence que les dynamiques d'animation sont assez différentes en fonction des **géographies des régions**, par exemple suivant que leurs découpages soient issus ou non d'une fusion.

Ainsi, dans une « **petite région** » - la Bretagne ou la Martinique dans notre échantillon – le Commissaire a la capacité d'établir des liens plus directs avec les acteurs de terrain.

« Il y a beaucoup d'exemples de coordination et de cohérence en Bretagne. Il y a une tradition bretonne de coopération, tandis que cela devient vite ingérable dans les grandes régions. Le sentiment d'appartenance à un ensemble culturellement proche peut aussi nourrir une plus grande mobilisation ».

« Je n'ai pas observé de frictions entre les institutionnels en Martinique, mais plutôt une capacité d'acteurs sur un petit territoire à s'entendre sur la cause de la lutte contre la pauvreté » ; « Le territoire est restreint et ce sont toujours les mêmes qui répondent aux appels à projets ».

¹⁰⁰ Dans cette sous-section, nous traitons des différentes dynamiques régionales relatives aux territoires de notre échantillon à l'exception de la Bretagne, qui fait l'objet d'un développement ultérieur dans une sous-section consacrée à la singularité des processus de localisation.

À l'inverse, dans les régions issues d'une récente fusion – Hauts-de-France, Bourgogne-Franche-Comté ou Occitanie dans notre échantillon - une certaine mise à distance s'impose du fait de la géographie mais aussi des effectifs des services, du nombre de collectivités et de la variété des associations concernées.

Ainsi, dans une « **grande région** », l'animation des GT peut s'avérer techniquement compliquée et amener des échanges moins pertinents au regard de l'hétérogénéité des réalités territoriales. Certains CLP optent alors pour une animation plutôt départementale. Par ailleurs, selon certains enquêtés, la fusion de deux Régions a pu déstabiliser les efforts engagés par leurs exécutifs respectifs et demander un délai d'acculturation pour aller de l'avant sur certains sujets ou selon certaines méthodes.

« Le portage est parfois compliqué dans les GT, compte tenu de la très grande taille de l'Occitanie : il est lourd de faire travailler ensemble 13 départements dans des GT. Celui sur les maraudes et les squats n'a pas fonctionné, il n'a pas de sens dans la région car les acteurs n'ont pas tous les mêmes problématiques ».

« Une difficulté sur l'obligation de formation est que ça touche de très près au service public régional de l'orientation, une compétence du conseil régional, mais ce dernier ne l'a pas mis en place : la fusion des régions a imprégné une disparition de l'animation qui pouvait préexister en Nord-Pas-de-Calais, et la région n'a pas pleinement investi sa compétence. Donc il y a aussi une dimension fortement politique qui vient complexifier les choses ».

Toujours au titre de la caractérisation de la région, les témoignages recueillis indiquent également comment les **orientations politiques** et les concurrences électorales qui traversent les échelons territoriaux (Régions, Départements, Métropoles, agglomérations...) mais aussi la consistance du **tissu interinstitutionnel** (capacité politique partagée versus dispersion des acteurs et fragmentation des initiatives prises par les institutions en présence) pèsent sur l'implémentation de la Stratégie.

En Île-de-France, un pilotage régional très composite et sensible

À l'image de l'Île-de-France, le **pilotage régional** de la Stratégie peut s'avérer particulièrement **complexe** et **délicat** du fait de l'enchevêtrement interinstitutionnel et de la sensibilité politique parcourant la construction des territoires d'action (en particulier d'un point de vue départemental et intercommunal). Les positionnements politiques très affirmés affectant certaines des assemblées départementales, la compétition partisane rendant difficile le déploiement des intercommunalités, la complexité des tours de table intersectoriels et la proximité des administrations centrales font aussi partie des variables freinant la constitution de stratégies territorialement partagées tout en rendant délicat le pilotage régional.

« Le pilotage régional de la SNPLP, déjà compliqué, l'est a fortiori en Île-de-France avec la proximité du pouvoir central et les enjeux régionaux ».

« Miser sur l'échelon régional, dans la SNPLP, ne fonctionne pas en Île-de-France. Cela n'a rien changé, le conseil régional n'est pas plus proche des préoccupations territoriales infrarégionales depuis la SNPLP. La Commissaire n'a pas réussi à accrocher le conseil régional, qui n'en a rien à faire ».

« L'absence d'articulation entre la politique de la ville et la SNPLP est en partie liée au fait que la Préfecture de région évite de marcher sur les pieds de la politique de la ville ».

Ces éléments compliquent les échanges entre la Commissaire et certains membres de l'État local d'une part, et les liens entre celle-ci et les acteurs des collectivités départementales et régionales d'autre part. On comprend que de telles configurations dans cette région faite de grandes disparités puissent venir freiner les initiatives de cadrage, d'intégration et obligent à des **régulations prudentes et tout en mesure.**

« La Commissaire a été vraiment intégrée au fonctionnement de la Préfecture d'Île-de-France, même si sa difficulté est son rôle vis-à-vis des Préfets de département et des PDEC ».

La Commissaire ne participe pas directement aux discussions techniques avec les Départements concernant la contractualisation, mais revoit les conventions avant signature et organise des revues de contractualisation avec les DDCS, pour les réorienter si besoin. Elle ne participe pas non plus au comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), faute de temps.

« En Île-de-France, c'est plus dur car les orientations politiques sont différentes et les écarts de richesse fantastiques. Le 92 (Département des Hauts-de-Seine) marié avec le 78 (Département des Yvelines) dans une alliance des riches, diffère du 93 ».

Toujours en Île-de-France, la répartition atypique des compétences complexifie les relations entre les acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et place la Commissaire dans une **position assez délicate, sinon inconfortable.** À titre d'exemple, la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) possède plus de compétences dans cette région que dans d'autres. Par ailleurs, les PDEC récemment nommés dans chaque département concentreraient l'essentiel des échanges avec les CD sur la contractualisation, amenant la Commissaire à se positionner **plutôt en soutien et validation.**

« L'organisation particulière en Île-de-France est un élément de complexité, notamment pour la Commissaire : l'insertion, l'aide alimentaire, les campements et bidonvilles ne sont pas gérés par la SNPLP mais par la DRIHL alors qu'au niveau départemental, le Préfet a délégué à la PDEC 93 le suivi de toutes ces thématiques, du fait de la spécialisation de ce département, qui nécessite une approche plus globale et structurelle notamment sur les sujets de la politique de la ville et du logement pour régler le problème. Elle a donc un spectre plus large que la Commissaire et a développé ses propres outils, du fait de ces particularités, mais aussi de la taille de la région Île-de-France. L'action structurelle doit être portée par le Préfet, l'action curative l'est par la Commissaire ».

L'arrivée de PDEC dans tous les départements d'Île-de-France depuis l'été 2020 change la relation aux CD pour la CLP, ces derniers s'adressant plutôt à ces nouveaux interlocuteurs. La Commissaire participe aux réunions que les PDEC organisent avec les CD et fait le lien avec la DIPLP. Du fait de cette médiation, elle apparaît plutôt dans un rôle de ressource, coordination et validation.

En corollaire, la gouvernance de la lutte contre la pauvreté en région passe par le **Comité de l'administration régionale (CAR)**.

« En accord avec le Préfet et considérant que le CAR remplirait cet office, il n'a pas été prévu de comité de pilotage de l'administration pour la SNPLP en Île-de-France. Des réunions bilatérales entre la CLP, le Préfet et les directions régionales ont lieu régulièrement. Avec le recul, le CAR n'est pas suffisant ».

Par ailleurs, le choix qui aurait été fait de ne pas articuler **politique de la ville (PV)** et **SNPLP** à l'échelle régionale a pu interroger certains et ne pas être appliqué par d'autres, devant l'ampleur des enjeux de pauvreté dans les QPV de la région.

« L'absence d'articulation entre PV et SNPLP est assez surprenante pour l'Île-de-France : 1,6M de franciliens vivent dans les QPV et représentent 30 % des habitants des QPV de France. Régler la question des QPV résoudrait en grande partie la question de la pauvreté dans cette région ».
« La PDEC a donné comme objectif [à la PV] la mise en œuvre du Plan de mobilisation des quartiers mais aussi la SNPLP. Elle considère que, 30 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté, les délégués du préfet doivent travailler sur la SNPLP ».

L'Occitanie, une implantation de la SNPLP qui reste à confirmer

Pour sa part, l'Occitanie est caractérisée par sa **géographie étendue**, au même titre que d'autres grandes régions résultant d'une récente fusion : elle compte 13 départements, présentant un profil plus ou moins urbain, rural ou mixte. Notre analyse indique que ce n'est pas sans conséquence sur la dynamique régionale dont la SNPLP a pu faire l'objet.

D'une part, tel que brièvement évoqué, la fusion des régions a pu s'accompagner de **tensions et jeux politiques multiniveaux**. D'autre part, le large territoire auquel elle a abouti apparaît comme un obstacle au montage et à l'animation des GT régionaux, appelés à rassembler des acteurs géographiquement éloignés et faisant parfois face à des situations de pauvreté différentes sur leurs territoires respectifs (ex. en matière d'hébergement et de logement). Plusieurs témoignages convergent donc pour affirmer que les GT ont rencontré des difficultés à établir leur feuille de route et à fonctionner, ce à quoi s'est ajoutée la crise sanitaire, qui a interrompu leurs activités pour la plupart.

« Il n'y a pas de système en Occitanie, mais plutôt une juxtaposition d'acteurs qui n'ont pas forcément les mêmes conceptions et logiques ; des segments avec des coopérations ou des

concurrences ; des filières, des réseaux mais pas de vision ni de coordination d'ensemble... Le Préfet de département veut participer et être empereur dans son royaume ou est en guerre avec le Préfet de région ; le Président de conseil départemental est demandeur de partenariats avec l'État ou plus indépendantiste. [...]. Sur un plan plus opérationnel, même s'il y a un beau dynamisme et des acteurs impliqués, engagés et innovants, ils se parlent peu ».

« L'échelon régional n'a pas de sens en Occitanie car les acteurs n'ont pas tous les mêmes problématiques : la Haute-Garonne en partage seulement avec l'Hérault. Le GT sur la Garantie d'activité a avancé, mais avec cette difficulté d'une grande région : que peut-on faire ensemble ? Quelle est la plus-value ? Que cherche-t-on ? ».

Par conséquent, il n'y aurait pas à l'heure actuelle de dynamique régionale de lutte contre la pauvreté en Occitanie, mais elle pourrait toutefois être décelée à un niveau infrarégional, par exemple dans certains départements ou certains QPV. En corollaire, deux GT semblent être parvenus à **mieux fonctionner** que les autres. Ils présentent la particularité d'être animés par des acteurs départementaux des CAF, visiblement intéressés pour se positionner à cette échelle. Par ailleurs, si plusieurs acteurs regrettent le manque de transversalité dans le fonctionnement des 15 GT, le Commissaire aurait prévu de se mobiliser face à cette limite.

« Le Commissaire était plutôt parti sur des GT techniques départementaux, afin de gagner en efficacité ».

« Deux GT, portés par les CAF, ont continué de se réunir et travailler : les GT 1 "Offre d'accueil du jeune enfant" et 3 "Parentalité et centres sociaux". Le premier est porté par les CAF de Haute-Garonne, du Gard et de l'Hérault, et le second par les CAF de l'Aude et des Hautes-Pyrénées. Le Commissaire aurait même demandé si des animateurs de la CAF souhaitaient intervenir sur un GT sur l'emploi et la formation, sur lequel ils ont peu de compétences par rapport aux conseils régionaux et départementaux ».

Relevons également que l'Occitanie a connu **deux Commissaires** à la lutte contre la pauvreté. Selon certains enquêtés, les délais de leur nomination auraient occasionné des latences, même si d'autres interlocuteurs ont été trouvés (ex. : SGAR, DRJSCS, ANDASS). Les moyens limités dont dispose le CLP sont aussi évoqués.

« Il s'est écoulé un temps long entre l'arrivée du 1er et du 2ème Commissaire, au cours duquel l'activité en rapport avec la Stratégie s'est atténuée ».

« Le nouveau Commissaire d'Occitanie est quelqu'un de très grande qualité mais il est sans équipe, ce qui limite ses possibilités ».

Plus ponctuellement, une **approche trop descendante** de la SNPLP a été signalée par des acteurs de la région. Celle-ci ne tiendrait pas suffisamment compte de la marge requise dans l'adaptation des mesures aux spécificités du territoire ou n'accorderait pas suffisamment de légitimité et de confiance aux Départements en tant que chefs de file de l'action sociale.

« Il n'y a pas de marge d'adaptation, du fait des montants très précis des conventions et des AAP nationaux qui ne tiennent pas compte de l'épaisseur de la réalité du territoire. Les logiques descendantes (ministérielles, verticales, en silo) sont légitimes mais elles doivent s'articuler à des logiques territoriales et horizontales, notamment régionales. Ces dernières dépendent de ce qui préexiste et des coopérations entre acteurs. Or, les AAP créent de la concurrence et les priorités ne sont pas forcément les mêmes selon les territoires et leurs besoins ».

« Les points d'étape régionaux organisés ont donné l'impression aux acteurs départementaux d'une SNPLP déclinée et présentée annuellement, avec les Départements présents aux réunions au même titre que les associations, ce qui pose des interrogations sur leur place en tant que chefs de file de l'action sociale. Ils se demandent comment ils sont considérés : comme des partenaires territoriaux de lutte contre la pauvreté ou comme des prestataires de services ? ».

La Bourgogne-Franche-Comté : une dimension régionale de la Stratégie à fois interrogée et bien en place

La Bourgogne-Franche-Comté, nouvelle « grande région » issue d'une fusion, est également marquée par des **disparités sociodémographiques** importantes.

« La pauvreté est polymorphe et très disparate en Bourgogne-Franche-Comté, compte tenu de la morphologie de la région, territoire rural marqué par des pôles de centralité : Dijon, Belfort. »

« Il y a 2 modèles sur la SNPLP en Bourgogne-Franche-Comté : en zone urbaine, il n'y a pas les mêmes logiques d'animation et d'offre de services qu'en milieu rural, où le problème est d'aller chercher les gens et de les mobiliser pour qu'ils accèdent à leurs droits. Dans ces territoires, il faut collaborer avec les collectivités très locales, qui sont en proximité quotidienne avec ces personnes et pourront avoir des effets leviers pour les mobiliser, leur transmettre les informations et tisser un réseau en profondeur ».

Cette réalité rend difficile la mise en place d'une dynamique régionale en lien avec la SNPLP qui, pour certains, ne serait **pas la meilleure « maille »** pour s'entendre sur des buts communs. L'échelon départemental serait plus adapté, mais peu propice au pilotage.

« L'échelon régional de l'étude sur l'aide alimentaire du GT 5 n'est pas le plus pertinent. Les territoires auraient dû être davantage pris en compte. L'échelon départemental est une meilleure maille, d'autant qu'il y a un acteur essentiel en termes de compétences : le CD ».

« Je ne crois absolument pas à un déploiement régional de la lutte contre la pauvreté. L'approche régionale ne peut se concevoir utilement que s'il y a une irrigation territoriale forte, qui donne du sens au rôle de coordination et de pilotage stratégique, mais piloter l'infra-local du niveau régional ne fonctionne pas ».

En l'absence de PDEC en Bourgogne-Franche-Comté, le positionnement et les missions du Commissaire et des sous-préfets seraient proches sur les questions sociales et demanderaient de la coordination. Le risque de **redondance** entre la SNPLP et ce que faisaient déjà certains services de l'État est ainsi évoqué.

« La SNPLP ajoute de la complexité sur des sujets déjà traités par ailleurs. Par exemple, la DRJSCS est financée de longue date par la DGCS sur le Budget opérationnel de programme [BOP] 177 pour des accueils de jour. Or, un AAP sur le même sujet a été lancé par le CLP l'an dernier. La DGCS aurait pourtant pu continuer de gérer ce sujet en le mettant dans la boucle pour apporter modernité et innovation ».

« Nous déplorons l'arrêt par le CLP du CAR spécifique à la SNPLP. Il permettait de partager une feuille de route et d'impliquer les différentes directions en posant des engagements. Sans animation régulière, il est plus difficile pour les services de l'État de poser une négociation ardue ».

« Le Commissaire a mis en place des comités de suivi départementaux qu'il co-pilote avec le Préfet de département et le Président du CD. Il organise aussi des réunions trimestrielles avec les sous-préfets et les délégués des préfets, tous les 4 mois, avec les directeurs de CAF de la région et, autant que de besoins, avec le Rectorat, Pôle Emploi et les missions locales ».

Pour ce qui est de l'**engagement mutuel** des Départements et des services de l'État dans la SNPLP, il semble globalement reposer sur un lien plutôt constructif mais exigeant, où chacun contribue tout en préservant avec fermeté ses intérêts. L'intérêt de la contractualisation avec la Région sur l'obligation de formation des 16-18 ans et le soutien aux écoles de production est par ailleurs souligné.

« Les services de l'État doivent avoir une vision globale et ne pas être naïfs face aux CD : ils doivent s'assurer que les actions financées dans les CALPAE ne sont pas contradictoires et sont bien complémentaires aux actions du droit commun. Il y a des marges de progrès : les services déconcentrés et les Préfets de région et département doivent poser le bon curseur d'une animation régulière et décloisonnée, autour du CLP, pour améliorer leur force de frappe en décidant des points de négociation sur lesquels ils ne veulent pas lâcher les collectivités (SPIE, CALPAE) ».

La région semble caractérisée par de **bonnes dynamiques partenariales préexistantes**, possiblement renforcées par certains GT, dont il a parfois fallu redéfinir les contours.

« En Bourgogne-Franche-Comté, la bonne coopération entre les acteurs (ex : Pôle Emploi) permet de faire évoluer les cadres. L'obligation de formation est aussi une vraie réussite, car elle a permis de remettre l'Éducation nationale dans la boucle en demandant de contractualiser avec les rectorats... Ici, les directeurs de ce domaine sont très moteurs, ce qui permet de travailler autrement et de faire évoluer le sujet ». L'enquêtee donne l'exemple de plusieurs coopérations et partenariats, comme celui de la DIRECCTE avec des Centres hospitaliers universitaires [CHU] dans le cadre du PIC.

Une impulsion forte et spécifique semble également avoir été initiée dans la région pour assurer la **participation des personnes concernées** à ces GT (investissement de la FAS, appui du CRPA, soutien du Commissaire, formation des animateurs) mais elle serait retombée du fait d'un

« décrochage » de cet objectif au niveau national, de la crise sanitaire et du manque de moyens pour équiper les personnes à distance.

« La Bourgogne-Franche-Comté est une "région à part" sur la participation des personnes concernées : contrairement à la majorité des territoires, cela fonctionnait très bien car la FAS s'est vraiment investie pour mobiliser les acteurs et a bénéficié du fort soutien du Commissaire. [...] L'ambition initiale de la SNPLP a donc bousculé les habitudes de travail et les acteurs. La FAS a dû pousser les murs ».

Les Hauts-de-France, une région où la Stratégie apparaît comme une ressource importante

Dans le rapport de la SNPLP aux territoires en Hauts-de-France, certains indiquent que le statut de « **petite-grande région** » a permis à la Stratégie d'établir des « relations politiques et techniques directes » avec les 5 Départements.

« La prise en compte des trois départements de l'ancienne Picardie n'est pas évidente dans le contexte de nouvelle région des Hauts-de-France. En termes de répartition de moyens, le Nord concentre la moitié de l'effort régional, le Pas-de-Calais un quart, les trois départements picards se partagent le dernier quart. Il faut toutefois noter que l'énergie nécessaire pour mobiliser les partenaires d'un département est la même quel que soit son poids ».
« La SNPLP repose sur une forte animation régionale ciblant davantage les opérationnels et les techniciens mais elle a moins porté auprès des élus territoriaux ».

Dans ce contexte, la SNPLP est un **axe très important** de l'action publique et est ressentie comme tel par nos interlocuteurs.

Au fil des entretiens, il est par exemple question d'une contractualisation spécifique avec les CD du Nord et du Pas-de-Calais dans le Bassin Minier, territoire démonstrateur très marqué par les enjeux de pauvreté ; de la préexistence de dynamiques partenariales et associatives très engagées dans ces deux départements ; du volontarisme et du portage politique fort du CD du Nord pour une contractualisation avec l'État comme 1^{er} territoire démonstrateur ; des enjeux d'attractivité du territoire dans l'Aisne ; du fait que l'Oise ait fait partie des premiers départements touchés par le coronavirus ; ou que les moyens attribués dans le cadre de la Stratégie pauvreté aient varié d'un département à un autre.

Par ailleurs, la fusion des ex-régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie dont résultent les Hauts-de-France a pu occasionner, selon des enquêtés, quelques **blocages** politiques, administratifs ou délais d'acculturation pour avancer dans le même sens et de la même façon sur certaines mesures de la SNPLP à l'échelle régionale. Le cas de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans est évoqué, ainsi que celui des politiques d'orientation, d'insertion et d'emploi, reposant sur des articulations entre Départements, Région et État. Une avancée contractuelle « d'urgence » avec le nouveau conseil régional est toutefois soulignée en matière d'aide alimentaire.

« La fusion des régions a bouleversé les équilibres en ce qui concerne la politique de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle, le schéma retenu étant plus proche de la vision picarde que du Nord-Pas-de-Calais. Le CR picard voulait beaucoup internaliser, alors que le CR Nord-Pas-de-Calais, avec l'État, s'appuyait sur des partenaires et des opérateurs (ex. Missions locales) qu'ils co-pilotaient. Il a donc fallu s'acculturer. C'est peut-être aussi pour cela que les choses n'ont pas avancé sur le Service public régional de l'orientation et que cela freine aujourd'hui la mise en œuvre des politiques : au début on se regardait, il y avait une réserve de part et d'autre ».

« Le dialogue avec le CR a commencé fin 2020 et a débouché sur une contractualisation d'urgence sur l'aide alimentaire. La volonté politique de faire émerger une stratégie de lutte contre la pauvreté à partir des compétences régionales est portée par le Président de Région. Le contrat de plan État-Région comporte déjà un axe lutte contre la pauvreté et les exclusions mais sa signature a été retardée plusieurs fois ».

Le souci d'entretenir les liens entre SNPLP [CLP] et politique de la ville [PDEC] se reflète dans l'existence d'un **Comité stratégique** mis en place par le CLP et réunissant les services et opérateurs de l'État (SGAR, PDEC, DRJSCS, DIRECCTE, ARS, Rectorat, direction régionale de Pôle emploi et les cinq CAF départementales). Ses avancées sont suivies en CAR.

Signe qu'il a aussi été souhaité d'élargir la gouvernance de la Stratégie, il est également fait référence à un « Comité des suites » pour échanger avec les têtes de réseaux associatives, à un « dialogue départemental » entre services de l'Etat animé par les Préfets (mais visiblement freiné par la crise), ainsi qu'à un collectif des animateurs des 15 GT mis en place par le CLP.

Comme en Bourgogne-Franche-Comté, plusieurs des témoignages recueillis interrogent de manière assez critique l'**échelle régionale** des GT bien que, sous l'impulsion du Commissaire, ces groupes soient parvenus à renforcer l'interconnaissance et aient permis une réflexion collective.

« La région est trop grande pour qu'une dynamique s'y instaure, y compris au sein des GT ».
« Les GT n'ont pas bien marché en général : c'est difficile pour des acteurs départementaux de se positionner à l'échelle régionale. Le seul truc qu'il reste et qui est plutôt pas mal c'est qu'autour du CLP ces groupes créent une communauté d'acteurs divers et variés avec l'animation régulière de rencontres et webinaires sur divers sujets réunissant 50-60 personnes ».
« Même si ce n'est pas la grande révolution, on a franchi un pas, on se parle librement sur des sujets d'intérêt commun ».

La contribution originale du GT14 axé sur la **participation des personnes concernées** (échanges avec d'autres GT, sollicitations par d'autres instances) est soulignée.

« En Hauts-de-France, les services de l'État voulaient avancer, dans le cadre de la SNPLP, sur la participation des personnes concernées. En lien avec le GT14, on a créé une dizaine de groupes ressources et de GREPA (Groupes "Réfléchir Ensemble, Proposer et Agir"), réunissant chacun 4 à 10 personnes concernées. L'objectif est de constituer une ressource pour les services de l'État, afin de les aider à comprendre leurs problématiques et à adapter leur communication et leurs

discours en conséquence. Ces groupes de réflexion ont aussi une ambition de proposition, de transformation et d'action, au-delà de la simple concertation. L'objectif serait de créer 50 autres groupes entre mai et décembre 2021, pour impliquer au total 400 à 500 personnes ».

Les GT ne seraient toutefois pas le seul vecteur d'**innovation** régionale, comme l'illustre l'action « Réussir sans attendre » mentionnée dans un département et qui aurait essaimé dans 3 autres.

« L'action "Réussir Sans Attendre" illustre ce que permet l'animation régionale. Il s'agit d'une opération coup de poing conduite en 2019 par le Nord et Pôle Emploi sous une marque commune, alliant levées des freins, entrées en formation et mises à l'emploi. Elle a concerné 10 000 BRSA sur une semaine et préfigure le SPIE. Elle a essaimé en octobre 2020 dans 3 autres départements. L'AMI du SPIE est arrivé à point nommé pour poursuivre cette dynamique ».

La Bretagne, une terre de coopération qui mise sur le SPIE

En Bretagne, la **tradition de coopération** est forte et ancienne, entre les acteurs, en matière d'action publique. À l'échelle régionale, les questions de développement économique, d'aménagement du territoire ou encore de préservation et de promotion d'une culture spécifique ont fait depuis de nombreuses décennies l'objet de mobilisations trans-partisanes. À cette échelle, avec la SNPLP, la prévention et la lutte contre la pauvreté viennent s'inscrire dans ce sillage coopératif bien éprouvé. On comprend, dès lors, que le processus de travail entre l'État et les collectivités territoriales soit bien installé.

« La Bretagne s'inscrit dans une tradition de coopération particulière : le dialogue avec les collectivités et l'État a toujours existé ».

« Il existe des relations fortes et préexistantes à la SNPLP entre la Région, le CD, les directions régionales de la formation, les directions départementales de l'insertion, Pôle Emploi, les missions locales et les PLIE ».

« Il y a une coopération de longue date entre les élus des collectivités bretonnes, comme l'illustrent le B16 sous Jean-Yves Le Drian [tour de table régional regroupant les collectivités et des grands EPCI] et le rapport produit il y a quelques années sur les coopérations entre collectivités illustrant pourquoi, en Bretagne, on est en capacité de travailler ensemble. Il y a aussi des collaborations très ancrées entre élus, directeurs et agents des collectivités pour activer ensemble des leviers financiers à l'échelle européenne, comme le FSE ».

Les acteurs bretons du monde socio-économique et associatif font également état de leurs **liens historiquement forts** avec les collectivités territoriales, qui ont pu permettre à la SNPLP de rapidement trouver un débouché sur la scène régionale et à travers les rapprochements déjà effectifs.

« La CFDT de Bretagne a une assez longue expérience de travail avec le CR, sur des cellules de veille économique notamment ».

« Avant la SNPLP, lors du PASIP, le Département a signé une convention avec l'ensemble des organismes de protection sociale (CAF, MSA) et une charte avec les associations caritatives pour ne pas que les usagers passent systématiquement par une assistante sociale du Département pour bénéficier d'aides associatives. Cette charte visait à intégrer les associatifs dans le PASIP. Les critères de distribution et de répartition des financements aux associatifs y ont été retravaillés ».

Avant la mise en œuvre de la Stratégie pauvreté, les sept collectivités territoriales de Bretagne ont mené un projet sur le SPI, qui a été à l'origine de la signature d'une CTEC. À partir de cette première séquence, elles ont répondu de manière coordonnée à un appel à projets national sur le **SPIE**. Dans le cadre de ce projet, elles ont associé différents acteurs du monde socio-économique et de la société civile.

« Le SPI breton repose sur une volonté des collectivités de mutualisation. Il s'inscrit dans une CTEC : le point de rencontre entre les compétences de chaque collectivité est l'insertion ».

« Quand l'AAP sur le SPIE est arrivé, les CD bretons s'en sont emparés ».

« Nous sommes allés échanger avec les Députés, les Préfets et le CLP pour bretonniser la SNPLP : la Bretagne est la seule région à avoir présenté un projet SPIE interdépartemental ».

« Les associations sont associées au SPIE breton car certaines sont actives dans le domaine de l'insertion, avec les entreprises de travail temporaire d'insertion, les fédérations d'entreprises d'insertion, les associations et ateliers d'insertion, etc. ».

À partir de cette mobilisation croisée, suite à la crise sanitaire, on assiste aussi, là encore sur la scène régionale et en lien avec la SNPLP, à un **élargissement des coordinations** entre l'État local, les collectivités territoriales et des acteurs du monde socio-économique et associatif.

« Un protocole de collaboration régionale sur le don alimentaire a été signé, pour 2 ans (2020-2021), entre la Préfecture de région, le CR, 4 associations caritatives et l'ABEA, pour formaliser les dons financiers des acteurs publics et valoriser les dons en nature des industries. Le CLP a aidé au renforcement des coopérations, rédigé le protocole et coordonné sa signature. On réussit à faire travailler les entreprises et les associations ensemble, dans un objectif vertueux, c'est super intéressant ! ».

La Martinique, une configuration géographique, sociale et institutionnelle très spécifique

En Martinique, le constat que le territoire est touché par de **lourdes problématiques** de pauvreté s'avère très partagé. De fait, en 2018, le taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % du revenu national médian s'y élevait à 29,8 % (INSEE, 2021). Plusieurs de nos enquêtés insistent sur cette situation ainsi que sur d'autres problématiques associées sur le plan social (ex. illettrisme, fracture numérique, chômage, accès au logement, accès à l'emploi pour les femmes), sanitaire (ex. santé mentale, consommation de drogues) ou environnemental (ex. cyclones). Le vieillissement de la population et les enjeux de travail social associés sont un autre objet

d'inquiétudes spécifiques, au point qu'un 16^{ème} GT a été créé sur cette thématique dans le cadre de la SNPLP.

« En Martinique, où le taux de pauvreté atteint 30 % - 40 % dans les QPV, la crise a mis en exergue la pauvreté et la paupérisation de la population, remarquables et grandissantes. Elles concernent tous les publics : des jeunes [...] aux personnes âgées ».

« La Martinique connaît une problématique de vieillissement dont l'évolution est préoccupante. Le poids des plus de 60 ans sera multiplié par deux d'ici à 2030. Elle comprend aussi 40 % de familles monoparentales. Le sujet de l'accès à l'emploi des femmes est donc important car un jeune sur deux est élevé par une mère seule ».

En comparaison avec l'hexagone, les **leviers manqueraient** pour agir, sur des thèmes précis (ex. places en centres sociaux, accompagnement à l'insertion professionnelle des jeunes) mais aussi au regard du manque de politique intégrée et coordonnée en la matière. Pour ces raisons, la SNPLP serait pertinente et aurait permis de mettre en évidence l'ampleur des problèmes et leur disparité géographique sur le territoire.

« La prostitution est un phénomène d'ampleur. La loi de 2016 prévoit des parcours de sortie de la prostitution, dont la montée en charge est accompagnée par la SNPLP (pour un petit nombre de personnes). Il n'y a pas de dispositif adapté pour prendre en charge l'errance associée aux troubles psychologiques et aux problèmes d'addiction / toxicomanie. Un travail est à faire avec l'ARS mais la prise en charge doit être améliorée ».

Par ailleurs, plusieurs enquêtés insistent sur le fait que la problématique de la pauvreté est ancienne en Martinique. Par conséquent, des **collaborations historiques** existent en la matière et tendent à renforcer la confiance inter-organisationnelle. Cela serait d'autant plus le cas qu'il s'agit d'un petit territoire, sur lequel les acteurs se connaissent bien, sont parfois sollicités sur plusieurs sujets et ont des habitudes de coopération (ex. réponses communes à des AAP).

L'expérimentation du SPIE illustrerait cette logique partenariale préexistante, associant la CTM, la CAF et Pôle Emploi.

Par ailleurs, la Martinique serait caractérisée par un **tissu associatif** dynamique, de proximité, mais « éclaté » et disposant de moins de moyens que dans l'hexagone. En l'absence de fédérations, comme cela peut être le cas en métropole, plusieurs enquêtés insistent donc sur le besoin de structuration et d'ingénierie en ce domaine.

« Le tissu associatif martiniquais est très riche et dynamique mais n'a pas forcément de relais national. Ce sont des petites associations, pour la plupart en difficulté financière et n'ayant pas l'ingénierie et la professionnalisation qu'il y a dans l'hexagone. Les crédits de la SNPLP permettent donc de les accompagner et les conforter dans la mise en œuvre de certaines actions et leur rôle de proximité ».

« Le milieu associatif est éclaté en une multitude de petits porteurs. La CLP souhaite faire émerger une ingénierie plus importante des acteurs associatifs pour qu'ils puissent capter des financements plus structurants (ex. fonds européens). Elle cherche un appui pour ce faire ».

Ces spécificités territoriales ont amené l'ensemble des acteurs à **s'entendre** sur l'intérêt de s'impliquer collectivement pour lutter contre la pauvreté, et donc de s'investir dans la SNPLP.

« La Martinique est un petit territoire où il existe des systèmes territoriaux anti-pauvreté renforcés avec l'expérimentation sur le SPIE. Il y a un trio de partenaires incontournables : la CTM, Pôle Emploi et la CAF. On peut parler de relations durables entre les acteurs, mais rien de nouveau. Ces relations se sont seulement renforcées avec la SNPLP ».

Comme dans les autres territoires ultramarins, la sous-préfète à la cohésion sociale occupe la fonction de CLP dans l'**animation de la Stratégie sur le territoire**. Le rôle particulièrement actif de la CAF, en lien avec les services de l'État, Pôle Emploi et la CPAM pour ce qui concerne l'accompagnement des BRSA, a été signalé. Plus ponctuellement, le manque d'ancrage local des instances de la SNPLP mises en place ainsi que le peu d'infrastructures permettant d'accueillir les participants aux GT ont été mentionnés.

« En Martinique, la CLP est sous-préfète à la cohésion sociale : cela a du sens en termes de positionnement auprès de la préfecture et des partenaires ».

« La sous-préfète a arrêté les axes prioritaires de la CAF de Martinique. La question de la prévention et de la lutte contre la pauvreté a été mise au cœur de toutes les interventions de cette dernière. La CAF a mis beaucoup d'énergie à préparer deux conférences régionales. La première conférence portait sur un état des lieux et la seconde sur les actions à déployer ».

Une autre caractéristique spécifique à la Martinique tient à son statut de **Collectivité territoriale unique** exerçant les missions et compétences historiquement dévolues au Département et à la Région. C'est avec la CTM que la contractualisation s'est donc opérée. À ce stade, cette implication de la CTM sur ce sujet reste à confirmer.

« Les relations avec la collectivité ne sont pas faciles. Le choc de la fusion du Département et de la Région en 2015 a entraîné deux ans d'inertie des services. Les élus, qui venaient plutôt de la région, sont moins familiers des compétences sociales ».

« La CTM étant le chef de file de l'action sociale, elle est impliquée dans les 4 ateliers de la SNPLP, mais les relations compliquées limitent la mise en œuvre des actions sur le territoire. Elle ne participe pas assez aux réunions, ce qui est gênant ».

Enfin, la mise en œuvre des mesures de la SNPLP serait moins rapide en Martinique du fait d'un moindre partage d'information avec les acteurs du territoire et d'une contractualisation plus tardive en Outre-Mer qu'avec les Départements de métropole. Des enquêtés évoquent alors une **approche descendante et injonctive** de l'État envers les autorités locales et les acteurs associatifs,

qui a pu être atténuée par les concertations partenariales mais aussi exacerbée dans le contexte de crise sanitaire.

« La CTM a été rattachée à la SNPLP et à sa contractualisation très tardivement par rapport aux territoires de l'hexagone : la convention a été mise en place en très peu de temps ».

« Le caractère tardif des informations sur les mesures de la SNPLP a suscité des interrogations, voire de la défiance, sur les différences de fonctionnement entre hexagone et Outre-Mer ».

« Il y a bien une continuité des politiques publiques entre Métropole et Outre-Mer mais avec une difficulté de mise en application en Martinique. L'État ne tient pas assez compte du coût de la vie dans ce territoire et de ses particularités. Il a cependant pour volonté politique d'apporter des améliorations dans la mise en œuvre de la SNPLP et en termes budgétaires ».

▪ Des registres de coordination et d'action dépendants en partie des Commissaires

Il ne faut pas voir dans cette **caractérisation** de la région (région fusionnée ou non, force ou relativité de la compétition politique, historicité des dynamiques interinstitutionnelles, plus ou moins grande importance de la pauvreté et diffusion géographique...) l'unique déterminant qui pèserait sur le type d'animation et d'administration territoriale de la Stratégie.

Le **positionnement du Commissaire** influe aussi de manière importante : son style, le type d'inscription qu'il a pu construire au sein de l'administration préfectorale, les prérogatives qu'il cherche à reconnaître ou non aux Préfets de département dans les relations aux conseils départementaux et le mode d'association des services déconcentrés qu'il a pu obtenir constituent des facteurs souvent mis en avant par les Commissaires rencontrés.

Ainsi, au croisement des variables de caractérisation régionale et de celles qui renvoient davantage aux positionnements des Commissaires au sein de l'État local – en fonction des choix qu'ils opèrent, mais aussi des contraintes qui ont pu, plus ou moins, affecter leur prise de rôle (niveau de délégation venant du Préfet de Région, relation au SGAR...) -, différents **modes de pilotage et d'animation régionaux** peuvent être repérés.

Du point de vue des prérogatives assumées ou non par le Commissaire dans les relations aux acteurs locaux

- Des Commissaires qui assument des relations directes avec les élus locaux, en particulier avec les présidents et élus départementaux, et ceux qui se l'interdisent afin de ne pas se mettre en porte à faux avec les Préfets de département.
- Des Commissaires qui sont en première ligne dans la relation aux intervenants de « terrain » (enseignants, bailleurs sociaux, travailleurs sociaux, associations, entreprises...), et ceux qui laissent ce travail aux services déconcentrés.

Du point de vue des instances mises en place, investies ou tenues à distance par le Commissaire

- *Des Commissaires qui misent sur des instances ad hoc – au sein de l'État mais aussi avec les collectivités, voire les autres parties prenantes - en cherchant à les formaliser et à emboîter des instances départementales de pilotage ou partenariales de la SNPLP avec une ou des instances régionales là encore dédiées.*
- *Des Commissaires qui prennent appui sur les instances administratives et partenariales déjà existantes pour y porter les problématiques de mise en œuvre de la SNPLP.*
- *Des Commissaires se tenant relativement à distance des instances jugées comme trop lourdes, privilégiant le travail au fil de l'eau et misant sur des configurations souples et spécifiques en fonction du territoire, des types d'acteurs et des problématiques rencontrées.*

Du point de vue des registres d'action structurant le travail du Commissaire

- *Le « Commissaire facilitateur et animateur » est avant tout un intercesseur entre les différentes parties prenantes de la SNPLP. Il met de « l'huile dans les rouages ». Le Commissaire est ici le dynamiseur d'un système territorial où existent déjà des acteurs impliqués. Il fait vivre, « challenge » et cherche à potentialiser ce système territorial et chacun de ses acteurs.*
- *Le « Commissaire expérimentateur et innovateur » qui fait circuler les nouvelles « bonnes pratiques » qu'il capte par une attention à ce qui se passe à « l'étranger ». Le Commissaire est lui-même source d'innovations. Il alimente le système territorial par son audace et il le bouscule et / ou le libère en injectant ou soutenant des « transgressions » par rapport au fonctionnement bureaucratique traditionnel.*
- *Le « Commissaire contributeur et développeur » qui, à partir de la lutte contre la pauvreté, se voit comme un rouage devant contribuer à des projets structurants en termes de développement territorial. Dans cette perspective, il se positionne comme un intermédiaire entre, d'une part, les acteurs, les projets et les agendas sanitaires et sociaux et, d'autre part, les acteurs, les projets et les agendas économiques, de l'aménagement, de l'urbanisme et des transports...*

▪ **La singularité des processus de localisation de la SNPLP**

Trouvant leur origine dans la géographie régionale et dans l'esprit des lieux, les processus de différenciation qui parcourent la mise en œuvre de la Stratégie pauvreté proviennent aussi **des usages différents** que les acteurs locaux font de la proposition contractuelle.

Dans le prolongement de l'approche régionale présentée, le développement qui suit s'appuie sur la présentation de cinq cas d'espèce issus de notre panel territorial et repérés comme illustrant des **processus de localisation assez différenciés** : les Départements de Seine-Saint-Denis, des

Hautes-Pyrénées et du Nord et les Métropoles de Toulouse et Dijon. Outre les entretiens et les conventions initiales, notre regard sur les focus territoriaux a été complété en prenant en compte les rapports d'exécution disponibles à savoir, pour la Seine-Saint-Denis, les Hautes-Pyrénées et le Nord, ceux des années 2019 et 2020. Pour ce dernier département, nous avons également utilisé des informations sur les montants prévisionnels des mesures socles et d'initiative pour l'année 2021 présents dans les rapports, ce qui n'a pas été possible pour la Seine-Saint-Denis et les Hautes-Pyrénées. Pour rédiger les focus territoriaux sur les Métropoles de Dijon et de Toulouse, nous nous sommes appuyés, pour la première sur le rapport d'exécution 2020 remis en 2021, et pour la seconde sur les éléments présents dans le rapport d'exécution de 2019 remis en 2020.

Tout d'abord, comme noté précédemment, deux Départements d'Île-de-France ont **refusé de s'engager**. D'autres, comme deux Départements de Bourgogne-Franche-Comté, ont récemment revu leurs engagements, considérant que l'État n'était pas au rendez-vous.

« Les Hauts-de-Seine et les Yvelines ont refusé d' "entrer dans le jeu". Ils ne sont pas dans la SNPLP car ils n'en ont pas besoin et ne se sont pas embarrassés d'une férule étatique ».

« Certains Départements ont refusé des avenants considérés comme trop contraignants et sentaient que les retours de l'État étaient de l'ordre de la punition ».

« La complexité, les faibles montants et la défiance envers les indicateurs expliquent pourquoi deux CD n'ont pas voté les avenants en Bourgogne-Franche-Comté. Le contrat était inégal et opaque ! ».

Sur d'autres territoires, les engagements des collectivités révèlent de cheminements et de compositions tenant compte de stratégies de gestion localisée de la question sociale. Dans ces cas, on repère que la SNPLP alimente et s'inscrit dans des réseaux d'action plus ou moins stabilisés et relativement fédérateurs pouvant aller jusqu'à former des **systèmes territoriaux anti-pauvreté** (Oberti, 2000), qui développent une stratégie bien repérable comme en Bretagne avec le SPIE et / ou qui s'appuient sur des références explicites comme dans les Hautes-Pyrénées autour du développement social.

En Seine-Saint-Denis, une amélioration des relations État / Département

La Seine-Saint-Denis est touchée par une **prévalence très forte de la pauvreté** : il s'agit du territoire le plus pauvre de France métropolitaine et la crise sanitaire a aggravé cette situation.

« La pauvreté atteignait le double de la moyenne nationale en Seine-Saint-Denis, avant la crise. Ce Département est de loin le plus pauvre de France métropolitaine. Il a été fortement frappé par la crise sur le plan sanitaire et économique, notamment avec l'arrêt des activités à Roissy ».

« L'arrêt de l'intérim, des bars, des petits boulots, du travail au noir a provoqué des files d'attente dans l'aide alimentaire, malgré son développement à foison, et 4500 personnes ont été mises à l'abri en un an ».

En réaction, lors du premier confinement, le CD de Seine-Saint-Denis a **pris plusieurs initiatives** : ouverture de ses cuisines pour produire des colis alimentaires, maintien de l'offre d'accompagnement social sur le territoire, mise en place d'un internat d'accueil d'urgence pour les enfants en rupture de parcours scolaire, augmentation des budgets de secours individuels, aides au paiement des loyers, médiation numérique, etc. Avec l'augmentation des crédits alloués par l'État au titre de l'insertion, le Département a aussi mis en place « une plateforme d'évaluation et d'orientation des jeunes qui bénéficient pour la première fois du RSA » et des synergies avec le SPIE (Rapport d'exécution 2020 État / Département, 2021, p. 1).

Avant la SNPLP, le département comprenait déjà des **micros-systèmes territoriaux anti-pauvreté**, notamment autour de la fédération d'associations de prévention et de lutte contre la pauvreté et d'élus départementaux et communaux.

« On identifie un système territorial anti-pauvreté en Seine-Saint-Denis avec une culture de co-construction très forte autour de structures qui fédèrent beaucoup, comme Interlogement93 »¹⁰¹.
« Une des particularités de la Seine-Saint-Denis est la prévalence très forte de la pauvreté et des acteurs locaux particulièrement investis sur ce sujet (CD, associations et communes), qui ont développé beaucoup d'actions de proximité ».

Le Département de Seine-Saint-Denis a été **territoire démonstrateur** dès 2018. Les négociations liées à la contractualisation ont donc directement eu lieu avec le Délégué interministériel, ce qui a pu poser des difficultés face à l'État local. En effet, une note datée du 6 mai 2021 et rédigée par la PDEC signale que « la coordination et la gouvernance territoriale restent à clarifier car lors du lancement de la contractualisation en 2019, le CD, en tant que département démonstrateur, a traité avec la Délégation interministérielle. Le contenu de la convention n'a donc pas été travaillé avec les services déconcentrés de l'État sur le département » (Note à l'attention de la DGCS, 2020, p. 1). Toutefois, les liens entre la Préfecture et le Département de Seine-Saint-Denis se sont renforcés avant et pendant la crise sanitaire. De la même manière, passé ce moment un peu délicat, Commissaire et PDEC cherchent à articuler davantage SNPLP et PV dans ce département.

« Le CD 93 fait partie des préfigureurs. La négociation de la contractualisation s'est bien passée mais l'État local n'a pas aimé être "shunté" par la DIPLP. Une fois sa vexation passée, ils sont entrés dans un dialogue plus local et apaisé dès l'année 2 ».
« L'avenant 2020 à la convention doit permettre de renforcer cette coordination [entre la Préfecture et le CD] pour un pilotage plus resserré et articulé avec les actions conduites par l'État, sous l'égide de la PDEC en négociation avec le Président du CD » (Ibid., p. 2).
« La coopération avec le CD 93 a été fluide et efficace pendant la crise. Les échanges autour de la contractualisation 2020 se déroulent dans un climat de coopération, chacun des partenaires

¹⁰¹ Interlogement93 est une association qui fédère 42 associations de lutte contre l'exclusion sociale et la précarité en Seine-Saint-Denis et qui est un opérateur du Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) 93.

ayant compris l'intérêt d'une coopération renforcée pour garantir une bonne efficacité de l'action publique » (Ibid., p. 3).

« La PDEC 93 [...] a donné comme objectif à la PV la mise en œuvre du Plan de mobilisation des quartiers mais aussi la SNPLP ».

Même si les **dépenses sur les BRSA** grèvent les capacités d'intervention du Département de Seine-Saint-Denis, les budgets présents dans la convention État/Département restent élevés. Toutefois, le Département a souhaité que le financement du RSA soit recentralisé.

« Le budget mis par l'État dans la CALPAE avec le CD 93 (9 millions d'€) est "petit bras" mais n'est pas négligeable et permet de discuter ».

« [Le CD] ne crache pas sur les sommes, non négligeables au regard de ses besoins d'intervention, données par la SNPLP, mais il revendique depuis longtemps la recentralisation du financement du RSA pour avoir des capacités d'intervention propres ; [...] la mission du CD n'est pas de lâcher le corollaire de la compétence de l'allocation mais de mieux l'exercer ».

Les **actions déployées** dans la convention 2019, signée le 5 juin, portent sur la protection de l'enfance (ex. prévention des sorties sèches de l'ASE ; proposition de solutions en termes de réponses aux besoins fondamentaux des enfants et jeunes de familles très pauvres ; actions en matière de prévention spécialisée) ; l'insertion et l'accompagnement des BRSA et la Garantie d'activité départementale (ex. renforcement de l'efficacité des réponses apportées aux BRSA selon leur profil ; modalités d'accompagnement renforcé des allocataires seniors et des anciens allocataires dans le dispositif RSA) ; la formation des travailleurs sociaux, le PASIP et les référents de parcours ; et la consolidation des parcours d'autonomie des jeunes confiés à l'ASE ; le développement d'actions d'aller-vers en santé ; et la consolidation des parcours d'insertion vers le logement et le déploiement d'alternatives à l'hôtel en ce qui concerne les actions d'initiative départementale.

« Au CD 93, l'essentiel des crédits sont sur l'insertion et tout l'argent de l'État a été utilisé pour faire de nouvelles actions et renforcer des dispositifs qui devaient l'être ».

De plus, s'agissant de la convention 2019, des négociations ont eu lieu entre l'État et le CD 93, notamment sur la **protection de l'enfance** et les contrats « jeunes majeurs »¹⁰² et **l'insertion**, c'est-à-dire sur des actions que le CD développait déjà avant la SNPLP, ce qui a amené l'État local à adapter la SNPLP aux enjeux du département de Seine-Saint-Denis.

« Les axes sur la protection de l'enfance et l'insertion sont très prescriptifs, assez contraints, mais le CD 93 a précisé à l'État qu'il n'allait pas lui apprendre à faire une politique de protection de l'enfance dont il se désintéresse depuis 30 ans : on est plus dans une logique de valorisation de ce

¹⁰² Ces contrats prennent la forme d'un accueil provisoire en établissement (APJM) ou d'une aide éducative à domicile des jeunes majeurs (AEDJM) confiés à l'ASE.

qui est fait et de sanctuarisation de crédits que dans une logique de faire plus [...]. Sur l'insertion, le CD 93 sait par contre qu'il est en retard et s'est donc engagé à faire effet levier. Afin que les personnes les plus éloignées profitent du droit commun, il essaie d'avoir une vision programmatique plus partagée avec l'État, d'autant que ce champ est en mouvement pour ce dernier (IAE et Pacte régional d'investissement dans les compétences (PRIC) au même moment) ».

D'ailleurs, s'agissant du thème de l'insertion, le Département de Seine-Saint-Denis a été lauréat d'un AAP d'**expérimentation sur le SPIE**, hors contractualisation, en janvier 2020. Il est également territoire expérimentateur du Plan « Logement d'Abord ».

Ce Département travaille depuis 2012 sur la thématique de l'insertion en cherchant à orienter, chaque mois, les BRSA ayant ouvert un droit. Toutefois, il souhaite aussi remobiliser des publics anciens dans le dispositif RSA grâce à des associations, la CAF et Pôle Emploi. Pour lutter contre le non-recours, le Département cherche également à développer une **approche « multicanale »** pour identifier les publics cibles, y compris anciens dans le dispositif, et renforcer leur accompagnement par l'intermédiaire du service social départemental et d'associations comme Emmaüs (Rapport d'exécution 2019 État / CD 93, 2020, p. 22).

Les mesures mises en place dans la convention 2020 reprennent les différents axes de la 1ère convention et ont été soumises à la PDEC. Toutefois, en 2020, on note un volet renforcé autour de la **formation des travailleurs sociaux** et les montants conventionnés relatifs à l'**insertion** doublent. Dans la 2^{ème} convention, le Département de Seine-Saint-Denis a ajouté des mesures en rapport avec l'accompagnement de la croissance de l'**IAE** et la **sécurisation des parcours** d'insertion.

Comme le montre le tableau ci-dessous, dans la convention État / Département de Seine-Saint-Denis de 2019, le montant prévisionnel des mesures contractualisées s'élève à **43 941 469 €**.

Ce montant est huit fois supérieur au budget prévisionnel des mesures contractualisées par l'ensemble des départements de Bretagne, représentant 5 186 397 € en 2019, et un peu moins d'une fois et demi plus élevé que celui de l'ensemble des départements des Hauts-de-France, qui est de 32 940 2368 € la même année.

En 2020, en Seine-Saint-Denis, le budget prévisionnel des mesures contractualisées **diminue** par rapport à 2019 : il passe à 37 118 376 €. Toutefois, entre 2019 et 2020, le montant prévisionnel associé aux mesures d'initiative départementale croît de 5 083 000 € à 7 610 340 €, pendant que celui des mesures socles baisse.

En 2019, on observe que **88 %** des mesures contractualisées dans le Département de Seine-Saint-Denis concernent **des mesures socles** et 12 % se réfèrent à des mesures d'initiative départementale.

Il en est de même pour les départements bretons, à l'exception du Morbihan, dont la part des mesures socles s'élève à 97 %. Dans les départements des Hauts-de-France, les deux tiers des mesures contractualisées sont des mesures socles.

	Prévisionnel 2019		Prévisionnel 2020	
	Montants	%	Montants	%
Mesures socles	38 858 469	88 %	29 508 036	79%
Mesures d'initiative départementale	5 083 000	12 %	7 610 340	21%
Total	43 941 469	100 %	37 118 376	100%
	Etat	Département	Etat	Département
Part État / Département sur l'ensemble des mesures contractualisées	12 %	88 %	21 %	79 %
Part État / Département sur les mesures socles	10 %	90 %	14 %	86 %
Part État / Département sur les mesures d'initiative départementale	29 %	71 %	48 %	52 %

72. Engagements et répartitions prévisionnelles : mesures contractualisées / mesures socles / mesures d'initiative départementale - Département de Seine-Saint-Denis – 2019 et 2020

En Seine-Saint-Denis, entre 2019 et 2020, la part des mesures socles au sein du budget prévisionnel des mesures contractualisées **diminue** et celle des mesures départementales augmente :

La première passe de 88 % en 2019 à 79 % en 2020 et la seconde de 12 % à 21 % entre ces deux années.

En 2019 et en 2020, en ce qui concerne l'ensemble des mesures contractualisées, **l'effort financier du Département** est nettement plus important que celui de l'État :

En 2019, 88 % des budgets prévisionnels relatifs aux mesures contractualisées proviennent du Département de Seine-Saint-Denis et 12 % de l'État ; et en 2020, 79 % des montants prévisionnels se rapportant aux mesures contractualisées viennent du CD contre 21 % de l'État.

Toutefois, entre 2019 et 2020, sur l'ensemble des mesures contractualisées, la part à la charge du Département diminue.

En comparaison, dans les Hautes-Pyrénées, 76 % des montants prévisionnels alloués aux mesures contractualisées proviennent du Département. En Bretagne, sauf dans le cas du Morbihan qui finance à 67 % les mesures contractualisées, les budgets prévisionnels se répartissent à parts égales (50 %) entre l'État et les Départements. De la même manière, en 2019, les mesures contractualisées sont financées à parts égales (50 %) entre l'État et les Départements du Nord et du Pas-de-Calais, mais l'Aisne se mobilise un peu plus que l'État dans les mesures contractualisées (57 %) et la Somme beaucoup plus que ce dernier (à 93 %).

Entre 2019 et 2020, bien que les budgets prévisionnels attachés aux mesures socles et aux mesures d'initiative départementale soient plus élevés pour le Département de Seine-Saint-Denis que pour l'État, on constate aussi que la part des montants prévisionnels du Département diminue pour ces deux grands types de mesures entre ces deux années. En effet, en 2019, le Département de Seine-Saint-Denis finance à **90 %** les **mesures socles** et à **71 %** les **mesures d'initiative départementale** alors qu'en 2020, il finance respectivement ces mesures à 71 % et à 52 %.

La même année, les mesures socles sont financées à 80 % par le Département des Hautes-Pyrénées et à 20 % par l'État, et les mesures d'initiative départementale à 59 % par l'État. Toujours en 2019, pour l'ensemble des Départements des Hauts-de-France, les mesures socles sont financées à 71 % par ces derniers et les actions d'initiative départementale à 77 % ; pour les départements bretons, les mesures socles sont financées à 55 % par ces derniers et les mesures d'initiative départementale à la même hauteur (50 %) par les deux parties prenantes à la convention.

En 2019, en Seine-Saint-Denis, la **mesure socle 1** relative à la prévention des sorties sèches de l'ASE, aux maraudes et à la prévention spécialisée **apparaît beaucoup plus financée** que les autres. C'est aussi le cas en 2020.

En 2019, pour les Hautes-Pyrénées et pour l'ensemble des départements de Bretagne, une des mesures plus financées que les autres porte aussi sur la prévention des sorties sèches de l'ASE. En revanche, dans les Hauts-de-France, les mesures socles 4 et 5 concernant l'orientation et l'accompagnement vers l'insertion des BRSA apparaissent davantage financées que les autres.

	Prévisionnel 2019		Prévisionnel 2020	
	Montants	%	Montants	%
Mesure socle 1 : Prévenir les sorties sèches de l'ASE	32 320 469	88 %	14 992 500	50 %
Mesure socle 2 : PASIP et référent de parcours	450 000	1 %	430 000	2 %
Mesure socle 3 : Orientation et insertion des BRSA	1 995 000	5 %	13 940 536	47 %
Mesure socle 4 : Garantie d'activité (départementale)	2 093 000	6 %		
Mesure socle 5 : Mise en place d'un plan de formation des travailleurs des conseils départementaux	Non existante	Non existante	145 000	1 %
Total	38 858 469	100 %	29 508 036	100 %

73. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures socles Département de Seine-Saint-Denis - 2019 et 2020

Toutefois, entre 2019 et 2020, les budgets relatifs à l'**orientation et l'insertion** des BRSA et à la **Garantie d'activité** départementale sont, d'une part, fusionnés et, d'autre part, augmentent très fortement puisqu'ils sont presque **multipliés par 3,5**. En outre, en 2020, **une nouvelle mesure socle** apparaît : elle concerne la mise en place d'un plan de **formation des travailleurs sociaux** des conseils départementaux.

En 2019, 88 % du budget prévisionnel des mesures socles est alloué à la mesure socle 1. Les mesures socles 4 (Garantie d'activité départementale) et 3 (Orientation et insertion des BRSA) bénéficient respectivement de 6 % et 5 % du budget prévisionnel accordé aux mesures socles. Le montant alloué à l'action 2 (PASIP et Référent de parcours) est très faible comparé aux autres : seul 1 % du budget prévisionnel renvoie à cette mesure.

En 2020, la moitié (50 %) du budget prévisionnel revient à la 1^{ère} mesure socle et 47 % aux mesures socles 3 et 4 (Orientation et insertion des BRSA et Garantie d'activité départementale) qui sont fusionnées. 2 % du budget prévisionnel est alloué à la mesure socle 2 et seulement 1 % du montant des mesures socles concerne la nouvelle mesure relative à la mise en place d'un plan de formation des travailleurs sociaux des conseils départementaux.

	Prévisionnel 2019		Prévisionnel 2020	
	%		%	
	Etat	Département	Etat	Département
Mesure socle 1 : Prévenir les sorties sèches de l'ASE	3 %	97 %	7 %	93 %
Mesure socle 2 : PASIP et référent de parcours	42 %	58 %	44 %	56 %
Mesure socle 3 : Orientation et insertion des BRSA	60 %	40 %	21 %	79 %
Mesure socle 4 : Garantie d'activité (départementale)	67 %	33 %		
Mesure socle 5 : Mise en place d'un plan de formation des travailleurs sociaux des conseils départementaux	Non existante	Non existante	72 %	28 %

74. Répartitions prévisionnelles État / Département des différentes mesures socles Département de Seine-Saint-Denis - 2019 et 2020

En 2019, contrairement à ce qui est généralement observé au niveau des contrats État / Département – c'est-à-dire une répartition à parts égales (50 %) sur les mesures entre les parties prenantes de la convention - et par rapport à ce que l'instruction ministérielle du 4 février 2019 spécifie à propos de la répartition des crédits de manière territoriale - à savoir le co-financement à hauteur de 50 % a minima des mesures par les Départements - on note que ce n'est **pas le cas en Seine-Saint-Denis**. En effet, d'une part, ce Département finance presque entièrement une des 4 mesures socles de son contrat – la mesure socle portant sur la prévention des sorties sèches de l'ASE - et d'autre part, deux des mesures socles **sont plus financées** par l'État que le Département.

En effet, en 2019, 97 % du budget prévisionnel associé à la mesure socle 1 relative à la prévention des sorties sèches de l'ASE est pris en compte par le Département contre 3 % par l'État. Pour la mesure socle 2, portant sur le PASIP et le référent de parcours, le Département prévoit de prendre 58 % des financements à sa charge. À l'inverse, pour les mesures socles 3 et 4 concernant l'orientation et l'insertion des BRSA et la Garantie d'activité (départementale), le budget prévisionnel est respectivement de deux tiers (67 % et 60 %) pour l'État contre 33 % et 40 % pour le Département de Seine-Saint-Denis.

Entre 2019 et 2020, en Seine-Saint-Denis, la répartition des financements entre l'État et le Département reste sensiblement la même pour les deux premières mesures socles portant sur la prévention des sorties sèches de l'ASE, le PASIP et les référents de parcours ; et on observe une **fusion des mesures** socles 3 et 4 entre ces deux années.

Entre 2019 et 2020, respectivement 97 % et 93 % du budget prévisionnel associé à la mesure socle 1 est pris en charge par le Département contre 3 % et 7 % par l'État. Concernant la 2^{ème} mesure socle, le Département prévoit de prendre 58 % du financement de cette mesure à sa charge en 2019 et 56 % en 2020 ; et s'agissant des mesures socles 3 et 4 portant sur l'orientation et l'insertion des BRSA et la Garantie d'activité (départementale), il est prévu que le CD de Seine-Saint-Denis finance plus des deux-tiers (79 %) de cette mesure fusionnée en 2020 contre 21 % pour l'État.

De plus, comme en 2019 et **contrairement à ce que prévoit l'instruction** ministérielle du 4 février 2019 – financement à 50 % a minima de chaque mesure par le Département - en 2020, il est prévu que la mesure socle 5, portant sur la mise en place d'un plan de formation pour les travailleurs sociaux des conseils départementaux, soit financée presque aux trois quart (72 %) par l'État contre 28 % par le CD de Seine-Saint-Denis.

Comme pour les conventions État / Départements de Bretagne et des Hautes-Pyrénées, nous avons référé les différentes mesures d'initiative départementale présentes dans la convention État / Département de Seine-Saint-Denis de 2019 et de 2020 à 6 thématiques principales :

L'accès aux droits et la lutte contre le non-recours ; l'enfance et la jeunesse ; le logement et l'hébergement ; les maraudes et l'aide alimentaire ; l'insertion, la formation, l'emploi et la mobilité ; et la santé.

En 2019 et en 2020, le montant prévisionnel des mesures d'initiative départementale sur lesquelles a conventionné le Département de Seine-Saint-Denis s'élève respectivement à **5 083 000 € et 7 610 340 €**.

En 2019, la Seine-Saint-Denis a choisi **trois thématiques** dans le cadre de la mise œuvre de ses actions d'initiative départementale et quatre pour 2020.

En 2019, le Département a réparti ses actions sur les thèmes de la santé, de l'enfance et de la jeunesse et du logement et de l'hébergement. En 2020, en plus d'avoir maintenu ces trois thématiques à la convention, la Seine-Saint-Denis a aussi intégré le thème de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité à ses actions d'initiative départementale.

	Accès aux droits et lutte contre le non-recours	Enfance Jeunesse	Logement Hébergement	Maraudes et aide alimentaire	Insertion Formation, Emploi Mobilité	Santé	Total
2019	0	2 078 000	633 000	0	0	2 372 000	5 083 000
2020	0	560 340	604 000	0	4 878 000	1 568 000	7 610 340

**75. Mesures d'initiative départementale : classement thématique
Département de Seine-Saint-Denis – 2019 et 2020**

Entre les années 2019 et 2020, les montants prévisionnels associés à chacun de ces thèmes se répartissent différemment. En particulier, entre 2019 et 2020, le Département de Seine-Saint-Denis a non seulement contractualisé sur un **nouveau thème** au sein de ses actions d'initiative départemental – celui de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité – mais il a aussi choisi d'injecter un montant élevé dans cette thématique.

En effet, en 2019, s'agissant des mesures d'initiative départementale, le CD de Seine-Saint-Denis a mis un montant prévisionnel plus élevé dans le thème de la santé (2 372 000 €), puis dans celui de l'enfance-jeunesse (2 078 000 €), et enfin dans celui du logement et de l'hébergement (633 000 €). En revanche, en 2020, il a d'abord choisi de contractualiser sur le thème de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité à une hauteur de 4 878 000 €. Le montant prévisionnel alloué au thème de la santé s'élève ensuite à 1 568 000 €, baissant par rapport à 2019. Le budget prévisionnel portant sur la thématique du logement et de l'hébergement reste sensiblement le même entre 2019 et 2020 : il passe de 633 000 € à 604 000 €. Enfin, en 2020, le thème de l'enfance-jeunesse arrive en dernière position avec un montant prévisionnel de 560 340 € alors qu'il était plus de trois fois et demie plus élevé en 2019.

En 2019, la convention passée entre l'État et le Département de Seine-Saint-Denis compte **trois grandes actions** d'initiative départementale.

La 1^{ère} action, intitulée « consolider les parcours d'autonomie des jeunes confiés à l'ASE », cherche à mieux articuler l'insertion et la protection des jeunes grâce à l'Association Devenir¹⁰³, à mieux accompagner le parcours des Mineurs non accompagnés (MNA) devenus majeurs et à développer l'accompagnement en logement semi-autonome, en lien avec les Foyers de jeunes travailleurs (FJT).

La 2^{ème} action d'initiative départementale porte sur le développement de l'aller-vers en santé. Elle vise à réduire les problèmes d'accès aux soins majorés par les difficultés de mobilité et de précarité du logement. Elle favorise les visites à domicile de puéricultrices et de sages-femmes et

¹⁰³ Association spécialisée dans l'hébergement social pour les enfants en difficulté.

le déploiement d'une équipe mobile en santé en lien avec des associations, en plus du réseau des centres de PMI, important dans le territoire. Cette action vise aussi à acquérir et aménager un centre de santé bucco-dentaire itinérant : « le bus dentaire », en lien avec la CPAM, l'ARS, les Villes, des dentistes libéraux et l'Université de chirurgie dentaire de Montrouge.

L'action d'initiative départementale n° 3, portant sur la consolidation des parcours d'insertion vers le logement et sur le développement des alternatives à l'hôtel, a pour objectif de favoriser le suivi social qualitatif de l'hébergement d'urgence vers le logement pérenne et l'insertion avec des associations telles que La Sauvegarde¹⁰⁴, SOS Solidarité¹⁰⁵ et Solidarité Nouvelle pour le logement¹⁰⁶.

En 2020, en plus des trois mesures d'initiative départementale citées ci-dessus, le Département de Seine-Saint-Denis a ajouté **deux actions** départementales à la convention.

Une 4^{ème} action concerne l'accompagnement de la croissance de l'IAE en rapport avec la déclinaison territoriale du Pacte ambition IAE qui favorise « l'accompagnement qualitatif des personnes, la montée en charge des structures existantes et le conventionnement de projets nouveaux » (Rapport d'exécution État / CD de Seine-Saint-Denis 2020, 2021, p. 69).

Une 5^{ème} mesure est relative à la sécurisation des parcours d'insertion des BRSA à l'aide du développement d'outils pour lever les freins périphériques à l'emploi qu'ils rencontrent. Pour cela, cette mesure comprend des sous-actions d'inclusion numérique, de formation et d'information des publics à l'aide d'ateliers numériques, de rédaction de supports d'informations, de développement et de coordination de l'offre linguistique, d'aides à la passation du permis de conduire et de modes de garde pour les publics en insertion et pour structurer un parcours d'accompagnement en santé.

Pour l'année 2019, dans le thème « enfance-jeunesse », nous avons intégré la mesure d'initiative départementale 1 portant sur la consolidation des parcours d'autonomie des jeunes sortants de l'ASE. L'action d'initiative départementale relative à l'aller-vers en santé a été intégrée au thème de la santé ; enfin, la consolidation des parcours d'insertion vers le logement et le développement des alternatives à l'hôtel, soit la mesure d'initiative départementale n° 3, a été intégrée dans le thème logement-hébergement. Pour 2020, les deux nouvelles actions d'initiative départementale, portant respectivement sur l'accompagnement de la croissance de l'IAE et la sécurisation des parcours d'insertion des BRSA, ont été intégrées au thème « insertion-formation-emploi et mobilité ».

¹⁰⁴ Première association de protection de l'enfance et de l'adolescence du département de Seine-Saint-Denis.

¹⁰⁵ Association gestionnaire d'hébergement et d'appartements de coordination thérapeutique proposant un accompagnement global (social, médical, psychologique) aux personnes.

¹⁰⁶ Mouvement associatif rassemblant des citoyens qui s'engagent de manière locale pour lutter contre les problèmes de logement.

Comme le montre le tableau 77 ci-dessus, en 2019, dans le Département de Seine-Saint-Denis, l'action d'initiative départementale n° 2, relative au développement de l'aller-vers en **santé**, est plus financée que les autres. Elle est suivie de près par l'action 1 portant sur la consolidation des parcours d'autonomie des jeunes confiés à l'ASE. En revanche, le montant prévisionnel alloué à l'initiative départementale n° 3, qui concerne la consolidation des parcours d'insertion vers le logement et le développement des alternatives à l'hôtel, est moins important.

En 2019, presque la moitié (49 %) du budget prévisionnel des mesures d'initiative départementale est allouée à la 2^{ème} mesure d'initiative départementale et 41 % à l'action 1. La mesure d'initiative départementale n° 3 bénéficie d'un financement bien moins élevé : seul 12 % du budget prévisionnel est accordé à cette action.

	Prévisionnel 2019		Prévisionnel 2020	
	Montants	%	Montants	%
Action 1 : Consolider les parcours d'autonomie des jeunes confiés à l'ASE	2 078 000	41 %	560 340	7 %
Action 2 : Développer l'aller-vers en santé	2 372 000	47 %	1 568 000	21 %
Action 3 : Consolider les parcours d'insertion vers le logement et développer des alternatives à l'hôtel	633 000	12 %	604 000	8 %
Action 4 : Accompagner la croissance de l'IAE	Non existante	Non existante	2 100 000	28 %
Action 5 : Sécuriser les parcours d'insertion des BRSA	Non existante	Non existante	2 778 000	36 %
Total	5 083 000	100 %	7 610 340	100 %

76. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures d'initiative départementale Département de Seine-Saint-Denis – 2019 et 2020

Ainsi, en 2019, par rapport aux autres Départements de notre panel, on constate que la Seine-Saint-Denis axe davantage ses mesures d'initiative **sur la santé** des publics et sur **l'accompagnement**, notamment des jeunes. De manière plus générale, les mesures contractualisées s'inscrivent plutôt dans des orientations préventives.

Pour l'année 2020, les choix du Département de Seine-Saint-Denis **évoluent**. En effet, ce dernier inscrit deux nouvelles mesures d'initiative départementale à la convention : une relative à l'accompagnement de la croissance de l'IAE et une seconde portant sur la sécurisation des parcours d'insertion des BRSA comme nous l'avons dit précédemment. Il injecte des montants prévisionnels plus élevés dans ces deux mesures que dans les autres.

En 2020, 36 % du budget prévisionnel des mesures d'initiative départementale est alloué à la mesure 5 sur la sécurisation des parcours d'insertion des BRSA, plus d'un quart du montant prévisionnel (28 %) des mesures départementales revient à l'action 4, portant sur l'accompagnement de la croissance de l'IAE, un peu plus d'un cinquième du budget (21 %) est

dirigé vers l'action 2 sur le développement de l'aller-vers en santé et seulement 8 % et 7 % du montant prévisionnel revient respectivement aux actions 3 – consolider les parcours d'insertion vers le logement et développer des alternatives à l'hôtel – et 1, portant sur la consolidation des parcours d'autonomie des jeunes confiés à l'ASE.

	Prévisionnel 2019		Prévisionnel 2020	
	%		%	
	Etat	Département	Etat	Département
Action 1 : Consolider les parcours d'autonomie des jeunes confiés à l'ASE	33 %	67 %	96 %	4 %
Action 2 : Développer l'aller-vers en santé	25 %	75 %	14 %	86 %
Action 3 : Consolider les parcours d'insertion vers le logement et développer des alternatives à l'hôtel	32 %	68 %	33 %	67 %
Action 4 : Accompagner la croissance de l'IAE	Non existante	Non existante	48%	52 %
Action 5 : Sécuriser les parcours d'insertion des BRSA	Non existante	Non existante	60 %	40 %

77. Répartitions prévisionnelles État / Département des différentes mesures d'initiative départementale Département de Seine-Saint-Denis - 2019 et 2020

Concernant la répartition des financements prévisionnels État / Département de Seine-Saint-Denis en 2019, on note que le **Département s'engage plus** que l'État sur l'ensemble des actions départementales.

En effet, en 2019, il est prévu que le CD de Seine-Saint-Denis prenne à sa charge les trois quarts du budget prévisionnel de l'action d'initiative départementale portant sur l'aller-vers en santé et les deux-tiers (67 % et 68 %) du montant prévisionnel des deux autres mesures d'initiative départementale contre 32 % (pour l'action 3) et 33 % (pour l'action 1) pour l'État.

En 2020, les choses **évoluent** : tout d'abord, la convention prévoit que deux d'actions d'initiative départementale - l'action 1 portant sur la consolidation des parcours d'autonomie des jeunes confiés à l'ASE et l'action 5 relative à la sécurisation des parcours d'insertion des BRSA – soient davantage financées par l'État que par le Département : la première l'est d'ailleurs presque exclusivement par ce dernier ; ensuite, entre 2019 et 2020, la part du Département consacrée à l'action 2, qui concerne le développement de l'aller-vers en santé augmente ; tandis la répartition des financements État / Département relative à l'action 3 – Consolider les parcours d'insertion vers le logement et développer des alternatives à l'hôtel reste identique ; enfin, l'action d'initiative départementale n° 4 qui concerne l'accompagnement de la croissance de l'IAE est presque financée à part égale entre l'État et le Département.

En 2020, la convention État / Département de Seine-Saint-Denis prévoit que l'action 1 soit financée à 96 % par l'État et à 4 % par le Département. De la même manière, la mesure d'initiative départementale n° 5 est davantage financée par l'État : à 60 % par ce dernier et à 40 % par le Département. L'action 2 est majoritairement financée par le Département, à 86 %. Ce dernier injecte également davantage d'argent dans les mesures d'initiative départementale 3 et 4 : il prévoit de financer les deux tiers (67 %) de l'action 3 portant sur la consolidation des parcours d'insertion vers le logement et le développement des alternatives à l'hôtel et un peu plus de la moitié (52 %) de l'initiative relative à l'accompagnement de la croissance de l'IAE.

En Seine-Saint-Denis, les échanges liés à la SNPLP ont permis d'établir une dynamique collective de travail entre l'État local, notamment la PDEC, et le CD 93, mais aussi avec les services déconcentrés de l'État et des organismes de la protection sociale et de l'emploi, tant sur les axes de la Stratégie pauvreté que sur la définition des indicateurs présents dans la CALPAE. Ceci a permis la mise en place **d'une stratégie territorialisée** de lutte contre la pauvreté.

« Contrairement au fonctionnement traditionnel où l'État et les collectivités territoriales font puis discutent, [l'État et le CD] échangent ici en amont pour repérer "les trous dans la raquette", se coordonner, amender et donc produire plus d'intelligence ensemble ».

« La SNPLP a fait évoluer le travail entre l'État local et le CD 93, [...], le CD a compris l'intérêt des indicateurs et de travailler étroitement avec l'État. Cela crée une dynamique collective car il a accès à l'ARS, au Rectorat, à la CPAM. Ils ont progressé collectivement sur le suivi des mesures et les indicateurs de résultat ».

« Les relations [entre l'État et le CD] ont permis la mise en place d'une stratégie territoriale, plaidée par le CD dans ses échanges initiaux avec l'État, dans le cadre de la SNPLP qu'il considère comme une politique partenariale par nature : elle engage des acteurs autres que le CD (CAF, Éducation nationale, missions locales, Pôle Emploi, y compris hors insertion). C'est une chance que l'État local ait entendu cette vision d'élargir le scope de la déclinaison de la SNPLP, en ne la limitant pas à la contractualisation avec le CD : travailler ensemble permet d'aller plus loin et d'éviter le problème des politiques françaises : perdre de l'énergie à se coordonner. [...] ».

À ce titre, d'une part, certaines actions portent sur des publics et / ou des territoires particuliers du Département et, d'autre part, les partenaires et / ou pilotes de certaines actions ou sous-actions des contrats État / Départements de Seine-Saint-Denis sont nombreux et issus de divers secteurs. En effet, le Département de Seine-Saint-Denis cherche à assurer un **maillage serré du territoire** en s'appuyant sur des acteurs locaux, des partenaires et des associations.

Les différentes actions des conventions État / Département de Seine-Saint-Denis ciblent les enfants et jeunes de familles très pauvres ou confiés à l'ASE, les MNA, les populations Roms et tsiganes, les Sans domicile fixe (SDF), les jeunes fugueurs, les jeunes en situation d'errance des villes de Romainville et de Montreuil, les demandeurs d'emploi, notamment âgés, et les BRSA, y compris ceux anciens dans le dispositif sur Plaine Commune et le territoire d'Est Ensemble.

Parmi les partenaires repérés dans les conventions, on compte entre autres l'État, l'ARS, la Région Île-de-France, le CD93 et le service social départemental, la Mission métropolitaine des conduites à risques (MMPCR), des Villes et des CCAS, la Mairie de Paris, la CPAM, la CAF, Pôle Emploi, Cap Emploi, des acteurs de la PMI, de l'ASE, du handicap, des hôpitaux, des dentistes libéraux, l'Université de chirurgie dentaire de Montrouge, des organismes de formation, la Fédération nationale des travaux publics (FNTP), la Société Grand Paris Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Direccte, des entreprises partenaires, des structures de l'IAE et des associations comme Rues et Cités¹⁰⁷, Hors la rue¹⁰⁸, Envergure¹⁰⁹, Emmaüs, La Sauvegarde¹¹⁰, l'Association départementale pour la promotion des Tsiganes et voyageurs (ADEPT93), Convergence93¹¹¹, etc.

Ainsi, « un **travail étroit** entre l'État et le Département permet d'assurer un suivi régulier des engagements pris et du bon emploi des fonds de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Et l'animation par la PDEC d'un comité stratégique territorial mensuel consacré aux sujets d'insertion et d'emploi permet [...] l'articulation de cette programmation avec les plans d'actions de l'État et des autres acteurs » (Rapport d'exécution 2019 État / CD 93, 2021, p. 2).

Les Hautes-Pyrénées : un Département qui cherche à faire valoir sa stratégie de développement social

Dans le département des Hautes-Pyrénées, en 2013, des **crues** ont contribué à la constitution d'un réseau local d'action publique entre les membres du conseil départemental, des maires et des représentants du monde socio-économique. La constitution de ce réseau a enclenché différentes dynamiques de confiance, d'échanges et de fédérations entre ces acteurs (élus, professionnels de terrain, équipes locales, etc.).

Avec l'animation du Département, cette dynamique collaborative s'est alors élargie. D'une part, elle a débouché sur des réunions territoriales concernant des **thèmes intersectoriels** entre les membres du CD et les acteurs locaux et sur des habitudes de travail communes entre ces derniers, via des réunions locales du Pôle d'équilibre territorial rural (PETR). D'autre part, elle a été à l'origine de la rédaction d'un schéma départemental de développement social, appelé Solid'Action 65.

¹⁰⁷ Cette association travaille auprès des différentes communautés tsiganes du 93.

¹⁰⁸ Il s'agit d'une équipe mobile pluridisciplinaire qui se rend auprès des jeunes en situation d'errance.

¹⁰⁹ Il s'agit d'une structure d'insertion qui vise à développer les compétences des personnes et à favoriser leur évolution professionnelle.

¹¹⁰ Association de protection de l'enfance.

¹¹¹ Il s'agit du réseau des missions locales de la Seine-Saint-Denis.

« En 2013, il y a eu des crues importantes dans le département. Le Président du CD a alors pris les choses en mains, en fédérant divers acteurs de terrain, notamment des élus locaux et des acteurs du Bâtiment et des travaux publics (BTP), avec le conseil départemental ».

« Partant de cette dynamique, un projet de territoire a été engagé en 2014-2015 [...] entre le CD et les acteurs locaux [...]. Le schéma de développement social du CD est donc issu de réunions territoriales entre les élus du Département et les autres élus, acteurs et habitants du territoire. Dès 2015-2016, des tours de table avaient lieu avec des personnes venant de différents horizons sur un sujet : l'idée était de mettre en commun les forces et les faiblesses des uns et des autres afin de résoudre des questions. De ces tours de tables est né le schéma Solid'Action ».

Travaillé avec l'aide d'un consultant, lui-même ancien Directeur général des solidarités (DGS) d'un Département chantre de cette notion, ce schéma départemental de **développement social** repose sur cinq axes transversaux : la jeunesse, l'emploi et l'économie, la mobilité, le numérique, et la gouvernance et la participation citoyenne. Il favorise les actions transversales internes au Département et avec ses partenaires tout en prévoyant une agence départementale d'aide aux communes pour accompagner l'investissement et le développement de ces dernières.

« Dans le cadre du projet Solid'Action, l'idée était de placer l'action et la politique sociale au cœur de toutes les politiques publiques ».

« Au début, dans le schéma Solid'Action, les acteurs ont produit un inventaire des actions mais un schéma est tout sauf cela. Il s'agit plus d'une manière de travailler et d'appréhender les relations entre les acteurs, les partenaires et les problématiques que de dire "on a un schéma avec dix fiches actions à développer" ».

Lors de la mise en place de la convention de contractualisation État / Département signée le 21 juin 2019 sur la période 2019-2021, les membres du conseil départemental des Hautes-Pyrénées ont **intégré** leur schéma départemental de développement social à la convention SNPLP¹¹². Les actions présentes dans le contrat s'appuient donc sur le projet de territoire, le schéma de services à la population et le schéma de développement social du Département des Hautes-Pyrénées.

« Dans la contractualisation, le CD a joué la transparence. Il y a inscrit son schéma départemental de service à la population qui constitue le socle, et décliné avec les Maisons France service et le PASIP et avec un comité de pilotage commun entre les deux ».

¹¹² Dans la 1^{ère} convention, signée en 2019, se trouvait une action sur les contrats aidés dans le secteur marchand visant à favoriser le retour à l'emploi des BRSA, qui se poursuit, et une recherche-action sur l'intégration concomitante de l'insertion et du logement, qui s'est poursuivie lors de la 2^{ème} année mais qui va s'arrêter. Une 3^{ème} action porte sur la création d'un lieu ressource pour les familles monoparentales. Elle est maintenue. Trois autres actions sont venues s'ajouter à celles énoncées précédemment, à savoir une action sur les ateliers et chantiers d'insertion, une sur la mise en place de conférences territoriales correspondant en fait aux comités locaux du travail et du développement social et une sur l'aide au démarrage d'une agence immobilière interdépartementale à vocation sociale avec le FJT.

« En 2020, en plus des initiatives départementales présentes dans la convention 2019, à savoir : 1/ favoriser le retour à l'emploi des BRSA, 2/ une plateforme emploi-logement, 3/ et une action de tiers lieux pour les familles monoparentales, le CD a lancé les conférences territoriales qu'il souhaite renforcer en 2021. Dans l'action formation, le CD intègre aussi des actions sur le développement social. En 2020-2021, il a poussé sur les conférences territoriales et sur une compétence développement social dans la formation ».

En signant la convention État / Département, les Hautes-Pyrénées ont cherché à s'inscrire dans la continuité de la politique départementale déjà fortement inscrite dans le territoire. Comme le montre le tableau 79 ci-dessous, dans la convention, en 2019, le montant prévisionnel des mesures contractualisées s'élève à **1 164 024 €**. Ce montant est proche des budgets prévisionnels des mesures contractualisées dans les départements bretons.

En effet, en 2019, en Bretagne, sur les mesures contractualisées, les montants prévisionnels étaient respectivement de 1 172 859 €, 1 500 958 €, 1 442 822 € et 1 069 758 € pour le Finistère, l'Ille-et-Vilaine, le Morbihan et les Côtes-d'Armor. La somme prévisionnelle des mesures contractualisées pour les Hautes-Pyrénées est moins élevée que celle des départements des Hauts-de-France, comme l'Aisne et l'Oise où elle s'élève respectivement à 1 546 980 € et à 1 808 506 € en 2019 ; elle est encore plus éloignée des budgets prévisionnels des mesures contractualisées du Pas-de-Calais (4 167 638 €) et du Nord (8 868 300 €), et beaucoup moindre que celle de la Somme (16 548 844 €).

	Prévisionnel 2019		Réalisé 2019		Prévisionnel 2020			Réalisé 2020	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%		Montants	%
Mesures socles	1 028 724	88 %	1 015 140	88 %	1 220 867	75 %		1 926 818	86 %
Mesures d'initiative départementale	135 300	12 %	137 000	12 %	414 272	25 %		320 272	14 %
Total	1 164 024	100 %	1 152 140	100 %	1 635 139	100 %		2 247 090	100 %
	État	Département	État	Département	État	Département	Autres financements	État	Département
Part État / CD sur l'ensemble des mesures contractualisées	24 %	76 %	24 %	76 %	29 %	66 %	5 %	21 %	79 %
Part État / CD sur les mesures socles	20 %	80 %	20 %	80 %	25 %	75 %	0 %	16 %	84 %
Part État / CD sur les mesures d'initiative départementale	59 %	41 %	55 %	45 %	42 %	38 %	20 %	53 %	47 %

78. Engagements et répartitions prévisionnelles et réalisées : mesures contractualisées / mesures socles / mesures d'initiative départementale - Département des Hautes-Pyrénées 2019 et 2020

En 2020, on constate que le montant prévisionnel des mesures contractualisées dans les Hautes-Pyrénées augmente par rapport à 2019 : il est multiplié par un peu moins d'1,5, passant de 1 164 024 € à 1 635 139 €.

En 2019, on observe que **88 %** des mesures contractualisées dans les Hautes-Pyrénées concernent **des mesures socles** tandis que 12 % se réfèrent à des mesures d'initiative départementale.

En Bretagne, la même année, pour le Finistère, l'Ille-et-Vilaine et les Côtes-d'Armor, on constate une assez grande convergence concernant la structure des mesures contractualisées par rapport au Département des Hautes-Pyrénées : 80 à 87 % des mesures y sont aussi des mesures socles. Seul le Morbihan se distingue : la part des mesures socles de ce Département dans le total des mesures contractualisées s'élève à 97 %. De manière générale, dans les départements des Hauts-de-France, en 2019, les deux tiers des mesures contractualisées sont des mesures socles.

En 2020, par rapport à 2019, la part des financements prévisionnels attribués aux mesures socles diminue dans les Hautes-Pyrénées : de 88 % en 2019 à 75 % en 2020. À l'inverse, celle des montants prévisionnels accordés aux actions **d'initiative départementale double** : de 12 % en 2019 à 25 % en 2020.

Concernant l'ensemble des mesures contractualisées, en 2019, on note un **effort financier** plus important de la part du **Département** des Hautes-Pyrénées que de l'État : les trois quart (76 %) des montants prévisionnels alloués aux mesures contractualisées proviennent du Département et un quart (24 %) de l'État.

En Bretagne, en 2019, pour les Côtes-d'Armor, le Finistère et l'Ille-et-Vilaine, les mesures contractualisées sont financées à parts égales (50 %-50 %) entre l'État et les Départements. Dans le cas du Morbihan, 67 % des financements alloués aux mesures contractualisées proviennent du Département. La configuration des Hautes-Pyrénées se rapproche donc de celle du Morbihan. De la même manière, en 2019, les mesures contractualisées sont financées à parts égales (50 % - 50 %) entre l'État et les Départements du Nord et du Pas-de-Calais. En revanche, l'Aisne se mobilise un peu plus que l'État dans les mesures contractualisées (57 %) et la Somme beaucoup plus que ce dernier (à 93 %).

En outre, en 2020, s'agissant des mesures contractualisées, **l'effort financier** reste plus important pour le **Département** des Hautes-Pyrénées que pour l'État mais il tend à diminuer.

Tout d'abord, deux tiers (66 %) des mesures contractualisées en 2020 le sont par le Département (contre 76 % en 2019). Ensuite, les montants prévisionnels alloués aux mesures contractualisées sont financés à 29 % par l'État en 2020 contre 24 % par ce dernier en 2019. Enfin, en 2020, on constate que 5 % des mesures contractualisées le sont par d'autres financeurs ou parties prenantes à la convention de contractualisation (associations, organismes de l'emploi et de la protection sociale, etc.), ce qui n'était pas le cas l'année précédente.

En 2019, les mesures socles sont financées à **80 %** par le Département des Hautes-Pyrénées et à **20 %** par l'État et les mesures d'initiative départementale à **59 % par l'État** et à **41 %** par le Département.

La même année, pour l'ensemble des départements bretons, les mesures socles sont financées à 55 % par les Départements et à 45 % par l'État et les mesures d'initiative départementale à la même hauteur (50 % - 50 %) par ces deux parties prenantes de la convention de contractualisation. Pour l'ensemble des départements des Hauts-de-France, les mesures socles sont financées à 71 % par les Départements et les actions d'initiative départementale à 77 % par ces derniers.

Par rapport aux départements bretons, on formule donc l'hypothèse que le Département des Hautes-Pyrénées cherche à **garder la main** sur des mesures qu'il finançait déjà avant la mise en place de la SNPLP et des contrats État / Département. En 2020, l'effort financier de l'État consacré aux actions d'initiative départementale reste, comme en 2019, plus important que celui du Département des Hautes-Pyrénées mais il tend à diminuer entre 2019 et 2020.

Pour l'État, il passe de 59 % à 42 % entre 2019 et 2020, et de 41 % à 38 % pour le Département.

Toutefois, cette baisse est **compensée** par des financements venant d'autres organismes ou parties prenantes au contrat.

En 2020, 20 % des mesures d'initiative départementale sont financées par des partenaires autres, alors que ces derniers n'ont pas pris part au financement des actions départementales en 2019.

	Prévisionnel 2019		Réalisé 2019		Prévisionnel 2020		Réalisé 2020	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%	Montants	%
Mesure socle 1 : Prévention des sorties sèches de l'ASE	657 000	64 %	657 000	64 %	637 400	53 %	960 138	50 %
Mesure socle 2 : PASIP	120 000	12 %	120 000	12 %	120 000	10 %	153 125	8 %
Mesure socle 3 : Réfèrent de parcours	60 000	6 %	60 000	6 %	60 000	5 %	419 574	22 %
Mesure socle 4 : Insertion des BRSA	115 402	11 %	101 160	10 %	163 467	13 %	137 400	7 %
Mesure socle 5 : Garantie d'activité	76 322	7 %	76 980	8 %	200 000	16 %	207 581	11 %
Mesure socle 6 : Formation des travailleurs sociaux	/	/	/	/	40 000	3 %	49 000	2 %
Total	1 028 724	100 %	1 015 140	100 %	1 220 867	100 %	1 926 818	100 %

79. Répartitions prévisionnelles et réalisées des différentes mesures socles Département des Hautes-Pyrénées 2019 et 2020

En 2019, au niveau du département des Hautes-Pyrénées, l'action socle 1 relative à la prévention des sorties sèches de l'ASE **apparaît davantage financée** que les autres.

64 % du budget prévisionnel des mesures socles est alloué à cette mesure. Les mesures socles 2 et 4 portant respectivement sur le premier accueil social inconditionnel de proximité (PASIP) et l'orientation des BRSA bénéficient de financements moins élevés : seul 12 % et 11 % du budget prévisionnel est accordé à chacune de ces mesures. Les montants alloués aux actions socles 5 (Garantie d'activité) et 3 (Réfèrent de parcours) sont encore moindres : seul 7 % et 6 % du budget prévisionnel est accordé à ces mesures. La même année, pour l'ensemble des départements de Bretagne, une des mesures plus financées que les autres porte aussi sur la prévention des sorties sèches de l'ASE. Contrairement au cas breton, dans les Hauts-de-France, les mesures socles 4 et 5 concernant l'orientation et l'accompagnement vers l'insertion des BRSA apparaissent davantage financées que les trois autres.

En outre, en 2020, dans les Hautes-Pyrénées, on note l'apparition d'une 6^{ème} mesure socle portant sur la **formation des travailleurs sociaux**, en lien avec le schéma de développement social du Département.

Cette mesure socle qui n'existait pas dans la convention État / Département des Hautes-Pyrénées en 2019 a pour objectif de « renforcer et valoriser le travail social, de sensibiliser et d'informer les travailleurs sociaux sur des enjeux de transformation de la société, des institutions et des besoins sociaux des individus. Elle a aussi pour but de faire évoluer et renforcer les pratiques professionnelles, de développer des compétences professionnelles pour assurer une qualité dans l'accompagnement des personnes concernées à travers la formation continue des travailleurs sociaux », notamment du Département (Rapport d'exécution État / Département des Hautes Pyrénées, 2020, p. 34).

De plus, par rapport à 2019, en 2020, la 1^{ère} mesure socle semble toujours plus financée que les autres mais sa part diminue. Entre ces deux années, la part du budget prévisionnel consacrée aux mesures socles 2, 3 et 4 reste sensiblement la même mais celle de la **mesure socle 5 double**. Enfin, 3 % du budget prévisionnel des mesures socles est alloué au déploiement de la 6^{ème} nouvelle mesure, portant sur la formation des travailleurs sociaux.

En 2020, 53 % du budget prévisionnel des mesures socles est alloué à la prévention des sorties sèches de l'ASE contre 64 % en 2019. 13 %, 10 % et 5 % du montant prévisionnel 2020 des mesures socles se rapporte respectivement aux actions socles 2, 4 et 3 relatives au PASIP, à l'orientation des BRSA et aux référents de parcours. En 2019, le budget prévisionnel en rapport avec chacune de ces mesures était respectivement de 12 %, 11 % et 6 %. Entre 2019 et 2020, le montant prévisionnel alloué à la mesure socle 5 relative à la Garantie d'activité passe de 7 % à 16 %.

En 2019 et en 2020, on note aussi que les mesures socles 2, 3, 5 et 6 (pour l'année 2020) sont financées à **parts égales** (50 % - 50 %) entre l'État et le Département des Hautes-Pyrénées.

C'est également le cas pour la majorité des mesures socles des départements de Bretagne et des Hauts-de-France.

En revanche, la mesure socle 4 portant sur l'orientation des BRSA est financée à 67 % par le Département et l'action socle 1 en lien avec la prévention des sorties sèches de l'ASE est presque exclusivement financée par ce dernier, à une hauteur de 94 %. On peut formuler l'hypothèse qu'un financement aussi élevé des Hautes-Pyrénées sur ces deux mesures socles s'inscrit dans la **continuité d'une politique départementale préventive** déjà fortement inscrite dans le territoire. Cette supposition est confortée lorsque l'on étudie les orientations thématiques des mesures d'initiative départementale présentes dans les conventions État / Département 2019 et 2020 des Hautes-Pyrénées.

Comme pour les conventions État / Départements de Bretagne, nous avons référé les différentes mesures d'initiative départementale présentes dans les conventions État / Département des Hautes-Pyrénées de 2019 et de 2020 à 6 thématiques :

L'accès aux droits et la lutte contre le non-recours ; l'enfance et la jeunesse ; le logement et l'hébergement ; les maraudes et l'aide alimentaire ; l'insertion, la formation, l'emploi et la mobilité ; et la santé.

Toutefois, dans le cadre de l'analyse des contrats État / Département des Hautes-Pyrénées, nous avons été amenés à intégrer un thème « autre », relatif à la **gouvernance territoriale**.

	Accès aux droits et lutte contre le non-recours	Enfance Jeunesse	Logement Hébergement	Maraudes et aide alimentaire	Insertion Formation, Emploi Mobilité	Santé	Autre (gouvernance territoriale)	Total
2019	0	35 300	20 000	0	80 000	0	0	135 300
2020	0	130 000	50 000	0	228 272	0	6 000	414 272

80. Mesures d'initiative départementale : classement thématique Département des Hautes-Pyrénées – 2019 et 2020

Dans les conventions et rapports d'exécution, les différents thèmes se présentent sous forme d'actions. Pour présenter les montants indiqués dans le tableau 81 présent ci-dessus, nous avons donc sommé les budgets prévisionnels des actions relatives à chacun de ces thèmes pour le Département des Hautes-Pyrénées, pour l'année 2019 d'un côté et pour l'année 2020 de l'autre.

En 2019, le Département des Hautes-Pyrénées a choisi **trois thématiques** dans le cadre de la mise en place de ses actions d'initiative départementale.

Il a réparti ses actions sur les thèmes de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité (80 000 €), de l'enfance et de la jeunesse (35 300 €) et du logement et de l'hébergement (20 000 €).

En 2020, ce même Département a non seulement ajouté une thématique aux actions d'initiative départementale qu'il a déployées - celle de la **gouvernance territoriale**, avec un montant d'une hauteur de 6 000 € - mais aussi **augmenté** l'ensemble des montants prévisionnels associés aux autres thèmes.

En effet, entre 2019 et 2020, les montants prévisionnels des mesures d'initiative départementale liés au thème de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité ont été multipliés par 2,8, passant de 80 000 € en 2019 à 228 272 € en 2020 ; les sommes prévisionnelles se rapportant au thème de l'enfance et de la jeunesse ont été multipliées par 3,6, passant de 35 300 € à 130 000 € et celles relatives au thème du logement et de l'hébergement ont été multipliées par 2,5 : elles sont de 20 000 € en 2019 et de 50 000 € en 2020.

En 2019, la convention passée entre l'État et le CD des Hautes-Pyrénées comprend **quatre mesures** d'initiative départementale.

La 1^{ère} action, intitulée Dispositif HA-PY ACTIFS, a « pour objectif de permettre le retour à l'emploi des BRSA en accordant une aide à l'emploi aux entreprises du secteur marchand. Les contrats dénommés HA-PY ACTIFS constituent un levier économique et social qui facilite les recrutements par les entreprises et l'accès à l'emploi pour les BRSA » (Rapport d'exécution État / Département des Hautes-Pyrénées 2019, 2020, p. 25).

En cohérence avec les axes de la SNPLP et dans le prolongement des actions locales d'appui au logement à Tarbes, mais aussi en cohérence avec la politique de la ville et l'opération Cœur de ville, l'action d'initiative départementale 2, titrée « Plate-forme Insertion logement », vise à expérimenter une plateforme locale emploi/logement (Ibid., p. 27).

L'action 3, « création d'un "lieu ressource et d'échange" non stigmatisant pour les personnes en situation de monoparentalité couplé à une offre de logement tremplin pour des familles vulnérables vise la création d'un tiers-lieu neutre, non stigmatisant, reposant sur une mise en réseau des acteurs et associant étroitement les familles monoparentales tant à son élaboration qu'à son fonctionnement » (Ibid., pp. 31-32). Ce tiers-lieu est présenté comme un lieu d'écoute visant à répondre aux multiples problématiques (juridiques, de logement, financières, liées à la parentalité) des ménages monoparentaux et des familles vulnérables. Il repose sur le partage d'expériences, l'entraide et s'inspire des maisons de familles.

Enfin, la 4^{ème} action, appelée « développer la prévention spécialisée pour les jeunes de 18 à 25 ans est une mesure d'extension d'une action de (ré)insertion socio-professionnelle des jeunes les plus éloignés de l'emploi de 18 à 25 ans habitant les QPV de Tarbes et de Lourdes » (Ibid., p. 36).

En 2020, en plus des quatre mesures d'initiative départementale citées ci-dessus, le Département des Hautes-Pyrénées a ajouté **trois autres** actions départementales à la convention.

Une 5^{ème} action de « soutien aux Ateliers et chantiers d'insertion (ACI) » ayant pour objectif d'accompagner les salariés dans leur projet d'insertion professionnelle pour favoriser leur reprise d'activité.

Une 6^{ème} mesure « d'aide à la création d'une agence immobilière à vocation sociale (AIVS), départementale et intégrée » dans les Hautes-Pyrénées, en particulier dans le parc privé, pour les personnes en situation d'insertion par le logement ou à faible mobilité, en lien avec le schéma départemental de développement social Solid'Action 65.

Une 7^{ème} action appelée « Ancrage territoriale de la Stratégie (conférences territoriales) » qui a pour but « d'améliorer la gouvernance territoriale des politiques sociales par la mise en place de conférences territoriales animant des projets de territoires (partage de la démarche de développement social auprès des EPCI, croisement des politiques sociales et mise en œuvre de la gouvernance partagée, élaboration d'un diagnostic social commun sur les bassins de vie et co-élaboration d'un projet de territoire, mutualisation des outils de gouvernance, inscription de l'action dans la démarche du Haut conseil du travail social (HCTS) des comités locaux, etc. » (Ibid., p. 58).

	Prévisionnel 2019		Réalisé 2019		Prévisionnel 2020		Réalisé 2020	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%	Montants	%
Action 1 : Dispositif HA-PY ACTIFS	80 000	59 %	97 000	71 %	80 000	19 %	91 000	28 %
Action 2 : Plateforme insertion-logement	10 000	7 %	10 000	7 %	10 000	2 %	10 000	3 %
Action 3 : Création d'un lieu ressources et d'échange non stigmatisant	10 000	7 %	NR	NR	10 000	2 %	10 000	3 %
Action 4 : Développer la prévention spécialisée	35 300	26 %	30 000	22 %	130 000	32 %	31 000	10 %
Action 5 : Soutien aux ateliers chantiers d'insertion	/	/	/	/	148 272	37 %	148 272	47 %
Action 6 : Aide à la création d'une agence immobilière à vocation sociale, départementale et intégrée	/	/	/	/	30 000	7 %	30 000	9 %
Action 7 : Ancrage territorial de la Stratégie	/	/	/	/	6 000	1 %	0	0 %
Total	135 300	100 %	137 000	100 %	414 272	100 %	320 272	100 %

81. Répartitions prévisionnelles et réalisées des différentes mesures socles Département des Hautes-Pyrénées 2019 et 2020

En 2019, dans les Hautes-Pyrénées, l'action d'initiative départementale 1, portant sur le **dispositif HA-PY ACTIFS**, semble davantage financée que les autres, au même titre que l'action 4, relative au développement de la prévention spécialisée pour les jeunes de 18 à 25 ans.

Plus de la moitié (59 %) du budget prévisionnel des mesures d'initiative départementale est alloué à la première mesure et un peu plus d'un quart (26 %) à la mesure 4. Les mesures d'initiative départementale 2 et 3 portant respectivement sur la plateforme Insertion-logement

et la création d'un lieu de ressource et d'échange bénéficiant de financements moins élevés : seul 7 % du budget prévisionnel est accordé à chacune de ces mesures.

En revanche, en 2020, les **actions** d'initiative départementale **5 et 4** portant respectivement sur le soutien aux ACI et sur le développement de la prévention spécialisée pour les jeunes de 18 à 25 ans apparaissent plus financées que les autres, tout comme l'action 1 sur le dispositif HA-PY ACTIFS.

37 % du budget prévisionnel des mesures d'initiative départementale est alloué à la mesure 5 et 32 % à la mesure 4. La mesure d'initiative départementale 1 recueille 19 % des financements alloués aux actions d'initiative départementale, tandis que la mesure 6 obtient 7 % des montants prévisionnels des mesures à l'initiative du Département des Hautes-Pyrénées et que les mesures 2, 3 et 7 bénéficient de financements beaucoup moins élevés : seul 2 % du budget prévisionnel est accordé aux mesures 2 et 3, et 1 % à la mesure 7.

Ainsi, entre 2019 et 2020, on constate que le Département des Hautes-Pyrénées axe de plus en plus ses mesures d'initiative sur l'insertion, la formation, l'emploi et la mobilité, à l'aide de mesures préventives et d'accompagnement des publics, notamment des bénéficiaires de minima sociaux, et sur l'enfance/jeunesse, grâce à des mesures de prévention spécialisée. En cela, le Département semble donc chercher à **rejoindre son schéma départemental de développement social**.

Concernant la répartition des financements prévisionnels État / Département des Hautes-Pyrénées pour chacune des mesures d'initiative départementale, pour 2019 comme pour 2020, on constate que toutes les mesures sont financées à **parts égales** (50 % - 50 %) entre l'État et le Département, à l'**exception de l'action 4** portant sur le développement de la prévention spécialisée pour les jeunes.

En effet, en 2019, cette mesure est financée, de manière prévisionnelle, à 85 % par l'État et à 15 % par le Département, et en 2020, elle est financée à 64 % par divers co-financeurs (Groupe d'intérêt public (GIP) Politique de la ville, CAF, Office public de l'habitat des Hautes-Pyrénées (OPH65), autres bailleurs sociaux, Communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées (CATLP), État), à 24 % par l'État et à 12 % par le Département.

Au titre des conventions de contractualisation État / Département 2019-2020 des Hautes-Pyrénées, on relève à la fois l'importance du **cadre exercé par l'État** avec l'énoncé des 5 mesures socles mais aussi la possibilité, pour les membres du département, **de jouer sur l'inscription de nouvelles mesures socles**, telle que celle portant sur la formation des travailleurs sociaux, en lien avec le schéma de développement social du Département, et sur le dosage de chacune de ces mesures. En effet, le Département des Hautes-Pyrénées a davantage misé sur la mesure socle 1, portant sur la prévention des sorties sèches de l'ASE, que sur les autres mesures socles, et il a cherché à financer presque l'entièreté de cette 1^{ère} mesure en 2019 et en 2020.

En outre, on note que dans les Hautes-Pyrénées, les orientations thématiques portées dans les mesures d'initiative départementale s'inscrivent en rapport direct avec le **schéma départemental de développement social** du territoire : elles ciblent des publics (jeunes sortants de l'ASE, bénéficiaires de minima sociaux, demandeurs d'emploi) et des territoires (Tarbes, Lourdes, QVP) particuliers.

Par exemple, le dispositif HA-PY ACTIFS et l'action 5 de soutien aux ACI visent à favoriser le développement économique et social des Hautes-Pyrénées alors que la 2^{ème} mesure d'initiative départementale relative à la Plate-forme insertion-logement s'inscrit en cohérence avec les axes de la SNPLP, de la politique de la ville et de l'opération cœur de ville des Hautes-Pyrénées, et que la 6^{ème} mesure d'aide à la création d'une AIVS départementale et intégrée rejoint le schéma départemental de développement social Solid'Action 65. De son côté, la mesure d'initiative départementale consacrée à la création d'un lieu ressource et d'échange s'inspire de l'expérimentation des maisons de familles, jusqu'alors exclusivement déployée dans les grandes agglomérations. Elle vise à être adaptée au territoire des Hautes-Pyrénées. L'action intitulée développer la prévention spécialisée pour les jeunes de 18 à 25 ans habitant les QPV de Tarbes et de Lourdes souhaite faire de ce volet « un enjeu central des contrats de ville 2015/2020 » (Ibid., p. 36). Enfin, l'action d'initiative départementale portant sur les conférences territoriales cherche à favoriser la mise en œuvre d'une gouvernance partagée en rapport avec les politiques sociales.

Dans la convention État / CD 65, les mesures d'initiative départementale mises en place en 2019 et en 2020 valorisent donc les **actions partenariales** et l'**articulation de différents thèmes**. En outre, l'initiative départementale des Hautes-Pyrénées se rapportant à la mise en place de conférences territoriales semble constituer une **particularité territoriale** de notre panel. Enfin, les actions portées par le Département des Hautes-Pyrénées au sein des conventions État / Département 2019 et 2020 s'inscrivent plutôt dans des orientations préventives.

Le rapport d'exécution 2019 du CD des Hautes-Pyrénées a été validé par le Commissaire, mais celui de 2020 restait **non validé par l'État** au moment de notre enquête ; le Commissaire souhaitant que le Département justifie plus précisément les actions qu'il a développées grâce aux financements de la Stratégie. Ainsi, au-delà de la faiblesse des montants engagés dans la convention, le conseil départemental des Hautes-Pyrénées déplore « le manque de marges de manœuvre laissées au CD pour répondre à ses enjeux de développement social » et s'interroge sur la prorogation des crédits liés à la convention.

« Le Commissaire souhaite que le CD valorise l'apport de la part État, mais avec l'approche du CD valorisant l'existant, les choses sont plus compliquées à justifier. Du coup, on ne s'opposera pas aux éventuelles réfections de crédits ».

Le Département indique aussi un manque en termes **d'ingénierie** pour répondre aux AAP nationaux ou régionaux :

« Le CD réfléchit à une stratégie politique en rapport avec les appels à projets : quand les associations sont structurées ou qu'il existe des GIP politique de la ville, il s'appuie sur les structures existantes pour y répondre. Or, au vu de sa petite taille, le Département n'a pas toujours de grosses structures fédératrices. Dans ce cas-là, il se retrouve en chef de file sur les réponses aux appels même si des montages peuvent être faits avec des associations. C'est souvent le Département qui s'occupe de l'ingénierie et du montage des projets et souvent les mêmes agents qui y répondent, ce qui constitue une limite ».

Le Nord : territoire démonstrateur et bénéficiaire d'une triple convention

Le Département du Nord jouit de **différentes spécificités**. Tout d'abord, il s'agit d'un département pauvre et il est le 1^{er} territoire démonstrateur de France dès 2018. D'autre part, il dispose de trois conventions de contractualisation : une passée entre l'État et lui-même ; une seconde, tripartite, avec l'État et le CD du Pas-de-Calais en rapport avec le Bassin minier et une dernière puisqu'il prend part à la convention de contractualisation État / Métropole européenne de Lille (MEL).

La première convention de contractualisation État / CD du Nord a bénéficié d'un **portage politique fort** de la part d'Olivier Noblecourt et de la Vice-Présidente insertion du Département. Elle a été signée à Lille, le 18 décembre 2018, en présence de Jacqueline Gourault, Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de Christelle Dubos, Secrétaire d'État auprès de la Ministre des Solidarités et de la Santé.

Cette convention a été rédigée à **la hâte**, si bien que deux mesures socles ont été fusionnées et / ou peu cadrées et que la matrice d'indicateurs est venue s'inscrire dans la convention suite à la rédaction de celle-ci.

« Le Nord était territoire démonstrateur. La 1^{ère} contractualisation s'est faite en direct avec Olivier Noblecourt et son équipe. L'engagement du Nord dans la SNPLP était symbolique : grand département très pauvre, il y avait des injonctions à aller vite, à montrer l'exemple, et une communauté d'intérêts avec l'équipe d'Olivier Noblecourt. La variable politique a été fondamentale ; c'est pour ça que s'est allé vite. L'écriture de la contractualisation s'est faite en mode express, entre octobre et décembre 2018. Les mesures socles 4 et 5 sont fusionnées car au moment où on a signé, le référentiel n'était quasiment pas produit. La globalisation des 2 mesures a aussi été acceptée dans le contexte du 1^{er} CD qui signe, avec des choses qui n'étaient peut-être pas tout à fait calées ou qui l'ont été après, comme la matrice des indicateurs ».

« La convention État / CD du Nord [...] a été mise en place avant la sortie de l'instruction ministérielle mais après on n'avait pas encore de cadre, c'est justement à partir de ces retours des territoires démonstrateurs qu'on a aussi pu construire une instruction qui avait pour but d'être applicable et de coller aussi à la volonté politique d'abord, et aux contraintes autant des

Départements que des services de l'État. Avec le Nord, on est sur cette logique des territoires démonstrateurs qui, en partant un peu en avance, avaient un petit peu plus de souplesse ».

En outre, malgré leurs couleurs politiques différentes, les Départements du Nord et du Pas-de-Calais ont signé une convention commune relative au **Bassin minier** avec l'État, toujours avec le Délégué interministériel et avant que le Commissaire ne soit nommé et ne reprenne la main sur ces contrats, à partir des premiers avenants. La 2^{ème} vague de contractualisation a en effet eu lieu avec ce dernier, les équipes du CD du Nord et la PDEC.

« En tant que territoire démonstrateur au niveau du Bassin minier, le CD du Nord dispose d'une convention tripartite avec l'État et le CD du Pas-de-Calais. À l'autonomie 2018, les deux CD se sont engagés dans la Stratégie pauvreté, bien que leurs approches politiques et en termes d'insertion soient différentes. Leurs points communs étaient de développer des initiatives favorisant le retour à l'emploi des personnes et de soutenir les structures de l'IAE. Sur la zone du Bassin minier, les deux CD possèdent des objectifs macro-économiques communs et déclinent chacun des actions propres ».

Le statut de territoire démonstrateur du Nord a favorisé l'instauration d'une **dynamique de confiance** entre les membres du CD et de l'État local et encouragé l'inscription de ce Département dans l'animation des GT régionaux.

Les relations entre l'État local et le CD du Nord sont très bonnes. Ce dernier est satisfait du financement SNPLP mais, compte tenu de son statut institutionnel, de sa masse salariale, de son organisation pyramidale et de sa légitimité démocratique, la position des services de l'État est inconfortable : « on n'a pas beaucoup de leviers [...], on peut juste les encourager et les inviter à explorer certains sujets que nous jugeons prioritaires ».

« Les membres du CD du Nord ont été très pragmatiques : ils trouvaient intéressant de participer à une dynamique régionale. C'était aussi une manière de remercier l'État de son engagement pour le Département : "il nous aide à mettre en œuvre donc je veux bien être contributeur de la SNPLP à l'échelle régionale" ».

En outre, s'agissant du contenu de la convention de contractualisation État / Département du Nord, les échanges entre les membres du CD et de l'État local semblent avoir été **assez fluides**.

« Sur le fond de la contractualisation, l'État et le CD du Nord se rejoignent (ex. sur les sorties de l'ASE) même s'il peut y avoir quelques rares désaccords (ex. sur la prévention spécialisée où le CD souhaitait cibler les collégiens et non les jeunes adultes comme le proposait l'État) ».

En 2019, le Nord a contractualisé sur les 5 mesures socles du référencement étatique (la prévention des sorties sèches de l'ASE, le PASIP, les référents de parcours et **fusionné** les mesures socles 4 et 5 relatives à l'insertion, à l'orientation et aux parcours des BRSA).

Les actions à l'initiative du Département ont presque exclusivement porté sur le thème de **l'enfance-jeunesse**, parfois couplées avec des actions de **formation** (ouverture de maisons des

parents, externalisation de l'agrément des assistants maternels, accompagnement à la formation des bénévoles des espaces de vie sociale (EVS), etc.).

« Le CD est allé au-delà des mesures socles pour inclure beaucoup de "mesures hors socle" ».

De la même manière, les mesures relatives au Bassin minier ont concerné les thèmes de **l'enfance-jeunesse, de la santé et de l'insertion, la formation, l'emploi et la mobilité.**

	Prévisionnel 2019		Prévisionnel 2020		Prévisionnel 2021	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%
Mesures socles	5 579 800	63 %	12 402 478	57 %	17 410 640	65 %
Mesures d'initiative départementale	2 784 000	31 %	8 204 952	38 %	7 994 433	29 %
Mesures spécifiques du Bassin minier	504 500	6 %	1 176 501	5 %	1 754 350	6 %
Total	8 868 300	100 %	21 783 931	100 %	27 159 423	100 %
	État	Département	État	Département	État	Département
Part État / Département sur l'ensemble des mesures contractualisées	50 %	50 %	50 %	50 %	49 %	51 %
Part État / Département sur les mesures socles	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %
Part État / Département sur les mesures d'initiative départementale	50 %	50 %	50 %	50 %	52 %	48 %
Part État / Département sur les mesures du Bassin Minier	50 %	50 %	42 %	58 %	29 %	71 %

82. Engagements et répartitions prévisionnelles : mesures contractualisées / mesures socles / mesures d'initiative départementale / mesures du Bassin minier - Département du Nord - 2019, 2020, 2021

En 2020 et en 2021, les mesures socles et du Bassin minier sont restées les mêmes dans la convention État/Département du Nord. Toutefois, différentes **mesures** d'initiative départementale sont **apparues** ou ont été **ôtées**.

En 2020, trois mesures d'initiative départementale ont été ajoutées à la convention : une 1^{ère} en rapport avec des ateliers d'insertion pour les jeunes en grande difficulté, une 2^{ème} portant sur un plan de soutien aux nordistes fragilisés en sortie de confinement et une 3^{ème} relative à un plan de formation des travailleurs sociaux. Les mesures relatives au Bassin minier n'ont pas changé. Le CD du Nord a fait financer des actions nouvelles dans les CALPAE de génération 2 et 3 : « l'État a donné son accord en 2020 pour un fonds exceptionnel d'aide à la sortie du confinement. Pour le 3^{ème} avenant, le CD a fait un focus sur les jeunes nordistes en s'adossant au plan national "1 jeune 1 solution" porté par un consortium Pôle Emploi-Mission Locale ».

En 2021, trois mesures d'initiative départementale n'étaient plus présentes dans la convention : il s'agit des actions d'accompagnement à la formation des bénévoles des EVS, des ateliers d'insertion pour les jeunes en grande difficulté et de l'action portant sur le plan de soutien aux

nordistes fragilisés en sortie de confinement. À l'inverse, trois nouvelles actions d'initiative départementale ont été intégrées au contrat : l'action intitulée « Proposer à chaque jeune majeur issu de l'ASE une mesure d'accompagnement dans et vers le logement », une action portant sur la mobilité à des fins d'insertion professionnelle – plateforme de mobilité, et une action de mobilité à des fins d'insertion professionnelle – diagnostic et accompagnement.

En particulier, comme le montre le tableau 83 ci-dessus, en 2019, dans la convention État / Département du Nord, le montant prévisionnel des mesures contractualisées s'élève à **8 868 300 €**.

Ce montant est plus important que celui de l'ensemble des mesures contractualisées dans les départements de Bretagne s'élevant à 5 186 397 € mais moins élevé que le budget prévisionnel des mesures contractualisées d'autres départements des Hauts-de-France, tels que la Somme (16 548 844 €) ou et beaucoup moins important que de celui du Département de Seine-Saint-Denis étant de 43 941 469 €.

Entre 2019 et 2021, le montant prévisionnel des mesures contractualisées dans le Nord augmente : il est presque **multiplié par 2,5** et continue à croître en 2021.

En 2019, le montant prévisionnel des mesures contractualisées s'élève à 8 868 300 €. Il est de 21 783 931 € en 2020 et de 27 159 423 € en 2021.

En 2019, **63 %** des mesures contractualisées dans le Nord concernent des mesures socles, **31 %** se réfèrent à des mesures d'initiative départementale et **6 %** se rapportent au Bassin minier. Par rapport aux départements de Bretagne, des Hautes-Pyrénées et de la Seine-Saint-Denis, le Nord jouit donc **d'une configuration spécifique**, puisque sa convention de contractualisation comprend des mesures relatives au Bassin minier.

Dans la convention État / Département du Nord, entre 2019 et 2021, la part des financements prévisionnels attribués aux mesures du Bassin minier reste **la même** : elle est de 5 % à 6 %. En outre, au cours de ces années, la part du montant prévisionnel dirigée vers les mesures socles est toujours plus élevée que celle accordée aux mesures d'initiative départementale. Toutefois, ces parts varient entre 2019, 2020 et 2021.

En 2019, 63 % des mesures contractualisées dans le Nord concernent des mesures socles et 31 % des actions d'initiative départementale. En 2020 et 2021, 57 % et 65 %, respectivement, des mesures contractualisées dans ce Département se réfèrent aux mesures socles, contre 38 % et 29 % à des mesures d'initiative départementale.

Concernant l'ensemble des mesures contractualisées, en 2019, 2020 et 2021, dans le Département du Nord, on note qu'elles sont financées à **parts égales** (50 %-50 %) entre l'État et le Département.

En 2019, 2020 et 2021, les mesures socles sont financées à **parts égales** (50 %-50 %) entre l'État et le Département du Nord, au même titre que les mesures d'initiative départementale, sauf pour

l'année **2021**, où la part prévisionnelle de l'État est un peu plus élevée que celle du Département au niveau des actions départementales : elle est de 52 % pour l'État et 48 % pour le Nord. Par rapport aux autres Départements étudiés, le Nord semble donc essayer de **respecter une répartition égale** des financements prévisionnels avec l'État pour les mesures socles et d'initiative.

En 2019, dans la convention État / Département du Nord, les mesures relatives au Bassin minier sont financées à **parts égales** (50 %-50 %) entre l'État et le Nord. Toutefois, au fur et à mesure des années, le **Département** les prend **de plus en plus à sa charge**.

En effet si en 2019, les mesures du Bassin minier sont financées à la même hauteur (50 %) par l'État et le Département, en 2020, le Département prend à sa charge 58 % du financement de ces mesures et 71 % de celui-ci en 2021, contre respectivement 42 % et 29 % pour l'État.

	Prévisionnel 2019		Prévisionnel 2020		Prévisionnel 2021	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%
Mesure socle 1 : Prévention des sorties sèches de l'ASE	799 800	14 %	3 034 749	24 %	3 764 000	21 %
Mesure socle 2 : PASIP	220 000	4 %	221 325	2 %	140 950	2 %
Mesure socle 3 : Référent de parcours	160 000	3 %	97 086	1 %	53 680	1 %
Mesures socles 4 et 5 : Nouvelle stratégie pour le RSA : orientation et parcours des BRSA et Garantie d'activité	4 400 000	79 %	9 049 318	73 %	13 451 400	76 %
Total	5 579 800	100 %	12 402 478	100 %	17 410 640	100 %

83. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures socles Département du Nord 2019, 2020, 2021

En 2019, dans le Nord, la mesure socle la plus financée est celle qui fusionne les mesures 4 et 5, intitulée « **Nouvelle stratégie pour le RSA : orientation et parcours des BRSA et Garantie d'activité** ». La part des financements accordée aux autres mesures socles est beaucoup moins importante.

En 2019, 79 % du budget prévisionnel des mesures socles est alloué à la fusion des mesures 4 et 5 ; 14 % du montant prévisionnel de ces mesures porte sur la mesure 1 relative à la prévention des sorties sèches de l'ASE ; et seuls 4 % et 3 % des financements prévisionnels de ces mesures concernent respectivement l'action sur le PASIP et la mesure sur les référents de parcours.

Ainsi, en 2019, dans le Nord, à l'image de ce qui est observé dans les départements des Hauts-de-France, les mesures **socles 4 et 5** sont davantage financées que les trois autres. À l'inverse, la même année, pour l'ensemble des départements de Bretagne mais aussi pour les Départements

des Hautes-Pyrénées et de Seine-Saint-Denis, une des mesures plus financées que les autres porte sur la prévention des sorties sèches de l'ASE.

Dans le Nord, au cours des années 2019, 2020 et 2021, la mesure socle qui reste la plus financée est celle, fusionnée, relative à **l'orientation et au parcours des BRSA et à la Garantie d'activité**. La part du budget prévisionnel allouée à la mesure n° 1 portant sur la prévention des sorties sèches de l'ASE augmente entre 2019 et 2021, et celle des mesures socles 2 et 3 reste sensiblement la même.

En particulier, en 2019, 2020 et 2021, environ 76 % du budget prévisionnel des mesures socles est alloué à la mesure socle portant sur la Nouvelle stratégie pour le RSA : orientation et parcours des BRSA et Garantie d'activité. En 2019, 2020 et 2021, respectivement 14 %, 24 % et 21 % du montant prévisionnel des mesures socles est dirigé vers la mesure 1 portant sur la prévention des sorties sèches de l'ASE. En 2019, 4 % du montant prévisionnel des mesures socles est consacré au PASIP. En 2020 et 2021, cette part diminue à 2 % du budget prévisionnel des mesures socles. Enfin, en 2019, la mesure socle 3 relative au référent de parcours bénéficie de 3 % du montant prévisionnel des mesures socles. En 2020 et 2021, cette part diminue à 1 %.

En 2019, 2020 et 2021, on note une répartition à **parts égales** (50 % - 50 %) des financements prévisionnels État / Département du Nord sur les mesures socles contractualisées.

En 2019, c'est aussi le cas pour la majorité des départements de Bretagne et des Hauts-de-France et dans les Hautes-Pyrénées. En revanche, la même année, le Département de Seine-Saint-Denis finance presque entièrement la mesure socle de son contrat portant sur la prévention des sorties sèches de l'ASE. En outre, deux autres mesures socles de sa convention de contractualisation, celle en rapport avec l'orientation et l'insertion des BRSA d'une part, et celle intitulée Garantie d'activité départementale d'autre part, sont plus financées par l'Etat, à une hauteur respective de 67 % et de 60 %, que par le Département.

	Accès aux droits et lutte contre le non-recours	Enfance Jeunesse	Logement Hébergement	Maraudes et aide alimentaire	Insertion Formation, Emploi Mobilité	Santé	Autre (gouvernance territoriale)	Total
Montants 2019	0	2 170 000	0	0	560 000	0	54 000	2 784 000
Montants 2020	0	3 680 398	0	2 000 000	2 469 854	0	54 700	8 204 952
Montants 2021	0	3 764 202	1 866 566	0	2 309 675	0	54 000	7 994 433

84. Mesures d'initiative départementale : classement thématique Département du Nord – 2019, 2020, 2021

Entre 2019 et 2021, le montant prévisionnel des mesures d'initiative départementale sur lesquelles a conventionné le Nord a été **multiplié** par plus de deux et demi.

En effet, en 2019, 2020 et 2021, ce montant prévisionnel s'élève respectivement à 2 784 000 €, 8 204 952 € et 7 994 433 €.

En 2019, le Département du Nord a contractualisé sur trois thématiques dans le cadre de la mise œuvre de ses actions d'initiative départementale et sur quatre pour les années 2020 et 2021. Par rapport à 2019, en 2020 et 2021, les montants prévisionnels des actions d'initiative départementale associés aux thèmes de **l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité** ont fortement augmenté ; ceux en lien avec la thématique de **l'enfance-jeunesse** sont également plus importants. Enfin, en 2020, probablement au regard du contexte sanitaire, le CD du Nord a conventionné sur le thème des **maraudes et de l'aide alimentaire** au sein de ses mesures d'initiative, et en 2021 sur celui du logement et de l'hébergement.

En 2019, le Nord a réparti ses actions sur les thèmes de l'enfance-jeunesse (2 170 000 €), de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité (560 000 €) et de la gouvernance territoriale (54 000 €).

En 2020, en plus d'avoir conventionné sur ces trois thèmes à une hauteur respective de 3 680 398 €, 2 469 854 € et 54 700 €, le CD du Nord a aussi intégré le thème des maraudes et de l'aide alimentaire à ses actions départementales, avec un budget prévisionnel de 2 000 000 €.

Enfin, en 2021, il continue de répartir ses mesures d'initiative sur les thèmes de l'enfance-jeunesse (3 764 202 €), de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité (2 309 675 €) et de la gouvernance territoriale (54 000 €). En revanche, en 2021, au lieu de contractualiser sur le thème des maraudes et de l'aide alimentaire, il finance des actions départementales en lien avec le thème du logement et de l'hébergement (1 866 566 €).

En particulier, en 2019, telle que présentée dans la convention passée entre l'État et le Département du Nord, le Nord a contractualisé sur **six actions** d'initiative départementale.

L'action 1 intitulée « Ouverture de huit maisons de parents » vise à soutenir ces derniers dans l'exercice de leur autorité parentale dès le plus jeune âge des enfants.

L'action 2, appelée « Externaliser l'agrément des assistants maternels », a pour but d'alléger les tâches techniques confiées aux services de la PMI.

Le titre de la 3^{ème} action d'initiative départementale du Nord est le suivant : « Renforcer l'intervention spécialisée dans les collèges du sud du département pour éviter le décrochage scolaire ». Cette action de prévention concerne la lutte contre l'absentéisme, le décrochage scolaire et le placement à l'ASE d'enfants et d'adolescents en rupture familiale.

L'action d'initiative libre n° 4, « Créer 3 équipes mobiles et 3 lieux de vie dédiés à la prise en charge des situations complexes d'enfants de l'ASE », cherche à éviter les ruptures dans les parcours d'accès aux droits, à faciliter la continuité des parcours de vie et à apporter un soutien aux professionnels dans leur accompagnement.

L'action 5 porte sur le renforcement de la coordination de l'action sociale et de l'animation territoriale en s'appuyant sur les groupes socio-éducatifs : elle vise à faciliter la continuité des parcours des jeunes et des adultes faisant l'expérience de situations complexes.

L'action 6 concerne l'accompagnement de la formation des bénévoles des EVS. Cette initiative a pour objectif de favoriser la mise en réseau des EVS et des acteurs bénévoles dans ces espaces au sein du territoire d'une part, et leur mise en réseau avec d'autres types d'acteurs d'autre part.

En 2020, en plus des six actions d'initiative départementale citées précédemment, la convention de contractualisation État / Département du Nord en comprend **trois nouvelles**.

L'action 7 s'intitule « Ateliers d'insertion pour les jeunes en grande difficulté ».

L'action 8 porte sur un « Plan de soutien aux nordistes fragilisés en sortie de confinement ».

L'action 9 concerne la mise en place d'un « Plan de formation des travailleurs sociaux ». Ce Plan a pour objectif de poursuivre et d'accentuer l'évolution des pratiques professionnelles en développant une approche globale de la situation des personnes d'une part, et de favoriser la coordination de l'ensemble des acteurs de l'accompagnement, notamment en intégrant les mutations générées par l'entrée du numérique dans les activités professionnelles d'autre part.

En 2021, les **actions** départementales 6, 7 et 8 portant respectivement sur l'accompagnement à la formation des bénévoles des EVS, les ateliers d'insertion pour les jeunes en grande difficulté et le Plan de soutien aux nordistes fragilisés en sortie de confinement **n'apparaissent plus** dans la convention de contrat État / Département du Nord. Toutefois, cette dernière en comprend **trois autres**.

L'action 10 s'intitule « Proposer à chaque jeune majeur issu de l'ASE une mesure d'accompagnement dans et vers le logement ».

L'action 11 porte sur la « Mobilité à des fins d'insertion professionnelle – plateforme de mobilité ».

Enfin, l'action 12 concerne la « Mobilité à des fins d'insertion professionnelle – diagnostic et accompagnement ». Les actions 11 et 12 sont des mesures de soutien au développement de plateformes de mobilité pour faciliter l'accès à la mobilité des personnes en insertion professionnelle. Elles visent à accompagner ces personnes dans leur accès à la mobilité.

Dans le cadre de ce travail, nous avons référé chacune de ces actions d'initiative départementale à un seul thème. Néanmoins, certaines des mesures libres se trouvent au **croisement des thématiques** enfance-jeunesse et formation, enfance-jeunesse et accès aux droits ou encore enfance-jeunesse et logement ou insertion.

En particulier, dans le thème de l'enfance-jeunesse, nous avons mis les actions 1, 2 et 4 portant respectivement sur l'ouverture de huit maisons de parents, sur l'externalisation des agréments des assistants maternels et sur la création d'équipes mobiles et de lieux de vie dédiés à la prise en charge des situations complexes d'enfants de l'ASE.

Dans le thème de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité, ont été intégrées les actions 3, 6, 7, 9, 11 et 12 sur le renforcement de l'intervention spécialisée dans les collèges du sud du département pour éviter le décrochage scolaire, l'accompagnement à la formation des

bénévoles des EVS, les ateliers d'insertion pour les jeunes en grande difficulté, le Plan de formation des travailleurs sociaux, et les deux actions de mobilité à des fins d'insertion professionnelle.

Dans le thème de la gouvernance territoriale, nous avons placé la mesure d'initiative départementale n° 5, relative à la coordination de l'action sociale et à l'animation territoriale en s'appuyant sur les groupes socio-éducatifs.

Enfin, dans les thèmes des maraudes et de l'aide alimentaire et du logement et de l'hébergement ont été intégrées respectivement l'action 8 sur le Plan de soutien aux nordistes fragilisés en sortie de confinement et l'action 10 intitulée « Proposer à chaque jeune majeur issu de l'ASE une mesure d'accompagnement dans et vers le logement ».

En 2019, dans le Nord, l'action n° 4 relative à la création d'équipes mobiles et de lieux de vie dédiés à la prise en charge des situations complexes d'enfants de l'ASE apparaît **la plus financée** des mesures d'initiative départementale. Elle est suivie de l'action 3 portant sur le renforcement de l'intervention spécialisée dans les collèges pour éviter le décrochage scolaire, puis de l'action 2 qui concerne l'externalisation de l'agrément des assistants maternels et de l'action 1 sur l'ouverture de maisons de parents. En revanche, les mesures 5 et 6 apparaissent moins financées.

En 2019, dans le Nord, 46 % du budget prévisionnel des mesures départementales est alloué à l'action 4, 19 % à l'action 3, 18 % à la mesure n° 2 et 14 % à la mesure n°1. La part du budget prévisionnel des actions d'initiative départementale 5 et 6 est beaucoup moins élevée : 2 % de ce montant est consacré à la mesure 5 et 1 % à la mesure 6.

Comme en 2019, en 2020, l'action d'initiative départementale n° 4 relative à la création d'équipes mobiles et de lieux de vie dédiés à la prise en charge des situations complexes d'enfants de l'ASE apparaît **la plus financée** des mesures d'initiative départementale. Elle est suivie de l'action 8 portant sur le Plan de soutien aux nordistes fragilisés en sortie de confinement, puis par les actions 3 et 7 sur le renforcement de l'intervention spécialisée pour lutter contre le décrochage scolaire et les ateliers d'insertion pour les jeunes en grande difficulté. La part des autres initiatives départementales dans le budget prévisionnel de celles-ci est moindre.

En 2020, 30 % du budget prévisionnel des mesures départementales est alloué à l'action 4, 24 % à l'action 8, 15 % à la mesure n° 3 et 11 % à l'action 7. La part du budget prévisionnel des actions d'initiative départementale 2 et 1 est respectivement de 8 % et 6 %. Enfin, les mesures 9, 5 et 6 bénéficient respectivement de 3 %, 2 % et 1 % du montant prévisionnel des mesures d'initiative départementale en 2020.

	Prévisionnel 2019		Prévisionnel 2020		Prévisionnel 2021	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%
Action 1 : Ouverture de maisons des parents	400 000	14 %	522 667	6 %	891 170	11 %
Action 2 : Externaliser l'agrément des assistants maternels	500 000	18 %	691 745	8 %	585 952	7 %
Action 3 : Renforcer l'intervention spécialisée dans les collèges du sud du département pour éviter le décrochage scolaire	540 000	19 %	1 259 740	15 %	1 560 000	20 %
Action 4 : Créer 3 équipes mobiles et 3 lieux de vie dédiés à la prise en charge des situations complexes d'enfants de l'ASE	1 270 000	46 %	2 465 986	30 %	2 287 080	29 %
Action 5 : Renforcer la coordination de l'action sociale et l'animation territoriale en s'appuyant sur les groupes socio-éducatifs	54 000	2 %	54 700	2 %	54 000	1 %
Action 6 : Accompagnement de la formation des bénévoles des EVS	20 000	1 %	14 420	1 %	Non existante	Non existante
Action 7 : Ateliers d'insertion pour les jeunes en grande difficulté	Non existante	Non existante	985 694	11 %	Non existante	Non existante
Action 8 : Plan de soutien aux nordistes fragilisés en sortie de confinement	Non existante	Non existante	2 000 000	24 %	Non existante	Non existante
Action 9 : Plan de formation des travailleurs sociaux	Non existante	Non existante	210 000	3 %	193 675	2 %
Action 10 : Proposer à chaque jeune majeur issu de l'ASE une mesure d'accompagnement dans et vers le logement	Non existante	Non existante	Non existante	Non existante	1 866 556	23 %
Action 11 : Mobilité à des fins d'insertion professionnelle – plateforme de mobilité	Non existante	Non existante	Non existante	Non existante	300 000	4 %
Action 12 : Mobilité à des fins d'insertion professionnelle – diagnostic et accompagnement	Non existante	Non existante	Non existante	Non existante	256 000	3 %
Total	2 784 000	100 %	8 204 952	100 %	7 994 433	100 %

85. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures d'initiative départementale Département du Nord 2019, 2020, 2021

Comme pour les deux années précédentes, en 2021, l'action d'initiative départementale n° 4 est la **plus financée** des mesures d'initiative départementale du Nord. Elle est suivie de l'action 10 portant sur la proposition d'une mesure d'accompagnement dans et vers le logement pour chaque jeune majeur issu de l'ASE, puis par les actions 3 sur le renforcement de l'intervention spécialisée pour lutter contre le décrochage scolaire. La part des autres initiatives départementales dans le budget prévisionnel de celles-ci est moins élevée.

En 2021, 29 % du budget prévisionnel des mesures départementales est alloué à l'action 4, 23 % à l'action 10, 20 % à la mesure n° 3 et 11 % à l'action 1. La part du budget prévisionnel de l'action d'initiative départementale 2 est de 7 %. Enfin, les mesures 11, 12, 9 et 5 bénéficient respectivement de 4%, 3 %, 2 % et 1 % du montant prévisionnel des mesures d'initiative départementale présentes dans la convention État / Département du Nord en 2021.

Au cours des trois années de la convention de contractualisation État / Département du Nord, on note une répartition à **parts égales** (50 % - 50 %) des financements prévisionnels État / Département du Nord sur les mesures d'initiative départementale. Une **seule exception** est observée, en 2021, au niveau de l'action d'initiative départementale n° 9, relative au Plan de formation des travailleurs sociaux. En effet, sur cette action, le Département prend à sa charge 54 % du financement de cette action contre 46 % pour l'État.

Autre constat : les mesures socles et d'initiative départementale de la convention État / Département du Nord portent sur **des publics particuliers** (ex. jeunes majeurs accompagnés au titre de l'ASE ou sortants de l'ASE, mineurs repérés dans le cadre des maraudes et femmes avec enfants, nouveaux entrants dans le dispositif RSA, familles, y compris celles suivies en PMI, adolescents de 11 à 18 ans, jeunes connaissant des difficultés multiples et / ou vivant dans des familles en difficulté) et des **territoires d'intervention spécifiques** (ex. territoires du sud du département du Nord et de Roubaix-Tourcoing, Ville de Denain, zones du Bassin minier, de la Sambre-Avesnois et du Cambrésis, ensemble du territoire départemental, territoires du Hainaut, de la Métropole et de Flandre, 45 Unités territoriales de prévention et d'action sociale (UTPAS) du département).

De manière générale, dans la convention État / Département du Nord, on constate donc que **deux actions socles** - 4 et 5 - sont **fusionnées**, probablement en raison du statut de territoire démonstrateur de ce Département. C'est d'ailleurs sur cette mesure fusionnée, portant sur la « Nouvelle Stratégie pour le RSA : orientation et parcours des BRSA et Garantie d'activité », que le budget prévisionnel des mesures socles est le **plus élevé** (d'environ 76 % pour la période 2019-2021), suivie de la mesure socle 1 portant sur la prévention des sorties sèches de l'ASE (d'environ 20 % sur la même période).

En fonction des années, le Département du Nord a contractualisé sur trois ou quatre thématiques dans le cadre de la mise en œuvre de ses mesures d'initiative. Les thèmes des actions départementales semblent en partie suivre les **évolutions du contexte** économique et sanitaire du Nord. Les thèmes de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité et de l'enfance-jeunesse apparaissent centraux dans la convention ; et, de manière générale, les mesures contractualisées, qu'il s'agisse des mesures socles, d'initiative départementale ou du Bassin minier sont financées à parts égales (50 % - 50 %) entre l'État et le Département du Nord.

Entre 2019 et 2021, le **montant prévisionnel** des mesures du Bassin minier sur lesquelles a conventionné le Département du Nord a **diminué**.

En effet, en 2019, 2020 et 2021, le montant prévisionnel des actions se référant au Bassin minier s'élève respectivement à 2 784 000 €, 1 176 501 € et 1 754 350 €.

	Accès aux droits et lutte contre le non-recours	Enfance Jeunesse	Logement Hébergement	Maraudes et aide alimentaire	Insertion Formation, Emploi Mobilité	Santé	Autre (gouvernance territoriale)	Total
Montants 2019	0	2 170 000	0	0	560 000	0	54 000	2 784 000
Montants 2020	0	858 783	0	0	236 527	81 191	0	1 176 501
Montants 2021	0	1 259 460	0	0	353 182	141 708	0	1 754 350

86. Mesures du Bassin minier : classement thématique Département du Nord – 2019, 2020, 2021

Que ce soit en 2019, 2020 ou 2021, le Département du Nord a contractualisé sur trois thématiques dans le cadre de la mise œuvre des mesures relatives au Bassin minier, mais il n'a **pas** contractualisé sur **les mêmes thèmes** en 2019 d'un côté, et en 2020-2021 de l'autre. Toutefois, sur la période 2019-2021, le Nord contractualise toujours sur les thèmes de **l'enfance-jeunesse** et de **l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité**. Entre 2019 et 2021, les montants prévisionnels des mesures du Bassin minier se rapportant aux deux thèmes cités précédemment diminuent ; ceux en lien avec la thématique de la santé augmentent et des actions concernant le thème de la gouvernance territoriale ne sont plus visibles dans la convention.

En 2019, le Département a réparti ses actions sur les thèmes de l'enfance-jeunesse (2 170 000 €), de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité (560 000 €) et de la gouvernance territoriale (54 000 €). En 2020, il a contractualisé sur les thèmes de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité (236 527 €), de l'enfance-jeunesse (858 783 €) et de la santé (81 191 €). En 2021, le Nord continue de répartir les mesures relatives au Bassin minier sur les thèmes de l'enfance-jeunesse (1 259 460 €), de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité (353 182 €) et de la santé (141 708 €).

La convention État / CD du Nord comprend six mesures portant sur le **Bassin minier**.

L'action 1 intitulée « Mettre en œuvre, coordonner et animer un réseau de prévention précoce pour l'apprentissage du langage » est une action de prévention qui a pour but d'éviter les

situations de difficultés de langage dès le plus jeune âge. L'action 2, « Mieux garantir le droit à la santé des enfants », vise à améliorer l'accès aux soins des enfants du territoire du Bassin minier. Le titre de l'action n° 3 est « Développer la mobilisation des internats scolaires comme outil de prévention ». Cette mesure est une action de soutien aux jeunes dans leur parcours de formation. L'action 4, « Renforcer la clause d'insertion » a pour but de favoriser l'accès à l'emploi des BRSA. La 5^{ème} action « Développer une plateforme "mobilité inclusive" » cherche à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des publics prioritaires en levant les freins liés à la mobilité. Enfin, l'action 6 intitulée « Créer une équipe mobile dans le Bassin minier dédiée à la prise en charge des situations complexes d'enfants de l'ASE » a pour objectif d'éviter les ruptures de prise en charge de ces jeunes d'une part, et vise à faciliter les continuités de parcours d'autre part

	Prévisionnel 2019		Prévisionnel 2020		Prévisionnel 2021	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%
Action 1 : Mettre en œuvre, coordonner et animer un réseau de prévention précoce pour l'apprentissage du langage	22 500	4 %	52 629	4 %	59 460	3 %
Action 2 : Mieux garantir le droit à la santé des enfants	27 000	5 %	81 191	7 %	141 708	8 %
Action 3 : Développer la mobilisation des internats scolaires comme outil de prévention	22 500	4 %	26 927	2 %	84 362	5 %
Action 4 : Renforcer la clause d'insertion	22 500	4 %	59 600	5 %	118 820	7 %
Action 5 : Développer une plateforme « mobilité inclusive »	100 000	22 %	150 000	13 %	150 000	9 %
Action 6 : Créer une équipe mobile dans le Bassin minier dédiée à la prise en charge des situations complexes d'enfants de l'ASE	310 000	61 %	806 154	69 %	1 200 000	68 %
Total	504 500	100 %	1 176 501	100 %	1 754 350	100 %

87. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures du Bassin minier Département du Nord 2019, 2020, 2021

En 2019, comme en 2020 et 2021, dans le Nord, la mesure n° 6 du Bassin minier, relative à la création d'une équipe mobile dans ce lieu, dédiée à la prise en charge des situations complexes d'enfants de l'ASE, est **la plus financée**. Elle est suivie de l'action 5 portant sur le développement d'une plateforme « mobilité inclusive ». En revanche, les mesures 1, 2, 3 et 4 du Bassin Minier apparaissent moins financées.

De manière générale, entre 2019 et 2021, 66 % du budget prévisionnel des mesures du Bassin minier est alloué à l'action 6. En 2019, l'action 5 représente 22 % du budget prévisionnel des mesures du Bassin minier. La mesure 2 et les mesures 1, 3 et 4 bénéficient de 5 % du montant prévisionnel du Bassin minier pour la première et de 4 % de ce montant pour chacune des secondes. En outre, entre 2019 et 2021, la part du budget prévisionnel des mesures du Bassin minier allouée à l'action 5 diminue : elle passe de 22 % à 9 %. À l'inverse, celle consacrée à l'action

2 augmente, passant de 5 % en 2019 à 8 % en 2021, au même titre que celle allouée à l'action 4, passant de 4 % à 7 % entre ces deux dates.

De plus, au cours de la période de contractualisation 2019-2021, on constate une répartition à **parts égales** (50 % - 50 %) entre l'État et le Département du Nord des budgets prévisionnels qui se réfèrent aux mesures du Bassin minier.

Au cours des entretiens, les membres du Département du Nord insistent sur l'**agilité** des 2^{ème} et 3^{ème} vagues de contractualisation, permise par la présence du Commissaire en région :

« J'apprécie que Rodolphe Dumoulin apporte une certaine souplesse dans quelque chose qui est quand même rigide, notamment dans le contexte où le confinement n'a pas permis de conduire la SNPLP comme on l'avait prévu ».

Toutefois, malgré les bonnes relations entre l'État local et le CD, la question des indicateurs présents dans les conventions de contractualisation aurait été à l'origine de **tensions**, en raison de leur inscription dans une logique itérative :

« Je suis très fâché vis-à-vis de l'État qui n'a eu de cesse, sur la SNPLP, [...], de changer ses indicateurs d'évaluation [...]. Sur le RSA, on est sur une 3^{ème} génération [d'indicateurs] ! ».

De plus, le CD du Nord participe également à **certains co-financements** d'actions au sein de la contractualisation signée entre l'État et la MEL, mais les relations entre cette dernière et le Département ne semblent pas toujours être au beau fixe.

« Au moment de la contractualisation État / MEL, la Métropole a eu des discussions avec le CD pour définir le cadre de la convention et organiser des co-financements possibles sur certaines actions entre l'État, le CD et la MEL, si bien que certaines mesures se retrouvent dans la contractualisation État / Département et la contractualisation État / MEL ».

« La contractualisation État / MEL n'a pas du tout été fluide et optimale. C'est une catastrophe ! Par exemple, pour intégrer une nouvelle action co-financée par la MEL dans la convention État / Département enclenchée en 2019, il y a eu une gymnastique sur la temporalité des actions et des financements ».

En outre, la mise en place de la convention de contractualisation État / CD du Nord aurait favorisé les **logiques partenariales** entre les différentes collectivités territoriales des Hauts-de-France, mais aussi les diverses directions du Département du Nord et entre le Nord et Pôle Emploi.

« La convention repose sur un accord entre l'État, le CD, Pôle Emploi et la Région. Depuis, les relations avec Pôle Emploi sont devenues très fortes et la Région est aussi un acteur incontournable sur les parcours de formation ».

« Pour la 1^{ère} contractualisation, Pôle Emploi n'était pas autour de la table mais un des premiers actes du DGA du Nord avant l'annonce de la SNPLP a été de signer une convention de partenariat avec cette structure, où elle s'engage dans la stratégie RSA avec le CD. Cela a apporté un changement fort. Ensuite, avec la SNPLP, cela a été très vite ».

« L'intérêt de la SNPLP en termes de transversalité est de faire travailler ensemble des directions qui n'ont pas l'habitude de le faire (ex. celle qui aborde la petite enfance et celle qui traite de l'insertion des allocataires du RSA) ».

La signature de la convention État / Département du Nord aurait aussi été à l'origine de **budgets importants** pour ce Département d'une part, et favorisé le **déploiement d'actions** au sein de ce dernier d'autre part.

« En termes de répartition de moyens liés à la SNPLP, le Nord concentre la moitié de l'effort régional, le Pas-de-Calais un quart, les 3 départements picards se partageant le dernier quart ».

« Pour le département du Nord, c'était une aubaine de contractualiser avec l'État et pouvoir confirmer et amplifier avec la SNPLP des choses qu'il avait déjà plus ou moins initiées, notamment d'accélérer le retour à l'emploi des BRSA ».

« Avec la SNPLP, des actions nouvelles ont fait travailler ensemble des acteurs qui ne le faisaient pas forcément, par exemple sur le RSA, sur le logement des jeunes sortant de l'ASE [...] ou sur une stratégie pour le renouveau du Cambrésis qui surfe un peu sur la SNPLP mais qui va largement au-delà et qui n'aurait pas existé sans cette dernière ».

Pour autant, les **relations** entre le Département et la société civile restent à confirmer dans le cadre de la SNPLP. En effet, le CD du Nord a peu fait appel aux acteurs du monde associatif dans le cadre de la contractualisation. Le secteur associatif s'est plutôt positionné dans la SNPLP en lien avec le Commissaire, même si quelques rapprochements sont observés entre les membres du GT régional 14 « Participation » et le CD du Nord.

Les GREPA (groupes de personnes concernées créés dans le cadre du GT 14) ont été contactés par le CD du Nord, en charge du retour sur le terrain d'un travail national sur la transformation du travail social et l'évolution des pratiques professionnelles des travailleurs sociaux.

Enfin, le Département du Nord a été retenu **territoire expérimentateur** sur le SPIE avec 14 autres territoires de France en septembre 2020. Dans ce cadre, il a signé une convention de financement SPIE avec l'État en novembre 2020. Celle-ci a été renouvelée par avenant en 2021.

Toulouse : la lutte contre le sans abris qui s'élargit vers la parentalité et l'emploi

À Toulouse, un jeu d'acteurs et un **climat de confiance** préexistaient à la SNPLP, du fait notamment de la présence d'un sous-préfet ville.

« Il faut souligner l'importance de l'existence des sous-préfets ville dans certains départements. Sans eux, le portage dépend davantage des personnes et du temps qu'elles y consacrent. Dans l'Hérault, une des raisons pour lesquelles il n'y a pas le jeu d'acteurs caractérisant Toulouse est que l'État n'a pas la même présence (puisque'il n'y a pas de sous-préfet ville) et que la Direction départementale n'a pas la même légitimité interministérielle. L'importance du corps préfectoral en France est très discriminante ».

Dans le territoire toulousain, des initiatives innovantes de prévention et de lutte contre la pauvreté, telles que des « **Groupes errance** » réunissant des membres de la Métropole et des associations, ainsi qu'un **Plan de résorption des bidonvilles** ont respectivement été mis en place en 2014 et 2015. Ces actions portaient sur la lutte contre le sans-abrisme, le logement et l'hébergement, l'IAE et l'aide alimentaire. Elles avaient pour objectif de favoriser le déploiement d'actions entre associations.

« À partir de 2014, des dialogues entre Ville et Métropole de Toulouse et les associations et collectifs de lutte contre la pauvreté, appelés "le Groupe errance", ont été mis en place tous les mois. Ces groupes constitués d'environ 80 personnes favorisent l'inter-associatif ».

« La Mairie de Toulouse a une tradition de prise en compte des personnes à la rue. Dès 2015, elle met en place un Plan de résorption des bidonvilles. Un système d'hébergement en diffus accompagné, avec de l'inclusion par l'emploi, est monté. En 2017, elle s'intéresse au statut des réfugiés en favorisant l'inclusion par l'emploi. [...]. Ils conservent un axe alimentaire toulousain fort et inscrit historiquement dans le territoire. Ils ont aussi donné un appui particulier aux mères / femmes isolées à la rue. Avant la SNPLP, Toulouse a déployé des dispositifs sur le sans-abrisme. Un agenda local préexistait à la SNPLP en matière de lutte contre la pauvreté ».

Par rapport à d'autres Métropoles du territoire national, le fait que Toulouse soit **territoire démonstrateur** et qu'elle ait contractualisé avec l'État a permis d'enclencher rapidement et de prolonger les actions mises en place, même si la contractualisation État / Métropole a suscité des questionnements de la part des membres du conseil départemental de Haute-Garonne. En effet, ces derniers n'ont pas compris pour quelles raisons la Métropole avait été sollicitée pour devenir territoire démonstrateur et non le Département, en tant que chef de file de l'action sociale.

« Être territoire démonstrateur a permis de mettre en œuvre la démarche, alors qu'ailleurs la contractualisation a tardé fin 2019, voire fin 2020 pour Perpignan et Montpellier, où des actions programmées n'ont pas pu commencer ».

« Le début de la SNPLP en Haute-Garonne a suscité des interrogations, car Toulouse Métropole a été sollicitée pour la convention mais pas le CD [...], qui a démontré une position politique de fermeté pour s'engager sur la SNPLP au titre de son rôle de chef de filât. Les élus souhaitaient porter cette convention, car la pauvreté leur tient à cœur. [...]. Le CD s'est mobilisé auprès de Noblecourt pour faire valoir sa position et a été raccroché aux branches pour être territoire démonstrateur ».

Ainsi, les **démarches engagées** en termes de lutte contre la pauvreté dans le territoire de Toulouse avant la SNPLP ont favorisé la mise en place de la convention de contractualisation État / Métropole qui, en retour, a permis de les renforcer.

« Sur Toulouse, la contractualisation a bien marché, car la Métropole n'a pas attendu l'État pour avoir beaucoup d'initiatives intéressantes et innovantes en matière de lutte contre la pauvreté. La contractualisation ne les a pas provoquées mais prolongées, couronnant quelque chose de préexistant, dans un jeu d'acteurs et un climat de confiance déjà présents ».

En effet, dans la convention État / Métropole de Toulouse (2020), nous trouvons **4 types d'engagements**.

Le premier axe porte sur l'égalité des chances et le soutien à la parentalité. Il comprend des actions relatives à l'accueil des familles, des initiatives sur les liens parents-enfants, sur les maisons de familles et des espaces écoute parents.

Le second concerne les droits des enfants et les maraudes mixtes avec des actions melting potes, des actions en faveur des enfants allophones, des jeunes migrants et en termes d'aide alimentaire pour les nouveaux nés.

Le troisième axe présent dans la convention État / Métropole de Toulouse se réfère à la formation des jeunes et au renforcement de la prévention spécialisée.

Le quatrième axe porte sur l'accompagnement vers l'emploi, grâce à des dispositifs tels que SAS Emploi ou TAPAJ.

En outre, nous constatons l'existence d'un **double contrat sur les maraudes** en Haute-Garonne : un porté par la Métropole et un second inscrit dans la convention État / Département, si bien que les relations entre la Métropole de Toulouse et le CD de Haute-Garonne ne semblent pas toujours être simples.

« Il y a eu deux conventions sur les maraudes en Haute-Garonne : le CD, qui est très figé dans les CALPAE, et Toulouse Métropole, qui ne l'est pas dans sa convention. Le CD a donc dû beaucoup insister pour être dans un travail à 3 (État, CD, Métropole) sur ce sujet. Ils ont fait un cahier des charges commun. Mais je ne crois pas que les financements attribués à la Métropole vont pour cette maraude commune : la maraude n'est pas financée par la Métropole, alors qu'elle est dans la convention de la Métropole. C'est compliqué ! »

« Les relations entre la Métropole et le CD sont très bonnes sur le plan relationnel mais quasi nulles sur le plan politique ».

Enfin, nous observons la construction de relations entre la Métropole de Toulouse et **le tissu associatif** de ce territoire. En effet, des **échanges réguliers** ont lieu entre ces partenaires et la Métropole fait souvent appel aux associations pour conduire des actions.

« Deux fois par an, la Métropole de Toulouse, le Collectif inter-associatifs toulousain et les grosses associations (Secours Catholique, FAS, FAP, URIOPSS, etc.) se réunissent pour faire un point sur la manière dont les engagements des uns et des autres sont tenus et les manières dont ils évoluent. Les relations avec les associations permettent de faire des remontées proches du terrain et de parler de stratégies plus globales ».

« De nombreuses actions menées dans le cadre de la Stratégie de la part de la Métropole ne sont pas conduites en régie directe mais grâce à des associations prestataires ».

Toutefois, à Toulouse, le tissu associatif est mouvant et les relations entre la Métropole et ses acteurs demandent à être régulièrement relancées. Dans ce cadre, d'une part, la Métropole cherche à faciliter les relations entre l'État et les acteurs du monde associatif, et d'autre part, à favoriser les **réponses inter-associatives** aux AAP.

« Le tissu associatif, riche à Toulouse, bouge : des associations sont en difficulté et disparaissent mais la Métropole essaie d'en faire venir de nouvelles sur le territoire (Habitat humanisme, Armée du Salut). Elle souhaite que le cadre associatif soit le plus large possible et ouvert. Toutefois, la relation entre la Ville / Métropole de Toulouse et les associations n'est pas stable. Elle est toujours réitérée. Ainsi, non seulement la Métropole considère faciliter la mise en place de "lieux intercalaires" entre l'État et les associatifs mais en plus elle coordonne la réponse aux AAP par les associations pour les orienter vers des besoins territoriaux ».

Dijon : la montée en charge de la compétence métropolitaine d'action sociale

Les lois de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles (MAPTAM)¹¹³ et sur la Nouvelle gouvernance territoriale de la République (NOTRe)¹¹⁴ accordent une place singulière aux Métropoles dans le succès de la SNPLP et son pilotage à partir des territoires. En effet, depuis la mise en place de l'article L. 5217-2 de la loi NOTRe en date du 7 août 2015, des compétences départementales peuvent être transférées aux Métropoles. Cet article du Code général des collectivités territoriales précise que « par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert, en lieu et place du département ou par délégation, au nom et pour le compte du département, tout ou partie [de divers] groupes de compétences » (Loi NOTRe, article L. 5217-2, 2015)¹¹⁵ ; et d'après le préambule

¹¹³ La Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) restaure les libertés des Métropoles. Elle leur donne un nouveau statut : avec elle, les agglomérations comptant plus de 400 000 habitants au sein d'une aire urbaine de plus de 650 000 habitants peuvent devenir des Métropoles. Cette loi refond aussi les dispositifs de coopérations entre les collectivités territoriales et instaure la notion de chef de file sur la mobilité durable et la qualité de l'air pour les communes, sur l'action sociale, la solidarité territoriale et l'aménagement numérique pour les Départements et sur le développement économique, l'aide aux entreprises et le transport pour les Régions. Enfin, elle instaure un pacte de gouvernance territoriale, c'est-à-dire une conférence territoriale de l'action publique au niveau régional, avec les exécutifs locaux et le Préfet, qui est chargée d'examiner les CTEC, grâce auxquelles les collectivités organisent l'exercice de leurs compétences partagées d'une part, et définissent leurs modalités de coopération et de financement d'autre part.

¹¹⁴ La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle gouvernance territoriale de la République (NOTRe) représente le 3^{ème} volet de la réforme des territoires après la loi MAPTAM et la loi relative à la délimitation des régions de 2015. Cette loi vise à simplifier et clarifier les compétences attribuées aux collectivités territoriales, à renforcer la compétence économique des régions et des EPCI, ainsi que les solidarités territoriales et humaines.

¹¹⁵ Parmi ces compétences, nous comptons : « 1/ L'attribution des aides au titre du FSL, en application de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ; 2/ Des missions confiées au service public départemental d'action sociale en application de l'article L. 123-3 du code de l'action sociale et des familles ; 3/ L'adoption, l'adaptation et la mise en œuvre du programme départemental d'insertion, dans les conditions prévues à l'article L. 236-1 du même code ; 4/ L'aide aux jeunes en difficulté, en application des articles L. 263-3 et L. 236-4 dudit code ; 5/ Des actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu, prévues au 2° de l'article L. 121-2 du même code ; 6/ Les personnes âgées et l'action sociale en application des articles L. 113-2, L. 121-1 et L. 121-2 dudit code ou une partie de ces compétences, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale ; 7/ Le tourisme en application du chapitre II du titre III du livre 1er du code du tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences ; 8/ La construction, la reconstruction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement des collèges. À ce titre, la métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle

présent au sein des conventions État / Métropoles, ces dernières « sont désormais clairement identifiées comme des acteurs incontournables des politiques publiques dont l’ancrage territorial est bien souvent gage d’efficacité » (Convention État / Métropole de Dijon, 2020, p. 4).

Dans ce cadre, au même titre que dans d’autres territoires, comme Nantes où un rapprochement des services sociaux de la Ville et de la Métropole est observable, le Département de Côte-d’Or a **transféré** différentes compétences à Dijon Métropole. Cette délégation de compétences date du 25 novembre 2019 et fait suite à un arrêté préfectoral (Arrêté préfectoral, 2019) mais n’a été effective qu’au 1^{er} juin 2020. Des échanges ont eu lieu entre le Département et la Métropole avant d’acter que celle-ci prendrait à sa charge **six actions sociales** départementales. Parmi l’ensemble des Métropoles françaises, seule Dijon Métropole serait dans ce cas.

« Les négociations entre le Département et Dijon Métropole ont duré deux ans et demi. Un des enjeux a été de savoir ce qu’allait être réellement l’action sociale, car ça pouvait dire très peu d’argent sur un champ très restreint de compétences ou une appropriation de l’ensemble des forces vives des travailleurs sociaux sur la métropole mais appartenant au Département : c’est ce second choix qu’a fait la Métropole. Le Préfet était aux manettes de l’arbitrage. Parmi les compétences transférées, Dijon Métropole a pris 6 actions sociales, dont le service social. C’est la 1ère et la seule Métropole dans ce cas ».

Dans le cadre de cet arrêté préfectoral du 25 novembre 2019, différentes compétences sociales destinées au public de la métropole ont été transférées à Dijon, à savoir :

« 1/ Le service public d’action sociale, 2/ Le FSL, 3/ Le Fonds d’aide aux jeunes (FAJ), 4/ L’adoption, l’adaptation et la mise en œuvre du Programme métropolitain d’insertion, 5/ La prévention spécialisée, 6/ Et les personnes âgées et l’action sociale dans le cadre de la prévention de la perte d’autonomie » (Convention État / Métropole de Dijon, 2020, p. 4).

Toutefois, la répartition des compétences du Département de Côte-d’Or vers la Métropole de Dijon **n’est pas pleine et entière** sur toutes les compétences « action sociale », mais bien au niveau de la gestion du FSL et du FAJ. Par exemple, la compétence insertion reste à la main du Département et celle relative à la prise en charge des personnes âgées **est partagée** entre les deux collectivités :

« Sur la compétence action sociale, beaucoup de missions sont conservées par le Département. La Métropole éprouve des difficultés financières à déployer la compétence insertion. Elle reste de la compétence du CD mais ce dernier peut soutenir des actions d’insertion sur la métropole. La compétence liée à la prévention autour de la perte d’autonomie repose sur la conférence des financeurs et des financements de la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie (CNSA).

a la charge ; 9/ Et la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires. Ce transfert est constaté par arrêté du représentant de l’État dans le département. Cet arrêté emporte le transfert à la métropole des servitudes, droits et obligations correspondants ainsi que le classement des routes transférées dans le domaine public de la métropole ».

Dijon est la 2ème Métropole, après Nantes, à bénéficier d'une co-présidence départementale-métropolitaine sur cette compétence, avec un champ d'intervention non maximal qui repose sur des interventions collectives. La Métropole chemine avec le CD sur l'animation des commissions : la mise en place de cette compétence balbutie. Il y a donc une articulation Métropole-Département sur certaines des compétences transférées à la Métropole ».

La Métropole de Dijon a également **contractualisé avec l'État**, sans la Ville. Dans le cadre de cette convention, aucune concertation préalable n'a été organisée avec le CD de Côte-d'Or. Le portage technique de la convention a été mené par la Direction à la cohésion sociale de la Métropole et le portage politique a été conduit par le Président de Dijon Métropole. Dans ce contrat, la Métropole a **proposé des actions** à mettre en place et eu des échanges avec la DEETS d'une part, et avec le Commissaire à la lutte contre la pauvreté de Bourgogne-Franche-Comté d'autre part. Le projet de conventionnement État / Métropole de Dijon pour 2021 était en attente de validation au moment où nous avons mené les entretiens.

« Dans le cadre de la convention, il y a eu un portage technique fort de la DG à la cohésion sociale, dont les délégués sont issus de l'éducation populaire. Cette approche est aussi marquée par le Président de Dijon Métropole. D'un point de vue technique, le portage de la convention se fait avec des reporting réguliers avec le DGS, l'adjointe en charge des solidarités et le Président de la Métropole. Pour construire ce document, Dijon Métropole a proposé des actions qui pouvaient être changées, contestées, retouchées ou retoquées. Seuls quelques échanges ont eu lieu avec la DDCS, il n'y a pas eu d'excès de rencontres. La Métropole s'inscrit aussi dans un rapport bilatéral avec le CLP. Elle a contractualisé assez rapidement en 2020 et une contractualisation plus structurée que la 1ère est en cours de finalisation pour 2021. Pour celle-ci, il y a eu plus d'échanges sur le fond avec le CLP, une déléguée du Préfet et la DDCS, devenue la DEETS. La Métropole attend que l'arbitrage financier portant sur les actions de prévention spécialisée soit validé pour mettre un point final à la convention 2021 ».

La Métropole de Dijon porte un **projet métropolitain fort** qui vise non seulement à favoriser la montée en charge de ses compétences mais aussi à les mettre en lien avec d'autres compétences, notamment communales, sur le sport, la culture, les maisons de quartiers, etc. Le projet de la Métropole porte une vision très intersectorielle de l'action sociale. Il s'inscrit dans une vision multidimensionnelle, dynamique et contextualisée de la pauvreté : tout d'abord, il favorise les logiques partenariales et la coordination des actions départementales, métropolitaines et communales ; ensuite, il cherche à développer les capacités d'autonomie des personnes en situation de pauvreté ; enfin, il vise à combler les manques et / ou compléter les actions existantes dans le territoire.

« L'idée est de faire sortir la Métropole de sa seule sphère de compétences. La contractualisation État / Métropole se fait à la vue de compétences nouvelles, d'un portage de l'action sociale et de la lutte contre la pauvreté avec les communes de la métropole. La Métropole essaie de promouvoir une logique de réseau de partenariats. [...]. Elle a candidaté et été retenue sur le

"Logement d'Abord" dans cette même optique. Nous, notre ADN, c'est d'être dans une cohérence, dans une coordination, dans une convergence des acteurs en cherchant à fluidifier les relations et les transmissions et à être un relai d'informations. L'idée, avec la convention, est aussi de combler des "trous dans la raquette" sur des actions auprès de divers publics et d'améliorer la réponse globale sur le territoire. C'est ce qui motive la Métropole dans la contractualisation ».

Ces différents constats apparaissent également dans la convention de contractualisation signée entre l'État et la Métropole de Dijon : cette dernière spécifie qu'il existe une forte proximité entre Dijon Métropole et les CCAS des 23 communes du territoire. Dijon Métropole y est qualifiée de « **métropole sociale et solidaire** » (Ibid., p. 4) portant de nombreuses compétences métropolitaines et communales en rapport avec des politiques publiques décloisonnées :

C'est le cas 1/ Du FAJ avec la politique de la ville / de l'emploi / de la jeunesse, 2/ Le Fonds de solidarité pour le logement avec les politiques du logement / de l'habitat / de l'urbanisme / de la transition énergétique / de la lutte contre le changement climatique, 3/ La prévention spécialisée avec la politique de la ville / la médiation / la prévention de la délinquance / la parentalité, 4/ Le programme métropolitain d'insertion avec le développement économique et la politique de l'emploi, 5/ Le Service d'action sociale avec les politiques sociales communales, 6/ Et les personnes âgées avec la politique d'habitat / d'urbanisme / d'action de préventions des CCAS et du contrat local de santé » (Ibid. p. 5).

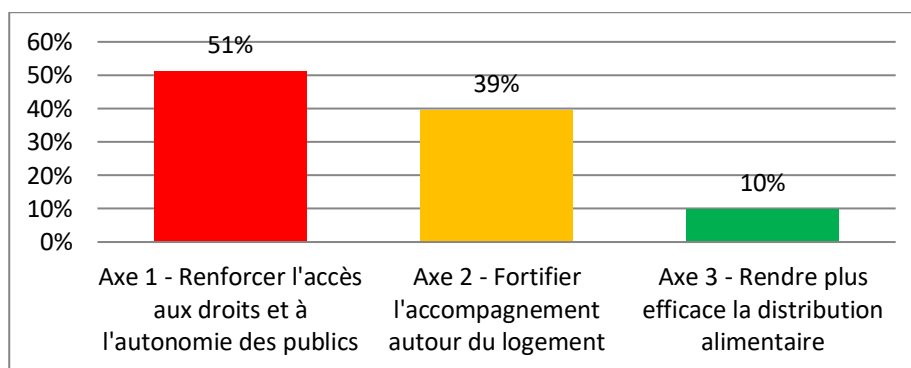
De plus, les engagements définis dans la convention État / Dijon Métropole l'ont été en accord avec les communes, les CCAS, le CR, les associations, les personnes en situation de pauvreté et les organismes de la protection sociale et de l'emploi (Ibid., p. 5). En particulier, le projet de la Métropole de Dijon vise à rapprocher le travail social du développement économique en favorisant les **coordinations**, à investir dans le logement des plus précaires, à développer des équipes de prévention spécialisée et d'éducateurs de rues, à déployer des actions sur l'aide alimentaire et la création d'épiceries sociales, à mettre en place des actions en lien avec la santé et à favoriser la participation des personnes concernées.

« La Métropole intervient sur des actions de formation sur les aidants numériques qui l'intéressaient au même titre que les communes et les usagers. Avec la convention, il s'agit de résorber la liste d'attente pour l'accès au logement et à l'hébergement et les "trous dans la raquette" liés à ce domaine. Dijon Métropole est aussi en train de monter des équipes de prévention spécialisée. Sur l'aide alimentaire, elle cherche à augmenter les capacités d'approvisionnement pour alimenter les épiceries solidaires et souhaite porter des projets en propre, comme celui d'une légumerie qui se connectera aux épiceries solidaires. Enfin, la participation des personnes concernées est inscrite dans la convention à travers une formation qui interroge la place des usagers dans la SNPLP. Un cabinet accompagne la mise en place de la thématique des personnes concernées auprès des services à la population sur les comités de quartiers, à la Ville et auprès des équipes du CCAS ».

Ainsi, dans la convention État / Métropole de Dijon, nous distinguons **trois axes majeurs** : le premier vise à renforcer l'accès aux droits et à l'autonomie des publics, le second cherche à fortifier l'accompagnement autour du logement, et le troisième a pour objectif de rendre plus efficace la distribution alimentaire.

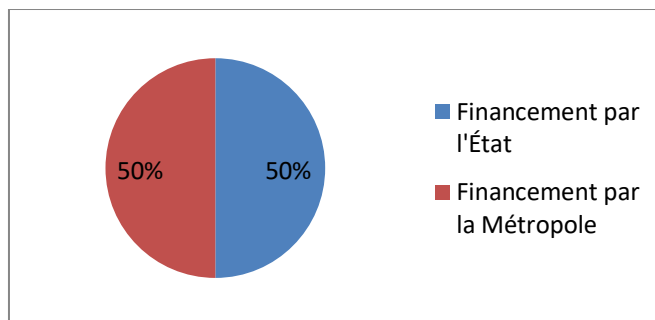
Les actions déployées sur le 1er axe de la convention sont les suivantes : « identifier des professionnels dédiés à l'accompagnement des publics dans les démarches administratives et dans la lutte contre le non recours aux droits ; apporter des compétences nouvelles à un réseau d'acteurs large ; faire des publics les premiers acteurs de leur autonomie ; promouvoir une action sociale décrochée et adapter la fonction d'accueil pour une démarche de design social ». Les actions relatives au 2ème axe cherchent à « promouvoir un accompagnement renforcé autour de l'accès et du maintien dans le logement ; à consolider un accompagnement spécifique auprès des publics en difficultés dans le rapport entretenu avec leur logement ; et à prolonger l'expérimentation d'une équipe mobile intervenant au domicile des personnes porteuses de troubles psychiques. Les actions du 3ème axe visent « à mutualiser une fonction de prospection téléphonique permettant d'identifier des approvisionnements économiquement et environnementalement intéressants et à se doter d'un outil visant la gestion partagée des denrées alimentaires générées par la prospection ».

En particulier, en étudiant les budgets prévisionnels 2020 portant sur l'ensemble des mesures contractualisées, on note que 51 % concernent le thème de **l'accès aux droits et de la lutte contre le non-recours**, 39 % renvoient à la thématique du logement et de l'hébergement et seuls 10 % des mesures contractualisées dans la convention se réfèrent au thème des maraudes et de l'aide alimentaire.



**88. Part des différents axes au sein de l'ensemble des mesures contractualisées
Métropole de Dijon - en 2020 (budget prévisionnel)**

Pour l'ensemble des mesures contractualisées, les financements se répartissent à **part égale** entre l'État et la Métropole, ainsi que pour chacun des trois axes présents dans la convention.



**89. Part des financements État / Métropole pour l'ensemble des mesures contractualisées
Dijon Métropole – en 2020 (budget prévisionnel)**

	Axe 1 Renforcer l'accès aux droits et à l'autonomie des publics		Axe 2 Fortifier l'accompagnement autour du logement		Axe 3 Rendre plus efficace la distribution alimentaire	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Financement de l'État	102 000 €	50 %	78 725 €	50 %	19 275 €	50 %
Financement de la Métropole	102 000 €	50 %	78 725 €	50 %	19 275 €	50 %
Total	204 000 €	100 %	157 450 €	100 %	38 550 €	100 %

**90. Montants et parts des financements État / Métropole pour chacun des axes contractualisés
Dijon Métropole – en 2020 (budget prévisionnel)**

Sur le thème du logement, de l'hébergement et de la santé, il existe aussi, à Dijon, le dispositif « **Un chez soi d'abord** ». Ouvert fin 2018, il fait suite au déploiement d'une expérimentation dans 4 villes françaises sur les personnes sans abri porteuses de pathologies mentales sévères. Il accueille des personnes en situation de grande exclusion et de grande pauvreté qui n'arrivent pas à intégrer des structures classiques (115, SIAO, hébergement d'urgence), en raison de leurs problèmes de santé. En cela, « Un chez soi d'abord » porte aussi des **enjeux intersectoriels** (sanitaires et de soins, sociaux et d'accompagnement et d'hébergement et de logement). Les équipes de ce dispositif, qui dépend des administrateurs du groupement de Dijon Métropole d'un côté et qui est relié à la DIHAL de l'autre pour son pilotage, son suivi et son évaluation, sont constituées de toute une palette de métiers (de la gestion locative à la psychiatrie en passant par des soignants, des travailleurs sociaux, des médiateurs-pairs, etc.). En outre, la Métropole de Dijon vient aussi d'être nommée « **territoire accéléré "Logement d'Abord"** en lien avec la DIHAL ».

« Les publics du dispositif sont victimes du cloisonnement social-sanitaire car leur situation globale n'est pas prise en compte. Pour répondre à leurs problèmes, il faut se constituer en groupement de coopération social et médico-social (GCSMS), ce qui est déjà une innovation car les territoires sont organisés en filières associatives répondant à des champs particuliers, parfois en compétition / concurrence pour des marchés. [...] Cette manière nouvelle de penser et travailler permet d'avoir des compétences pluridisciplinaires et décloisonnées ».

S'agissant des AAP, Dijon Métropole est intéressée par les **cités éducatives**, les **relais de l'emploi** et des **expérimentations** destinées aux jeunes dans le cadre de l'association des métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et grandes villes France Relance.

« Ceci motive la Métropole à partir du moment où elle enrichit la réponse globale partenariale par une mise en mouvement commune et une résorption des "trous dans la raquette". Un de ces trous est lié au fait que les ressources qui existent, qui sont en nombre, ne sont pas suffisamment partagées par tous les acteurs ».

Enfin, comme pour le Département de Côte-d'Or, la convention État / Métropole de Dijon semble s'inscrire dans une logique opportuniste. En effet, elle renforce non seulement les financements attribués à la Métropole mais aussi ses compétences. En outre, ce contrat semble favoriser le **degré de confiance** accordé à l'État par la Métropole.

« Avec la SNPLP, la Métropole a été sur une logique d'opportunité de renforcer de réponses où le dimensionnement n'était pas forcément à la hauteur des enjeux. Elle fait de la convention une ressource en financement et en légitimité pour construire son nouveau rôle lié aux transferts des compétences et pour être coordonnatrice de la fabrique des solidarités sur le territoire ».

« On est sur un vrai rapport de confiance, réellement ! Il est appréciable, local et repose en partie sur des rapports personnels. On a l'impression que la SNPLP a proposé un cadre dans lequel on peut mettre un contenu qui correspond aux réalités locales et c'est en cela qu'on retrouve la confiance. [...] La Métropole est reconnaissante envers l'État de la possibilité de pouvoir utiliser des financements qui permettent de décliner des actions ».

Chapitre 2.

Les effets en termes d'apprentissages

Les politiques publiques sont traversées par des **processus de changement** qu'il convient d'analyser afin d'éclairer la capacité adaptative des dispositifs d'action publique : le changement est-il possible, à quelles conditions, par quels canaux ?

Le « bricolage institutionnalisé » (Garraud 2000) que révèle la mise en œuvre de la SNPLP se concrétise ainsi par une série d'apprentissages réels mais assez largement entravés par des points de freinage organisationnel : une (re)mise à l'agenda de la lutte contre la pauvreté (questionnant néanmoins le portage politique) et une impulsion de travail en transversalité reconnue à tous les niveaux ; l'inertie de la complexité politico-administrative freinant cette impulsion et la recherche d'efficience et de coordination via la contractualisation entre État et départements ; un défi d'accompagnement et d'outillage des professionnels de terrain ; des contraintes et leviers associés à la mobilisation de ressources financières ; des avancées relatives en matière d'implication des personnes concernées et de communication à l'égard du public ; des retours mitigés sur le développement de connaissances, les diagnostics, et l'évaluation ; les apprentissages dans le contexte de la crise associée à l'épidémie de Covid-19.

▪ Entre lourdeur et changement institutionnel

La SNPLP semble avoir aidé certains acteurs à **afficher la lutte contre la pauvreté comme une priorité** alors qu'elle n'apparaissait pas en tant que telle auparavant, par exemple chez certains opérateurs de l'État ou à l'échelle de certaines collectivités (ex. communes, métropoles). Pour ceux déjà engagés sur le sujet, la vision transversale portée par la Stratégie a permis d'élargir le champ d'action associé à d'autres domaines (ex. intervention sociale, insertion) ou d'autres partenaires.

Avant 2017, les sujets de pauvreté n'apparaissaient pas dans le projet stratégique de la CNAF. Ceci constitue un apport de la Stratégie pauvreté (État central).

« La SNPLP a eu l'intérêt de reposer la question de la situation de pauvreté au niveau de la Métropole même si elle était déjà abordée via la politique de la ville. La contractualisation [...] oblige aussi à re-dialoguer avec les partenaires, à chercher les cohérences avec les interventions déjà engagées par la Métropole et à actualiser la situation » (Métropole).

« La dynamique insufflée par la SNPLP a produit des effets sur des champs plus larges que la pauvreté et amené des coopérations autour du travail social et de l'intervention sociale » (association).

Deux défis semblent toutefois accompagner cet élargissement. Le premier est celui du **portage politique** qui devrait être fort et durable mais peut en réalité être inégal et discontinu. Le second

défi renvoie à la **pluralité des acceptions** de la pauvreté et aux différentes approches pour y remédier, pouvant constituer un frein à l'action concertée.

« Les Présidents de CD ne sont pas tous autant impliqués les uns que les autres dans le déploiement de la Stratégie pauvreté » (Commissaire).

« Il y a un manque de capitalisation partagée des apprentissages en raison de conceptions différenciées de la pauvreté, de politiques de guichet et d'enjeux électoraux » (organisme de protection sociale et d'emploi).

S'il est un apprentissage communément rapporté par une diversité d'acteurs, c'est celui du travail en transversalité insufflé par la SNPLP. Ainsi, plusieurs interlocuteurs font référence à la dynamique **interministérielle, intersectorielle** et d'**interconnaissance** des acteurs soutenue par la Stratégie, tant au niveau central et territorial, par le biais de comités *ad hoc*, des GT régionaux, des réponses conjointes aux AAP, du lien assuré par les Commissaires (avec le secteur associatif notamment), des incitations fortes aux échanges et au développement de logiques partenariales - par exemple entre les collectivités, les opérateurs de l'État (ex. Pôle Emploi, CAF, CPAM) et l'État local pour partager des protocoles permettant de mieux accompagner les bénéficiaires. Il convient toutefois de souligner l'exigence de cette approche qui, selon certains, serait très énergivore, et selon d'autres demanderait d'être développée, par exemple pour mieux accompagner les acteurs de la lutte contre la pauvreté, créer davantage d'espaces de rencontre, et, *in fine*, simplifier le parcours des bénéficiaires. Parmi les facteurs pouvant influencer le travail en transversalité sont, par exemple, mentionnés la taille des régions, le soutien méthodologique (ex. État local ayant reçu le soutien de l'ANSA dans la mise en place des GT), les relations interpersonnelles ou la prise en compte de la parole des personnes concernées.

« À la DGCS, un intérêt de la SNPLP est la création d'un comité qui réunit toutes les sous-directions. Il a permis de construire une vision transversale et partagée de l'avancée de la contractualisation » (État central).

« Les Commissaires représentent une porte d'entrée vis-à-vis de l'État et en particulier pour les associations. Ils sont essentiels pour faire davantage circuler les informations » (État central).

« Les GT sont un moyen d'apprendre à travailler avec d'autres partenaires. Sinon, le travail se fait en tuyaux d'orgue. Ce qui est intéressant est le retour de tout ce qui est proposé par chacun. Cela permet un croisement des regards et des prises en charge et de voir comment chacun peut être dans l'accompagnement. Cela apporte donc un regard transversal qu'il n'aurait pas été possible d'avoir sans la Stratégie » (État local).

« La SNPLP a permis dans quelques départements de tenter d'abattre les politiques sectorielles, sauf que c'est un travail qui prend un temps infini, une énergie folle, tant pour le CD que l'État » (Département).

En contrepoint des apprentissages perçus en matière de transversalité et malgré l'intention initiale de la DIPLP d'éviter l'écueil d'une **bureaucratie excessive**, certains acteurs pointent la persistance d'une complexité politico-administrative en décalage avec la situation concrète des

publics, notamment du fait de lenteurs dans les procédures inhérentes aux collaborations avec les services de l'État. Il est parfois fait référence à une tendance plus générale à l'empilement de dispositifs ou à une approche trop descendante contribuant au maintien de cloisonnements sectoriels (ex. avec la santé ou l'éducation) et limitant la possibilité d'aborder certaines problématiques de façon plus transversale (ex. maltraitances infantiles et pédopsychiatrie).

« Un enseignement de la Stratégie est de ne pas se voir collectivement trop beaux sur les enjeux de gouvernance et de capacité de coordination locales, de rester plus modestes pour ne pas développer des machines produisant un peu de perte de temps et de la confusion » (association).

« La réponse par des CLP ou des Délégués interministériels masque un manque d'ambition politique, de réellement vouloir changer les choses. [...]. Des réformes en cours ou à venir [...] vont nécessairement exposer plus de gens à la pauvreté et la précarité » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Une telle Stratégie ne peut se construire du national, il faut se baser sur ce qui existe dans les territoires et leur faire confiance. C'est trop descendant, il pourrait y avoir des grands axes mais pas déclinés en actions si précises. Il faut aussi améliorer la transversalité et la lisibilité, car la SNPLP reste en silos : convention avec le CD, financement de l'État en direct... » (Département).

Dans ce cadre, si la dynamique de contractualisation entre l'État et les Départements n'est pas nouvelle et que le positionnement prescripteur et contrôlant de l'État a pu être source de tensions et de négociations, une diversité de répondants rapporte que le **principe et le format de contractualisation** proposés dans le cadre de la SNPLP a pu être porteur d'**apprentissages** singuliers.

« La dynamique de contractualisation ne modifie pas les relations État-CD. Avec l'ADF, il y a des crispations autour de sujets récurrents (ex. prise en charge des MNA). La production de nombreuses normes et guides par l'État ne contribue pas au repositionnement des responsabilités de chacun (ex. guide sur la protection de l'enfance trop prescripteur) » (association nationale de collectivités).

Pour autant, plusieurs entretiens confirment que si la contractualisation n'est pas nouvelle, elle l'est dans la forme proposée par la SNPLP : « l'instruction précise les actions qui peuvent être financées et qui donnent lieu à des délégations de crédits et, à la clé, à une contractualisation avec des indicateurs en face » (État central).

Dans un contexte où les parties prenantes s'entendent sur les problèmes à résoudre (ex. pour mieux accompagner les BRSA ou suivre les jeunes sortants de l'ASE), où le Département (re)connaît les défis à relever, et où l'État lui laisse une marge de manœuvre pour agir, il apparaît que la fixation d'objectifs et le renseignements d'indicateurs de résultats ont pu favoriser la diffusion d'une **culture de l'évaluation** qui n'existait pas ou peu et qui a été appréciée du *top management* des CD bien qu'elle ait pu déstabiliser les équipes.

« Ce qui a vraiment fait du bien et a eu aussi un effet levier sur la transversalité, c'est que, sur le suivi des BRSA par exemple, l'État demande quelques données générales de connaissances du

public, ce qui nous a amenés à mieux suivre les bénéficiaires sur certaines actions. Cela a amené le CD à travailler l'évolution des pratiques professionnelles, à être plus concret, moins dans les grandes phrases » (Département).

La diversité d'enjeux thématiques portés par la SNPLP et imposés au sein d'un même contrat ont aussi poussé les Directions métiers (prévention, enfance / jeunesse, insertion, emploi...) des CD à interagir et à **coordonner leurs interventions** en interne ainsi qu'avec les organismes de la protection sociale et de l'emploi. Certains de nos interlocuteurs – aux niveaux central et territorial - soulignent néanmoins le temps et les lourdeurs administratives associés à la compilation de ces indicateurs ainsi que la marge d'amélioration subsistant dans la mise en œuvre des conventions.

« La contractualisation a déjà changé mon propre logiciel de directeur thématique (ou fonctionnel) en poussant à travailler de façon transversale, notamment avec les directeurs territoriaux qui ont quand même porté la SNPLP, avec sur chaque territoire une Maison départementale insertion et emploi (MDIE), des actions en direction des jeunes de l'ASE et donc une vision sur deux pieds, prévention-insertion. La dimension matricielle de la SNPLP crée certes des déséquilibres permanents à l'interne mais c'est aussi une force, cela crée une dynamique qu'on ne veut pas perdre » (Département).

Sans que cela ne soit central, il transparaît dans le propos de quelques répondants que la disponibilité de **ressources financières** dans le temps et la manière dont elles sont accordées peut entraver ou favoriser certains apprentissages associés à la SNPLP. Par exemple, il est ponctuellement regretté que la pression sur les ressources contraigne les collectivités dans leur réflexion sur le contenu des actions ou que la pertinence des actions ne soit pas suffisamment prise en compte dans l'attribution des fonds (risque de saupoudrage, privilège accordé à certains opérateurs, aspects qualitatifs négligés). Dans ce contexte de ressources limitées sur le terrain, des points de vigilance sont évoqués comme l'inadéquation d'une approche qui serait trop descendante, le besoin de faire le point sur l'existant et de faire essaimer les succès, l'importance de renforcer l'interopérabilité (ex. entre la CAF, la CPAM, Pôle Emploi) et de simplifier des démarches, notamment pour le secteur associatif ou avec la participation des personnes concernées.

« Les collectivités sont très arc-boutées sur les dispositifs car il s'y joue des enjeux financiers. Autrement dit, elles se soucient plus de l'argent que des actions » (association nationale de collectivités).

« Dès que l'État dispose d'argent, les ressources financières sont données aux premiers qui lèvent la main, y compris à des opérateurs pas forcément les plus pertinents » (Département).

▪ Les enjeux de l'ingénierie, de la participation et de la communication

Le corpus d'entretien suggère par ailleurs que si la SNPLP, dans son principe de transversalité, a pu rejoindre voire appuyer l'évolution des pratiques professionnelles dans le champ du social (ex. ouverture des travailleurs sociaux à l'accompagnement global, intérêt de la médiation active, usagers placés au centre des dispositifs), des lacunes et défis en matière **d'ingénierie sociale** ont aussi été mis en lumière par divers répondants. Par exemple, sont ponctuellement mentionnés l'absence de système d'information unique entre organismes d'accompagnement à l'emploi (missions locales, Pôle Emploi, cap emploi), les difficultés rencontrées par les professionnels de la protection sociale dans l'interprétation des droits des usagers, le besoin de soutien au développement des crèches familiales, ou le déficit de formation des personnels à une attitude « d'aller-vers » les publics fragiles.

« Sur la relation avec les travailleurs sociaux, je n'ai pas eu de difficultés d'autant que la SNPLP permet de faire un focus sur l'insertion pro [...] et, dans le PDI, de mettre un focus sur le volet social. C'est peut-être la première fois que l'on approche l'emploi et le social au travers de l'accompagnement global. Sans être nécessairement demandeurs, les travailleurs sociaux adhèrent à cette idée de double accompagnement pour un certain nombre de personnes » (Département).

« Je note une très grande complexité au niveau de la protection sociale et une perte de sens des métiers, avec des agents incapables d'expliquer le calcul des droits aux usagers en raison des calculs logarithmiques effectués par les ordinateurs. J'ai l'impression d'un gros mal-être au sein des organismes de la protection sociale, sans doute lié aux objectifs d'atteinte donnés par les instances nationales, aux questions de carrière, à la position des syndicats et à une complexité énorme des droits à gérer » (association).

Un autre constat marquant par la diversité d'acteurs qui le relèvent (État local, organismes de protection sociale, collectivités) est celui du **manque de diagnostic partagé** sur les causes de la pauvreté, les besoins des territoires ou les raisons des échecs des mesures déployées. Ceci est parfois associé au manque de temps accordé à l'évaluation des expérimentations ou dispositifs sur le long terme, à l'absence de données disponibles ou actualisées pour alimenter ces diagnostics, ou encore au fait que les efforts sont dispersés, les acteurs poursuivent des objectifs différents et utilisent des méthodes variables. Il a toutefois été ponctuellement mentionné que le Conseil scientifique de la SNPLP avait renforcé, du moins dans la rhétorique, la sensibilité politique envers l'importance de l'argument scientifique pour définir l'action publique et que la SNPLP avait pu, localement, favoriser le partage d'un diagnostic territorial plus riche.

« Aucun outil et aucune méthode commune de diagnostic n'existent entre les acteurs : quand les diagnostics de chacun sont rassemblés, ils ne forment pas un tout » (association).

« Au lancement de la SNPLP, la préfecture a demandé à la DRJSCS de faire un bilan du Plan pauvreté, mais elle en était incapable car elle ne le suivait plus depuis 2 ans. La dernière mention

du Plan en CAR remontait bien avant la fin du précédent quinquennat. À la place, elle a fait un état de lieux très riche, utile et inédit de ce que faisait chaque service » (État local).

« Je vous partage une petite fierté. Enfin, en 3ème année, je vois poindre ce que je visais : les actions territorialisées qui, au prisme de diagnostics très à l'infra, avec leurs partenaires très locaux, montrent que des réponses peuvent être apportées à ce niveau et donc qu'on peut utiliser l'effet levier de la CALPAE » (Département).

L'intention inscrite dans la SNPLP d'impliquer les **personnes concernées** dans son élaboration et son déploiement territorial est globalement reconnue. Si certains acteurs soulignent plutôt son **caractère inachevé ou incomplet** (ex. difficulté à impliquer concrètement les personnes concernées au-delà des représentants CRPA dans les GT, habitudes de travail et d'animation « bousculées » chez les professionnels), quelques voix associatives ou de personnes concernées ayant elles-mêmes pris part à la Stratégie retiennent tout au moins l'avancée que constitue l'association des personnes en situation de pauvreté ou de précarité à la mise en évidence des problèmes qu'elles rencontrent et à la recherche de solutions. Au-delà des enjeux de gouvernance, ces témoignages sont cohérents avec le constat de plusieurs répondants quant au grand défi d'accompagnement des publics dans un contexte de dématérialisation croissante des démarches d'accès aux droits et en l'absence de véritable guichet unique. Pour d'autres, une évolution du regard de la société sur les personnes concernées est une condition devant favoriser l'implication de ces dernières dans les décisions qui les concernent.

« L'État a voulu aller plus vite que la musique : il a voulu échanger avec des personnes pauvres aux profils multiples avant de s'appuyer sur les dispositifs existants pour les rencontrer et étendre la démarche au-delà des CRPA. Il a pris conscience qu'il ne pourrait pas résoudre tous les problèmes seul. Des traits d'union entre nous, les personnes concernées et l'administratif sont en train de se mettre en place » (association).

L'expérience du GT 14 dans les Hauts-de-France illustre l'intérêt réciproque des professionnels et des personnes concernées à échanger davantage pour favoriser des apprentissages mutuels tout en aidant ces dernières à retrouver confiance.

Enfin, face à la crise sanitaire, les retours recueillis oscillent entre **satisfaction** pour certains d'avoir su s'adapter, voir accélérer certaines transformations (ex. travail en transversalité et développement de la coordination, comme dans le domaine de l'aide alimentaire ; usage des outils numériques pour communiquer entre organisations et avec les publics) et, pour d'autres, le constat renforcé d'une **inadéquation** des dispositifs en place pour prévenir et lutter contre la pauvreté.

« La DIRECCTE a fait en sorte de faire régulièrement des webinaires – outil que la crise sanitaire nous a fait découvrir – pour des réunions, notamment sur la SNPLP, en lien avec l'ouverture de la plateforme de l'inclusion qui s'adresse à un grand nombre de prescripteurs habilités (CCAS, Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ))... : tous ceux qui sont en contact avec ces personnes les plus en difficulté) [...], en lien avec les

réseaux IAE, la FAS, les acteurs de terrain. Il y a un besoin exprimé d'acculturation pour mieux comprendre ce que font les uns et les autres sur l'IAE : on a fait ce travail qui est très, très important et pour lequel on est fortement sollicités » (État local).

« Un apprentissage en lien avec la crise sanitaire est que les outils traditionnels de lutte contre la pauvreté ont fait un flop ! Il faut réinventer quelque chose. Les questions de fond sur le RUA, l'automatisme et l'inconditionnalité des aides doivent être repensées, comme la situation des classes moyennes ("pré-smicards, smicards") lorsque les aides vont s'arrêter » (Département).

▪ **Ambition transformatrice, innovation et intersectorialité**

Poser la question des **effets de la gouvernance** de la SNPLP sur les **dispositifs d'action publique** renvoie à la valeur ajoutée qu'elle a pu avoir dans le développement, l'expérimentation, le renforcement des mesures ou ensembles de mesures initialement annoncés pour prévenir et lutter contre la pauvreté. Dans une acception large, nous considérerons que cette valeur ajoutée peut concerner la planification, la mise en œuvre ou les effets des dispositifs. Répondre à cette question dans le cadre de notre étude ne consiste pas à porter un jugement évaluatif sur ces dispositifs, mais plutôt à examiner ce que les acteurs que nous avons interviewés, dans leur diversité (au niveau national ou territorial, issus de milieux institutionnels, associatifs, citoyens, etc.) nous en disent. Qu'est-ce que leur discours nous indique du caractère plus ou moins emblématique, consensuel ou pertinent des dispositifs associés à la SNPLP ? Et par là-même, qu'est-ce que cet éclairage nous dit des enjeux de gouvernance parcourant l'élaboration et la mise en œuvre de ces dispositifs ?

Qui dit « valeur ajoutée » suggère « apport », « nouveauté », « changement » en comparaison à l'existant. De ce point de vue, la Stratégie pauvreté était porteuse d'une ambition transformatrice, sur le fond et sur la forme. **Sur le fond**, comme nous l'avons montré par ailleurs, elle incarne un virage idéologique vers une perspective d'investissement social, comme l'illustrent les nombreuses mesures axées sur les jeunes (de prévention dès le plus jeune âge à l'insertion), sur l'accompagnement vers l'emploi et, pour ce faire la mobilisation d'instruments (législation, normes, crédits, incitation, contrôle...) plus ou moins innovants. **Sur la forme**, la stratégie misait notamment sur un « choc de participation », pour son élaboration, sa diffusion et sa mise en œuvre dans les territoires. Celui-ci s'appuyait entre autres sur la contribution des acteurs professionnels et des usagers / citoyens dans une perspective de coordination intersectorielle et de simplification des processus d'accompagnement des publics visant à mieux tenir compte de leur situation vécue.

C'est donc en s'appuyant de cette double grille de lecture que nous explorerons la valeur ajoutée des dispositifs parcourant la SNPLP au titre de son ambition transformatrice, tels que perçus et commentés par les personnes interviewées dans le cadre de notre enquête.

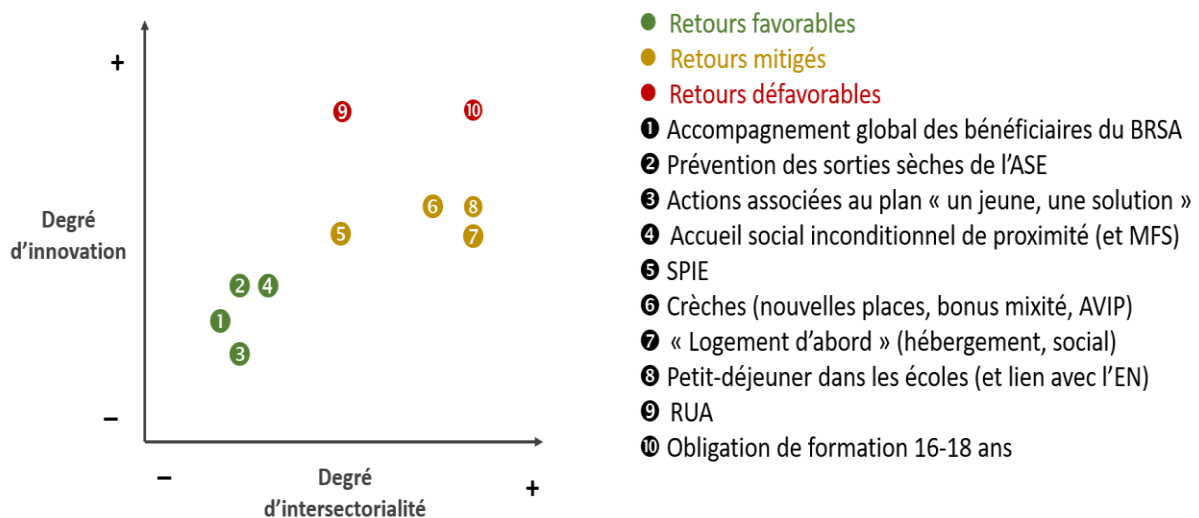
3 cas de figures

Selon l'un de nos répondants, la France serait un pays « de **politiques des dispositifs** et non de processus, de politiques des thèmes et non des problématiques ». En d'autres termes, des dispositifs seraient élaborés et ce serait aux personnes de s'inscrire au sein de ces derniers alors que les dispositifs doivent au contraire être bâtis autour de la situation et des problématiques des personnes (organisme de protection sociale et d'emploi).

Par ailleurs, « **l'empilement des dispositifs** » est fréquemment avancé comme un frein et un facteur de complexité dans la mise en œuvre des politiques publiques dans le champ socio-sanitaire. Dès lors, considérant la vocation novatrice, intersectorielle et participative fortement affichée de la SNPLP, comment ont été perçus ses effets en matière de dispositifs d'action publique ?

L'analyse de notre corpus permet d'intégrer les avis (plutôt favorables, défavorables, mitigés) d'une diversité d'acteurs (au niveau national ou territorial) au sujet des mesures ou ensembles de mesures visant une problématique spécifique en lien avec la prévention ou la lutte contre la pauvreté et ce, alors que la mise en œuvre de ceux-ci est encore en cours. Il ne s'agit pas ici de passer en revue l'ensemble des dispositifs associés à la SNPLP ou de proposer une évaluation de certains d'entre eux, mais plutôt d'évoquer ceux sur lesquels nos répondants se sont le plus exprimés et les motifs accompagnant leur appréciation. Ce prisme est à combiner avec d'autres pans de notre analyse portant plus spécifiquement sur les allocations, l'inter-ministériarité et la re-sectorialisation, les éléments de bilan sur le volet national et les contractualisations.

Avant de rentrer dans le détail de notre analyse, nous dressons **trois grands constats** selon lesquels nous avons distingué une **dizaine de dispositifs** représentés sur la figure ci-dessous :



91. Appréciations des effets de la SNPLP au titre de son ambition transformatrice sur 10 dispositifs en fonction de leurs degrés apparents d'innovation et d'intersectorialité

Premier cas de figure

Pour les dispositifs bien ancrés et identifiés dans le **champ de l'action sociale** et / ou faisant souvent l'objet d'une contractualisation avec les Départements, divers répondants insistent sur l'**effet d'entraînement** occasionné par la SNPLP et les financements associés.

On retrouve notamment ici les dispositifs d'accompagnement des BRSA, de prévention des sorties sèches de l'ASE, des mesures spécifiques à l'insertion des jeunes ou à l'accueil social inconditionnel de proximité (dispositifs 1 à 4 en **vert** sur le diagramme). Selon les enquêtés, il s'agit ici de « recycler » ou de prolonger des actions existantes et, parfois, d'expérimenter de nouvelles actions. Toutefois, cette dernière voie requiert du temps et des ressources pour faire évoluer les pratiques professionnelles dans la durée et être étendues sur tout un territoire. Les mesures d'initiative départementale incluses dans la contractualisation ou les mesures découlant des GT peuvent contribuer à s'engager sur cette voie, même si certains les jugent insuffisantes ou trop peu soutenues par l'État.

« La SNPLP a amené un plus, mais pas une révolution : elle a permis au CD d'aller un peu plus vite ou plus loin sur certains projets mais beaucoup de choses étaient déjà lancées : objectif de prévenir au maximum les sorties sèches de l'ASE ; de travailler sur les BRSA ; de travailler sur la formation et l'évolution du travail social... » (Département).

Second cas de figure

À l'inverse, pour les dispositifs nécessitant un degré d'**innovation** important, davantage de collaboration **intersectorielle** et / ou **non-contractualisés** avec les Départements, la SNPLP semble s'être plus souvent heurtée à des **difficultés de gouvernance et de mise en œuvre**.

Ce fut notamment le cas du RUA ou de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans, pour lesquels les retours sont globalement négatifs.

« Ce qui n'a pas suffisamment marché, ce sont les deux chantiers nationaux que sont le RUA et le SPI (qui a bien démarré mais qui, aujourd'hui, a quelques "bugs") » (Département).

« Le RUA aurait pu être massivement simplificateur » (association).

Troisième cas de figure

Pour certains dispositifs, les difficultés de gouvernance et de mise en œuvre susmentionnées ont pu être **atténuées**, par exemple en prenant appui sur les Préfets et les Commissaires à la lutte contre la pauvreté, en soutenant des initiatives par AAP ou AMI, en rejoignant d'autres politiques sectorielles (ex. Logement, Éducation), en contractualisant avec d'autres collectivités (ex. Métropole, Région), ou encore en mobilisant les acteurs des GT régionaux.

Sur ces dispositifs, les retours sont mitigés quant aux effets obtenus, certains pointant des avancées significatives en termes de développement de l'offre et de l'accompagnement des publics ; d'autres des lacunes stratégiques (ex. tensions interministérielles), structurelles (ex. manque de ressources financières ou en ingénierie), opérationnelles (ex. défaut de coordination) ou communicationnelle (ex. confusion entre ce qui relève de la SNPLP ou d'autres plans).

Nous positionnons notamment ici le SPIE, diverses mesures visant la petite enfance, en particulier les crèches (création de places, bonus mixité sociale, développement des crèches AVIP), l'ensemble des mesures visant le logement ou encore l'opération « petit-déjeuner » dans les écoles situées dans des zones prioritaires.

« Dans le contexte de la pandémie, je note la présence d'Emmanuelle Wargon, de Brigitte Klinkert et d'Élisabeth Borne sur les questions de logement, des jeunes et de l'IAE alors qu'Olivier Véran et Marine Jeantet ne s'expriment jamais sur ces sujets, ce qui rend visible des failles dans les dispositifs » (association nationale de collectivités).

« Entre SNPLP et Stratégie de protection de l'enfance, on ne sait plus où ça en est, on ne sait même plus qui s'occupe de quoi ! Personne ne sait plus où sont les priorités et qui doit prendre en compte ces actions, entre les DDCS ou le CLP » (Département).

« Les mesures hors contractualisation ne représentent pas le même poids financier que la contractualisation, mais elles sont bel et bien portées (PCB, petits déjeuners à l'école...). Leur visibilité dépend sans doute de l'interlocuteur sollicité : la délégation de crédits au niveau régional puis départemental étant un processus interne à l'administration, ces derniers ne sont pas forcément visibles par les Départements et les Régions. Pour ces mesures, les crédits peuvent aussi être déconcentrés pour être mis à la disposition des Commissaires » (État central).

Face à ces enjeux, des Commissaires considèrent qu'une rationalisation des dispositifs de contractualisation serait bienvenue, car elle est attendue par les collectivités qui reprochent à l'État de « venir en ordre dispersé » et car ces différents dispositifs peuvent se superposer, entraînant un manque de **lisibilité et d'efficacité** de l'action de l'État (observation, 2021).

Selon eux, il vaut mieux concentrer les contractualisations sur des compétences partagées afin de mieux coordonner les projets, ce qui implique un effort sur la gouvernance. La mise en place des DREETS devrait permettre de rationaliser, en partie, cette dernière (observation, 2021).

Perceptions de l'apport de la SNPLP au titre de l'ambition transformatrice

Avertissement méthodologique

Le développement qui suit présente l'appréciation par les acteurs rencontrés au sujet du caractère plus ou moins congruent des dispositifs avec la dimension transformatrice de la SNPLP. Ces appréciations ne doivent pas être considérées comme des évaluations objectivées des dispositifs sus-nommés, en particulier du point de vue de leur efficacité et de leurs impacts.

Pour une approche évaluative étayée, se reporter aux travaux du Comité d'évaluation.

Accompagnement des bénéficiaires du RSA

Assez généralement, nos interlocuteurs évoquent explicitement la contribution de la SNPLP à **l'amélioration de l'accompagnement** des BRSA, notamment afin de réduire les délais de leur orientation. Dans la contractualisation avec les Départements, l'existence d'une mesure-socle en matière d'accompagnement global des BRSA assortie d'indicateurs de résultats associés aux crédits alloués par l'État est perçue comme ayant été à l'origine d'une révision significative et rapide des processus.

Par ailleurs, une collaboration renforcée avec Pôle Emploi à l'échelle nationale et dans les territoires sur le volet « insertion professionnelle » de l'accompagnement global est rapportée comme ayant contribué à cette évolution.

« Pôle Emploi a vraiment adhéré, même si tous les territoires ne se sont pas autant engagés les uns que les autres. Avec [le Directeur général], ça s'est très bien passé [...]. Donc, on est passés d'une logique qui pouvait être très concurrentielle [...] à une logique plus partenariale entre Pôle Emploi et les Départements. Au niveau de la DIPLP, Olivier Noblecourt et son équipe ont eu un rôle d'impulsion » (État central).

Prévention des sorties sèches de l'ASE

L'un des autres dispositifs faisant l'objet d'une mesure socle dans la SNPLP et pour lequel les retours sont plutôt favorables concerne la **prévention des sorties sèches** de l'ASE.

« Une réussite de la SNPLP aura été d'avoir mis sur l'agenda et fait évoluer la situation des jeunes sortants de l'ASE » (État central).

« C'est probablement la première fois qu'on pose les questions de la prévention et de l'insertion en même temps. C'est ce qui fait, aussi, la marque de fabrique de l'engagement dans [notre département] : c'est moitié-moitié, moitié pour l'enfance (ex. sorties sèches de l'ASE) et moitié pour les allocataires du RSA » (Département).

Actions associées au plan « 1 jeune 1 solution »

Quelques retours pointent également l'intérêt des actions pouvant être associées au **plan « 1 jeune, 1 solution »**, qui s'appuie sur des dispositifs existants auxquels peuvent être rattachées de nouvelles initiatives développées dans le cadre de la SNPLP.

« À la différence de l'obligation de formation des 16-18 ans, qui est un nouveau dispositif et pose des difficultés, le Plan "1 jeune, 1 solution" part de l'existant : on n'a pas ajouté une strate supplémentaire » (État local).

« Dans un avenant à notre CALPAE, on a souhaité faire un focus pour donner un coup de pouce aux jeunes repérés dans le besoin [...] avec un soutien d'1,6M€, en s'adossant au plan "1 jeune, 1 solution" porté par un consortium Pôle Emploi-Mission locale. Cet exemple montre l'agilité qu'on a réussi à avoir avec le CLP. On n'aurait jamais pu le faire sans la SNPLP » (Département).

Premier accueil social inconditionnel de proximité

Sur le développement du **PASIP**, autre engagement socle de la contractualisation entre l'État et les Départements, plusieurs témoignages mentionnent l'intérêt d'avoir fait converger, d'une part, le schéma départemental d'action sociale et, d'autre part, le dispositif de « Maisons ou Bus France Service » lancé en parallèle par les services déconcentrés de l'État. Si le département poursuit des objectifs spécifiques d'accueil social et que France Service vise à faciliter plus globalement les démarches des citoyens sur un ensemble de services publics, les deux se positionnent sur la question centrale de l'accès aux droits. Des synergies prometteuses semblent ainsi avoir été trouvées localement, en offrant aux départements l'opportunité de se « brancher » à un dispositif général existant tout en y ajoutant une composante spécifique à la SNPLP pour l'accueil inconditionnel de publics nécessitant un accompagnement social et éventuellement le suivi de cas complexes par des référents de parcours.

« Les Départements n'étaient pas des acteurs fléchés des MFS. Le CD a donc travaillé avec l'État à redéfinir des notions d'accueil de 1er et de 2nd niveaux : la MFS étant un 1^{er} niveau d'accueil, tout public, très large, et le PASIP étant un accueil plus spécifique, plus social, où sont intégrés différents guichets (des minima sociaux). Un 3ème niveau d'accueil a été ajouté, intégrant la notion de référent de parcours avec l'accompagnement des situations complexes dans les accueils départementaux. La SNPLP a donc permis au CD de construire une politique d'accueil cohérente et d'imbriquer des points d'accueil, avec le développement d'un volet numérique, qu'il n'aurait pas été possible de développer sans son impulsion » (Département).

Le **défi d'articulation opérationnelle** entre les CD et l'État est toutefois mentionné, quelques pistes étant évoquées comme la signature d'une convention pour que le CD soit partenaire de France Services ou encore la mutualisation des Comités de pilotage des MFS et du PASIP sur un territoire.

« L'État local a beaucoup développé les MFS dans le département pour répondre à l'enjeu d'accès aux droits. Sauf changement de majorité, un conventionnement va être signé avec le CD pour qu'il soit partenaire de France services et, à terme, l'articuler avec le PASIP comme les PCB. Si certaines mesures de la SNPLP sont très opérationnelles et identifiables (ex. petits déjeuners à l'école), d'autres le sont moins, comme le PASIP. C'est alors aux territoires de voir que faire avec ce terme et ces questions de concept prennent du temps, car l'État local doit comprendre ce que fait le CD, qui doit quant à lui se saisir de ces dispositifs » (État local).

Repérage mitigé de l'apport de la SNPLP au titre de l'ambition transformatrice

Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE)

D'un point de vue général, quelques témoignages reflètent un **décalage** entre, d'une part, l'ambition initiale du SPIE, qui devait être associé au RUA et à un renforcement de l'accompagnement social pour constituer un « triptyque » associant prestation monétaire, accompagnement, et insertion professionnelle et, d'autre part, son manque d'envergure (approche par territoire uniquement) et le risque de creuser les écarts entre des Départements volontaires et déjà performants et d'autres plus réticents ou manquant de ressources pour aller de l'avant.

« Au sujet du SPI, aujourd'hui, on est dans des expérimentations pour préfigurer des modes de coopérations renforcées entre Pôle Emploi et Départements, et avec un engagement plus fort des Départements sur l'accompagnement vers l'emploi des BRSA. Le SPI est juste une contractualisation un peu poussée, alors que l'ambition initiale n'était pas celle-ci : elle était rattachée au RUA et reposait sur le triptyque ressources [monétaires], accompagnement et formation / emploi. Les moyens en termes d'insertion sont donnés aux collectivités qui ont, certes, des besoins, mais qui sont aussi volontaires et qui sont souvent celles qui font déjà plus que les autres. Dès lors, les inégalités territoriales s'accroissent et les expérimentations menées ne sont

pas forcément transférables sur des territoires qui font montre d'une mauvaise volonté » (acteur national).

À l'échelle des territoires, selon le représentant d'une association nationale de collectivités soulignant que 31 départements se sont ajoutés aux 14 territoires démonstrateurs du SPIE, les Départements ont « beaucoup avancé là-dessus » mais, d'un autre côté, il a « le sentiment qu'on est revenu en arrière par rapport à ce qui s'était construit [...] avec la problématique financière [des Départements] dans une situation encore plus grave que celle qu'on avait en 2018 ».

Il s'agit d'un constat de nature à consolider l'hypothèse selon laquelle certains départements auraient été plus en mesure que d'autres d'investir ce chantier, pouvant être perçu tantôt comme « une coquille vide » où beaucoup reste à faire, tantôt comme un moyen de poursuivre des efforts déjà engagés en matière d'accompagnement et d'insertion professionnelle. Dans ce deuxième cas, par exemple, le SPIE breton (associant conjointement les 4 départements, la région et les métropoles de Brest et de Rennes) se présente ainsi comme une « rencontre » entre la SNPLP et une dynamique régionale historique, politique, concertée et formalisée par ailleurs via une CTEC, découlant de la loi MAPTAM en « Insertion – Emploi – Formation » signée en avril 2020. Autre exemple, dans le Nord, où plusieurs enquêtés évoquent l'effet d'entraînement occasionné par le SPIE en matière d'innovation dans l'accompagnement socio-professionnel des publics.

Un recueil d'expériences à plus grande échelle et incluant des territoires ayant ou non été lauréats de l'AMI pour le SPIE permettrait de tirer des enseignements plus complets à cet égard.

« Le SPIE est une coquille vide : les territoires doivent d'abord l'expérimenter avant de le généraliser et de construire des politiques d'insertion » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« L'initiative sur le SPIE breton résulte de la rencontre entre cette interpellation nationale et les habitudes de travail [dans la région] » (Département) ?

« La CTEC aurait existé indépendamment de la SNPLP. Par contre, la Stratégie est venue nous aider en ce qu'elle a permis un cadre [...] pour se mettre en mouvement très concrètement, se donner un peu de moyens de coordination [...]. Là, on vient de faire aboutir une 1^{ère} étape de mise à plat de toutes nos organisations, de la mise en parcours pour essayer d'avoir un parcours cible des publics en insertion en Bretagne. On verra jusqu'où [...] ça nous mène mais c'est un travail qu'on fait ensemble aujourd'hui et qui probablement n'aurait pas pu être fait de la même manière avec autant d'investissement si l'on n'avait pas eu ce cadre d'expérimentation » (Département).

Petite enfance (places en crèches, bonus mixité sociale, crèches AVIP)

À ce sujet est pointé le fait que la SNPLP a permis à tout le moins de positionner ce domaine d'action sur le terrain de **l'investissement social** et de remobiliser les acteurs locaux en conséquence.

Selon plusieurs répondants au niveau local, avoir mis l'enfant au cœur de la SNPLP a par exemple permis de remobiliser l'État local sur ce sujet, de réenclencher des actions dans les QPV, de travailler sur des PMI mobiles, de faire de la prévention spécialisée, de mettre en place des dispositifs destinés aux enfants porteurs de handicap(s)...

« C'est la 1ère fois que [la branche famille] reconnaît que la politique petite enfance est une politique à dimension sociale qui vise à l'émancipation des enfants : on a acté le changement de paradigme de la politique familiale en la matière » (acteur national).

Pour autant, les **retours convergent** quant au fait que la création de nouvelles crèches et de nouvelles places en crèches serait restée insuffisante. Cela renverrait, d'une part, à un objectif initial et un financement de la CNAF trop bas, découlant d'arbitrages ministériels défavorables dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques. D'autre part, cette création dépendrait aussi de la volonté des collectivités de passer à l'action, qui peut faire défaut.

« J'ai honte du nombre de crèches créées, alors que les besoins sont importants dans le département. Moins de la moitié des communes en bénéficient » (État local).

« L'été 2017 est [...] marqué par beaucoup de défaites du ministère [des Solidarités et de la Santé], de la direction de la Sécurité Sociale [...]. Typiquement, ce qui fait défaut sur le volet petite enfance, ce n'est pas le sujet des bonus, c'est le sujet de la dynamique de création de classes et des moyens dont dispose la CNAF dans le cadre de sa Convention d'objectifs et de gestion (COG). En réalité, les moyens au global ne sont pas au niveau » (État central).

Par ailleurs, sur le principe, le **bonus mixité sociale**, dont l'intention est d'encourager l'accueil d'enfants de familles en situation de pauvreté dans les Établissements accueillant de jeunes enfants (EAJE) par une compensation des baisses de recettes associées à l'accompagnement de ces publics, soulève de l'intérêt, mais des limites importantes sont rapportées au moment de la mise en œuvre, que ce soit en termes de manque d'initiative, d'exigence de pilotage ou de ressources insuffisantes à l'échelle des CAF ou de certaines communes.

« La réforme du mode de financement des crèches pour imposer cette mixité sera payante. Plus de 70 % des crédits ont été consommés. Les crèches publiques et associatives ne pourront pas avoir un équilibre budgétaire sans mixité sociale et cela aura pour conséquence de permettre à des milliers d'enfants en situation de pauvreté d'accéder à des crèches » (État central).

« L'outil était intéressant mais sa forme, pensée avec les acteurs locaux, notamment les maires, n'était pas évidente à déployer. [...] Nos bonus s'inscrivent dans une trajectoire qui ne permet pas de créer assez de places par rapport aux besoins, c'est là toute la difficulté » (État central).

« Si la CNAF ne rappelle pas aux CAF l'importance de la mise en place du bonus mixité pour les crèches afin d'aider les communes à les développer dans les QPV et ne vérifie pas leur déploiement, la mesure ne se met pas en œuvre, d'autant plus que cette politique est multi-acteurs et multifactorielle, ce qui complexifie sa mise en œuvre, tout comme les éventuels affrontements de lignes politiques entre structures » (État local).

Enfin, quelques propos soulignent les efforts en cours pour le développement des crèches AVIP, avec le double objectif d'accueillir de jeunes enfants (0-3 ans) de parents sans emploi ou nécessitant un accompagnement vers l'emploi ou la formation professionnelle. Certains répondants considèrent qu'il s'agit d'une illustration qualitative des moyens et du travail social collectif qu'il faut mobiliser pour lutter contre la pauvreté.

« Les crèches AVIP se développent bien dans le Département. Ces dispositifs sont accompagnés par Pôle Emploi, la CAF, etc. [...]. Elles sont plus coûteuses que les crèches "normales" et reposent sur une volonté d'acteurs, sur des professionnels et sur des gens qui disposent de temps dédié » (organisme de protection sociale et d'emploi).

Hébergement d'urgence et logement social

Si la question de l'action intersectorielle associée à la SNPLP se posait déjà dans le contexte des 2 précédents dispositifs, ils avaient l'avantage de reposer sur des interactions préexistantes entre services de l'État, conseils départementaux et opérateurs (ex. Pôle Emploi, CAF, Missions locales, etc.) en matière de petite enfance ou d'insertion professionnelle. Ce prérequis apparaît moins évident dans le cas de l'hébergement et de l'aide au logement et, par conséquent, la question de l'**articulation** entre la SNPLP et le Plan « Logement d'Abord » – lui-même coordonné par une délégation interministérielle [la DIHAL] – semble tout à la fois offrir des possibilités de synergie et de valorisation réciproque (le Plan « Logement d'Abord » est parfois considéré comme le « volet », « pilier » ou « axe » logement de la SNPLP) et occasionne des flous dans la gouvernance des dispositifs ainsi que de la confusion et une perception de complexité et de redondance dans leur mise en œuvre / évaluation sur le terrain. Les CLP peuvent aussi rencontrer des difficultés dans l'animation (de comités, groupes de travail) ou l'articulation de leurs efforts avec ceux des ex-DRJSCS et des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) / DRHIL.

« L'articulation de la SNPLP avec le "Logement d'Abord" est complexe mais intéressante. Avec la réduction de postes, on déplore qu'on nous demande de mettre en place des choses déjà réalisées par d'autres. Il faut trouver de zones de fongibilité et de communication entre la SNPLP et ces politiques mais ce n'est pas simple sur le terrain » (État local).

« Je ne sais pas si c'est pertinent d'avoir inclus l'hébergement / logement dans la SNPLP au vu de l'existence du Plan "Logement d'Abord", car cela complique les travaux du GT analogue. La SNPLP ne donne pas d'objectifs en la matière, mais reprend dans ses bilans intermédiaires ceux donnés par ce Plan ou par la Ministre, alors qu'ils n'ont pas été financés dans son cadre » (association).

« Je tiens compte du Plan "Logement d'Abord" dans ma stratégie territorialisée, mais ne participe pas au comité régional de l'habitat et de l'hébergement, faute de temps » (Commissaire).

« J'attends les résultats de l'AMI "Logement d'Abord". Le pilotage est à clarifier entre DREHAL, DRJSCS et CLP car il est illisible pour les partenaires et perturbe l'action globale (Commissaire).

Le flou entourant l'articulation entre la SNPLP et la politique de l'habitat a pu être source de **tensions** politiques interministérielles au moment de répartir les crédits alloués aux problématiques de logement et d'hébergement sous l'égide de la DIPLP et / ou du ministère du Logement. Des consensus et des synergies ont été trouvés. Par exemple, la SNPLP « a permis de multiplier par 5 (de 2 millions à 10 millions par an) le budget du dispositif de résorption des bidonvilles » (État central). Un Commissaire nous indique que, pendant la crise sanitaire, les crédits de la SNPLP ont pu soutenir des mesures relevant plutôt du Plan « Logement d'Abord ». Néanmoins, la mobilisation et la répartition des ressources peut avoir des répercussions sur la cohérence de certains dispositifs de prise en charge globale et concertée sur le territoire (du repérage des publics à l'accompagnement vers l'hébergement puis vers le logement social), du fait d'un financement partiel ou morcelé.

« Le ministre du Logement souhaitait utiliser les 250M€ supplémentaires pour les politiques d'hébergement et d'accompagnement pour favoriser la politique de l'habitat. Or, Olivier Noblecourt souhaitait les réintégrer dans l'animation du GT afférent, pour financer les priorités définies régionalement et surtout pas des AAP. Suite à un consensus, une partie de cet argent a été intégrée dans la politique de l'habitat (création d'un accueil de jour, aides envers certaines associations, mise en place d'actions sur les squats et les bidonvilles, etc.) » (acteur national).

« 100 000 € sur une maraude, ce n'est pas énorme et ça ne prend pas en compte ses effets. [...] Or, cette question est très complexe à Toulouse, où l'on n'a pas assez de place pour toutes les familles à la rue. [...]. Vous ne montez pas une équipe pour aller dire bonjour à ces familles et ne rien mettre en place » (Département) » (Département).

En dépit de ces difficultés, une diversité de témoignages fait état d'effets concrets de la SNPLP sur la **coordination** d'acteurs intervenant dans le champ de l'hébergement d'urgence ou l'aide au logement. À la faveur de la Stratégie et / ou du Plan « Logement d'Abord », les services de l'État (Préfectures, ex-DRJSCS, ARS), des associations et collectivités territoriales (villes, EPCI, métropoles) ont semblé trouver des espaces de collaboration et des moyens (ex. par AAP ou AMI) leur permettant de monter des expérimentations ou de renforcer certaines démarches par exemple pour ouvrir des LHSS ou des LAM, renforcer des CHRS, proposer des démarches concertées « d'aller-vers » les publics marginalisés (hébergement, prise en charge psychiatrique, aide à la réinsertion), ou pour favoriser les sorties de l'hébergement d'urgence vers le logement social. Il apparaît que cette concertation peut toutefois être exigeante, notamment compte-tenu du partage de compétences entre l'État et les collectivités en la matière, ou pour passer du stade expérimental à un déploiement plus large.

« Le plan "Logement d'Abord" est traité comme le volet logement de la Stratégie. Je l'intègre au reporting. En 2020, 2000 sorties d'hébergement d'urgence vers le logement social ont été obtenues, c'est la réussite d'un collectif de travail » (Commissaire).

« J'observe des formes de réticence au niveau de certains services de l'État, car les politiques publiques du logement global font partie de ses compétences mais pas que. Il faut prendre en

compte l'ensemble de la chaîne du logement et mettre en place des partenariats entre l'État, les collectivités locales, l'ARS, etc. » (association).

Face à ces exigences, l'importance **des CLP** a été soulignée à plusieurs reprises, que ce soit pour faciliter la concertation entre acteurs à l'échelle régionale, pour rechercher ou mettre à la disposition des acteurs les mieux placés des crédits ciblés pour agir sur des situations concrètes, ou pour agir en soutien des GT régionaux sur ces questions.

« Le Commissaire s'est tenu informé de l'avancée des travaux des GT, du suivi des feuilles de route, a dégagé des priorités (accès au logement des jeunes, accompagnement des personnes en situation d'errance) selon le contexte (de pandémie notamment), porté les actions au niveau national et cherché des crédits » (organisme de protection sociale et d'emploi).

Il ressort également que les **Métropoles** enquêtées ont pu singulièrement contribuer sur ces questions d'hébergement et d'aide au logement, compte-tenu de leurs compétences en la matière (pouvant inclure le FSL), leur permettant d'être déjà actives sur le sujet (accès aux droits, production de logements abordables, accompagnement des ménages les plus précaires) et pouvant être renforcées dans le cadre de la contractualisation proposée par la SNPLP.

« Faire de l'hébergement diffus dans la ville a constitué une innovation en rapport avec la SNPLP. Elle s'est appuyée sur les diagnostics sociaux menés en partenariat avec les associations et sur une collaboration assez forte entre État et Ville / Métropole » (Métropole).

« La contractualisation amène la Métropole à réfléchir à un programme annuel permettant d'avoir un effet levier sur des actions déjà mises en œuvre plutôt que d'avoir un programme dédié et conçu avec un diagnostic très fin sur la pauvreté et le "Logement d'Abord" » (Métropole).

Pour autant, certains des répondants à notre enquête considèrent que l'hébergement et l'aide au logement sont insuffisamment pris en compte dans la SNPLP. Même si l'apparition de situations de vulnérabilités nouvelles ou exacerbées semble avoir retenu l'attention en temps de crise (ex. précarité étudiante, pertes d'emploi non déclarées), ils en appellent à de **nouvelles actions**.

« Les questions de l'hébergement d'urgence, de précarité énergétique, de dettes de logement, pourtant prédominantes aujourd'hui, ne sont pas complètement traitées dans la SNPLP. Néanmoins, la COVID a permis d'ouvrir les yeux aux élus sur le mal-logement, avec la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU), la construction de petits logements peu chers, la fluidification des parcours, les CHRS, l'hébergement d'urgence » (association).

Opération petit-déjeuner dans les écoles des zones prioritaires

En matière d'éducation, la contribution de la SNPLP a dû passer par une collaboration de divers acteurs avec l'Éducation Nationale. De ce point de vue, des retours mettent en lumière un effort spécifique de plaidoyer de la DIPLP puis de travail en commun avec le Ministère autour de la mesure « **petit-déjeuner** ». Celle-ci vise l'organisation de petits déjeuners dans les écoles de

territoires prioritaires, notamment afin de favoriser la concentration des élèves, réduire les inégalités d'apprentissage et prévenir le décrochage.

« L'application de cette mesure a nécessité un très gros travail de conviction du Ministre et de son cabinet, de la DGESCO [...], des Recteurs et des Directeurs académiques des services de l'Éducation nationale (DASEN). Les temps d'échanges entre ces acteurs ont été nombreux car un tel dispositif ne pouvait être que porté par et pour l'Éducation nationale et non par la DIPLP. Cette mesure a nécessité un gros travail de préparation et de mise en œuvre. Dès le lendemain de l'annonce de la SNPLP, l'équipe d'Olivier Noblecourt devait produire un rapport sur sa déclinaison et sa mise en œuvre » (État central).

À l'échelle territoriale, plusieurs témoignages confirment le degré de priorité politique et la mobilisation autour de cette action qui apparaît, à certains égards, emblématique de ce qui peut être réalisé dans le cadre de la SNPLP **en dehors des contractualisations**.

« J'ai organisé une grande réunion avec la Secrétaire Générale du Département et les maires pour déployer les dispositifs "Petits déjeuners gratuits" et "Cantine à 1 €" » (Commissaire).

« La CAF et ses partenaires ont mis l'accent sur le dispositif "Petits déjeuners gratuits" et sur la possibilité de développer les "repas à 1 €", ce qui a nécessité une belle dynamique avec la Préfecture et l'Éducation nationale » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Certaines mesures, comme les petits déjeuners, sont surinvesties pour des raisons politiques (période pré-électorale) et dans le cadre de l'évaluation de la SNPLP, alors que ce ne sont pas les plus pertinentes pour lutter contre la pauvreté » (État local).

Dans l'application de cette mesure, néanmoins, des difficultés sont rapportées par plusieurs de nos enquêtés, pointant des crédits insuffisants ainsi qu'une mise en œuvre conditionnée au bon vouloir des collectivités. Sur ce deuxième point, des **réticences** politiques, le défi logistique, et l'exigence de pilotage ont pu freiner le déploiement, le suivi (renseignement des indicateurs) et la visibilité de du dispositif « petit-déjeuner » sur le territoire.

« La mise en œuvre de cette action mobilise l'EN, les professeurs, les ATSEM, les communes. Si elles ne sont pas d'accord pour acheter les denrées, si le personnel ne se mobilise pas, la mesure n'existe pas même si les budgets sont là ; d'où l'importance du pilotage. La PDEC et l'inspecteur d'académie vont revoir les acteurs pour les convaincre, mais cela prend du temps » (État local).

« J'ai fait une note au Recteur au sujet de cette mesure. Sur la région, on atteint que 20 % de notre objectif. Il y a une réticence de certaines collectivités locales, dont on a une population très fragilisée, très pauvre, un blocus : ils ne veulent pas entendre parler de cette opération même si tout est pris en charge par la Stratégie. Il y a de la défiance [...]. Dans un pays, une élue refuse parce que pour elle c'est de "l'assistanat qui n'est pas nécessaire" » (État local).

Enfin, outre cette mesure visant les « petits-déjeuners » (et l'obligation de formation des 16-18 ans, voir infra), quelques retours suggèrent que l'investissement et les effets de la SNPLP sur **d'autres dispositifs** dans le champ éducatif ont été moins perceptibles, bien que la Stratégie ait pu

communiquer sur certaines actions emblématiques portées par l'Éducation Nationale (ex. dédoublement des classes de CP en Réseaux d'éducation prioritaire renforcée (REP+), scolarisation obligatoire après 3 ans) ou apporter un « plus » localement sur une diversité actions (ex. contexte des cités éducatives), pouvant toutefois être jugé insuffisant.

« La SNPLP a permis de davantage prendre en considération les actions menées [par le Rectorat] depuis plusieurs années sur les axes de la pauvreté et le repérage des élèves en difficulté, mais je regrette un manque de soutien structurel : nous avons le projet de création de quelques places d'internat dans un lycée pour des collégiens en difficulté en REP+, afin qu'ils puissent bénéficier de meilleures conditions de travail en semaine [...] mais, même avec la SNPLP, j'étais un peu peinée parce qu'on ne m'a pas trouvé de solutions... Le coût financier entre en considération et le CD ne veut pas, pour l'instant, émettre le moindre budget pour cette opération alors que l'on sait très bien que cela aurait une plus-value énorme » (État local).

Pas de véritable repérage de l'apport de la SNPLP au titre de l'ambition transformatrice

Revenu universel d'activité (RUA)

Les blocages rencontrés dans l'élaboration et la mise en œuvre du RUA sont regrettés par certains interlocuteurs compte-tenu de « l'ambition transformatrice » de la Stratégie à laquelle il pouvait contribuer. Sont évoqués à ce sujet des tensions interministérielles mais surtout un enjeu budgétaire auquel la crise est venue s'ajouter.

« Il y a eu beaucoup de travail de conviction auprès de chacun des ministres concernés, malgré certaines tensions. Mais au final, ça n'a pas été le point de blocage décisif, qui était plutôt budgétaire : ce n'est même pas un sujet politique dans le sens où les Ministres étaient assez convaincus sur ce volet-là, c'est un pur sujet budgétaire, de trajectoires des finances publiques de la France » (État central).

« L'ambition transformatrice de la Stratégie a été amoindrie par la crise, avec notamment un renoncement au moins temporaire au RUA » (Commissaire).

Lutte contre le décrochage et obligation de formation des 16-18 ans

En matière de lutte contre le décrochage scolaire et concernant l'obligation de formation des 16-18 ans, quelques témoignages soulignent en premier lieu le **défi de pilotage** interministériel qui s'est présenté dans le contexte de la SNPLP. En effet, est ici évoqué un « champ hybride » dans lequel le leadership fait débat et où la SNPLP aurait donc pu avoir une valeur ajoutée. Celle-ci semble toutefois se concrétiser difficilement ou tardivement selon plusieurs enquêtés, compte-tenu de la grande diversité d'acteurs potentiellement concernés.

« S'agissant de l'obligation de formation des jeunes, le plus difficile a été de convaincre Jean-Michel Blanquer, Muriel Pénicaud et les missions locales. Cette mesure était aux frontières de

deux ministères : soit chacun veut s'en occuper et considère que l'autre n'a pas à le faire, soit personne n'en veut et considère que c'est le lot de l'autre » (État central).

« Il fallait réussir à garder au niveau national ce travail permanent entre la DGESCO et la DGEFP et, alors, ça pourrait fonctionner seul en théorie, sans délégation interministérielle, mais en pratique ça ne marche pas : le rôle de la DIPLP et des CLP est hyper important » (État central).

« L'obligation de formation des jeunes est une mesure qui est très belle mais très dure [à mettre en place] parce que vous avez un paysage de travail éclaté, un paysage EN assez éclaté aussi avec des acteurs qui ne se connaissent pas tant que ça et se parlent assez peu » (État central) ;

« L'obligation de formation des 16-18 ans est très importante mais on ne voit pas l'apport de la DIPLP : cela relève de l'EN et de la préfecture de région » (État local).

Au niveau territorial, au-delà du délai de lancement officiel (décret, instruction), des retours d'expérience indiquent aussi que la difficulté de **gouvernance** et de mise en œuvre de l'obligation de formation des 16-18 ans a pu relever d'un manque de clarification et de stabilisation du concept, entre « obligation de » ou « accompagnement à » la formation. Sont aussi évoqués les liens potentiels de cette mesure avec d'autres dispositifs tels que le Service public régional de l'orientation (SPRO) (compétence du conseil régional, qui ne semble pas nécessairement toujours associé), la Garantie jeunes ou les contrats aidés (sur lesquels les Missions locales sont très impliquées). Ces liens seraient donc des opportunités mais poseraient aussi des enjeux, notamment en termes de coordination et de développement d'un système d'information partagé entre l'Éducation nationale et ses partenaires.

« Sur l'obligation de formation des 16-18 ans, ça patine, peut-être parce que le concept n'est pas défini comme il avait été envisagé dans un 1er temps, puisqu'on parle d'obligation de formation, mais c'est plutôt une obligation d'accompagnement des jeunes de 16 à 18 ans donc l'ambition a été revue bien à la baisse. [...] Au final, on aboutit à un texte qui est un peu bancal dans la gouvernance et la mise en œuvre » (État local).

« Le dispositif a plusieurs limites : 1) Un système d'information qui ne fonctionne pas entre l'EN, ses partenaires et les autres parties prenantes ; 2) L'EN qui prend toute la place en tenant moins compte de l'interministérialité et en demandant au réseau des missions locales de s'inscrire dans une posture d'exécutant ; 3) Des missions locales qui ne disposent pas de toutes les informations ; 4) La scolarisation est obligatoire jusqu'à 16 ans ; vient ensuite l'obligation de formation. Or, l'obligation de formation est traitée dans la lutte contre le décrochage scolaire. L'EN fait l'amalgame entre décrochage scolaire et obligation de formation ; 6) Ce sont les CR qui disposent de la compétence sur la lutte contre le décrochage scolaire or ils ont assez peu été associés pour des raisons politiques » (association).

L'examen des perceptions de nos enquêtés sur les dispositifs élaborés et mis en œuvre dans le cadre de la SNPLP met en contraste l'**ambition transformatrice** initialement affichée dans la Stratégie, les avancées notables qu'ils constatent sur certains dispositifs, le bilan plus mitigé qu'ils dressent sur quelques-uns, et les grandes difficultés qu'ils évoquent sur d'autres.

Les retours les plus favorables portent sur des dispositifs dont on peut considérer, en résonance aux propos des enquêtés, qu'ils n'ont pas profondément transformé les pratiques professionnelles, mais plutôt capitalisés sur des incrémentations en cours et des **rapprochements** entre **acteurs traditionnels** du champ de l'action sociale. En tant qu'instrument, le recours à la contractualisation autour de mesures socles (ex. accompagnement global, prévention des sorties sèches de l'ASE, premier accueil social inconditionnel de proximité) et d'initiatives départementales reflète un encadrement proportionné des actions déployées par les collectivités mêlant prescription, incitation, délégation et suivi par l'État.

Parmi les dispositifs ayant fait l'objet de retours plutôt mitigés, l'examen des perceptions de nos interlocuteurs reflète des insatisfactions sur le fond, notamment quant au **déficit d'envergure** des mesures finalement mises en œuvre (ex. SPIE), au manque de ressources mobilisées (ex. places de crèches, hébergement), au défi logistique (ex. petit-déjeuner à l'école) mais aussi, sur la forme, quant au **défait de coordination ou d'engagement** de certaines parties-prenantes à la périphérie du champ de l'action sociale (ex. faible adhésion des communes à l'opération petit-déjeuner dans les écoles, flou sur l'arrimage avec le plan « Logement d'Abord »). Notons qu'il s'agit de dispositifs hors contractualisation reposant sur le volontarisme de certains acteurs.

Enfin, les dispositifs pour lesquelles le plus de **déceptions** ou de critiques sont exprimées – le RUA et l'obligation de formations des 16-18 ans – sont aussi ceux qui apparaissent comme particulièrement **novateurs, transformateurs, intersectoriels**, et par là-même sujet à d'importants **obstacles** d'ordre politique (ex. fusion des allocations), juridique (ex. recours à des lois, décrets, instructions), budgétaire (ex. coût du RUA), organisationnel (ex. gouvernance interministérielle et intersectorielle) ou technique (ex. développement de systèmes d'information partagés).

En somme, l'examen de notre corpus d'entretiens semble indiquer que plus les dispositifs d'action publique reposent sur des degrés d'innovation et d'intersectorialité importants, plus les acteurs enquêtés tendent à relativiser la valeur ajoutée de la SNPLP dans leur implémentation. Ce constat suggère un phénomène bien documenté de « **dépendance au sentier** » selon lequel il apparaît souvent plus aisé d'inscrire des décisions, processus et pratiques dans la lignée de ce qui a été fait jusqu'à présent plutôt qu'en rupture avec le passé. S'il est utile d'appréhender les perceptions de nos enquêtés à la lumière de ce phénomène, il convient également de souligner les **innovations inspirantes** qu'ils rapportent (ex. combinaison du PASIP et des MFS, SPIE à l'échelle régionale, synergies territorialisées avec le plan « Logement d'Abord ») et qui sont susceptibles d'essaimer dans le futur.

▪ Les démarches d'évaluation de la SNPLP

Dès sa conception et dans la lignée des démarches précédentes, notamment dans celle du Plan pauvreté lancé en 2013, la SNPLP prévoit les conditions de son **évaluation** (DIPLP, 2018, p. 54). Sa réalisation est confiée à France Stratégie, qui crée un comité dédié en septembre 2019 (France Stratégie, 2020, p. 2). Par la suite, différents rapports sont publiés : un premier à orientation méthodologique, en mars 2020 ; un rapport d'évaluation en mars 2021, un troisième portant précisément sur « La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus », en octobre 2020.

Dès la première note d'étape, le comité affiche sa **volonté d'aller au-delà d'une évaluation de la conformité** des réalisations engagées aux objectifs opérationnels annoncés dans la SNPLP. La mobilisation des critères d'efficacité, d'efficience et de cohérence, interne et externe, est en effet explicitement formulée.

En outre, les annexes 12 et 13 de la note, portant sur les effets attendus des mesures sur les modes d'accueil de la petite enfance, illustrent la réflexion du comité sur la cohérence interne de la Stratégie, matérialisée par la construction d'une chaîne de causalité autour de ces mesures (France Stratégie, 2020, p. 228). De plus, elles témoignent de sa volonté de se rapprocher d'une évaluation de l'efficacité, voire de l'utilité de ces mesures. Enfin, dès cette note d'étape apparaît un premier questionnaire au titre de la pertinence de la SNPLP. En effet, le comité ajoute aux deux objectifs explicites de cette dernière¹¹⁶ un troisième but : ne laisser personne en situation de grande pauvreté (Ibid, p.9).

Par ces objectifs élargis, le comité d'évaluation de la SNPLP ambitionne de se **distinguer** de l'évaluation du précédent Plan, dont on a vu qu'elle demeurerait fortement structurée autour du critère de conformité et, en second lieu, d'une première approche en termes d'efficacité se limitant à la thématique de la gouvernance.

« Le comité a considéré qu'il devait à la fois procéder à une évaluation de chaque mesure pour connaître leurs effets sur les objectifs établis et à une évaluation globale de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence interne et externe de la Stratégie » (France Stratégie, 2020, p. 8). Le pari de la SNPLP autour des mesures relatives à la petite enfance « repose sur une chaîne de causalité [...] pour lequel un certain nombre de questions évaluatives doivent être posées. Tous les registres de l'évaluation – pertinence, cohérence, utilité... - doivent être mobilisés » (Ibid, p. 231). « Pour le comité, il est donc essentiel d'évaluer l'impact de la Stratégie au regard de son effet sur les plus pauvres » (Ibid, p. 9).

¹¹⁶ Éviter la reproduction sociale de la pauvreté et permettre aux gens de sortir de la pauvreté (France Stratégie, 2020, p.9).

Par la suite, le rapport d'évaluation de mars 2021 renouvelle et tente de concrétiser ces ambitions. Il poursuit la démarche engagée dans la première note d'étape autour des mesures relatives à la petite enfance, en s'intéressant cette fois-ci aux effets attendus à long terme des mesures de la Stratégie en matière de santé et d'accompagnement. Par ce travail, le comité réitère sa volonté et son effort pour, sinon évaluer, du moins estimer l'**efficacité**, voire l'**utilité**, de ces mesures. Plusieurs énoncés évaluatifs présents dans les titres et sous-titres du rapport, et souvent relatifs à la gouvernance, témoignent également de jugements en valeur de la SNPLP au titre de ces deux critères, voire de ceux de cohérence et de pertinence.

Les énoncés suivants renvoient à l'efficacité de la SNPLP, en termes de gouvernance : « Le pilotage de la Stratégie : un déploiement satisfaisant mais un portage et des moyens limités au regard des ambitions nationales » (France Stratégie, 2021, p. 87) ; « Une appropriation de la Stratégie par les acteurs qui reste inférieure aux ambitions » (Ibid, p. 91). Le premier implique aussi une réflexion au titre de la cohérence instrumentale de la SNPLP.

L'énoncé suivant renvoie à l'utilité de la SNPLP, voire questionne sa pertinence : « La diminution de la pauvreté monétaire entre 2018 et 2019 est peu reliée aux mesures de la Stratégie » (Ibid, p. 73).

Cependant, malgré ces énoncés illustrant les efforts du comité pour aller au-delà d'une évaluation en **conformité**, une grande partie des travaux présentés dans ce rapport, et plus particulièrement dans l'une de ses annexes consacrée aux 35 mesures de la SNPLP, révèle un travail très conséquent de suivi de la mise en œuvre de ces mesures essentiellement centré autour de ce critère. Pour un certain nombre d'entre elles, le comité renouvelle toutefois sa volonté d'engager une évaluation au titre du critère d'**efficacité**, c'est-à-dire de mettre en perspective résultats observés et objectifs généraux annoncés préalablement. Sur certains points, la démarche est déjà entamée ou planifiée. Néanmoins, elle se heurte pour d'autres mesures à un manque d'indicateurs disponibles, ce qui amène le comité à douter de la possibilité d'évaluer ces dernières par ce prisme à l'avenir. Pour une poignée de mesures, l'évaluation en conformité n'a d'ailleurs pas été possible pour la même raison.

Exemple d'énoncé évaluatif renvoyant au critère de conformité : « La mesure [1.1] vise à créer 30 000 places en EAJE, notamment dans les QPV d'ici 2022. En 2018 et 2019, 5 240 places d'EAJE nettes ont été créées, ce qui représente 17,5 % de l'objectif final de la mesure » (France Stratégie, 2021, p. 13).

« Des travaux en cours à la CNAF et à la DREES [Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques] sur le non-recours permettront d'apporter un éclairage sur l'efficacité de [la] mesure [5.3] » (Ibid, p. 165).

Pour la mesure 2.3 concernant la création de centres de santé communautaire dans les QPV, si une évaluation en conformité est possible, le comité observe que « le suivi du taux de recours aux soins parmi les ménages pauvres dans les QPV bénéficiant ou non d'un centre de santé n'est pas disponible » (Ibid, p. 65), ce qui met à mal la possibilité d'évaluer l'efficacité de cette mesure.

Il semblerait ainsi que le comité s'efforce mais peine, dans son premier rapport d'évaluation, à atteindre toutes les ambitions fixées dans la note d'étape de mars 2020. Sa mission est toutefois loin d'être terminée au moment de ce dernier, qui traduit la **montée en charge progressive** des travaux. De plus, ces difficultés renvoient à des **problèmes d'outillage et de temps**, puisque le comité ne dispose pas de l'ensemble des indicateurs qu'il souhaiterait.

« Il est encore trop tôt pour évaluer les effets des mesures : toutes les mesures ne sont pas encore pleinement montées en charge et il existe un délai pour qu'elles produisent des effets ainsi que pour pouvoir disposer des données. Il faut aussi [...] que les indicateurs d'évaluation soient disponibles, ce qui n'est pas le cas pour plusieurs mesures » (France Stratégie, 2021, p. 70).

« Il est encore trop tôt pour être en capacité de mesurer les effets de la Stratégie, qui pour la plupart ne pourront être évalués avant 2022, ce qui suppose que l'évaluation se poursuive au-delà de l'horizon de déploiement de la Stratégie » (Ibid, p. 70).

Par ailleurs, ces difficultés n'ont pas empêché le comité de formuler des **recommandations**, dès la première note d'étape de mars 2020, ainsi que dans les deux autres documents publiés. D'un point de vue thématique, elles renvoient en premier lieu à la gouvernance puis, secondairement, aux sujets de l'enfance / jeunesse, de l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours, et de la grande pauvreté et des publics « invisibles ». Par ailleurs, selon un décompte effectué par nos soins, il semblerait que la majorité des recommandations issues de la première note soient d'ordre instrumental ; la majorité de celles de la note sur la lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus d'ordre stratégique ; et la majorité de celles du rapport de mars 2021 d'ordre politique.

Chapitre 3.

Jeux d'acteurs et confiance inter-organisationnelle

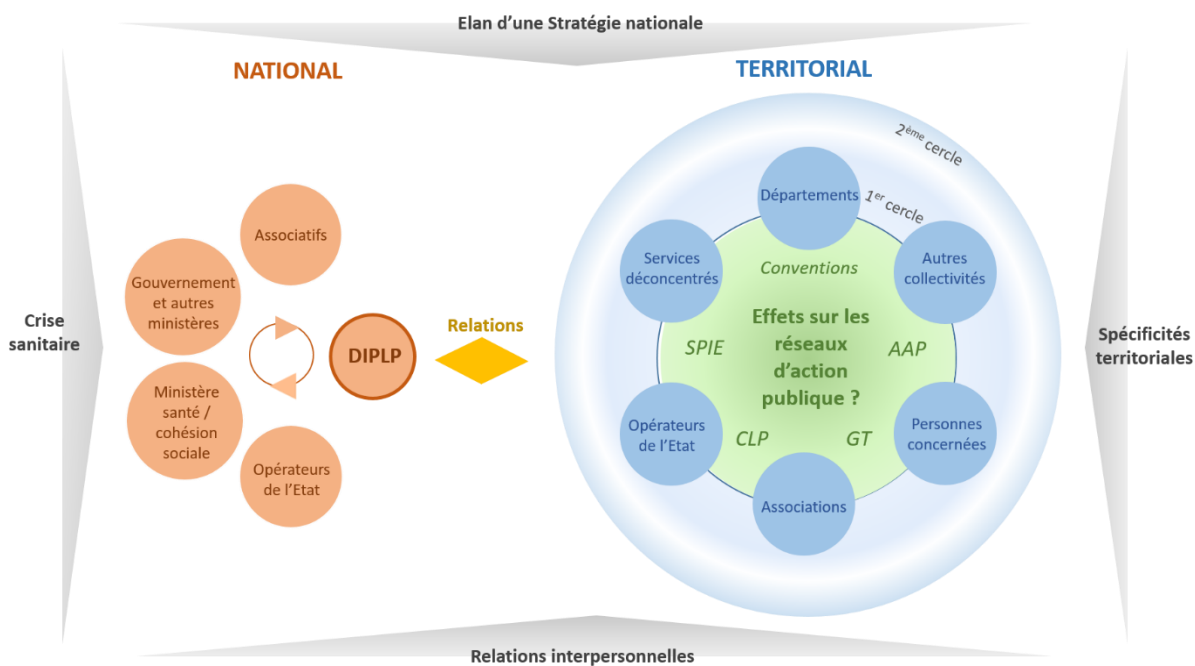
L'analyse des politiques publiques permet d'ouvrir la boîte noire de l'appareil politico-administratif. Ainsi, la sociologie des organisations autour de Michel Crozier révèle la multiplicité des **rationalités concurrentes** au sein de l'État (Poupeau 2017). Via une approche territorialisée de l'action publique, la sociologie des organisations met au jour un système politico-administratif local qui négocie les normes centrales dans un jeu d'**échanges croisés** entre représentants de l'État (Préfets) et les élus (notables).

Dans un registre similaire Roderick Rhodes (1990) entreprend une déconstruction du système d'action publique au Royaume Uni. Contre une vision centrée sur les seules grandes institutions nationales il met en évidence le rôle des autorités locales et des réseaux d'acteurs publics et privés qui participent eux aussi à la fabrique de l'action publique. Rhodes insiste sur la nécessité de ne pas raisonner à partir des seules autorités publiques mais d'élargir le champ de l'analyse à l'ensemble des acteurs sociaux.

Cette approche par les réseaux refroidit la vision linéaire sinon balistique de l'action publique au profit d'une **vision bricolée, fragmentée et multi scalaire** (Le Galès et Thatcher 1995). L'analyse des réseaux d'action publique de la SNPLP révèle la complexité des mécanismes de régulation intersectoriels, inter-organisationnels et multiniveaux qui sont à l'œuvre. Si des indices d'une confiance inter-organisationnelle accrue sont perceptibles, leur durabilité et leur ampleur posent question au regard de la dépendance au sentier institutionnel des secteurs et sous-secteurs de l'action sociale.

L'examen de notre corpus quant aux possibles effets de la SNPLP en matière de réseaux d'action publique nous amène à formuler **5 grands constats** dont la présentation peut s'appuyer sur la figure ci-après.

Le matériel recueilli met en lumière, au niveau national, le **rôle-clé de la DIPLP** pour créer de la transversalité et du lien entre les parties-prenantes de la lutte contre la pauvreté. Les témoignages d'enquêtés évoquent les défis associés à cette mission. D'une part, bien qu'elle ait été avantageusement positionnée au sein du ministère de la Solidarité et de la Santé et soit parvenue à établir une relation fructueuse avec la DGCS, cette entité à l'ossature légère et flexible a été confrontée à des arbitrages interministériels intenses ne lui permettant pas toujours de déployer certaines des mesures qu'elle portait. D'autre part, il lui a fallu fédérer les acteurs de la lutte contre la pauvreté malgré des réticences conjoncturelles, du secteur associatif notamment. En cela, le rôle et les qualités des Délégués interministériels ont été soulignés.



Légende

- La DIPLP, une cellule nationale influente dans le paysage complexe de la lutte contre la pauvreté
- ◆ Du national au local, la SNPLP prise dans l'entrejeu de la décentralisation de l'action publique
- Dans les territoires, des collaborations bi- ou trilatérales entre acteurs de l'action sociale renforcées ou initiées
- Les effets de la SNPLP sur les réseaux locaux d'action publique questionnés sur le long terme
- ▶ Des modérateurs de confiance inter-organisationnelle à grande et petite échelles

Signes: AAP: Appels à projets; CLP: Commissaires à la lutte contre la pauvreté; DIPLP: Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté; GT: Groupes de travail régionaux; SNPLP: Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté; SPIE: Service public de l'insertion et de l'emploi.

92. Modélisation de la gouvernance de la SNPLP et effets potentiels sur les réseaux d'action publique de la lutte contre la pauvreté

La territorialisation de la SNPLP supposait de pouvoir compter sur l'adhésion des acteurs-clés du champ de l'action sociale dans les territoires. De fait, dans les propos que nous avons recueillis, certains indiquent que ce « relai » du national au local ne s'imposait pas nécessairement ou à n'importe quelles conditions pour les collectivités, notamment les **Départements**. À l'examen du matériel recueilli, ces derniers s'imposent comme un **maillon essentiel** de la diffusion de la Stratégie s'inscrivant dans le débat plus large et récurrent portant sur la décentralisation de

l'action publique avec lequel les promoteurs de la SNPLP ont dû composer, avec plus ou moins de réussite.

Dans les territoires, l'analyse de notre corpus met en lumière des **collaborations bi-ou trilatérales** entres acteurs de l'action sociale renforcées ou initiées dans le cadre de la SNPLP. Celles-ci peuvent mettre en scène les Départements et les services de l'État déconcentrés (notamment DRJSCS et DIRECCTE) dans le cadre des processus de contractualisation plus ou moins dynamiques ou tendus selon les territoires. Sont également rapportées des coopérations entre les Départements et Pôle Emploi pouvant être motrices pour la Stratégie ainsi que des rapprochements circonstanciés entre Régions, Départements et Métropoles. Dans cet entrejeu institutionnel, la place accordée aux associations, aux personnes concernées et à d'autres acteurs à la périphérie du champ de l'action sociale apparaît plus marginale.

Au-delà, les effets de la SNPLP sur les réseaux locaux d'action publique sont hypothétiquement avancés mais **questionnés sur le long terme**. Divers instruments, processus ou acteurs sont évoqués comme pouvant y contribuer. La contractualisation pourrait être créatrice de liens forts mais parfois trop exclusifs. Les appels à projets semblent parfois en mesure d'inciter aux partenariats mais aussi d'instaurer un climat concurrentiel. Les groupes de travail régionaux s'imposent comme des espaces d'interconnaissance utiles mais dont la dynamique, complexe, demande à être soutenue dans le temps. La figure du Commissaire à la lutte contre la pauvreté est reconnue comme un dynamiseur, animateur, intermédiaire souvent utile, parfois déstabilisant. En somme, en dehors de quelques configurations territoriales inspirantes ou exemplaires, il semble encore tôt pour parler d'effets généralisés de la SNPLP sur les réseaux d'action publique dans la lutte contre la pauvreté.

Finalement, indépendamment des enjeux de gouvernance spécifiques à la SNPLP au niveau national et local, d'autres facteurs semblent avoir pu jouer sur le **niveau de confiance inter-organisationnelle ressenti** par nos enquêtés et, par là-même, sur les réseaux d'action publique.

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous relevons quatre facteurs influençant le niveau de confiance

- *L'élan favorable (mais à maintenir) découlant du lancement de la Stratégie ;*
- *L'influence des réformes (fusion des régions, création des DREETS)*
- *Les spécificités territoriales (socio-démographie, réseaux) ;*
- *Le contexte de crise sanitaire (avec ses opportunités et ses contraintes).*

▪ Le positionnement de la DIPLP et l'entrejeu de la décentralisation

À l'échelon national, parler des effets de la SNPLP sur les réseaux d'action publique pose la question du positionnement, de la marge de manœuvre et des initiatives de la DIPLP à l'égard des parties-prenantes (potentielles ou reconnues) en matière de lutte contre la pauvreté.

Le premier constat que l'on peut faire au regard des témoignages recueillis est le caractère original du positionnement initial de la DIPLP au ministère de la Solidarité et de la Santé. Tout d'abord, les Délégués interministériels sont nommés par le Président de la République. La DIPLP est en lien direct avec les administrations compétentes et parvient à instaurer une **relation constructive** et dialectique avec la **DGCS** qui permet de préparer les arbitrages interministériels.

« L'intérêt de la DIPLP était d'être rattaché à un Ministère pour être en prise avec les réalités et les besoins, de pouvoir travailler avec l'administration mais sans surcoût politique » (État central).

« Les échanges sur la conception de la Stratégie avaient plus lieu avec la DIPLP mais la DGCS contribuait, expertisait, contre-expertisait, était parfois en désaccord. Il faut se challenger en interne avant d'aller porter les propositions au niveau interministériel. Ce travail a débouché sur la structuration d'un vrai cadre routinisé de travail avec la DGCS » (État central).

Cela étant, la DIPLP a rapidement été confrontée à la difficulté de s'imposer dans le paysage ministériel, à la fois dans le portage politique des dossiers relevant potentiellement d'autres Ministères et dans des négociations de fond sur les dispositifs à mettre en œuvre et les crédits qui y seraient associés. Ainsi, les propos recueillis suggèrent notamment des désaccords avec la DGEFP, des consultations régulières avec la DIHAL mais de fortes tensions avec le Ministre du logement au moment de certains arbitrages budgétaires, ou encore des oppositions initialement très fortes, notamment des Ministres du travail et des finances relatives à l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans. Par conséquent, il apparaît que la DIPLP a dû livrer un important **travail de plaidoyer et de conviction** pour imposer ses propositions.

« La DGCS, la DGEFP et la DIHAL sont des interlocuteurs majeurs pour la SNPLP. Avec la DGEFP, je ne parlerai pas de relation de concurrence, plutôt des désaccords structurants de fond sur la conduite des politiques publiques, sur les dispositifs à mettre en œuvre et des désaccords en termes d'approche, et donc le besoin d'arbitrages, soit en interne au ministère, soit ensuite en interministériel » (État central).

« Entre les directions ministérielles et la DIPLP, nous n'avons pas les mêmes cultures ni les mêmes représentations : il faut que les cabinets ministériels donnent la direction pour que la confiance puisse progressivement s'installer » (acteur national).

Au-delà de la sphère gouvernementale, l'essence même de la DIPLP était de **féderer une « communauté d'acteurs »** de la lutte contre la pauvreté. Selon une enquêtée, sa configuration (ancrage institutionnel, marge de manœuvre politique, équipe resserrée) a permis à la DIPLP

d'agir rapidement en ce sens et leurs Délégués s'y sont particulièrement attachés avec les moyens à disposition.

« Fédérer la communauté des acteurs associatifs, politiques, administratifs des politiques de la lutte contre la pauvreté, c'était, je pense, la vraie plus-value de la Délégation pauvreté en tant qu'objet administrativo-politique, [...] [ce que] ne pouvait pas faire une direction d'administration centrale classique qui ne travaille pas dans ce mode de fonctionnement » (État central).

Dans les faits, ce travail est assez variable avec les **opérateurs publics** au niveau national. Si Pôle Emploi semble avoir adhéré à la dynamique proposée par la SNPLP pour améliorer l'accompagnement des BRSA à la lumière d'expérimentations locales prometteuses, les transformations substantielles dans le champ de la petite enfance afin de réduire les inégalités sociales d'accès aux crèches n'ont pas toujours eu des arbitrages favorables.

« Pôle Emploi a vraiment adhéré [...]. Au niveau national, [les établissements de Pôle Emploi] se sont franchement engagés et avec [le Directeur général] ça s'est très bien passé, [...] il a vu qu'il y avait des choses parfois très bien [...] qui pouvaient se faire ailleurs et avec certains Départements très dynamiques » (État central).

« Sur la petite enfance, j'ai gagné beaucoup de batailles sur le bonus mixité sociale et la réforme de la tarification mais j'en ai perdu aussi quelques-unes, par exemple sur le volume de création de places. J'aurai aimé aller plus loin sur la réforme du système de création de places et la suppression du quotient familial » (État central).

« Marine Jeantet a porté un intense plaidoyer pour faire avancer les récentes mesures en faveur d'un revenu pour les jeunes, laissant entendre la difficulté de cette bataille » (État central).

Toujours sur le plan national, certains acteurs associatifs indiquent que les relations avec l'État au lancement de la SNPLP se sont inscrites dans un climat de défiance hérité du début du quinquennat. Le fait que la focale de la SNPLP ait été élargie de l'enfance à la pauvreté de façon plus générale a été un signe très positif et plus généralement, les **efforts de dialogue** de la DIPLP avec les réseaux associatifs sont soulignés. Si l'intérêt de la démarche participative initiale de la SNPLP est aussi mentionné, il a toutefois pu être regretté qu'il n'en ait pas toujours été de même par la suite, par exemple lors du lancement d'appels à projets.

« Au début du quinquennat d'Emmanuel MACRON, en raison d'une diminution des contrats aidés et des coupes dans les APL, pendant plusieurs mois, nous n'avons eu aucun échange avec le gouvernement. Avec la SNPLP, ils ont repris. Mais la défiance entre l'État, le Président et les grandes associations n'a jamais disparu, notamment en raison de coupes budgétaires opérées. De plus, les associatifs n'ont jamais été concertés sur les diverses vagues d'AAP » (association).

« L'État est parvenu à créer des instances et des espaces où est prise en compte la parole associative par des outils de consultation, de pré-concertation plus opérationnelle et une écoute plus forte qu'au niveau des Régions et Départements [...]. Il a évolué assez favorablement sur ces aspects, [...] même s'il y a parfois confusion entre consultation et concertation » (association).

Outre les jeux d'acteurs spécifiques à la scène nationale, la territorialisation de la SNPLP supposait de pouvoir compter sur l'adhésion des acteurs-clés du champ de l'action sociale dans les territoires. De fait, dans les propos que nous avons recueillis, certains indiquent que cette **implication** et cette prise de rôle **ne s'imposait pas** nécessairement ou à n'importe quelles conditions pour les collectivités, notamment les Départements.

« Lors de la mise en place des 1^{ères} conventions s'installent une forme de méfiance des Départements à l'égard de l'État » (association nationale de collectivités).

« Je ne suis pas là pour, au lieu et à la place de l'État, faire le service après-vente de cette formidable idée de régler le problème de la pauvreté dans le Département » (Département).

La déclinaison territoriale de la SNPLP renvoie au **débat plus large** et récurrent portant sur la **décentralisation** de l'action publique dans le cadre duquel les collectivités territoriales sont souvent amenées à regretter que l'État ne leur laisse pas assumer pleinement des compétences qu'elles seraient en meilleure position que lui d'appliquer (notamment les départements en matière d'action sociale) et / ou de ne pas leur donner les moyens suffisants pour le faire. Les propos de plusieurs répondants issus de collectivités indiquent qu'il s'agit donc pour elles de s'engager avec l'État dans la SNPLP ou d'autres politiques sectorielles sans « perdre la main » politiquement, techniquement et financièrement sur les compétences qu'elles exercent (ex. en matière de petite enfance ou d'IAE) tout en attendant de ce dernier qu'il assume davantage les compétences régaliennes sur lesquelles il est attendu (ex. pédopsychiatrie, protection judiciaire de la jeunesse, santé scolaire).

« Certains départements ayant déjà préfiguré une forme de SPI ne souhaitaient pas que l'État reprenne la main sur le projet qu'ils avaient développé. Quand le Commissaire et l'État sont arrivés avec le SPIE par le Ministère, ils l'ont très mal vécu. Cependant, dans le même temps, ils ne pouvaient avancer sans les services étatiques » (Département).

« Nous, notamment sur l'IAE, on demande à être chefs de file [...] il va falloir nous laisser la main même si cela peut être plus complexe [...] mais les services déconcentrés, ça freine des 4 fers » (Département).

« Les Départements cherchent un État présent sur les missions régaliennes et prêt à accompagner le dispositif et à mettre un peu de crédits supplémentaires » (association nationale de collectivités).

Dans l'application du **Pacte de Cahors**, la non prise en compte des crédits accordés par l'État aux collectivités dans le cadre de la contractualisation de la SNPLP a été une condition *sine qua non* à leur engagement dans la démarche.

« On a marché sur les tessons de bouteilles, rampé même, pour pouvoir obtenir ça du Ministère de l'intérieur, de la DGCL mais on l'a fait et on l'a obtenu. Cela constitué un vrai gage pour les élus locaux, sinon je pense qu'ils auraient eu beaucoup plus de réticences parce que, justement, on était toujours dans cette tension avec le gouvernement sur ce sujet du Pacte de Cahors et, du coup, c'était le cœur des discussions de l'ADF » (État central).

Outre cette garantie financière, il semble que la DIPLP ait particulièrement œuvré à établir un lien de confiance avec les élus départementaux compte-tenu de l'importance de leur engagement pour la mise en œuvre de mesures concrètes dans les territoires. En outre, est aussi évoqué un lien de bonne qualité avec le cabinet de la **Ministre déléguée en charge de l'insertion** venant elle-même du monde des collectivités.

« L'inscription des collectivités dans la Stratégie était vitale pour la DIPLP, parce qu'en réalité si on n'avait pas les collectivités, on fait quelques mesures emblématiques mais sur énormément de sujets on ne pouvait pas agir ou en tout cas modifier les choses. L'engagement des Départements dans la contractualisation repose pour beaucoup sur les qualités personnelles d'Olivier Noblecourt, arrivant très vite à instaurer un climat de confiance et à donner envie aux élus locaux d'y aller » (État central).

Pour certains **départements démonstrateurs**, la négociation des mesures financées dans le cadre de la SNPLP s'est faite en direct avec la DIPLP. Cette dernière a par la suite souhaité faire davantage reposer cette négociation sur les services déconcentrés (DRJSCS, DIRECCTE) lesquels, ainsi que leurs unités départementales, ont pu s'appuyer sur des **référentiels précis de la DGCS**, en matière de référents de parcours, de suivi des jeunes sortant de l'ASE, de formation et de travail social.

« Le Bureau accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire de la DGCS, référent et coordinateur, a énormément partagé les exercices sur chaque mesure, à la fois en son sein et avec la DIPLP, mais aussi avec les bureaux spécialisés et les experts, qui appuyaient les services déconcentrés, notamment sur le contenu. En effet, derrière chaque mesure de la SNPLP, un référentiel permettait de rendre l'exercice plus aisé pour chaque territoire. Par exemple, pour les référents de parcours, le bureau spécialisé est celui des minima sociaux, tandis que ce qui concerne les sortants de l'ASE est géré par la sous-direction 2, qui travaille sur la famille et l'enfance. Enfin, la sous-direction 4 prend en charge la partie formation et travail social » (État central).

Si gagner la confiance des Départements pour qu'ils s'engagent dans la SNPLP était un défi, **maintenir cette confiance** dans le temps est également délicat. La question des indicateurs de résultats à renseigner par les collectivités ou le rythme des contractualisations imposés par l'État illustrent le potentiel de tension politique et opérationnelle pouvant resurgir.

« Selon des Commissaires, le calendrier budgétaire imposé par l'État compte tenu de ses propres contraintes peut constituer une difficulté : instruction annuelle nationale en mars ; Signature de la convention ou de l'avenant en juin ; Délégation des crédits en septembre pour 3 mois d'exécution. Par ailleurs, si les indicateurs avaient constitué un irritant au début du processus pour des raisons plus ou moins avouées, ils ne poseraient plus réellement de problème aujourd'hui. Le principe aurait été accepté par les collectivités et les indicateurs bien re-calibrés ces derniers mois : « il n'y a plus de remise en question sur le fond de la légitimité de l'État à ré-intervenir et à avoir un droit de regard » (observation, 2021).

Les rapports d'exécution 2020 récemment remis par certains territoires ayant contractualisé dans le cadre de la SNPLP permettent de porter un premier regard sur la question des indicateurs, qui a été sujette à de nombreuses discussions et de nombreux débats tout au long de la conception et de la mise en œuvre de la Stratégie.

D'une part, les rapports révèlent que la liste des indicateurs est assez fortement stabilisée à l'échelle nationale, en ce qui concerne les mesures socles autour desquelles les conseils départementaux ont contractualisé avec l'État. En effet, les Départements reprennent chacun, dans leurs rapports, les mêmes indicateurs, avec parfois des ajustements très marginaux ou l'usage d'indicateurs plus précis venant en soutien de ceux qui ont fait l'objet d'une harmonisation.

D'autre part, les indicateurs harmonisés nous renseignent sur la nature du suivi évaluatif dont il est question. Ils s'intéressent tous aux effets des mesures. L'attention est notamment portée sur les réalisations, dans l'optique d'évaluer la conformité de ces dernières, mais nombre d'indicateurs renvoient également à un suivi des résultats. La volonté d'aller jusqu'à évaluer l'efficacité de ces mesures socles est ainsi fortement perceptible.

Enfin, les Départements observés s'efforcent tous de remplir les tableaux d'indicateurs, avec des données chiffrées, parfois accompagnées d'explications rédigées ou d'une justification des écarts entre les objectifs annoncés et les effets réels. Même si, pour certaines mesures, les conseils départementaux parviennent à renseigner l'intégralité des informations, on repère les difficultés qui sont les leurs dans cet exercice de « rendu de comptes » (accountability). À plusieurs reprises, les informations sont en effet partielles, les Départements expliquant parfois que les indicateurs sont encore en cours de construction ou que toutes les données ne sont pas disponibles. La situation varie également selon les territoires, certains remplissant les indicateurs pour un nombre moins important de mesures socles.

Toutefois, la plupart des Départements observés se prêtent à l'exercice y compris pour leurs mesures d'initiative départementale. Lorsque c'est le cas, ils renseignent d'ailleurs l'intégralité des informations. Les indicateurs qu'ils retiennent en la matière témoignent, comme pour les mesures socles, de l'attention portée aux réalisations et aux résultats, dans l'optique d'évaluer la conformité et l'efficacité des mesures.

Pour conclure, malgré les difficultés qu'ils rencontrent pour renseigner les tableaux d'indicateurs, notamment du fait de l'inadaptation de leurs systèmes d'information à ce type de suivi, les conseils départementaux ne semblent pas opposés au principe même de cette démarche, comme en témoignent leurs efforts pour s'y inscrire, y compris en ce qui concerne les mesures à leur initiative.

93. Les indicateurs issus des rapports d'exécution 2020

Outre la fragilité de la relation entre l'État et les Départements, certains témoignages ont aussi mis en lumière une transmission d'information ou des relations insatisfaisantes entre certaines **organisations nationales** et leurs **délégations territoriales**. Ainsi, du côté des opérateurs de l'État,

a pu être évoqué le fait que les agences territoriales de Pôle Emploi ou de la CNAF auraient pu être mieux préparées à s'engager avec les CD dans la SNPLP. Sur le plan de la participation citoyenne, une forme de déconnexion entre les démarches de plaidoyer du CNPA et la vision des délégués CRPA en région a été regrettée dans le contexte de la SNPLP.

« Ce qui manque dans l'atterrissage de la SNPLP au niveau local, c'est que, sur les très grands acteurs nationaux - et l'ANDASS le réclame depuis longtemps - il aurait fallu par exemple que les patrons de la CNAF et de Pôle Emploi écrivent à toutes leurs agences de France pour leur indiquer qu'il fallait intégrer la SNPLP. Il a fallu attendre que l'on ait gagné l'AAP expérimentation SPIE pour que le lien avec Pôle Emploi soit dynamisé » (Département).

« Les délégués du CNPA qui sont en lien avec les gouvernants se montent la tête, ce qui entraîne des relations difficiles avec ceux des CRPA. En région, on assistait à une vision extraterrestre : les acteurs nationaux "se crêpaient le chignon". [Ils] devraient renouer le contact avec les régions de manière à arriver à des accords sur la compréhension de la SNPLP » (personne concernée).

▪ Dans les territoires, des collaborations bi- ou trilatérales renforcées ou initiées

La contribution de la SNPLP au renforcement des **logiques partenariales bi- ou trilatérales** entre les acteurs traditionnels du champ de l'action sociale apparaît réelle entre les Départements, les services déconcentrés de l'État (ex-DRJSCS et ex-DIRECCTE) et avec Pôle Emploi et la CAF. En revanche, l'évolution de la place accordée aux associations apparaît moins évidente et, même si une place est faite à la parole des personnes concernées, certains professionnels y sont réticents. Finalement, on peut faire l'hypothèse que des acteurs interpellés par la SNPLP à la frontière ou en dehors du champ social (ex. santé, logement, éducation, économie) ont eu des difficultés à rejoindre ou à être associés à la gouvernance et aux dispositifs de la Stratégie.

Services de l'État déconcentrés - Départements : entre « épreuve du feu » et dynamisation stratégique

La contractualisation des collectivités territoriales avec l'État ainsi que leur réponse à l'appel à manifestation d'intérêt pour le SPIE sont des composantes a priori **centrales dans la territorialisation** de la SNPLP. Dans ce contexte, outre les tensions préexistantes entre l'État central et les territoires, notre terrain d'enquête met en lumière la relation de défiance pouvant exister entre certaines collectivités (notamment les Départements) et les services déconcentrés de l'État et, par conséquent, les différends qu'ils ont eu à gérer ou à dépasser pour avancer conjointement dans la mise en œuvre de la Stratégie Pauvreté.

« Bien que les crédits des conventions soient insuffisants notamment au regard de leurs charges de RSA, c'est peut-être grâce aux négociations autour des conventions qu'un climat de plus

grande confiance, de plus grande proximité entre l'État et les collectivités et entre les collectivités elles-mêmes s'est mis en place » (association nationale de collectivités).

« Grâce aux concertations partenariales, des différences de points de vue ont pu être dépassées. Si au début la collectivité a ressenti des injonctions venant de l'État, elle a aussi réussi à travailler avec les deux sous-Préfets sur la manière de mobiliser les acteurs de la lutte contre la pauvreté dans le respect de tous et de manière à développer des partenariats » (Département).

Dans ce contexte, il semble que la contractualisation et / ou le SPIE ont parfois permis aux Départements de développer une **relation gagnant-gagnant** avec l'État local basée sur davantage de dialogue et de partage d'informations (ex. avec la PJJ et l'Éducation Nationale en matière de protection de l'enfance et de suivi des jeunes sortant de l'ASE) ou sur une meilleure coordination de leur action (ex. avec la DIRECCTE en matière d'insertion). À cet égard, l'intervention des CLP et des PDEC a été soulignée comme un facteur pouvant favoriser ces rapprochements. Il nous a été aussi ponctuellement rapporté qu'à défaut d'un ancrage de terrain, la DDCS a pu jouer un rôle avisé d'interface entre la DIPLP et les CD dans l'élaboration de la CALPAE.

« La contractualisation renforce les liens entre les CD et l'État, avec un effort de transparence sur les actions conduites par le CD sur ses compétences propres (protection de l'enfance) ou partagées (insertion), qui permet le dialogue » (Commissaire).

« S'agissant du SPI(E), lorsque la Stratégie pauvreté a été mise en place, le CD a ensuite travaillé de manière apaisée avec les services de l'État, Brigitte Klinkert et le Commissaire » (Département).

« La SNPLP a permis de réinterroger les protocoles. Pour l'accompagnement des sortants de l'ASE, le lien entre les services, PJJ, CAF, EN est par exemple plus fort qu'auparavant. On peut parler d'une forme d'ouverture des boîtes noires » (Commissaire).

« Sur la trentaine d'actions en 2020, l'État local en a proposé 2, parce qu'on se fait confiance... Les collègues de l'État [la DDCS en particulier] ont été remarquables et ont fait l'interface avec la DIPLP pour raboter certaines aspérités, vérifier que les actions proposées, certaines classiques et d'autres plus innovantes, pouvaient entrer dans le cadre national » (Département).

Même lorsque la contractualisation est aboutie et que le SPIE se met en place, des tensions ou des **incompréhensions** persistent ou sont révélées par ce nouveau mode de collaboration, par exemple à l'occasion de l'élaboration et de la négociation de la CALPAE, dans le positionnement et le leadership revendiqués par chacun dans certains dispositifs (ex. en matière d'IAE et dans l'animation du SPIE) ou lorsque vient le moment pour les collectivités de renseigner les indicateurs de résultats de leurs actions et d'en rendre compte à l'État.

« On sent encore une difficulté des services de l'État en département et en région à comprendre ce projet de SPIE... Suite à une interpellation du VP du CD au Comité de pilotage (COFIL), la DREETS est désormais autour de la table pour essayer d'intégrer davantage la dimension IAE dans le SPIE mais on tâtonne, ils ne savent pas bien travailler en co-construction avec les collectivités : ce n'est pas une pratique de l'État déconcentré » (Département).

« Des phénomènes de défiance ont pu avoir lieu entre le Commissaire et les Départements s'agissant des réfections de crédits éventuels » (Département).
« Si c'est venir nous chipoter pour 0,5 ETP, je pense que les CD vont dire stop » (Département).

Sans prétendre explorer la diversité de facteurs pouvant conditionner ces relations, il apparaît important de se référer à l'**utilisation plus moins stratégique et opportuniste** qu'une collectivité entend faire de la SNPLP. Tel que nous l'avons détaillé par ailleurs, cette utilisation semble dépendre notamment de la couleur et du leadership politiques des exécutifs départementaux et de la manière plus ou moins volontaire, stratégique et ferme qu'ils ont eue de se saisir de la SNPLP pour renforcer leur chef de filât en matière d'action sociale.

« Il existe une fracture générationnelle et fracture de parcours entre ceux qui sont en capacité de se dire : on va en faire quelque chose et ça va remonter pour renforcer le chef de filât, sans s'inscrire dans un combat stérile avec l'État sur la question des indicateurs et les anciens de l'ANDASS qui ont tendance avant tout à critiquer l'action de l'État et qui n'avancent pas » (Département).

Sur un **plan opérationnel**, certains répondants évoquent aussi des **obstacles** tenant à des différences de culture professionnelle entre services de l'État et collectivités (les seconds pouvant se revendiquer plus proches du terrain), à différents profils de cadres dans les collectivités (plus ou moins ouverts à la collaboration avec l'État) ou encore, d'un point de vue interinstitutionnel, les difficultés occasionnées par la récente création des DREETS pour comprendre les rôles respectifs des services de l'État dans le contexte de la SNPLP.

« Quand on rencontre les services de l'État, [...] c'est un exercice de style. J'ai des interlocuteurs avec qui je ne parle pas du management de mes équipes, de comment on va travailler ensemble, puisqu'eux n'ont plus d'équipe de terrain. Ils sont dans un exercice de style pour indiquer que la parole de l'État, son intention et sa stratégie sont entendues mais en même temps c'est quand même moi qui la mets en place, dois la travailler avec Pôle Emploi » (Département).
« La nouvelle réorganisation (DREETS) n'a pas aidé : il faut qu'on s'accorde encore du temps mais on ne sent pas complètement de confiance aujourd'hui dans les services de l'État sur le SPIE, on a l'impression de choses qui ont du mal à s'articuler au niveau territorial » (Département).

Département – Pôle Emploi : un couplage renforcé par la SNPLP

Il convient de souligner les retours favorables quant aux rapprochements qui ont pu s'opérer entre des **conseils Départementaux** et **Pôle Emploi** dans le contexte de la SNPLP. Si certains soulignent que ce lien était déjà présent du fait de la proximité de leurs missions de terrain pour un même public (allocataires du RSA et en recherche d'emploi), des avancées ont été possibles pour une meilleure coordination de leurs services ou la mise en place de protocoles partagés favorisant un accompagnement global des bénéficiaires.

« Pour Mme D., qui est demandeur d'emploi et allocataire du RSA, forcément nos équipes travaillent ensemble et on est sur des choses opérationnelles très concrètes : on sait se parler » (Département).

« Le dispositif d'accompagnement global pour le retour à l'emploi mis en place entre les CD et Pôle Emploi préexistait à la SNPLP mais Pôle Emploi a vraiment joué le jeu pour que ce soit renforcé via la contractualisation » (Département).

À également été cité l'effet dynamisant qu'a pu avoir l'expérimentation du **SPIE** dans cette relation entre les Départements et Pôle Emploi, du fait des gains mutuels que pouvaient en retirer les deux institutions.

« À partir du moment où on a gagné l'AAP expérimentation SPIE, le lien avec Pôle Emploi a été dynamisé parce que Pôle Emploi a compris tout de suite sa place là-dedans et il a vu tout ce qu'il pouvait en tirer » (Département).

Enfin, le potentiel de renforcement des relations impliquant les CD et d'**autres opérateurs** (CAF, Missions locales) a été ponctuellement évoqué, avec plus ou moins de réussite selon les territoires et l'investissement de chacun dans les dispositifs proposés par la SNPLP (ex. Garantie d'activité).

« Dans le département A, entre la CAF et le CD, il ne se passe pas grand-chose ; dans le département B, c'est mou et dans le département C, ça n'a jamais été très simple pour des raisons de personnalité du Président du CD » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Une convention a été renouvelée pour favoriser un fonctionnement commun entre Pôle Emploi (volet professionnel) et la CAF (volet social), et avec la Caisse générale de sécurité sociale de façon à créer une nouvelle convention sur la base d'une convention Pôle emploi / Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), signée en 2020, pour développer la Garantie d'activité (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Le dispositif Garantie d'activité est co-porté par les Départements et Pôle Emploi sur l'accompagnement global mais Pôle Emploi n'arrivait pas à avoir les Départements dans le cadre de la Garantie d'activité » (État central).

Régions - Départements - Métropoles : des rapprochements de circonstances

La SNPLP prévoyant non seulement une contractualisation avec les Départements mais aussi avec les Régions et les Métropoles, certains territoires ont pu être concernés à plusieurs titres par des CALPAE (ou par le SPIE, en Bretagne).

Selon les témoignages recueillis, cette configuration a pu « perturber le jeu d'acteurs local », par exemple entre des **Départements** et des **Métropoles** soucieux de préserver leur indépendance et leur autonomie comme, par exemple, la Loire-Atlantique et Nantes. Ce souci a néanmoins pu être atténué compte-tenu de la délégation de certaines compétences départementales à des

Métropoles, donnant l'occasion d'une articulation de leurs efforts respectifs comme à Dijon ou encore entre Départements et Région avec le SPIE breton.

« Alors que le Département et la Métropole se parlaient peu et étaient même en conflit, chacun y a trouvé sa place. Donc c'était vraiment une très bonne séquence et on peut presque dire qu'ils se sont réconciliés via ces échanges [...], c'était extrêmement intéressant. Sur un autre site, c'est plus nuancé avec de la méfiance et pas d'entente. Du coup, ça vient effectivement perturber le jeu d'acteur local mais au final on a quand même 2 contractualisations complémentaires qui ne se marchent pas trop sur les pieds et qui sont intéressantes » (État central).

« La mise en place du SPIE est une réussite, qui a permis de se coordonner entre CD et Région. C'est important, car autrefois la focale dans les Départements était la protection de l'enfance. Aujourd'hui, on parle plus de l'insertion, du RSA des chômeurs de longue durée » (État local).

▪ Participation et décloisonnement : entre efforts constructifs et vives critiques

Sur ces thématiques et outre les éléments déjà présentés, mentionnons ici quelques retours d'acteurs du secteur associatif suggérant que la SNPLP en tant que telle n'a pas très fortement fait évoluer leur relation avec les pouvoirs publics. Ils indiquent un accueil plutôt favorable de la Stratégie pauvreté, sans que leur implication n'y soit perçue comme centrale. Ils font aussi état de préoccupations qu'ils **espéreraient voir mieux ou davantage abordées** (ex. en matière d'accès aux droits, d'hébergement d'urgence ou d'aide alimentaire) et leur rôle pour le faire savoir.

« Les différents acteurs associatifs de la lutte contre la pauvreté ont été bienveillants envers la Stratégie mais pas toujours complaisants » (association).

« On n'a pas senti de défiance forte entre les acteurs, d'autant qu'il n'y a pas eu de véritables injonctions fortes de l'État sur les manières de faire et sur les objectifs à atteindre : de façon pratique, qu'est-ce qu'on attend de nous ? La culture du travail social ne se prête pas à la remontée de données chiffrées » (association).

Plusieurs personnes concernées par la pauvreté ayant pris part à des activités organisées dans le cadre de la SNPLP constatent que leur **participation** est **mal accueillie** par certains acteurs qui la considéreraient comme en décalage avec le mode de fonctionnement des GT, inutile ou risquant de remettre en question les pratiques professionnelles.

« Certains professionnels pensent que c'est à eux de donner leur avis et qu'on est là pour bénéficier de ce qu'ils vont nous proposer : eux, savent mieux ce qui fonctionne, savent mieux ceci et cela. Oui, ils ont beaucoup de connaissances sur leur métier mais n'ont pas cette sensibilité qui fait que les choses pourraient bien fonctionner de l'autre côté » (personne concernée).

« La participation citoyenne est frileuse et s'arrête à une boîte à idées. Les professionnels du social et du sanitaire ont peur de voir remettre en cause leur légitimité » (personne concernée).

« Le lien des représentants du CRPA à la FAS est négatif, car elle ne les laisse pas parler de leurs problèmes en séance plénière. Les délégués ne se sentent donc pas écoutés. La supervision des CRPA par la FAS impacte leur relation avec les instances publiques » (personne concernée).

Ces personnes concernées ainsi que d'autres professionnels soulignent pourtant la **valeur de l'expérience vécue**, regrettent ce manque d'ouverture et le peu de temps de parole accordé aux personnes concernées.

« Malgré les réticences fortes de certains acteurs comme les CAF, associer les personnes concernées apporte beaucoup à l'appréciation que l'on peut porter sur les politiques que l'on met en œuvre, avec un regard brut de décoffrage » (Commissaire).

Pointe aussi le défi, pour des acteurs situés à **l'interface du champ social**, de prendre pleinement part à la Stratégie pauvreté.

Par exemple, l'intérêt d'associer formellement les acteurs de **l'Éducation Nationale** à la SNPLP avec certains services ou opérateurs de l'État par le biais de conventions a été évoqué, notamment dans le cadre de l'obligation de formation des 16-18 ans, ou avec la CAF pour favoriser l'inclusion des jeunes et prévenir le non-recours aux droits. Sans cela, les collaborations ne sont pas nécessairement spontanées.

« La SNPLP a permis une meilleure structuration du partenariat avec l'Éducation nationale afin de favoriser la cohésion sociale, de lutter contre l'exclusion et le non-recours aux droits » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« On reste la grande maison de l'Éducation nationale, on reste un peu dans l'entre-soi [...]. Je vous avoue que moi, je reste sur mon entrée Éducation nationale et le monde un peu plus politisé, par exemple avec des élus qui pensent que l'assistantat qui n'est pas nécessaire... moi je n'ai pas la codification » (État local).

Le constat peut également être nuancé quant aux liens entre les acteurs du social et ceux de la **santé** dans le cadre de la SNPLP. C'est également le cas dans le domaine du **logement** et de **l'hébergement**, où l'éclatement des compétences entre l'État, les collectivités et le secteur associatif peut être perçu comme un obstacle à l'identification des missions de chacun et à la coordination des interventions.

« Au sujet de la feuille de route du GT sur le logement et l'hébergement, ce n'est pas aux opérateurs de terrain de produire ce constat : si l'État s'engageait vraiment dans un recensement régulier quantitatif et qualitatif du nombre de personnes sans-abri, on irait mieux ! » (association).

« Les politiques publiques du logement font parties des compétences de l'État, mais pas que. L'hébergement relève d'une compétence étatique parfois en contradiction avec les compétences des collectivités territoriales. Il faut prendre en compte l'ensemble de la chaîne du logement et mettre en place des partenariats entre l'État, les collectivités locales, l'ARS, etc. » (association).

Enfin, en matière d'insertion, les acteurs du **secteur socio-économique** peuvent parfois regretter que les pouvoirs publics n'associent pas davantage le tissu d'entreprises socialement engagées ou, lorsqu'ils le font, le cantonnent à un rôle de mise en œuvre sans part active à la gouvernance des dispositifs.

« Certains élus sont réticents à l'intervention du réseau départemental d'entreprises socialement engagées, considérant qu'ils perdent du pouvoir. Certains fonctionnaires territoriaux peuvent se sentir mis en difficulté car ils considèrent que ce réseau fait de la concurrence déloyale en raison de ses faibles moyens et de leur manière de travailler (avec des bénévoles, des services civiques, etc.) » (secteur socio-économique).

▪ Les effets de la SNPLP sur les réseaux locaux d'action publique sur le long terme

Nous avons souligné que la contractualisation pouvait, dans certaines conditions, occasionner des rapprochements fructueux entre services déconcentrés de l'État, collectivités et opérateurs - Pôle Emploi notamment - dans le champ de l'action sociale. Mais dans quelle mesure la SNPLP permet-elle d'élargir ce cercle de partenaires à d'autres acteurs et secteurs pouvant concourir à la prévention et la lutte contre la pauvreté ?

Conventions de contractualisation et appels à projets : créateur de liens forts et / ou concurrence

Les témoignages sur ce point, émanant essentiellement de Commissaires et d'acteurs de l'État local, convergent vers l'idée que cet **élargissement** à partir de la contractualisation est possible notamment lorsqu'il est placé sous l'impulsion des Préfets ou des CLP et soutenu par des instances de pilotage et de concertation. Cette configuration permettrait notamment de réunir et faire coopérer les différentes collectivités impliquées dans une contractualisation à l'échelle régionale, d'y associer les opérateurs (Pôle Emploi, CAF, CPAM, etc.) ainsi que d'autres acteurs avec lesquels les liens sont habituellement moins fréquents.

La contractualisation est jugée positivement par les Commissaires, car elle a permis de développer des dynamiques locales entre des partenaires qui ne collaboraient que très peu. Elle a permis de challenger les collectivités [...] et de créer des coopérations ; l'animation régionale a joué un rôle décisif dans ce cadre (observation, 2021).

« En plus du premier cercle de partenaires institutionnels habituels des services de l'État (Service public pour l'emploi (SPE), têtes de réseaux, etc.), la SNPLP leur a permis d'avoir autour de la table les Départements tous ensemble de façon régulière. Auparavant, on les avait 1 ou 2 fois par an parce qu'on souhaitait présenter une programmation. Là vraiment il y a des débats. Et la contractualisation elle est aussi enrichie des travaux que l'on peut mener avec eux. Les CHRS et

les autres partenaires de la sphère sociale contribuent aux éléments de diagnostics et de connaissance » (État local).

En contrepoint, divers acteurs sont **plus circonspects** quant à la plus-value de la contractualisation pour développer les réseaux locaux d'action publique. Plusieurs pointent le fait que la SNPLP a accordé des moyens aux Départements sans que ceux-ci prennent la peine de se rapprocher des autres partenaires potentiels, ce qui peut être source de tension et de compétition. L'établissement d'un lien direct entre l'État et les Départements pourrait aussi concourir au désintéressement de ces derniers pour les GT régionaux. Est également évoquée la difficulté pour les associatifs de composer avec les querelles politiques locales. D'autres acteurs évoquent le risque que la défiance pouvant exister entre l'État local et certains CD (voir section 3) ne décourage les autres partenaires, notamment associatifs et économiques.

« Les Départements sont pris à parti par certains acteurs pour leur venir en aide. Il y a un risque de compétition entre les partenaires, en particulier entre ceux qui ont des compétences proches et qui bénéficient ou non de financements pour mener des actions » (Département).

« Les acteurs ont peu travaillé ensemble via la SNPLP : des moyens ont été donnés aux Départements mais les associations n'ont pas su comment s'y associer et ne savaient pas sur quels territoires étaient déployés les actions et moyens » (association).

« La confiance - un "maître mot en politique" - faite aux acteurs du territoire [par les services de l'État] n'est quand même pas advenue. Leur confrontation désespère les acteurs avec lesquels ils travaillent. Ce dialogue entre collectivités et État n'est pas porteur pour avoir des dynamiques territoriales et des projets permettant de répondre aux défis » (Département).

Face à l'**enjeu d'accès aux ressources** que nous venons d'évoquer, les appels à projet associés à la SNPLP (cf. supra) sont ici évoqués comme un éventuel soutien à l'émergence ou au renforcement de logiques partenariales sur le territoire. En effet, plusieurs enquêtés évoquent les bienfaits de ces AAP pour stimuler de nouvelles collaborations en « mode projet » entre des acteurs qui avaient peu l'habitude de travailler ensemble ou qui ont été incités à coopérer davantage. L'une de nos observations d'un comité de suivi de la SNPLP au niveau local illustre notamment que le CLP peut être un informateur de référence sur les AAP pour les acteurs du territoire (opportunités, indications, incitations, suivis, contraintes associées, etc.).

« La SNPLP abonde fortement les dispositifs financiers, ce qui a permis d'autres formes d'animation et de collaboration avec les acteurs, dans un mode projet et un esprit de modernisation et de développement de l'activité, en apportant de la créativité et le lancement d'AAP d'initiatives » (État local).

« Les appels à projets favorisent les logiques de coordination partenariale. Par exemple, une équipe de coordination départementale d'associations a été déployée grâce à eux. Des structures en lien avec la maladie mentale, la Croix-Rouge, une association spécialisée sur le logement gèrent désormais une antenne mobile d'aller-vers » (association).

Cela ne va pas sans rappeler les **contraintes des AAP** (efforts répétés d'élaboration des propositions, espace de proposition restreint, lourdeurs administratives associées à l'instruction, incertitudes du résultat, etc.) qui nous ont été rapportées par divers acteurs. Sur le plan relationnel en particulier, ils peuvent favoriser les structures les mieux armées pour répondre (au détriment des structures plus légères et de proximité) et attiser un climat de concurrence dans lequel la plupart des structures associatives ne se reconnaissent pas. L'un de nos répondants avançant cette critique considère que les AMI sont plus ouverts, moins cadrés et donc plus favorable aux coopérations inter-associatives (association).

« *Le principe des AAP, issu du monde économique et qui est la façon la plus objective d'obtenir des marchés, est devenu la norme. Mais les associations n'aiment pas se concurrencer, cela va à l'encontre de la solidarité, du collectif. Ma fédération encourage les réponses inter-associatives aux AAP pour offrir des zones de créativité mais l'écho est faible : on y arrivera mais ce n'est pas mûr, là, ce sont des AAP concurrentiels et dans le contexte actuel il y a l'enjeu de sauver sa structure* » (association).

Le SPIE est apparu comme un nouveau dispositif qui, sous réserve de pouvoir capitaliser sur une dynamique partenariale favorable, est susceptible de développer de la coopération entre divers acteurs locaux au-delà de simples relations bilatérales entre acteurs du champ social. Pour autant, il s'agit d'un dispositif sectoriel, bien identifié dans le champ de l'inclusion et qui, d'une certaine manière, serait plus concret et rassurant pour les élus et les techniciens qu'une démarche transversale plus large de lutte contre la pauvreté.

« *C'est le SPIE qui va contribuer au maintien de la coordination des acteurs de l'inclusion, car avec la SNPLP, la contractualisation est bilatérale, État / CD. Une dynamique de coordination reprend entre l'État local, les organismes de l'emploi et de la protection sociale et le CD du Pas-de-Calais : elle va se construire et se maintenir dans le temps grâce au SPIE* » (Département).

« *La SNPLP avait une ambition de déssectorialisation et d'approche transversale des problématiques mais le CD peine sur cet aspect, alors que sur le SPIE qui reste de l'ordre du sectoriel (insertion), on a un consortium à maturité beaucoup plus forte. L'approche sectorielle clarifie, rassure le politique et les agents : les politiques sont ravis d'y aller, les agents bougonnent dans le rapprochement avec Pôle Emploi puis, finalement, y vont* » (Département).

Selon les propos recueillis, la dynamique associée au SPIE requiert néanmoins une **bonne animation** et un **maintien dans la durée**. Ces constats sont toutefois à mettre en regard des inconvénients évoqués par d'autres acteurs soulignant le risque de creuser les écarts entre des départements volontaires et déjà performants et d'autres plus réticents ou manquant de ressources pour aller de l'avant avec le SPIE (cf. section dédiée aux effets de la SNPLP sur les dispositifs d'action publique).

« *Le SPIE a obligé les acteurs (ARS, collectivités territoriales autres que le CD...) aux cultures voire bords politiques différents à se réunir et trouver un tronc et des objectifs communs. Cela nécessite un animateur local fin négociateur, capable de les ramener dans le périmètre d'action quand ils*

s'en éloignent et ne jouent pas le jeu. [...] Il serait donc dommage que la SNPLP s'arrête fin 2022, car les 3 premières années de son déploiement ont permis de mailler le territoire mais les actions nouvelles ne pourront se monter que par la suite » (État local).

Conférences et Groupes de travail (GT) régionaux : des vecteurs importants d'interconnaissance

Nombreux et divers sont les répondants dont les témoignages se rejoignent pour indiquer que les conférences et groupes de travail régionaux de la SNPLP ont permis de **réunir** des acteurs du territoire qui n'avaient pas nécessairement l'habitude de se rencontrer, d'échanger, de comprendre leurs missions respectives et, dans certains cas, de coopérer. Dans les propos recueillis, on relèvera notamment l'intérêt de faire se rencontrer décideurs, financeurs et opérateurs.

Il s'agit aussi de créer un espace de rencontre entre associatifs, institutionnels, collectivités, opérateurs et personnes concernées et par là même un « **décloisonnement** » des sujets abordés. Renvoyant aux difficultés rencontrées dans l'animation des GT compte-tenu du contexte sanitaire, le retour à un « fonctionnement classique d'administration centrale » a ponctuellement été regretté, tout comme le risque d'un retour rapide au travail en silos si la dynamique ne se maintient pas. Plus localement, la contribution des **comités locaux du travail social** ou des unités territoriales de travail social à une dynamique de travail en réseau a aussi été mentionnée.

« Les effets de la SNPLP sur les réseaux d'action publique sont plutôt positifs. On a réussi à mettre en place des GT pluri-professionnels et à faire travailler collectivement différents professionnels œuvrant sur des sujets communs mais n'ayant pas forcément l'idée de le faire, en réunissant les collectivités quand c'était possible mais aussi les associations » (État local).

« On sait maintenant qu'on pourra aller chercher tel ou tel acteur pour travailler ensemble sur telle thématique. Mais si la dynamique n'est pas entretenue pour créer une vraie habitude de travail partenarial, le travail en silo va vite reprendre le dessus » (association).

Ceci étant dit, la **difficulté d'inclusion des personnes concernées à ces GT** transparaît de nouveau dans quelques propos, tout comme la réticence de certains professionnels à cet égard. À propos du GT 14 dans les Hauts-de-France, le témoignage d'acteurs associatifs illustre néanmoins la diversité de pistes de travail empruntées par des groupes de personnes concernées pour éclairer l'action publique par le partage de leur expérience vécue : appui aux GT 6 (accès aux soins) et GT 4 (logement) de la SNPLP, sollicitation de la Déléguée de la Défenseure des Droits des femmes pour une collaboration avec la SNPLP, échanges avec d'autres structures régionales (par l'intermédiaire de la FAS), collaboration pilote avec une CPAM, développement d'un groupe ressource dans une unité territoriale d'action sociale, discussions avec des collectivités et établissements d'enseignement pour contribuer à des formations en travail social...

« Les GT ont la qualité de briser le face-à-face entre, d'un côté, les décideurs et financeurs et, de l'autre, les opérateurs, en mettant tout le monde autour de la table. Cependant, ils peinent à associer les publics visés » (Commissaire).

« Un maillage territorial très dense est associé au GT 14 dans les Hauts-de-France. Ces collaborations en sont toutefois à leurs débuts. Elles ne sont pas encore formalisées. Au vu de la situation sanitaire, le travail réalisé est toutefois déjà très important » (association).

Commissaire à la lutte contre la pauvreté : animateur et médiateur

Des témoignages convergent pour indiquer que le rôle de Commissaire à la lutte contre la pauvreté (voir section dédiée par ailleurs), nouvellement instauré par la SNPLP, est utile pour renforcer le réseau partenarial des acteurs de la lutte contre la pauvreté sur la scène régionale. Il peut notamment contribuer à l'animation de ce réseau ou mettre à disposition des moyens ciblés favorisant certaines coopérations, notamment pendant la crise sanitaire. Néanmoins, les CLP eux-mêmes reconnaissent la portée limitée de leur influence, par exemple face à la dispersion des services de l'État en matière d'accompagnement social et d'insertion. De plus, ils ne constituent pas la seule figure de l'État local perçue comme étant **en capacité d'animer** la SNPLP sur certains sujets (plus ou moins consensuels) : quelques retours attestent, ici ou là, de l'impulsion donnée à la SNPLP par un Préfet de département, un PDEC ou un sous-préfet dédié à une municipalité.

« La présence des CLP permet de donner une impulsion, une accélération à certains sujets, de mobiliser des moyens et de mettre en synergie les réseaux (même si ça ne marche pas toujours). Il y a des sujets pour lesquels la plus-value est plus limitée. La relative séparation du social et de l'emploi dans les services de l'État est une faiblesse du système qui rend les choses difficiles, et que la nouvelle réforme OTE doit pouvoir dépasser » (Commissaire, audition au CNE).

« Le comité stratégique insertion-emploi créé par la PDEC a réimpulsé une dynamique de partenariat et d'animation territoriale sur cette dimension, autour de l'idée, pas fortement partagée par certaines communes, que le but ultime est l'accès à l'emploi » (État local).

On souligne de nouveau les facettes de **dynamiseur**, **d'animateur** mais aussi de **médiateur** dévolues au CLP, même si parfois, tel ou tel acteur a pu prendre ombrage de son arrivée, perçue comme celle d'un concurrent potentiel sur certains sujets.

« Le CD s'est retrouvé en concurrence en matière de coordination sur des sujets départementaux et a craint de se voir attribué un "rôle d'exécutant" » (Département).

Un impact sur le long terme ?

Après examen des éléments de la SNPLP (dispositifs, outils, acteurs...) qui, selon les propos de nos répondants, sont plus ou moins susceptibles d'avoir impacté les réseaux locaux d'action publique en matière de lutte contre la pauvreté, nous proposons ici de nous concentrer sur ce que nos

enquêtés nous en disent avec un peu de recul. Au final, globalement, la SNPLP a-t-elle eu des effets sur les réseaux locaux ?

Certains enquêtés insistent sur les **dynamiques préexistantes à la SNPLP**, auxquelles celle-ci n'aurait pas apporté de gain substantiel en matière de coordination, notamment en raison de l'inertie du fonctionnement de l'administration publique. Tout en rappelant l'importance de l'existant, certains reconnaissent toutefois à la Stratégie l'intérêt d'avoir ensuite favorisé l'interconnaissance des acteurs du territoire, le renforcement, voire même le développement de leur réseau de partenaires.

« La FAS a des interactions avec les DRJSCS, DDCS, DIRECCTE et ARS, quelques-unes avec les CD et la Métropole. La SNPLP n'a ni fait évoluer ces relations, ni apporté de gain de coordination, parce que [...] l'administration reste prise dans ses carcans et dans sa propre réalité. La SNPLP aurait toutefois apporté une meilleure connaissance des acteurs du territoire et permis de développer leur réseau partenarial, notamment parmi les CAF et Pôle Emploi » (association).

« Sur la question de l'accès aux droits et la mobilisation collective de plusieurs acteurs sur le sujet depuis 2019, grâce à la SNPLP, les réseaux d'action publique existants se sont renforcés autour d'objectifs communs et avec une ligne directrice, mais ils existaient déjà avant sa mise en place » (organisme de protection sociale et d'emploi).

D'autres répondants vont plus loin et insistent sur le **caractère novateur** des dynamiques partenariales et intersectorielles générées par la Stratégie en matière de lutte contre la pauvreté sur le territoire.

Pour l'IGAS, « les changements opérés portent principalement sur 4 axes :

- Les relations partenariales : les collectivités, en particulier les métropoles, estiment avoir développé des liens plus étroits avec les acteurs sociaux du territoire à la faveur de la contractualisation ;
- Les relations interservices : la logique transversale des conventions aurait favorisé le « décloisonnement », par exemple entre les directions en charge de la cohésion sociale et celles en charge de l'enfance et de la famille ;
- Les pratiques professionnelles : les orientations portées par les CALPAE ont contribué à promouvoir des approches novatrices, telles que l'aller-vers, la référence de parcours, la meilleure association des personnes en situation de pauvreté aux décisions qui les concernent, etc. ;
- La culture de l'évaluation et de la performance : les modalités de suivi des conventions ont incité, sinon contraint, les collectivités à s'organiser pour pouvoir renseigner les indicateurs, en investissant dans des développements informatiques, en renforçant les partages de données, voire en dédiant des ressources à la collecte des données utiles » (2021, p. 44).

Ici aussi, les témoignages de ces enquêtés soulignent les progrès en matière d'interconnaissance des acteurs permis par la Stratégie, les opportunités saisies d'élargir son réseau, de coopérer entre

acteurs issus de secteurs ou milieux professionnels différents sur des objectifs communs ou de poser des diagnostics partagés, par exemple dans le cadre des GT régionaux. Dépendamment des territoires, ces dynamiques pourraient avoir contribué à renforcer la **confiance inter-organisationnelle**.

Lors de l'observation d'une réunion d'un comité de suivi de la SNPLP au niveau local à laquelle participaient notamment une sous-préfète, le CLP, des représentants de CCAS, un CD, la CAF, l'ARS, l'ex-DDCS et l'ex-DIRECCTE, nous avons constaté une dynamique de cet ordre. Pour illustrer l'effet réseau observé, notons par exemple que sur la question de la prise en charge sociale des femmes victimes de violence, qui était à l'ordre du jour, une présentation faite par la DDCS a suscité de nombreuses réactions des différents acteurs (CCAS, ARS, Préfecture). Nous avons observé une mise à niveau collective de l'information disponible durant cet échange sur les aspects juridiques et concrets de la prise en charge, par exemple sur les procédures d'éviction du conjoint violent (dispositifs existants, orientation et parcours des publics concernés, barrières et problèmes de coordination entre acteurs...). La nécessité d'impliquer d'autres acteurs (Institut médico-légal, Commissariat, Éducation nationale) a aussi été évoquée (observation, 2021).

Plusieurs acteurs **nuancent** toutefois ces constats positifs en précisant qu'ils devront être confirmés dans la durée afin de mesurer les véritables effets de la SNPLP sur les réseaux locaux d'action publique en matière de lutte contre la pauvreté. Pour ce faire, certains insistent sur l'importance de maintenir la dynamique d'animation régionale, en particulier car la modification des habitudes de travail permettant davantage de coopération est un processus qui prend du temps, tout comme l'installation de relations de confiance entre les personnes et les organisations.

« Il faudra voir la réussite, je pense [qu'] entre l'espace numérique de travail [...], qui permet d'avoir une vision d'ensemble de tout ce qui se passe [...] et cette animation régionale avec ces GT, on a là quelque chose qui a commencé à faire bouger les lignes, mais peut-être pas suffisamment installé institutionnellement pour que ça puisse durer » (État central).

« Il faut du temps pour que la dynamique se mette en place, que les méthodes de travail et les modes collaboratifs se développent, mais il s'agit du chemin à suivre » (Commissaire).

« La mise en confiance prend énormément de temps. Il faut rassurer, créer cette confiance et décroisonner. Quand on monte un projet, il ne faut pas se mettre en avant mais mettre tout le groupe en valeur. La SNPLP a des effets sur les réseaux d'action publique, participe à la création de relations durables entre des acteurs mais cela prend beaucoup de temps. Il faut maintenir cette grande richesse même si l'on a l'impression que cela n'avance pas » (Métropole).

Enfin, des répondants insistent sur quelques limites de la SNPLP en termes de développement de réseaux d'action publique, ou soulèvent des points de vigilance. Il est notamment question de la **complexité administrative** d'une animation régionale qui impliquerait un trop grand nombre ou une grande diversité de partenaires (institutionnels, associatifs, habitants...). Si la SNPLP a permis de nombreux points de contact, cette interconnaissance devrait aussi s'accompagner de

simplifications administratives pour favoriser la coopération (ex. thématiques liées aux personnes âgées et à l'enfance, jugées complexes et faisant intervenir beaucoup d'acteurs).

« Cela a été un peu lourd et compliqué d'associer les acteurs de terrain, associatifs, habitants... »
(État local).

« La coopération avec le CR, l'EN, l'échelon infra-départemental atteint ses limites du fait de la complexité de l'environnement institutionnel et du nombre d'acteurs impliqués. À 18, on n'est jamais dans la même synchronisation » (Département).

Il convient également de veiller à ce que la coordination de l'ensemble des efforts par l'État ne place pas les parties-prenantes dans une **relation de subordination** à ce dernier et ne fasse pas perdre à chaque structure la singularité de son discours, d'autant que les éléments de langage, les objectifs et les façons d'agir en matière de lutte contre la pauvreté varient d'un acteur à l'autre et que leurs compétences sont complémentaires.

« La nécessité du dialogue et de la coordination entre acteurs de la lutte contre la pauvreté ne doit pas devenir une sorte de mainmise de l'État sur les associations, qui seraient des instances de coordination qui agiraient dans une sorte de délégation de services publics vis-à-vis des DREETS et des services de l'État » (association).

« Bien que la confiance inter-organisationnelle soit bonne sur le territoire, chaque acteur doit porter haut et fort ses missions et doit pouvoir se reconnaître dans la stratégie qui est déployée, et il ne peut pas se fondre complètement derrière l'État. Donc Stratégie pauvreté, oui, mais chacun doit pouvoir valoriser le travail qu'il fait » (Département).

▪ **Les supports de la confiance inter-organisationnelle**

Indépendamment des enjeux de gouvernance associés à la SNPLP au niveau national et local, **d'autres facteurs** semblent avoir pu jouer sur le niveau de confiance inter-organisationnelle ressenti par nos enquêtés sur un territoire. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous en relevons quatre : l'élan donné par une Stratégie nationale ; les réformes et spécificités territoriales ; le contexte de crise sanitaire ; les relations interpersonnelles.

Élan d'une Stratégie nationale et impacts des réformes

L'élan insufflé par la Stratégie pauvreté est globalement positif du fait de l'importance de la problématique à laquelle elle répond, de sa dimension très collective et de son ambition transformatrice, à la fois au plan politique et sur le terrain. Certains confirment que cet élan et les points de contact générés seraient un **facteur de confiance** important entre les acteurs.

« L'intérêt pour la SNPLP a eu pour point de départ les préoccupations de tous les acteurs de la lutte contre la pauvreté pour ce phénomène. Ils étaient d'accord pour agir contre la pauvreté » (Département).

« Notre motivation commune [DIPLP et Commissaires] c'est la cause, c'est sûr ! (...) Nous sommes en confiance entre nous car nous sommes mus par une même forme de militantisme » (acteur national).

« La mise en place de la Stratégie pauvreté a demandé une grande implication de tout le monde, en termes de temps » (organisme de protection sociale et d'emploi).

En contrepoint, certains soulignent qu'à défaut d'incarner et insuffler cet élan national dans la durée, la dynamique risque de **s'essouffler** et de décevoir les acteurs de terrain à hauteur de l'énergie qu'ils ont déployée dans l'animation de la dynamique, avec un risque de perte de confiance.

« La SNPLP ? Une politique de la chaise vide va se mettre en place et cela va devenir une comitologie sans fin » (Département).

« La SNPLP ayant fait naître beaucoup d'espoir, elle pourrait susciter frustration et déception sur le terrain, chez les personnes concernées et les animateurs de GT. Entre les problèmes de communication et l'abandon de mesures, ces derniers ne comprennent plus son sens. Ce statut leur demandant un fort investissement, ils risquent de refuser ce genre d'implication à l'avenir » (État local).

Plusieurs retours soulignent l'influence qu'ont pu avoir les **réformes territoriales** sur l'appropriation différenciée de la SNPLP dans les territoires. Par exemple, comme on l'a vu (cf. Chapitre 1), la fusion de certaines régions aurait déstabilisé la mise en œuvre des politiques sociales compte-tenu des différentes façons de faire, requérant par conséquent un délai d'acculturation mutuelle entre décideurs et services des ex-régions pour avancer sur certains dispositifs. Cette réforme aurait toutefois permis de mieux prendre en compte certains territoires socialement défavorisés, puisque la plupart des régions en incluent désormais aux côtés d'ex-régions historiquement plus riches. Est aussi évoqué l'intérêt de la réforme OTE qui, bien qu'indépendante de la SNPLP, devrait favoriser la dynamique intersectorielle requise par cette dernière, notamment pour faire le lien entre accompagnement social et insertion professionnelle des bénéficiaires.

« La réforme OTE et la création des DREETS, c'est une traduction très opérationnelle de cette dimension interministérielle, en disant : le social et l'emploi devront travailler ensemble. Donc le social et la politique de la ville ça va ensemble, et puis la lutte contre la pauvreté et l'éducation nationale ça va ensemble, c'est quelque chose d'essentiel » (État central).

Des **caractéristiques plus singulières** pourraient aussi participer des liens de confiance ou de défiance parcourant la SNPLP sur certains territoires. Citons l'exemple d'un territoire rural, où est signalée une bonne interconnaissance préalable des acteurs, qui ont l'habitude de travailler

ensemble, ce sur quoi la SNPLP peut s'appuyer. Ces habitudes ne seraient toutefois pas nécessairement alignées avec la recherche de transversalité de la Stratégie pauvreté (ex. réticences aux partenariats publics-privés). Sur un autre plan, la situation ultra-marine de certains territoires pourrait avoir impacté la manière dont ils ont été rejoints par la SNPLP.

« *Le département est rural : les partenaires travaillent bien ensemble, plutôt de manière bilatérale, à l'aide de conventions spécifiques [...]. Le CD a des relations contractuelles habituelles avec ses partenaires. Ces relations préexistantes à la SNPLP ont pu aider les services déconcentrés à se sentir plus légitimes pour participer à la Stratégie* » (Département).

« *Le temps favorise la pérennité des échanges entre acteurs départementaux et locaux. Ce n'est pas la SNPLP qui a enclenché les réseaux d'action publique locaux existants dans le territoire mais un choc exogène (des crues en 2013) au sein du département* » (Département).

« *En Outre-Mer, les informations reçues tardivement sur les mesures de la SNPLP par les acteurs ont été à l'origine de formes d'interrogations, voire de défiance, sur les différences de fonctionnements avec l'hexagone* » (association).

Crise sanitaire de la Covid-19

La survenue de la crise sanitaire apparaît parfois comme une mise à l'épreuve des relations entre certains partenaires sur un territoire, pouvant déboucher sur des **tensions exacerbées**, par exemple entre l'État central et les collectivités (sur le partage des compétences), entre les collectivités et les ARS (sur le partage d'informations), entre personnes concernées et acteurs de la protection sociale (sur l'écoute) ou entre les services de l'État et les acteurs économiques (sur le réalisme des efforts demandés).

« *La problématique sanitaire des ARS et la gestion, au moins du début de la crise, avec les Départements, se passent très bien dans certaines régions, mais dans d'autres c'est épouvantable* » (association nationale de collectivités).

« *La crise sanitaire a augmenté la défiance des personnes concernées envers les organismes de l'emploi et de la protection sociale, notamment la CAF. Durant la pandémie, les administrations n'ont pas été à l'écoute de ces personnes. C'était la "CAF fantôme" !* » (personne concernée).

« *Les DIRECCTE n'ont pas toujours conscience des chocs exogènes et de leurs effets sur le monde entrepreneurial, ce qui peut être à l'origine de tensions. Comment, pour les entreprises, s'investir dans des dynamiques d'inclusion alors que certaines avaient des questionnements sur la pérennité même de leur activité durant la pandémie ?* » (secteur socio-économique).

Au contraire, selon d'autres, la crise a pu être un **révélateur de dynamiques** locales préexistantes s'illustrant par la rapidité et la collégialité des réponses apportées sur certains territoires entre acteurs du social, du médico-social et de la santé. Sur ce point, la SNPLP a pu contribuer à « préparer le terrain ».

« La SNPLP avait préalablement créé des conditions ayant favorisé l'effet accélérateur qu'a eu la crise de la Covid sur les synergies et entraides entre les acteurs dans les territoires. Ceux où il y a eu les meilleures réponses aux problématiques accentuées par la crise étaient ceux où les acteurs de la santé, du social, du médico-social se connaissaient, se faisaient confiance et travaillaient ensemble. Ainsi, la SNPLP a créé les conditions qui ont permis aux acteurs de se rencontrer et de se coordonner efficacement » (association).

Entre les deux cas précédents, il semble que la crise ait pu se présenter comme une opportunité de « **faire bloc ensemble** » dans l'adversité, en précipitant, en lien avec la Stratégie, le Commissaire et diverses parties-prenantes, des initiatives partagées entre des acteurs qui n'avaient pas nécessairement l'habitude de coopérer, par exemple dans le secteur de l'aide alimentaire.

« La crise sanitaire, en renforçant l'interconnaissance, les échanges, relations et collaborations entre les acteurs de l'aide alimentaire, a renforcé la confiance des associations entre elles et avec les collectivités et services de l'État. Elle a levé les clivages et réflexes de chapelles. Ma structure a notamment établi des relations privilégiées et de confiance avec la DRJSCS » (association).

De façon plus générale, la survenue de cette crise majeure semble rendre difficile l'appréciation des **effets propres** de la SNPLP sur la dynamique d'action en matière de lutte contre la pauvreté. Il est également difficile d'établir l'impact de la crise sur la Stratégie elle-même. Là où certains notent que la dynamique est toujours présente, d'autres pointent le retour à un fonctionnement classique d'administration centrale.

« C'est plutôt de manière rétrospective que l'on pourra analyser la manière dont les choses ont éventuellement basculé. Mais là, la transition est complexe mais ça n'est pas négatif en soi, la dynamique est toujours là, [...] reste à voir comment on s'en sortira en sortie de crise sanitaire » (association nationale de collectivités).

« Cela aurait pu aller plus loin si la SNPLP n'était pas revenue à un fonctionnement classique d'administration centrale avec la crise » (État local).

Relations interpersonnelles

Outre tous les facteurs que nous avons évoqués comme pouvant influencer le développement de réseaux d'actions publiques et le lien de confiance entre les acteurs de la lutte contre la pauvreté, nous en abordons ici un dernier qui n'est pas le moindre : les **relations interpersonnelles**.

Tout d'abord, face à la complexité et à l'éclatement du paysage en matière de la lutte contre la pauvreté, bon nombre de retours soulignent l'importance du **facteur interpersonnel**, pour bâtir collectivement. Elle peut être stratégique (ex. ci-dessous, d'un contact rapide entre le Commissaire et les Présidents de CD à son arrivée), mais aussi opérationnelle (ex. ci-dessous, de rendez-vous réguliers dans l'élaboration d'une convention de contractualisation). Ces contacts pourraient,

toute proportion gardée et au même titre que bien d'autres facteurs, contribuer à expliquer les phénomènes de différenciation territoriale dans la mise en œuvre de la SNPLP.

« Quand on met des hommes et des femmes ensemble, il en reste toujours quelque chose » (État local).

« On aurait pu imaginer que le Préfet dise au CLP : "si vous voulez que ça marche, le 1er rendez-vous à prendre est avec le Président du CD". Or, ces échanges n'ont pas toujours eu lieu donc la mayonnaise a pris dans certains territoires et pas d'autres » (association nationale de collectivités).

« La confiance interpersonnelle se crée, par les rencontres, les échanges et le travail en commun. La contractualisation qui, obligeant à se voir 3-4 fois par an, permet aux DDETS de reprendre des relations de long terme avec les CD, même dans des territoires où elles n'étaient pas simples. Les CD communiquent entre eux, car ils partagent des objectifs et se retrouvent dans des GT. C'est parce qu'on a tous conscience qu'on appartient à des méga-structures qui ne nous facilitent pas le travail que, de personne à personne, on arrive à s'épauler » (État local).

Le **turnover** peut fragiliser les liens établis d'une part, et les relations interpersonnelles peuvent réguler ou altérer les logiques de coopération entre organisations d'autre part.

« C'est une question de personnes, en l'occurrence ici le nouveau délégué territorial Pôle Emploi et le VP en charge de l'insertion et du retour à l'emploi au CD sont devenues amis, ce qui a eu des effets en chaîne positifs » (État local).

« Le facteur humain peut être d'autant plus important que les structures ont des visions éloignées les unes des autres. Les relations entre la CAF et le Département sont dépendantes des hommes et des femmes qui s'y trouvent » (organisme de protection sociale et d'emploi).

Enfin, alors que la participation se présente comme un pilier de la SNPLP, l'inclusion des personnes concernées à la gouvernance de la Stratégie dans les territoires apparaît d'autant plus critique que certaines d'entre elles évoquent une défiance des usagers / bénéficiaires à l'égard des institutions qui les accompagnent au quotidien. Celle-ci tiendrait notamment aux préjugés et à la stigmatisation dont ils peuvent faire l'objet, ainsi qu'à l'**attitude condescendante** de certains professionnels à leur égard. Dans ce contexte, bien que nous ayons précédemment souligné les réticences perçues par certains acteurs quant à l'inclusion des personnes concernées dans la SNPLP (ex. des GT), il apparaît que lorsqu'elle se passe bien, cette participation peut être perçue comme un moyen d'aider les personnes concernées à reprendre confiance en elles-mêmes et de restaurer leur relation avec les institutions (CAF, Pôle Emploi, CPAM).

« Je note des formes de défiance réciproques des personnes concernées avec les assistantes sociales et avec les organismes de protection sociale et de l'emploi. Il y a aussi des obstacles de communication entre les institutionnels et le public pauvre. Ces difficultés peuvent conduire à des situations de non-recours » (personne concernée).

« En plus d'être un moyen pour les personnes concernées de retrouver de la confiance en soi puisqu'elles s'aperçoivent que l'État a besoin d'elles, les GREPA et groupes ressources [groupes de

personnes concernées créés par les enquêtés pour le GT 14] renforcent leurs relations avec les services de l'État et organismes de service public, tels que les CPAM. Même en visioconférence, ils leur permettent de se rencontrer, de se connaître et de travailler ensemble, ce qui n'arrive jamais d'habitude, mais aussi de créer un lien de confiance » (association).

Conclusion Partie 3

Ajustement instrumental, relativisation doctrinale et composition inachevée

La gouvernance de la SNPLP a-t-elle permis une coordination interinstitutionnelle plus intégrée, plus confiante entre l'État territorial, les collectivités et les grands réseaux associatifs ? Comment les trajectoires locales et les types de réseau mobilisés localement dans la lutte contre la pauvreté influencent-ils ces réceptions et ces usages ? Assiste-t-on, dans ce cadre de la gouvernance multiniveaux, au renouvellement des configurations d'action ? À-t-elle contribué à faire émerger une communauté polycentrique, apprenante et novatrice et / ou à dynamiser des « systèmes territoriaux » anti-pauvreté déjà existants ?

La mise en œuvre de la SNPLP a marqué une volonté de transformer les représentations dominantes et les pratiques administratives en matière de politiques sociales, notamment en mobilisant les corps intermédiaires et les territoires. Il s'agissait de « faire révolution » en proposant aux forces vives de la lutte contre la pauvreté une vision et une méthode alternative basée sur l'innovation sociale, l'intersectorialité et la mobilisation des territoires. Cependant, son déploiement a connu des phases bien distinctes, marquée par des chocs exogènes d'ampleur et des réorganisations administratives conséquentes, impactant directement ou indirectement les intentions de départ. Dès lors, cet ajustement instrumental conduit à une progressive relativisation doctrinale.

La SNPLP, via le travail des Commissaires et la contractualisation, marque un retour de l'État dans les politiques sociales décentralisées dont les CD sont les principaux bénéficiaires. Derrière les mesures sociales proposées dans la SNPLP, il faut y voir une critique des « résultats » des politiques sociales décentralisées. Certains Départements sont soupçonnés de reconduire année après année des politiques publiques routinisées faiblement innovantes sur l'accompagnement des plus fragiles. La décentralisation a en effet contribué à morceler davantage la politique sociale sur le plan territorial, morcellement à l'encontre duquel le chef de filât départemental peine à lutter. Elle a aussi beaucoup affaibli la capacité de l'État, l'action se faisant désormais à partir de la détermination des moyens. Ce « gouvernement à distance » (Epstein, 2005) de l'État est parfois vécu comme le retour d'un néo-jacobinisme instrumental. Tout en faisant l'objet d'un travail d'ajustement finement mené, la contractualisation cherche à maintenir en tension les collectivités notamment sur les questions de performance de l'action publique et d'évaluation des politiques menées. Elle permet ainsi à l'État de réinvestir un champ dont il s'était désintéressé, y compris, là encore, sous l'angle de l'évaluation des politiques publiques.

En matière de réception et d'appropriation localisée de la SNPLP, l'analyse des entretiens et le contenu des conventions contractuelles révèlent des différenciations importantes suivant les

territoires. Sur le plan régional, sans surprise, les témoignages des Commissaires mettent en évidence que les dynamiques d'animation sont assez différentes suivant les périmètres et les géographies régionales. Plus largement les orientations politiques mais aussi la consistance du tissu interinstitutionnel à l'échelle régionale, départementale ou locale (capacité politique partagée versus dispersion des acteurs et la fragmentation des initiatives prises par les institutions en présence) viennent peser sur la dynamique d'implémentation de la Stratégie.

Le « bricolage institutionnalisé » (Garraud, 2000) que révèle la mise en œuvre de la SNPLP se concrétise ainsi par une série d'apprentissages réels mais assez largement entravés par des points de freinage organisationnel : une (re)mise à l'agenda de la lutte contre la pauvreté questionnant néanmoins le portage politique qui l'accompagne ; une impulsion de travail en transversalité reconnue à tous les niveaux mais freinée par l'inertie de la complexité politico-administrative limitant et contraignant cette impulsion ; une recherche d'efficience et de coordination via la contractualisation entre État et départements entravée par des tensions sur le financement des différentes mesures ; un défi d'accompagnement et d'outillage des professionnels de terrain ; des retours mitigés sur le développement de connaissances, les diagnostics, et l'évaluation .

Cependant, en dehors de quelques configurations territoriales inspirantes ou exemplaires, il semble encore tôt pour parler d'effets généralisés de la SNPLP sur les réseaux d'action publique dans la lutte contre la pauvreté.

Finalement, indépendamment des enjeux de gouvernance spécifiques à la SNPLP au niveau national et local, d'autres facteurs semblent avoir pu jouer sur le niveau de confiance inter-organisationnelle ressenti par nos enquêtés et, par là-même, sur les réseaux d'action publique. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous en relevons quatre : l'élan favorable (mais à maintenir) découlant du lancement de la Stratégie ; l'influence des réformes (fusion des régions, création des DREETS) et spécificités territoriales (socio-démographie, réseaux) ; le contexte de crise sanitaire (avec ses opportunités et ses contraintes) ; et les relations interpersonnelles (ainsi que leurs implications stratégiques et opérationnelles). Le positionnement du Commissaire influe aussi de manière importante : son style, le type d'inscription qu'il a pu construire au sein de l'administration préfectorale, les prérogatives qu'il cherche à reconnaître ou non aux Préfets de département dans les relations aux Départements et le mode d'association des services déconcentrés qu'il a pu obtenir font partie des mécanismes facilitant un contexte de confiance inter-organisationnelle.

La conception, l'élaboration et la mise en œuvre de la SNPLP est ainsi un cas d'étude passionnant pour l'analyse de l'action publique. Fortement portée politiquement, armée d'un cadre idéationnel et stratégique transformateur, la stratégie a du refroidir ses ambitions initiales au gré des crises, des changements d'agenda politique, mais plus fortement encore, de la difficulté à faire bouger l'ancrage sectoriel et inter-institutionnel des politiques sociales hexagonales. Des apprentissages

nouveaux ont bien eu lieu mais ils semblent avoir plutôt confortés des systèmes locaux déjà « performants » dans leurs stratégies de lutte contre la pauvreté.

C'est donc un processus de différenciation qui semble l'emporter avec, des figures différentes du rôle de l'État selon les configurations territoriales ; le travail de recherche réalisé à ce jour en matière de lutte contre la pauvreté invitant alors à distinguer a minima :

- Des acteurs locaux plus ou moins défaillants, des collectivités peu empressées et un État ayant des difficultés à se mettre en ordre de marche, bien qu'il soit poussé à se faire assertif et même parfois directement interventionniste ;
- Des acteurs locaux mobilisés, des collectivités impliquées au sein de réseaux locaux en cours d'institutionnalisation et de stabilisation, mais connaissant des problèmes de ressources et un État sollicité pour occuper une fonction de soutien actif, voire de coproducteur et de co-animateur ;
- Des systèmes territoriaux anti-pauvreté inscrits dans la durée avec des collectivités garantes d'un projet et d'une distribution des rôles stabilisés qui cherche à utiliser les ressources proposées par l'État utilisé tout en le tenant à distance à distance.

Conclusion générale, recommandations et perspectives

Prenant appui sur les principaux enseignements du travail de recomposition socio-historique et d'enquête menée sur le plan national et local, cette conclusion interroge la gouvernabilité de la lutte contre la pauvreté qui oscille entre intégration et différenciation ainsi qu'entre cohésion et fragmentation. La présentation de deux grands enjeux et de trois scénarios vient alors à éclairer les cheminements futurs

Retour sur le terreau cognitif et le déploiement de la SNPLP

De manière récapitulative, le travail de recherche permet d'établir que le terreau cognitif, stratégique et instrumental sur lequel se constitue la SNPLP voit cohabiter – c'est-à-dire entrer en synergie mais aussi se confronter – les dimensions suivantes :

- les débats en termes de cohésion, d'activation et d'inclusion qui, sous l'effet des processus d'eupéanisation, ont hybridé depuis une vingtaine d'années les discours et les interventions en matière d'action sociale,
- les apprentissages issus du Plan national contre la pauvreté et pour l'inclusion en particulier en termes de gouvernance : concertation, territorialisation, contractualisation sur l'insertion avec les Départements dans le cadre du FAPI, inventaire multisectoriel de mesures, suivi évaluatif des engagements pris intégré à la fonction d'animation et de pilotage,
- la dynamique de diffusion et d'appropriation de la peIS par les élites scientifiques et politico-administratives contribuant à faire du développement du capital social, l'objectif prioritaire sur lequel il conviendrait d'orienter dorénavant la dépense sociale,
- l'ambivalence de bon nombre d'acteurs associatifs et du travail social devant le renforcement des logiques d'activation,
- les débats et divergences qui parcourent les forums de l'action publique et qui concernent la nécessité d'augmenter les allocations compensatoires, de fondre les allocations spécifiques et catégorielles dans un revenu universel d'activité.

La mise en œuvre de la SNPLP s'est caractérisée par plusieurs séquences bien distinctes marquées, après l'intensité de la première séquence, par l'impact de chocs exogènes et la prégnance des activités gestionnaires avec lesquelles les acteurs nationaux et territoriaux ont dû composer. Prenant appui sur une démarche de concertation conséquente, les promesses et l'activisme des premiers temps ont été marqués par un lancement fortement médiatisé et une

mobilisation interinstitutionnelle inédite. L'implantation des premières mesures témoignent alors de l'alignement des différentes autorités gouvernementales et d'une méthode qui veut bousculer les habitudes sectorielles au nom d'une ambition fortement portée politiquement au sommet de l'État.

L'impact de chocs exogènes a questionné l'orientation initiale d'une SNPLP influencée par la peIS. D'une part, la crise des gilets jaunes a mis sur le devant de la scène les préoccupations des classes populaires liées à leur pouvoir d'achat, l'ampleur des fractures socio-territoriales ainsi que les sentiments de déconsidération, d'injustice sociale et de mépris qui leur sont liés. D'autre part, faisant porter l'attention sur l'aide alimentaire, le sans-abrisme et plus généralement l'isolement social, la gestion des conséquences sociales de la crise sanitaire a révélé - s'il en était besoin - l'importance et la nécessité des interventions caritatives de proximité. Sous l'effet des crises exogènes, la SNPLP a su ré-intégrer des éléments articulant logique allocative et protectionnisme social et faire une place assez conséquente à l'action caritative, en particulier au titre de l'aide alimentaire.

Alors que les priorités et méthodes de travail se retrouvaient ainsi bousculées, le changement de DIPLP associé au renouvellement complet de l'équipe de pilotage de la SNPLP aurait pu signer la fin de la SNPLP. Après une période de flottement, la nouvelle équipe est parvenue à assumer les réalités gestionnaires d'un programme ayant vocation à s'inscrire dans la durée. Réaffirmation d'un domaine spécifiquement dédié à la lutte contre la pauvreté, sécurisation dans la durée des méthodes de travail administratif et budgétaire, soutien aux initiatives locales et promotion de l'innovation font alors partie des enjeux qui traversent la deuxième étape du pilotage national de la SNPLP.

L'activité et les expertises des Commissaires ont conduit, progressivement, à un ajustement de leurs marges de manœuvre, par exemple à travers la constitution d'une ligne budgétaire régionale, leur instruction plus ou moins directe des renouvellements des contractualisations avec les collectivités et leur gestion des tensions qui parcourent le processus de reddition de comptes et les opérations de renseignement des indicateurs de résultats. Parallèlement, l'effort budgétaire de l'État en direction de la lutte contre la pauvreté s'est confirmé, en particulier du fait des dépenses sociales du Plan de relance. Cependant, on a assisté et on assiste toujours actuellement à la re-sectorialisation d'un certain nombre de mesures et à la multiplication des appels à projets qui soumettent à rude épreuve la disponibilité et la réactivité des associations.

La SNPLP a ainsi dû composer avec la cristallisation d'une pluralité de logiques bien ancrées que représentent la gestion sectorielle et nationale de la « solidarité de droits » relevant du Pacte républicain, la libre administration des collectivités locales et leur implication historique et différenciée, dans la lutte contre la pauvreté, le pilotage décentralisé au niveau des Départements de bon nombre de compétences sociales, le développement des dispositifs contractuels, ou encore

l'animation des « solidarités d'engagement » portée de manière autonome par les réseaux associatifs et, de plus en plus, par des fondations et des entreprises.

En matière de réception et d'appropriation localisée de la SNPLP, l'analyse des entretiens et le contenu des conventions contractuelles révèle des différenciations importantes suivant les territoires et les trajectoires des institutions concernés. Sur le plan régional, sans surprise, les témoignages des Commissaires mettent en évidence que les dynamiques d'animation sont assez différentes suivant les périmètres et les géographies régionales. Plus largement les orientations politiques mais aussi la consistance du tissu interinstitutionnel à l'échelle régionale, départementale ou locale (capacité politique partagée versus dispersion des acteurs et fragmentation des initiatives prises par les institutions en présence) viennent peser sur la dynamique de mise en œuvre de la Stratégie.

Modélisation des processus de gouvernance multiniveaux

Un des débouchés de la recherche a consisté alors à travailler à un modèle permettant de mettre en relation les différentes échelles d'organisation et d'action impliquées dans la gouvernance multiniveaux.

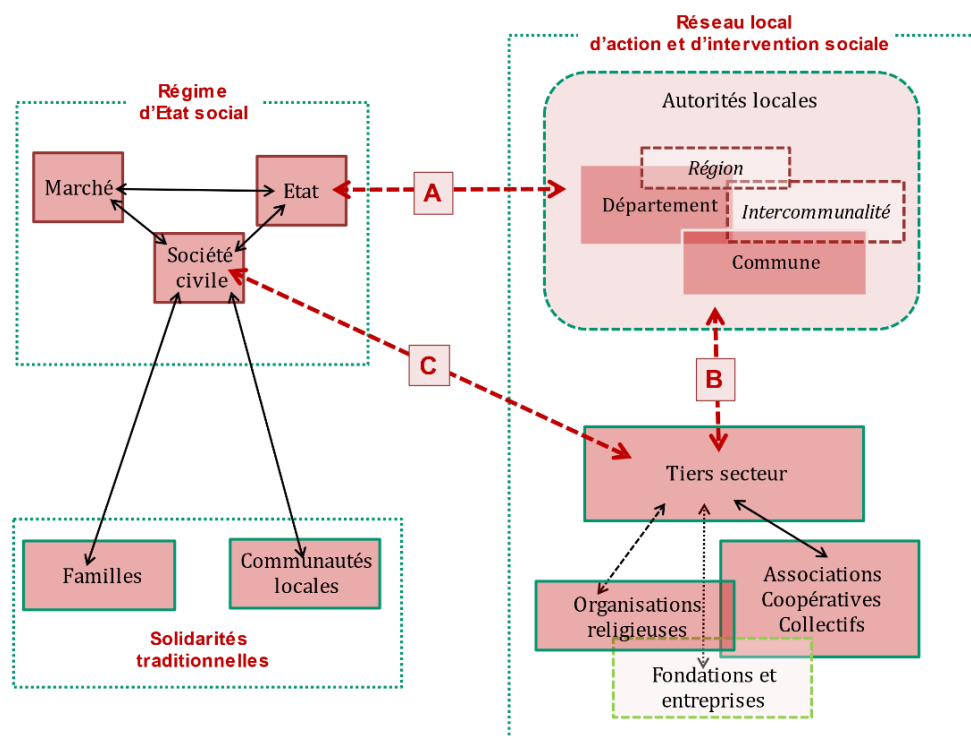
Prenant appui sur un travail précurseur de Marco Oberti (2000), consacré à la caractérisation et la comparaison des systèmes locaux anti-pauvreté dans une dizaine de villes européennes, notre graphique permet d'aborder les relations entre les différentes autorités publiques et les principaux segments de la société civile impliqués dans la production des solidarités et dans la mise en œuvre de l'action sociale et ce, à la fois sur le plan national et local.

Appliquée à la lutte contre la pauvreté, la modélisation qui suit permet de mettre l'accent sur la persistance des solidarités traditionnelles, qu'elles soient familiales, communautaires ou encore affinitaires (i), sur le régime national d'action sociale historiquement organisé autour des solidarités de droits et qui s'oriente dorénavant vers une forme d'État social actif (ii) ainsi que sur la diversité des réseaux locaux d'action sociale et d'intervention sociale (iii).

Afin d'appréhender plus avant les processus de gouvernance multiniveaux en matière d'action sociale, cette modélisation permet aussi d'attirer l'attention sur les interactions qui peuvent exister entre ces trois types d'instances. Représentées par les flèches A, B, C sur le graphique, elles concernent :

- D'une part, les relations qu'entretiennent les autorités nationales avec les autorités locales : dans le cas de la SNPLP, nous avons vu que ces relations se retrouvent largement organisées par des mécanismes de contractualisation bilatérale (A),

- D'autre part, les relations qu'entretiennent les autorités locales avec les organisations qui agissent au niveau local, en particulier celles issues du tiers secteur : dans le cas de la lutte contre la pauvreté, il s'agit essentiellement des associations (dont certaines, en particulier dans le domaine caritatif, sont sous tendues par des mobilisations plus ou moins confessionnelles), des fondations locales (comme dans le cas rennais de Solidaren) ou encore des collectifs organisés sur une base plus ou moins militante (concernant le droit au logement ou l'aide aux personnes réfugiées par exemple) (B),
- Enfin, les relations qu'entretiennent, au sein de la société civile, les organisations nationales fédératives et les initiatives locales : on pense ici aussi, par exemple, à l'influence de dynamiques telles que celle du collectif Alerte ou encore du Pacte pour le pouvoir de vivre (C).



94. Modélisation de la gouvernance multiniveaux dans le domaine de l'action sociale et des solidarités

Légende

A : Cadrage gouvernemental versus autonomie politique locale.

B : Nature et intensité des contributions entre autorités locales et tiers secteur au sein du réseau local d'action sociale.

C : Niveau d'influence, au sein de la société civile, des organisations nationales positionnées (fédérations, grands groupes, fondations...) sur les acteurs territoriaux (entreprises, associations et fondations locales).

Lignes d'analyse

Le degré d'intégration ou de différenciation entre régime d'action sociale et système local dépend de **A** et **C**.

Le degré de cohésion ou de fragmentation au sein du réseau local d'action sociale dépend de **B**.

De manière schématique, nous proposons de retenir que cette gouvernance multiniveaux de la lutte contre la pauvreté s'avère plus ou moins propice à *l'intégration* ou à la *différenciation* en fonction des relations tissées entre autorités nationales et locales (**A**), mais aussi de celles qui relient ou non, au sein de la société civile et du tiers secteur, les dynamiques nationales et les initiatives locales (**C**).

Sur ces plans, la SNPLP a été l'occasion d'une activité assez forte de cadrage gouvernemental mais a aussi laissé place voire a suscité une forme d'autonomie politique locale, en particulier au titre des mesures d'initiative départementale mais également du fait que les conventions avec les Métropoles et les Régions soient, à ce stade, restées très ouvertes. Du côté de la société civile, les dynamiques nationales semblent gagner en visibilité et aussi en vitalité. Portées par les grands mouvements historiquement engagés dans la lutte contre la pauvreté (ATD Quart Monde, Secours catholique, SFP, FAP, Emmaüs ...) et émanant des organisations fédératives (UNIOPSS, FAS...), les associations semblent avoir gagné en vitalité et en visibilité à l'occasion du lancement puis du déploiement de la SNPLP ainsi qu'avec le volet « cohésion » du Plan France Relance. Pour elles, cette institutionnalisation de la lutte contre la pauvreté représente une tribune et un forum de politiques publiques, qui a permis une consolidation voire un renforcement plus ou moins avéré de leurs capacités d'action et de leur pouvoir d'entraînement et de cadrage en direction des forces vives positionnées sur les territoires.

Concernant les relations qui se jouent au sein des réseaux locaux d'action sociale (**B**), on a pu constater que, suivant les territoires, elles sont très diverses et oscillent entre *cohésion* et *fragmentation*. Elles sont liées à l'historicité et à « l'esprit des lieux ». Elles dépendent alors du degré de mobilisation des pouvoirs publics sur la question sociale en général, et sur celle de la lutte contre la pauvreté en particulier, et des relations plus ou moins partenariales entretenues sur ce sujet entre les différents niveaux de collectivités et les EPCI. Elles concernent également les niveaux de soutien et le degré d'influence que les autorités locales exercent en direction du secteur associatif mais aussi l'importance prise ou non par les coopérations associatives.

En matière de lutte contre la pauvreté, cette approche de la gouvernance – croisant, d'une part, les processus d'intégration et de différenciation et, d'autre part, les processus de cohésion et de

fragmentation – permet d’entrevoir, d’un point de vue idéal-typique¹¹⁷, *a minima*, les trois grandes configurations territoriales suivantes :

- Des acteurs locaux plus ou moins défaillants, des collectivités peu empressées et un État ayant des difficultés à se mettre en ordre de marche, bien qu’il soit poussé à se faire assertif et même parfois directement interventionniste,
- Des acteurs locaux mobilisés, des collectivités impliquées au sein de réseaux locaux en cours d’institutionnalisation et de stabilisation, mais connaissant des problèmes de ressources et un État sollicité pour occuper une fonction de soutien actif, voire de co-producteur et de co-animateur,
- Des systèmes territoriaux anti-pauvreté inscrits dans la durée avec des collectivités garantes d’un projet et d’une distribution des rôles stabilisés qui cherchent à utiliser les ressources proposées par l’État tout en le tenant à distance.

Investissement social et solidarité(s) : la question du changement, des élites et du leadership

La conception, l’élaboration et la mise en œuvre de la SNPLP est ainsi un cas d’étude passionnant pour l’analyse de l’action publique. Fortement portée politiquement, armée d’un cadre idéationnel et stratégique transformateur, la stratégie a dû refroidir ses ambitions initiales au gré des crises et des changements d’agenda politique. Plus fortement encore, sa mise en œuvre s’est confrontée à la difficulté de faire évoluer l’ancrage sectoriel et interinstitutionnel des politiques sociales hexagonales. Des apprentissages nouveaux ont bien eu lieu mais ils semblent avoir plutôt conforté des systèmes locaux déjà « performants » dans leurs stratégies de lutte contre la pauvreté.

Il n’en demeure pas moins que la SNPLP a introduit ou soutenu toute une série de processus qui, dans une logique incrémentale, sont potentiellement porteurs de changements : mobilisation nationale inédite, recours croisé à des mesures intersectorielles de prévention primaire et d’activation, débordement des fonctionnements habituels au sein des services de l’État, contractualisations multiniveaux, renforcement du chef de filât départemental, invitation à faire vivre un cadre stratégique régional, reconnaissance du rôle des Métropoles, diffusion de la culture des résultats et du pilotage par les indicateurs...

Le travail mené a alors permis de repérer que, tout en affichant une ambition transformatrice explicite, la SNPLP s’est traduite par un ensemble de mesures qui, à l’examen, apparaissent

¹¹⁷ En référence à la sociologie de Max Weber, un idéal type est un outil intellectuel qui consiste à mettre en exergue les points les plus saillants des processus à l’œuvre. Une figure idéal-typique est donc une construction qui ne se rencontre jamais véritablement dans la réalité.

compatibles avec plusieurs interprétations de ce que représente la pauvreté et les processus qui y concourent. En cela, la SNPLP représente un instrument d'action publique relativement souple. En effet, inspirée par l'investissement social et oscillant entre stratégie inclusive et ciblage, elle a permis d'impliquer l'Éducation nationale et d'encourager l'activation vers l'emploi, tout en évitant de se couper des acteurs historiques de l'intervention sociale et des politiques de jeunesse (services sociaux départementaux, centres sociaux, missions locales...). L'analyse des témoignages des acteurs locaux indique aussi que la territorialisation de la SNPLP (animation régionale, contractualisation, appels à projets...) entraîne certes une reconnaissance et une extension des capacités d'action pour certains, mais peut aussi engendrer des crispations, voire un sentiment de déconsidération pour d'autres.

Pour adapter aux circonstances le cadre initial de la SNPLP, pour pouvoir « intéresser », « enrôler » et « mobiliser » les parties prenantes potentielles et ajuster les mesures aux dynamiques territoriales plus ou moins spécifiques, il a fallu que les responsables nationaux, les Commissaires et, à leurs côtés, les chargés de mission issus des préfectures et des services déconcentrés s'engagent dans une intense activité de « bricolage institutionnalisé ». La mise en œuvre de la SNPLP nécessite des compétences en action sociale mais aussi des positionnements et habiletés propres aux managers « généralistes » de l'action publique. En effet, il s'agit de mettre en compatibilité les intérêts des uns et des autres, de prendre en charge des opérations d'adaptation des cadres d'action afin de les rendre acceptables. Ce travail d'ajustement instrumental en fonction des différents types de configurations thématiques et territoriales nécessite de bien ajuster le contenu des conventions et la déclinaison des crédits.

Comme nous l'avons montré, cet ajustement passe aussi par une forme de relativisation doctrinale. La mise en œuvre de la stratégie nécessite de traduire les argumentaires et d'adapter les mises en récit en fonction des publics et des différentes scènes institutionnelles. Elle demande aussi de mettre en commutativité des univers professionnels parfois assez éloignés les uns des autres et d'arriver à encadrer des logiques d'action relativement distinctes. Sur ce dernier point, soulignons que si, dans l'esprit de ses promoteurs et dans la logique de la SNPLP, les différentes mesures - qu'elles soient teintées du sceau du ciblage ou de l'inclusion -, doivent bien évidemment produire des effets directs, elles doivent aussi faire levier sur les politiques et les planifications stratégiques des organismes concernés (CAF, Éducation nationale, collectivités territoriales...). De plus, elles doivent être pensées et animées pour venir en soutien ou en complément d'une multitude d'actions sectorielles et engagées par ailleurs (« Logement d'Abord », modernisation de l'aide sociale à l'enfance, soutien à la parentalité, « Maisons France Service »...).

Ainsi la lutte contre la pauvreté doit-elle être considérée comme le fruit d'une action publique plurielle et non comme un segment définitivement isolable. En effet, associée aux intentions et initiatives qui s'y réfèrent en propre, sa fabrique (conception, ajustements, mise en œuvre...) est

alimentée et parfois contrariée par des influences et des « transferts »¹¹⁸ qui s'organisent entre logiques d'action publique connexes (petite enfance, protection de l'enfance, habitat et logement, insertion et emploi...). Ces croisements intersectoriels fonctionnent alors comme des complémentarités et des synergies mais sont parfois aussi teintées de concurrences voire de conflictualités plus ou moins vives.

À l'instar des investigations et des analyses que nous avons menées au croisement de la SNPLP et du secteur de la santé, trois grands types de mécanismes sont ainsi repérables. Les processus d'import / export (i) fonctionnent entre action sociale et secteurs connexes, comme le recouvrement de l'action sociale par des rationalités émanant du secteur de la santé (définition de la santé au sens large, issue de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), englobant le bien-être social et débouchant sur des stratégies de réduction des Inégalités sociales de santé (ISS)...) ou, inversement, par la diffusion de modes de faire issus de l'action sociale vers d'autres secteurs (développement du pouvoir d'agir (DPA) par exemple). Les processus d'hybridation (ii) naissent de logiques trans-sectorielles et font évoluer les références endogènes qui structurent historiquement l'action sociale : le déploiement de la politique de la ville ou le succès, plus ou moins acté, du développement local ou encore du « care » témoignent de cette production de normes alternatives au carrefour de plusieurs secteurs. Enfin, les processus d'homogénéisation (iii) correspondent, eux, à des transformations des manières de concevoir, faire et animer l'action publique dans son ensemble : contractualisation, culture du résultat, participation sont ainsi le fruit de logiques supra-sectorielles qui viennent en recouvrement de la lutte contre la pauvreté, en même temps qu'elles affectent de nombreux autres domaines d'action publique...

Concernant la lutte contre la pauvreté, le déploiement dans le temps de la SNPLP a donc nécessité un important travail de traduction et de médiation. Celui-ci ne se fait pas dans n'importe quelle direction : il s'agit d'établir et de diffuser des références proches de la peIS, tout en les adaptant aux circonstances. Cette activité visant à faire converger des points de vue pluriels se mène aussi bien au sein du réseau formé par la DIPLP et les Commissaires, qu'entre ce réseau et les principaux relais de la SNPLP au sein des cabinets ministériels et des administrations centrales. Elle se poursuit à l'échelle régionale et départementale avec les services déconcentrés et le corps préfectoral ainsi qu'avec les représentants des collectivités, en espérant qu'ils contribuent ensuite à cet essaimage et ces mises en compatibilité au sein de leurs propres organisations.

¹¹⁸ Plus souvent étudiés sur un plan international qu'intersectoriel, les « transferts de politiques publiques » sont la conséquence de la diffusion idéologique et médiatique d'explications causales et de la communication de recettes d'actions par échanges professionnels ; ils aboutissent à la transplantation de solutions d'action publique (Delpeuch, 2008).

Sans se réclamer trop explicitement de la peIS, les Commissaires à la lutte contre la pauvreté s'inscrivent dans ce cheminement de modernisation et de décloisonnement de l'action sociale. Des élus locaux, acquérant pour certains des responsabilités nationales, ainsi qu'une nouvelle génération de fonctionnaires, particulièrement au sein de conseils départementaux mais aussi des Métropoles, commencent aussi à faire de ces questions sociales un élément central de leurs actions, voire de leurs carrières. Enfin, des têtes de réseaux associatifs positionnées à l'échelon territorial s'investissent également autour de ces sujets.

Ainsi, on peut avancer que la SNPLP constitue un support – c'est-à-dire à la fois une opportunité, une ressource et un creuset - qui vient soutenir et peut servir de base au renouvellement en cours des élites du Welfare. Pour que cette dynamique prenne véritablement corps, encore faudrait-il qu'une forme de leadership intégrateur s'installe durablement sur ces sujets. À l'instar que ce qu'ont pu représenter, un temps durant, la référence assez totémique aux solidarités actives et la figure de Martin Hirsch, la séquence initiale de la SNPLP - associée au charisme, à l'expertise et aux ressources réticulaires d'Olivier Noblecourt - a participé à fédérer et rendre davantage visibles les engagements et les énergies d'une multitude d'acteurs positionnés aussi bien aux niveaux national que régional et local. Par la suite, le sentiment d'une dilution et le risque de voir la SNPLP s'évider, et même disparaître, a pu avoir un effet démobilisateur. La stabilisation gestionnaire qu'a ensuite connue la SNPLP et un quinquennat qui s'achève en voyant ressurgir une forme de clivage entre protection et activation ne font pas de la période actuelle, la plus propice pour que se concrétise une étape de développement et d'articulation entre ces acteurs émergents.

À l'avenir, la question de l'intégration de ces acteurs et de leurs réflexions demeure donc entière : ces réseaux resteront-ils relativement fragmentés ou feront-ils l'objet d'une intégration plus consistante ? Cette question renvoie à l'émergence d'un leadership conséquent, à la structuration d'espaces de mise en synergie entre ces acteurs nationaux et territoriaux, à la diffusion des références nouvelles issues ou compatibles avec la peIS, mais aussi à l'ouverture d'une séquence propice à la (ré)inscription de ce sujet sur l'agenda. En définitive, elle fait écho à celle de l'éventualité que se réouvre, en matière d'action sociale et de lutte contre la pauvreté, une fenêtre d'opportunité politique¹¹⁹.

Quoi qu'il en soit, la SNPLP, via le travail des Commissaires et la contractualisation, marque un retour de l'État dans les politiques sociales décentralisées dont les Départements sont les

¹¹⁹ Pour John W. Kingdon (1984), la réunion de trois conditions permet l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité » favorable à la mise à l'agenda d'une problématique : le *problem stream* (le problème doit pouvoir être débattu dans une arène publique) ; le *political stream* (des acteurs politiques doivent avoir un intérêt à mettre ce problème à l'agenda) et le *policy stream* (des instruments, outils, idées pour résoudre le problème doivent être disponibles).

principaux dépositaires. Derrière les mesures sociales proposées dans la SNPLP, il faut voir une critique des « résultats » des politiques sociales décentralisées. Certains Départements sont soupçonnés de reconduire année après année des politiques publiques routinisées faiblement innovantes sur l'accompagnement des plus fragiles. La décentralisation a en effet contribué à morceler davantage la politique sociale sur le plan territorial, morcellement à l'encontre duquel le chef de filât départemental peine à lutter. Elle a aussi beaucoup affaibli la capacité de l'État, l'action se faisant désormais à partir de la détermination des moyens. Ce « gouvernement à distance » de l'État est parfois vécu comme le retour d'un néo-jacobinisme instrumental. Tout en faisant l'objet d'un travail d'ajustement finement mené, la contractualisation cherche à maintenir en tension les collectivités notamment sur les questions de performance de l'action publique et d'évaluation des politiques menées. Elle permet ainsi à l'État de réinvestir un champ dont il s'était désintéressé, y compris, là encore, sous l'angle de l'évaluation des politiques publiques.

Un double enjeu idéationnel et institutionnel

La mise en œuvre de la SNPLP a marqué une volonté de transformer les représentations dominantes et les pratiques administratives en matière de politiques sociales, notamment en mobilisant les corps intermédiaires et les territoires. Il s'agissait de « faire révolution » en proposant aux forces vives de la lutte contre la pauvreté une vision et une méthode alternative basée sur l'innovation sociale, l'intersectorialité et la mobilisation des territoires. Cependant, son déploiement a connu des phases bien distinctes, marquée par des chocs exogènes d'ampleur et des réorganisations administratives conséquentes, bouleversant directement ou indirectement les intentions de départ.

La SNPLP, dans la conception initiale, puise largement dans la perspective d'investissement social. Cette référence permet de considérer que les dépenses sociales peuvent, dans certaines conditions, représenter une intervention économique aux retombées positives. Pour ce faire, cette référence à la peIS encourage à renforcer le capital humain dans le but de développer les compétences, l'employabilité et l'autonomie de chacun. Il s'agit d'investir en premier lieu dans les services de garde, d'éducation et de formation et de renforcer les accompagnements vers le marché du travail tout en ciblant certaines mesures sur les personnes et les groupes les plus exposés socialement. Cependant la gestion de la question sociale est par nature multi-factorielle et nécessite de mobiliser une panoplie stratégique sans doute diversifiée, d'autant que la peIS soulève des questions d'efficacité, en particulier à court terme relativement au soulagement et à la remédiation des situations de grande pauvreté. De plus, les logiques d'activation et de ciblage de la peIS soulèvent aussi des questions d'acceptabilité.

Sur ce premier plan idéationnel, la recherche menée invite, à la fois, à :

- ➔ Confirmer la référence faite à la perspective d'investissement social et à renforcer en son sein, les investissements à visée d'inclusion et de prévention primaire (voir partie 1)
- ➔ Réintroduire une approche davantage fondée sur les solidarités en portant attention au « gouvernement de la solidarité de droits » (allocations et protection en particulier) et la « gouvernance des solidarités d'engagement » (supports et soutiens de proximité).
- ➔ Clarifier la place du territoire comme catégorie d'action en matière de lutte contre la pauvreté et ainsi animer davantage les convergences avec la lutte contre les fractures socio-territoriales et avec la politique de la ville.

Sur le plan du design institutionnel et des processus de gouvernance, la SNPLP a marqué un retour de l'État dans les politiques sociales décentralisées. Cependant, ce retour n'a pas entraîné d'évolution majeure dans le style hexagonal des politiques sociales. Fortement portée politiquement, armée d'un cadre idéationnel et stratégique transformateur, la stratégie a dû refroidir ses ambitions initiales au gré des crises, des changements d'agenda politique, mais plus fortement encore, du fait de la difficulté à faire bouger l'ancrage sectoriel et inter-institutionnel des politiques sociales françaises.

L'administration de mission que constituait la DIPLP a dû rapidement se conformer au sentier institutionnel de la gestion sectorielle et territorialisée de l'action sociale. Du point de vue des concepteurs de la SNPLP, il s'agissait de contourner les régulations traditionnelles entre les services déconcentrés de l'État à l'échelle local et les conseils départementaux qui, du point de vue de l'investissement social, ne semblaient pas en capacité d'atteindre les objectifs fixés. Cependant, cette stratégie initiale de contournement de l'échelon départemental a rapidement été contrecarrée par plusieurs facteurs : une sous-estimation du poids des compétences décentralisées à l'échelle départementale dans l'action sociale, une volonté élyséenne de conduire une départementalisation plus marquée de l'action publique dès l'enclenchement de la crise des gilets Jaunes et enfin une volonté du ministère de l'Intérieur de conventionner à l'échelle départementale.

Si bien que dans un contexte de fortes tensions entre l'exécutif et les collectivités territoriales, en particulier les collectivités départementales, autour de la mise en œuvre du Pacte de Cahors, la DIPLP construit finalement un modèle de gouvernance à double niveaux : l'incarnation et l'animation de la stratégie territoriale se feront à l'échelle régionale via les Commissaires, les groupes de travail régionaux avec l'ensemble des parties prenantes et la plate-forme collaborative

mais la contractualisation et la gestion budgétaire se mèneront à l'échelle départementale. Le conventionnement consacre les CD en partenaire financier clé de la SNPLP et, par-delà, des politiques de lutte contre la pauvreté.

Cette gouvernance à double détente permet une opérationnalisation relativement rapide mais tend à reconduire les arrangements antérieurs. L'innovation est souvent sacrifiée sur l'autel de d'une contractualisation souvent perçue comme rigide par les acteurs territoriaux et associatifs. Des apprentissages nouveaux ont bien eu lieu mais ils semblent avoir plutôt conforté des systèmes locaux déjà « performants » dans leurs stratégies de lutte contre la pauvreté.

C'est donc un processus de différenciation qui semble l'emporter avec des figures différentes du rôle de l'État selon les configurations territoriales. Dès lors, plusieurs questions émergent : la SNPLP doit-elle continuer à contractualiser avec l'ensemble des territoires ou se concentrer sur les plus fragiles, moins en capacité de construire des stratégies locales proactives ? N'est-il pas possible de laisser une plus grande liberté de contractualisation et d'actions aux territoires dont les politiques de lutte contre la pauvreté s'avèrent déjà plus innovantes ?

Sur ce second plan davantage processuel et institutionnel, la recherche que nous avons menée invite, à la fois, à :

- ➔ Confirmer le rôle intégrateur (des différentes politiques publiques) de la puissance publique et donc de l'État central.
- ➔ Simplifier le long chaînage inter-institutionnel et par conséquent diminuer les coûts de transaction inter-organisationnelle de la SNPLP.
- ➔ Valoriser la différenciation des stratégies territoriales de lutte contre la pauvreté tout en organisant et animant les mécanismes d'échange et de coordination.

Le scénario de l'évolution tendancielle

**L'État mobilisateur,
soutien et partenaire des collectivités territoriales**

Ce scénario insiste sur la méthode actuelle et la nécessité de donner du temps au temps. Il s'agit de donner sa chance aux apprentissages en cours en essayant aussi de davantage rejoindre localement la politique de la ville.

C'est la figure de l'État mobilisateur / ajusteur qui s'impose ici en partenaire clé et en soutien actif des collectivités territoriales.

Il s'agit de renforcer la contractualisation avec le chef de filât départemental et le pouvoir métropolitain dans l'idée de rejoindre par leur intermédiaire les situations territoriales dégradées : agglomérations et communes rurales notamment.

À cette échelle départementale et métropolitaine, il s'agit de renforcer la gouvernance des solidarités de proximité en prenant soin encore davantage à la qualité des services sociaux locaux, en soutenant davantage - comme l'a d'ailleurs incitée la crise sanitaire - les interventions caritatives et en encourageant de nouvelles formes de bénévolat.

Il convient aussi de systématiser et confirmer la contractualisation régionale en développant à cette échelle, en complément d'actions thématiques telles que déjà instruites, des objectifs d'intégration des démarches locales, de soutien à l'expérimentation et l'innovation, des actions de formation et de recherche action.

Il convient aussi qu'à cette échelle, l'État et le conseil régional se concertent pour stabiliser un cadre venant en soutien et en dynamisation des réseaux participatifs et d'échanges de « bonnes » pratiques entre les acteurs positionnés sur des territoires différents.

À partir de cette échelle, en s'appuyant par exemple sur les comités locaux du travail social et du développement social (CLTSDS), se doivent d'être travaillées et sans cesse actualisées l'articulation et les synergies entre élites nationales et locales du Welfare et les acteurs de terrain de la lutte contre la pauvreté.

Le scénario de la recentralisation

L'État performeur, responsable de la peIS et validateur des dispositifs innovants

Ce scénario insiste sur la nécessité de revenir aux intentions initiales de la SNPLP et d'en amplifier le portage politique après les élections présidentielles. Il s'agit renforcer l'implantation de lignes stratégiques issues de la peIS universaliste et ciblée.

La méthode actuelle a montré ses limites, l'investissement social suppose le retour à une stratégie idéationnelle de rupture ; rien de conséquent et durable sans un engagement étatique qui se dégage des administrations traditionnelles.

C'est la figure de l'État performeur / prescripteur d'une stratégie nationale d'investissement social.

Il s'agit de créer une nouvelle agence dédiée l'agence nationale « Investissement et innovations sociales » qui dépasse le seul champ de la pauvreté. Rattachée directement au Premier ministre, cette agence dispose de délégations régionales avec une autonomie budgétaire et administrative avec la mise en place d'appels à projets sélectifs vis-à-vis des administrations d'État, des collectivités territoriales et des associations.

En son sein, doivent alors s'opérationnaliser les ambitions qui sous tendaient « le Fonds d'investissement social », élément pourtant essentiel mais « mort-né » de la SNPLP.

Il s'agit d'arriver à mettre en œuvre un véritable centre de calcul de la peIS qui, à distance des intérêts particuliers et des routines institutionnelles, puisse faire bouger les lignes, repérer et documenter les actions inspirantes, évaluer par la preuve des dispositifs véritablement validés.

Le scénario de la décentralisation

L'État girondin, garant de la cohésion nationale et de l'équité territoriale

Ce scénario prend acte de la nécessité d'une stratégie de lutte contre la pauvreté distinguant la responsabilité des autorités nationales de garantir la solidarité de droits à visée de protection, consubstantielle du Pacte républicain, et le pilotage politique sur les territoires de stratégies spécifiques d'intervention et d'accompagnement.

Tout en misant sur un design institutionnel simplifié, il s'agit d'amplifier la territorialisation stratégique et politique du social en étant plus attentif aux dynamiques vécues et à la nécessité de constituer la pauvreté en enjeu démocratique à l'échelle territoriale.

L'efficacité de la prévention et de la lutte contre la pauvreté doit passer par un choc de simplification. Les Commissaires à la pauvreté et les services déconcentrés dédiés sont placés sous l'autorité et la responsabilité politique du Président de Région. Chaque stratégie régionale, contractualisée en amont avec l'État et les Départements, est débattue annuellement à l'assemblée régionale.

L'enjeu est ici de répondre au défi du déficit de la participation de la SNPLP en s'appuyant sur la dynamique de la démocratie locale. En plaçant la stratégie régionale de lutte contre la pauvreté sous la responsabilité politique ou a minima sous la coordination du Président de Région, on transforme la pauvreté en enjeu démocratique susceptible d'intéresser les élus et les forces vives dans les territoires.

Il s'agit de développer des stratégies régionales décentralisées et de participer à une prochaine étape de clarification des pouvoirs locaux et régionaux. Deux variantes graduées sont possibles : soit de lancer, à l'initiative de la Région, un appel à projets pour soutenir des stratégies régionales intégrées et décentralisées, soit d'aller vers une collectivité unique avec des moyens dédiés sur le social et l'économique.

BIBLIOGRAPHIE

Littérature scientifique

Adam-Ledunois Sonia, Mansuy Romuald (2019), « Outil de gestion publique à visée collaborative : un mythe ? Le cas du diagnostic territorial partagé », *Gestion et management public*, 7/3 (1), pp. 49-69.

Aggeri Franck (2014), « Qu'est-ce qu'un dispositif stratégique ? Éléments théoriques, méthodologiques et empiriques », *Le Libellio d'AEGIS*, Vol. 10, N°1, pp. 47-64

Aguilera Thomas (2017), *Gouverner les illégalismes urbains. Les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et de Madrid*, Paris, Dalloz.

Aguilera Thomas, Rouzeau Marc (dir.) (2020), *Le gouvernement des solidarités*, Paris, Berger Levrault.

Algan Yann et Cahuc Pierre (2007), *La société de défiance. Comment le modèle français s'autodétruit*, Paris, Ed. Rue d'Ulm.

Alkin Marvin C. (2004), *Evaluation Roots : Tracing Theorists' Views and Influences*, Sage publications.

Andreotti Albreta, Mingione Enzo (2013), « Le développement de systèmes locaux de l'intervention sociale, tendance commune dans les pays industrialisés », *Informations Sociales*, N°179, pp. 28-39.

ARENES et Chaire TMAP Sciences Po Rennes (2020), *La gouvernance multiniveaux et la SNPLP : la perspective de l'investissement social à l'épreuve de la complexité politico administrative française*, Projet de recherche déposé auprès de France Stratégie.

ARENES et Chaire TMAP Sciences Po Rennes (2020), *Retours et précisions apportées par l'équipe de recherche*, Complément au projet de recherche déposé auprès de France Stratégie.

Arrignon Mehdi (2021), « Le Haut-Commissariat aux Solidarités Actives contre la pauvreté : L'invention d'une instance hybride au service de l'activation des minima sociaux ? », *8ème Congrès ABSP et 9ème Congrès COSPOF*, ST29 - « Nouveaux » espaces d'imbrication entre recherche et action publique : entre innovation et recyclage ».

Arrignon Mehdi (2020), « Les politiques départementales dans le tumulte des réformes territoriales » in Aguilera, Rouzeau, *Le gouvernement des solidarités*, Paris, Berger Levrault, pp. 63-76.

Audoux Christine, Gillet Anne (2011), « Recherche partenariale et co-construction de savoirs entre chercheurs et acteurs : l'épreuve de la traduction », *Revue Interventions économiques*, N°43, URL : <http://interventionseconomiques.revues.org/1347>

Autes Michel (1995), « Genèse d'une nouvelle question sociale : l'exclusion », *Lien social et Politiques*, N°34, pp. 43-53.

Auzuret Claire (2020), « Que signifie sortir de la pauvreté ? », *La Vie des idées*, le 17 novembre. URL : <https://laviedesidees.fr/Que-signifie-sortir-de-la-pauvrete.html>.

- Auzuret Claire (2019), « La mesure de la pauvreté : approches et enjeux socio-économiques », *Revue d'Interrogations* ?, N° 28, [en ligne], <http://www.revue-interrogations.org/La-mesure-de-la-pauvrete-approches>
- Avenel Cyprien (2017), « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociale », *Revue française des affaires sociales*, N°2, pp. 359-392.
- Avenel Cyprien (2016), « Le travail social au défi du développement social », *Vie sociale*, N°13, pp. 115-137.
- Avenel Cyprien (2014), « La "cohésion sociale" : de quoi parle-t-on ? Clarifier le concept pour consolider un nouveau modèle d'action », dans : Jean-Yves Guéguen éd., *L'année de l'action sociale 2015 : Objectif autonomie*. Paris, Dunod, « Hors collection », pp. 119-136.
- Avenel Cyprien (2013), *Sociologie des quartiers sensibles*, Paris, Armand Colin, 3^{ème} éd.
- Avenel Cyprien, Boisson-Cohen Marine, Dauphin Sandrine, Duvoux Nicolas, Fourel Christophe, Jullien Manon, Palier Bruno (2017), *L'investissement social : quelle stratégie pour la France ?*, Paris, La Documentation Française.
- Ballain René (dir.) (2005), « Des interventions de plus en plus sociales », in Ballain R. et al., *Entre protection et compassion : des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 33-66.
- Ballain René, Glasman Dominique, Raymond Roland (dir.) (2005), *Entre protection et compassion : des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Balme Richard et al. (1999), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Bance Philippe (2016), « L'État stratège : État "réduit" ou à "capacité étendue" en régime de gouvernance multiniveaux » in Bance P. (dir.), *Quel modèle d'État stratège en France*, Mont-Saint-Aignan, Presses universitaires de Rouen et du Havre, pp.21-39.
- Barbier Jean-Claude (2017), « Évaluer le social comme un investissement ? L'échec des illusions scientistes dans l'économie sociale et solidaire », in Barbier J.C. (dir.), *Economie solidaire et Etat*, Institut de la gestion publique et du développement économique, pp. 63-81.
- Barbier Jean-Claude (2009), « Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après : beaucoup de bruit pour rien ? Contribution à un bilan qui reste à faire », *Lien social et Politiques*, N°61, pp. 23-36.
- Barbier Jean-Claude (2008), *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, Presses universitaires de France.
- Barbier Jean-Claude, Nicolas Matyjasik (2010), « Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines », *Revue Française de Socio-Économie*, Vol. 5, N°1, pp. 123-140.
- Baron Alexis, Kada Nicolas (2016), *Communes et départements, frères ennemis du social*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

- Barraize François, Faure Alain, Genieys William, Négrier Emmanuel, Smith Andy (2000), « Le pouvoir local en débat, pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, n°13, pp. 103-119.
- Baudot Pierre-Yves (2014), « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », in Halpern C. et al. (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 194-236.
- Bec Carole (2007), *De l'État social à l'Etat des droits de l'homme ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Bec Colette (1998), *L'assistance en démocratie*, Paris, Presses universitaires de France.
- Béhar Daniel (2017), « Différenciation » in Kada N. et al. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, pp. 433-437.
- Benamouzig Daniel, Besançon Julien (2008), « Les agences, alternatives administratives ou nouvelles bureaucraties techniques » in Borraz et Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 1 – La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 283-207.
- Berger Peter, Luckmann Thomas (1986), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin.
- Bergeron Henri, Borraz Olivier, Castel Patrick, Dedieu François (2020), *Covid-19 : une crise organisationnelle*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Bernard Paul (1999), « La cohésion sociale : critique dialectique d'un quasi-concept », *Lien social et politiques*, Vol. 41, pp. 47-59.
- Berthet Thierry (2014), « La lutte contre le décrochage scolaire en France : deux expérimentations régionales à l'aune des capacités individuelles », in Berthet T., Zaffran J., *Le décrochage scolaire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 81-102.
- Bezès Philippe (2012), « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 193, pp. 16-37.
- Bezès Philippe (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Bezès Philippe (2005), « Le modèle de "l'État-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, Vol. 47, N°4, pp. 431-450.
- Bezès Philippe, Palier Bruno (2018), « Le concept de trajectoire de réformes. Comment retracer le processus de transformation des institutions », *Revue française de science politique*, Vol. 68, N°6, 2018, pp. 1083-1112.
- Bezès Philippe, Le Lidec Patrick (2010), « L'hybridation du modèle territorial français : RGPP et réorganisations de l'Etat territorial », *Revue française d'administration publique*, ENA, Vol. 4, N°136, pp. 919 – 942
- Bezès Philippe, Le Lidec Patrick (1996), « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, Vol. 66, N°3, pp. 507-541.

Bing Geoffroy, Nova Nicolas (2015), *Quels modèles d'innovation aujourd'hui ?* Direction de la prospective et du dialogue public, Grand Lyon.

Blais Marie-Claude (2007), *La solidarité, Histoire d'une idée*, Paris, Gallimard.

Blair Tony, Giddens Anthony (2002), *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie*, Paris, Le Seuil.

Blondiaux Loïc (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil.

Blondiaux Loïc, Sintomer Yves (2009), « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, vol. 63, N°1, pp. 28-38.

Bonnal Philippe, Chevalier Pascal, Dediere Marc, Souisseau Jean-Michel (dir.) (2016), *Production et circulation de normes pour l'action territoriale*, Paris, Presses universitaires de la Méditerranée.

Bonoli Giuliano (2005), « The politics of the new social policies : providing coverage against new social risks in mature welfare states », *Policy & politics*, Vol. 33, N°3, pp. 431-449.

Bonoli Giuliano, Palier Bruno (1999), « Phénomènes de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 49, N°3, pp. 399-420.

Borgetto, Michel (2013), Santé et action sociale : d'hier à aujourd'hui, *Les Tribunes de la santé*, 38(1), pp. 29-40.

Boulineau Emmanuelle et al. (2014), « Maillage territoriaux et lutte contre la pauvreté en Europe : l'action sociale entre fragmentation des compétences et découplage des niveaux », in Boulineau E. et Bonerandi-Richard E., *La pauvreté en Europe. Une approche géographique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 80-102.

Boulineau Emmanuelle et Guy Fleur (2014), « La dimension spatiale des politiques de lutte contre la pauvreté en Europe : les mots pour le dire », in Boulineau E. et Bonerandi-Richard E., *La pauvreté en Europe. Une approche géographique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 60-79.

Bouquet Brigitte, Jaeger Marcel (2019), « Solidarité par les droits, solidarité par l'engagement : introduction », *Vie sociale*, N°27, pp. 7-14.

Bourque Denis, Avenel Cyprien, (dir.) (2017), *Les nouvelles dynamiques du développement social*, Nîmes, Éditions Champ social.

Boyer Robert (2006), *L'État social à la lumière des recherches régulationnistes récentes*, CES – Matisse, Colloque, Institut National d'Histoire de l'Art, 11 - 13 septembre.

Brodiez-Dolino Axelle (2013), « Entre social et sanitaire : les politiques de lutte contre la pauvreté-précarité en France au XX^e siècle », *Le Mouvement Social*, N°242, pp. 9-29.

Brodiez-Dolino Axelle (2016), « Le concept de vulnérabilité », *La Vie des idées*. <https://laviedesidees.fr/Le-concept-de-vulnerabilite.htm>

Callon Michel, Latour Bruno (1996), « Comment concevoir les innovations ? », *Prospectives et santé*, N°36, pp. 13-25.

- Cardelli Rébecca, Ruyters Christine, Verardi Vincenzo (2005) « Chapitre 2. Le capital social à la lumière de la cohésion sociale. Dialectique d'un questionnement », in Houard J., Jacquemain M., *Capital social et dynamique régionale*, De Boeck Supérieur, pp. 65-113.
- Cassiers Isabelle (2005), « De l'Etat-providence à l'Etat social actif : quelles mutations sous-jacentes ? », *Regards économiques*, 2005, N°35, pp. 1-13.
- Cassiers Isabelle, Pochet Philippe, Veille Pascale (dir.) (2005), *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, PIE-Peter Lang.
- Castel Robert (1985), « L'expert mandaté et l'expert instituant », *Situation d'expertise et socialisation des savoirs*, Actes de la table ronde organisée par le CRESAL, Saint-Étienne.
- Castel Robert (2009), *La montée des incertitudes, Travail, protections, statut des individus*, Paris, Seuil.
- Castel Robert (2003), *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris, Seuil.
- Castel Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Gallimard.
- Castel Robert, Martin Claude (2012), *Changements et pensée du changement*, Paris, La Découverte.
- Cefaï Daniel (2016), « Publics, problèmes publics, arènes publiques... », *Questions de communication*, N°30, pp. 25-64.
- Chapalain-Nougaret Christine (1989), *Misère et assistance dans le pays de Rennes au XVIIIème siècle*, Paris, Cid Édition.
- Chappuis Marielle, Le Bihan Yannick, Tomasino Anne (2017), « Le difficile accès aux soins des personnes en situation de grande précarité en France : Les constats de Médecins du Monde », *Après-demain*, N°42, pp. 3-5.
- Chauvel Louis (2006), « Générations sociales perspectives de vie et soutenabilité du régime de protection sociale », in Culpepper P.D., Hall P. Palier B. (dir.), *La France en mutation 1980-2005*, Les Paris, Presses de Sciences Po, pp. 157-196.
- Chevalier Tom (2018), « Régimes d'État providence » in Déloye Y. et De Waele J-M. (dirs.), *Politique comparée*, Paris, Éditions Bruylant, pp. 365-408.
- Chopart Jean Noël (1995), « Évolution des travaux et des problématiques concernant la pauvreté et l'exclusion en France », *Lien social et Politiques*, N°34, pp. 157-162.
- Cohen Michael, March James G., Olsen Johan P. (1972) « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, N°1, pp. 1-25.
- Coruble Gérard, Sauze Laurent, Riff Hugues (2014), « Quelle stratégie peut développer une Agence régionale de santé pour réduire les inégalités sociales de santé ? » *Santé Publique*, Vol. 26, N°5, pp. 621-625.
- Cottin-Marx Simon et al. (2017), « La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *Revue française d'administration publique*, vol. 163, N°3, pp. 463-476.
- Crocker David A. (2008), *Ethics of Global Development: Agency, Capability, and Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Crozier Michel (1963), *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Seuil.
- Cytermann Laurent et Dindar Cécile (2008), « Les grandes étapes de l'histoire du RMI », in Lelièvre M. (dir.), *RMI, l'état des lieux. 1988-2008*, Paris, La Découverte, pp. 21-49.
- Damamme Dominique, Jobert Bruno (1995), « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, Vol. 45, N°1, pp. 3-30.
- Damon Julien, (2020), « La pauvreté dans les DOM », *Telos* : <https://www.telos-eu.com/fr/la-pauvrete-dans-les-dom.html>
- Damon Julien, Ferras Benjamin (2020), *La sécurité sociale*, Paris, Presses universitaires de France.
- Dandurand Louise (2005), « Réflexion autour du concept d'innovation sociale. Approche historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, N°115, pp. 377-382.
- De Leonardi Ota (2012), « Le sillon que l'on creuse. En explorant une grande transformation », in Castel R., Martin C. (dir.), *Changements et pensées du changement. Échanges avec Robert Castel*, Paris, La Découverte, pp. 42-60.
- Delerue Hélène, Bérard Céline (2007), « Les dynamiques de la confiance dans les relations interorganisationnelles », *Revue française de gestion*, vol. 175, N°6, pp. 125-138.
- Delors Jacques, Dollé Michel (2011), *Investir dans le social*, Paris, Odile Jacob.
- Delpuech Thierry (2009), « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des *policy transfer studies* », *Critique internationale*, Vol.43, N°2.
- Delpuech Thierry, Vigour Cécile (2019), « Création et changements institutionnels », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, (5^{ème} ed.), pp. 185-193.
- De Maillard Jacques (2019), « Apprentissages », in Boussaguet Laurie et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 62-68.
- De Maillard Jacques (2000), « Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées », *Politiques et Management public*, 18/31, pp. 21-41.
- De Swaan Abram (1995), *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Diamant Alfred (1954), « The Department, The Prefect, and Dual Supervision in French Administration : A Comparative Study », *The Journal of Politics*, N°16, pp. 472-490.
- Donzelot Jacques (2006), « Refonder la cohésion sociale », *Esprit*, N°12, pp. 5-23.
- Donzelot Jacques, Estèbe Philippe (1994), *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit.
- Dormois Rémi (2016), « L'agencification : opportunité ou contrainte pour renforcer la capacité d'action politique des villes ? », *Métropoles*, N°18, <https://journals.openedition.org/metropoles/5252>
- Dubé François (1987), *La galère. Jeunes en survie*, Paris, Fayard.

- Dubois Vincent, Laborier Pascale (1999), « Le social dans l'institutionnalisation des politiques culturelles locales en France et en Allemagne », in Balme R., Faure A., Mabileau A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 253-256.
- Dubois Nathalie, Marceau Richard (2005), « Un état des lieux théorique de l'évaluation : une discipline à la remorque d'une révolution scientifique qui n'en finit pas », *Canadian Journal of Program Evaluation*, N°20, pp. 1-36.
- Dubreux Malka (2016), « L'évaluation de la mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », *Vie sociale*, N°13, pp. 25-35.
- Duflo Esther (2009), *Le Développement Humain - Lutter Contre La Pauvreté (I)*, Paris, La République des idées.
- Duflo Esther (2011), « 4. Repenser la lutte contre la pauvreté », *Regards croisés sur l'économie*, N°10, pp. 59-62.
- Dufour Pascale et al., (2008), « Émergence d'un référentiel global sous tension : l'investissement social au Canada » in Giraud O. et Warin P. (dir.), *Les politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte/PACTE, pp. 179-198.
- Dufour Pascale, Jenson Jane (2003), *Des politiques d'emploi à la lutte contre la pauvreté des travailleurs : l'état de l'investissement social dans les régimes libéraux de bien-être*, Working paper N°10 of the project : Fostering Social Cohésion a Comparaison of New Policy Stratégies.
- Duran Patrice, Thoenig Jean-Claude (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, Vol. 46, N°4, pp. 580-623.
- Durkheim Émile (2013 [1893]), *De la division du travail social*, Paris, Presses Universitaires de France, « Quadrige ».
- Duvoux Nicolas (2020), « La révolution silencieuse de la prime d'activité », *La vie des idées*, [20200204 pandu \(laviedesidees.fr\)](https://www.laviedesidees.fr/20200204-pandu).
- Duvoux Nicolas (2017), « Les politiques de lutte contre la pauvreté », *Regards croisés sur l'économie* N°20, pp. 26-34.
- Duvoux Nicolas (2013), « Quelle place pour les usagers ? » in Fourel C., Malochet G. (cord.), *Les politiques de cohésion sociale. Acteurs et instruments*, Paris, La Documentation française, pp. 51-55.
- Duvoux Nicolas (2012), *Le Nouvel Âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Paris, Seuil.
- Duvoux Nicolas, Papuchon Cédric (2018), « Qui se sent pauvre en France ? Pauvreté subjective et insécurité sociale », *Revue Française de Sociologie*, Vol. 59, N°4, pp. 607-647.
- Elbaum Mireille (2009), « Les indicateurs de performance en matière de politiques sociales », *Revue de l'OFCE*, N°111, pp. 39-80.
- Epstein Renaud (2020) « Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, N°70, pp. 101-117.
- Epstein Renaud (2015), « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, N°62, pp. 457-482.

- Epstein Renaud (2013), *La rénovation urbaine. Démolition et reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Epstein Renaud (2012), « De la différenciation territoriale à la libre conformation » in Douillet A.C. et al., *L'action publique locale dans tous ses états. La démocratie à l'épreuve de la différenciation*, Paris, L'Harmattan, pp. 127-138.
- Epstein Renaud (2005), « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, N°319, pp. 96-111.
- Epstein Renaud (2000), « Le préfet-ajusteur. Entre intérêt général et ordre public après le pouvoir périphérique », *Pouvoirs Locaux*, N°44, pp. 37-43.
- Esping-Andersen Gosta, Gallie Duncan, Hemerijck Anton et Myles John (2002), *Why we need a new welfare state*, Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen Gosta (1999), *Les trois mondes de l'État providence, essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses universitaires de France.
- Evans Mark (2017), « Chapter 2. Understanding Policy Transfer » in Evans M., *Policy Transfer in Global Perspective*, Taylor & Francis, pp. 10-13.
- Evrard Aurélien, Gourgues Guillaume, Ribémont Thomas (2019), « Acteurs » in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, (5^{ème} ed.), pp. 29-36.
- Fatoux Christian (2018), « Les articulations entre politiques nationales et locales en matière d'accès aux soins au sein de l'assurance maladie : quel rôle pour les acteurs locaux dans l'accès aux soins ? », *Regards*, N° 53, pp. 69-79.
- Faucher-King Florence, Le Galès Patrick (2007), *Tony Blair, 1997-2007. Le bilan des réformes*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- Faure Alain, Muller Pierre (2016), « Cycle, réseaux, récits : question de recherche pour l'action publique locale-globale » in Bonnal et al. (dir.), *Production et circulation de normes pour l'action territoriale*, Montpellier, Presses universitaires de la Méditerranée.
- Faure Alain, Négrier Emmanuel (2019), « Territoire » in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, (5^{ème} ed.), pp. 635-643.
- Ferrera Maurizio (2009), *Les nouvelles frontières du social*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Fleuret Sébastien (2016), « Questionner la territorialisation de la santé en France » in Calvez M., *Santé et territoires*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 23-34.
- Fontaine Joseph, Hassenteufel Patrick (2002), « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? » in Fontaine J, Hassenteufel P., *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 9-29.
- Foucault Michel (1972), *Histoire de la folie ordinaire à l'âge classique*, Paris, Gallimard.
- Fourrel Christophe, Malochet Guillaume (2013), *Les politiques de cohésion sociale. Acteurs et instruments*, Paris, Centre d'analyse stratégique – DGCS.
- Frigoli Gilles (2010), « Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion », *Informations sociales*, Vol. 162, N°6, pp. 76-84.

- Frinault Thomas (2012), *Le pouvoir territorialisé en France*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Frinault Thomas (2020), « Le nouvel appriovissement intercommunal du social : configurations sectorielles et territoriales » in Aguilera T., Rouzeau M., *Le gouvernement des solidarités*, Paris, Berger Levrault, pp. 77-93.
- Gallois Louis (2016), « La solidarité, un investissement d'avenir », *Esprit*, N°11, pp. 23-27.
- Garrau Marie, Le Goff Alice (2010), *Care, justice et dépendance. Introduction aux théories du Care*, Paris, Presses universitaires de France.
- Garraud Philippe (2019), « Agenda/émergence », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, (5^{ème} ed.), pp. 54-61.
- Garraud Philippe (2000), *Le chômage dans l'action publique. Le « bricolage institutionnalisé »*, Paris, L'Harmattan.
- Gaudin Jean-Pierre (2019), « Contrats », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, (5^{ème} ed.), pp. 164-170.
- Gaudin Jean Pierre (2007), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gaudin Jean-Pierre (1997), *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, Presses universitaires de France.
- Gaudin Jean-Pierre (1996), *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan.
- Geeraert Jean-Pierre, Rivollier Elisabeth (2014), « L'accès aux soins des personnes en situation de précarité », *Soins*, N°59, pp. 14-18.
- Genieys William, Hassenteufel Patrick (2012), « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, Vol.1, N°2, pp. 89-115.
- Genieys William (2011), *Sociologie politique des élites*, Paris, Armand Colin.
- Genieys William, Hassenteufel Patrick (2001), « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une "élite du Welfare" ? », *Revue française des affaires sociales*, N°4, pp. 41-50.
- Geremek Bronisław (1987), *La Potence et la pitié. L'Europe des pauvres, du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Gallimard.
- Giddens Anthony (1998), *The Third Way : The Renewal of Social Democracy*, Londres, Policy Press.
- Giorgi Dominique (2019), « Les politiques de solidarité et de lutte contre la pauvreté », *Vie sociale*, N°27, pp. 57-73.
- Giraud Olivier (2012), « L'analyse scalaire des régimes d'action publique en Europe : l'apport méthodologique des comparaisons internationales », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 19, N°2, pp. 15-36.
- Giraud Olivier (2004), « Les idées dans l'analyse de l'action publique en France et en Allemagne entre traditions étatiques et traditions intellectuelles » in Zimmerman B. (dir.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action : le savant, le politique et l'Europe*, Paris, Éditions de la MSH, pp. 145-174.
- Goffman Erving (1961), *Asylums : essays on the social situation of mental patients and other inmates*, Harmondsworth, Penguin.

Gori Dominique (2019), « Politique de solidarité et lutte contre la pauvreté », *Vie sociale*, N°27, pp. 57-73.

Grémion Pierre (1976), *Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil.

Guibert (de) Armelle, Janvier Roland, (2019), « La médiation démocratique des solidarités locales par les associations », *Pouvoirs Locaux*, N°114, pp. 90-95.

Guichard Anne, Dupéré Sophie (2017), « Approches pour lutter contre les inégalités sociales de santé » in Breton E., Jabot F., Pommier J., Sherlaw W. (eds.), *La promotion de la santé : Comprendre pour agir dans le monde francophone*, Rennes, Presses de l'EHESP, pp. 97-114.

Guillemot Danièle, Pétour Patrick, Zajdela Hélène (2002), « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté. Quel est le sort des allocataires du RMI ? », *Revue économique*, Vol. 53, pp. 1235-1252.

Hall Peter, Taylor Rosemary (1997), « La science politique et les trois institutionnalismes », *Revue française de science politique*, Vol. 47, N°3-4, pp. 469-496.

Halpern Charlotte, Le Galès Patrick (2011), « Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, Vol. 61, pp. 51-78.

Halpern Charlotte, Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick (dir.) (2014), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po.

Hamel Marie-Pierre (2013), « Inclusion sociale et gouvernance européenne : quels sont les effets de la Méthode ouverte de coordination (MOC) ? », *Informations sociales*, N° 175, pp. 34-41.

Hassel Anke, Palier Bruno (2021), *Growth and Welfare in advanced capitalist economies*, Oxford, Oxford University Press.

Hassenteufel Patrick (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.

Hassenteufel Patrick (1999), *L'émergence d'une "élite du welfare" ? Sociologie des sommets de l'État en interaction. Le cas des politiques de protection maladie et en matière de prestations familiales (1981-1997)*, Rapport pour la MIRE, CRAPE Rennes.

Haut Conseil de la santé publique (HCSP)(2016), *Crise économique, santé et inégalités sociales de santé*, Paris, La Documentation française.

Hecló Hugh (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, Yale, Yale University Press.

Heinich Nathalie (2004), « Retour sur la notion d'élite », *Cahiers internationaux de sociologie*, Vol. 117, N° 2, pp. 313-326.

Hély Matthieu (2017), « De l'économie sociale "historique" à "l'économie sociale et solidaire" : une nouvelle configuration des relations entre monde associatif et collectivités publiques », *Revue française d'administration publique*, N°163, pp. 543-556.

Hemerijck Anton (2013), *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press.

Hemerijck Anton, Vydra Simon (2016), « Le champ d'analyse de la politique d'investissement social », *Informations sociales*, N° 192, pp. 8-20.

- Hoibian Sandra (2020), *La cohésion sociale à l'épreuve de l'individualisme au cours des 40 dernières années en France*, Thèse sous la direction de Forsé M., EHESS.
- Hudebine Hervé, Breton Eric, Le Bodo Yann, Perrin Faouzia (2021), « Le paradoxe de l'investissement social et la contribution de l'action publique à la reproduction d'inégalités sociales et territoriales de santé. Le cas des contrats locaux de santé », *Symposium international 2020-2021. La fabrique des inégalités sociales de santé*, Institut fédératif d'études et de recherches interdisciplinaires santé société (IFERISS).
- INSEE (2021), « Niveau de vie et pauvreté par région », *Insee Référence*, Tableaux de l'économie française, Revenus et patrimoine des ménages, pp. 144-145.
- Jabot Françoise, Laurent Anne (2018), « Les contrats locaux de santé en quête de sens », *Santé Publique*, Vol. 3, N°2, pp. 155-156, . <https://doi.org/10.3917/spub.182.0155>
- Jacquier Claude (2005), « Cohésion sociale et renouvellement de l'action publique », in Ballain R. et al., *Entre protection et compassion. Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, pp. 239-260.
- Janvier Roland (2009), « Entre histoire et perspective, le positionnement des grandes familles associatives dans le bouleversement du paysage contemporain de l'action sociale », *Forum*, N°125, pp. 11-18.
- Jenson Jane (2012), « Redesigning Citizenship Regimes after Neoliberalism. Moving Towards Social Investment », in Morel N., Palier B., Palme J., *Towards a social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Policy Press, pp. 61-87.
- Jenson Jane (2011), « Politiques publiques et investissement social : quelles conséquences pour la citoyenneté sociale des femmes ? », *Cahiers du Genre*, HS N°2, pp. 21-43.
- Jenson Jane (2009), « Lost in translation: The social investment perspective and gender equality », *Social Politics*, Vol. 16, N°4, pp. 446-483.
- Jobard Fabien, Geeraert Jérémy, Laumond Bénédicte, Mutzelburg Irina, Zeigermann Ulrike (2020), « Sociologie politique des passeurs. Acteurs dans la circulation des savoirs, des normes et des politiques publiques », *Revue française de science politique*, Vol. 70, N°5, pp. 557-573.
- Jobert Bruno, Theret Bruno (1994), « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », in Jobert B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, pp. 21-86.
- Jouve Bernard, Lefèvre Christian (1999), « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence et recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 49, N°6, pp. 835-854.
- King Desmond et Le Galès Patrick (dir.) (2017), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford, Oxford University Press.
- Kingdon John W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little, Brown.
- Klein Juan-Luis, Laville Jean-Louis, Moulaert Frank (dir.) (2014), *L'innovation sociale*, Toulouse, Erès.
- Kohler-Koch Beate, Larat Fabrice (2000), « La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adaptation », *Politique européenne*, N°2, pp. 87-106.

- Lafore Robert (2020), « Social (politiques sociales) », in Pasquier R., Guignier S., Cole A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, (2^{ème} ed.), pp. 508-513.
- Lafore Robert (2013), « Où en est-on du "département-providence ?" », *Informations sociales*, Vol. 179, N°5, pp. 12-27.
- Lafore Robert (2010), « Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale », *Informations sociales*, N°162, pp. 64-71.
- Lafore Robert (2004), « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue française des affaires sociales*, N°4, pp. 17-34.
- Lafore Robert, Outin Jean-Luc (2019), « Politiques sociales locales : lecture transversale », *Revue française des affaires sociales*, Hors-série 1, pp. 274-280.
- Lang Thierry (2021), « Les inégalités sociales de santé à l'ère de la COVID-19 », *Symposium international 2020-2021, La fabrique des inégalités sociales de santé*, IFERISS.
- Lang Thierry, Ulrich Valérie (2017), *Les inégalités sociales de santé - Actes du séminaire de recherche de la DREES 2015-2016*, DREES.
- Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lazarus Jeanne, Morival Yohann (2020), « Évolution et réaffirmation des frontières de l'action publique. La lutte contre la pauvreté entre public et privé et entre économique et social », *Gouvernement et action publique*, Vol. 9, N°2, pp. 93-114.
- Le Bourhis Jean-Pierre, Lascoumes Pierre (1998), « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, N°42, pp. 37-66.
- Le Galès Patrick (2003), *Le retour des villes en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Le Galès Patrick (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, Vol. 45, N°1, pp. 57-95.
- Le Galès Patrick, Thatcher Mark (1995), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan.
- Le Yondre François (2013), « Comment peut-on être chômeur assisté et sportif ? Sport, assistance et travail : des catégories en jeu », *Sciences sociales et sport*, Vol. 6, N°1, pp. 123-150.
- Lecours André (2002), « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité », *Politique et Sociétés*, Vol. 21, N°3, pp. 3-19.
- Lefevre Sylvain, Boismenu Gérard, Dufour Pascale (2011), *La Pauvreté. Quatre modèles sociaux en perspectives*, Montréal, Presses universitaires de Montréal.
- Lemieux Vincent (2009), *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval.
- Lenoir René (1974), *Les Exclus : un Français sur dix*, Paris, Seuil.
- Levin-Rozalis Miri (2003) « Evaluation and research : differences and similarities », *Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. 18, N°2, pp. 1-32.

- Lindblom Charles (1959), « The Science of 'Muddling Through' », *Public Administration Review*, Vol. 19, N°2, pp. 79-88.
- Lister Ruth (2004), « The Third Way's Social Investment State », in Lewis J., Surender R. (eds), *Welfare State Change. Towards a Third Way?*, Oxford, Oxford University Press.
- Loncle Patricia (2011), « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », *Sociologie*, Vol. 2, N°2, pp. 129-147.
- Loncle Patricia (2000), « Partenariat local et exclusion sociale en France : expériences et ambiguïtés », *Pôle Sud*, N°12, pp. 63-78.
- López-Santana Mariely (2015), *The new governance of welfare states in the United States and Europe: Between decentralization and centralization in the activation era*, Albany, State University of New York Press.
- Loughlin John, Peters Guy (1997) « State traditions, administrative reform and regionalization », in Keating M., Loughlin J. (eds.), *The political economy of regionalism*, London, Routledge, pp. 41-62.
- Luhmann Niklas (2006), *La confiance, un mécanisme de réduction de la complexité sociale*, Paris, Economica.
- Lyet Philippe (2008), *L'institution incertaine du partenariat*, Paris, L'Harmattan.
- Makaoui Naouel (2014), « La confiance inter-organisationnelle : essai de conceptualisation et proposition de mesure », *Question(s) de management*, Vol. 7, N°3, pp. 39-60.
- Marks Gary (1996), « An Actor-Centred Approach to Multilevel Governance », *Regional and Federal Studies*, Vol. 6, N°2, pp. 20-40.
- Marmot, Michael, Wilkinson Ricard (2004). *Les Déterminants sociaux de la santé : les Faits*. World Health Organization Stylus Publishing. <http://site.ebrary.com/id/10062373>
- Marsh David, Rhodes R.A.W (1995), « Les réseaux d'action publiques en Grande Bretagne » in Le Galès P., Thatcher M. (1995), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, pp. 31-68.
- Martin Claude (2019), « La sphère domestique des individus dans la régulation publique. Penser les transformations et l'avenir des systèmes de protection sociale », in Commaille J. et Jobert B. (dir), *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris, LGDJ, pp. 141-180.
- Martin Claude (2016), « Plaidoyer pour une élite sociale locale et un Positive Welfare » in Rouzeau M., *Vers un État social actif à la française ?*, Rennes, Presses de l'EHESP, pp. 5-8.
- Martuccelli Daniela, Lits Grégoire (2009) « Sociologie, Individus, Épreuves. Entretien avec Danilo Martuccelli », *Émulations*, N°5, pp. 1-9.
- May Peter (1992), « Policy learning and failure », *Journal of Public Policy*, Vol. 12, N°4, pp. 331-354.
- Mégie Antoine (2019), « Mise en œuvre », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 345-351.
- Morel Nathalie (2013), « L'État providence suédois comme modèle social productif », *Politiques sociales et familiales*, N°112, pp. 39-49.
- Morel Nathalie, Palier Bruno, Joakim Palme (2011), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, The Policy Press, Université de Bristol.

- Morel Nathalie, Palier Bruno, Palme Joakim (2012), *Vers un État d'investissement social ? Idées, politiques et défis*, Bristol, Policy Press.
- Muller Pierre (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, N°2, pp. 189-207.
- Muller Pierre (1992), « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, Vol. 42, N°2, pp. 275-297.
- Muller Pierre (1990), *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France (2^{ème} édition).
- Myrdal Gunnar (1932), « Socialpolitikens dilemma », *Spektrum* 2, N° 4, pp. 24-28.
- Neveu Érik (2015), *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin.
- Nicole-Drancourt Chantal (2015), « Mettre en perspective la perspective de l'investissement social », *La Revue de l'IRE*, N°85-86, pp. 171-209.
- Nolan Brian (2013), « What use is 'social investment'? », *Journal of European Social Policy*, Vol. 23, N°5, pp. 459-468.
- North Douglass Cecil (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press.
- Van Oorschot Wim, Math Antoine (1996), « La question du non-recours aux prestations sociales » *Recherches et Prévisions*, N°43, pp. 5-17.
- Oberti Marco (2000), « Diversity and Complexity in Local Forms of Urban Anti-Poverty Strategies » in Europe », *International Journal of urban and regional research*, Vol. 24, N°3, pp. 537-553.
- Osmont Annick (1999), « La gouvernance », *Les annales de la recherche urbaine*, N°80-81, pp.19-25.
- Palier Bruno (2019) « Path dependence (dépendance au chemin emprunté) » in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, (5^{ème} ed.), pp. 446-453.
- Palier Bruno (2014), *La stratégie d'investissement social, Études du conseil économique, social et environnemental*, Paris, Les éditions des Journaux Officiels.
- Palier Bruno (2005), *Gouverner la sécurité sociale, Les réformes de la protection sociale en France depuis 1945*, Paris, Presses universitaires de France.
- Palier Bruno, Garritzmann Julian, Häusermann Silja (à paraître, 2022), « Towards a Worldwide View on the Politics of Social Investment », in Palier B., Garritzmann J., Häusermann S. (Eds.), *The World Politics of Social Investment (Volume I) - Welfare States in the Knowledge Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Palier Bruno, Surel Yves (2010) « L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanismes » in Palier B. et Surel Y. (dir.), *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux d'action publique*, Paris, L'Harmattan, pp. 11-52.
- Pascal Henri (2014), *Histoire du travail social en France. De la fin du XIX^{ème} siècle à nos jours*, Rennes, Presses de l'EHESP.

- Pasquier Romain (2021), « Politiques publiques dans l'espace national » in Jacob S., Schiffino N., *Politiques publiques. Fondements et prospective pour l'analyse de l'action publique*, Bruxelles, Larcier Bruylant, pp. 813-847.
- Pasquier Romain (2015), « Différenciation et décentralisation », in Kada N., (dir.), *Les tabous de la décentralisation*, Berger-Levrault, pp. 173-184.
- Pasquier Romain (2012), *Le pouvoir régional. Mobilisation, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- Pasquier Romain, Guigner Sébastien, Cole Alistair (dir.) (2020), *Dictionnaire des politiques territoriales*, 2nde édition augmentée, Paris, Presses de Sciences Po.
- Pasquier Romain, Simoulin Vincent, Weisbein Julien (dir.) (2007), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J.
- Paugam Serge (2016), « La perception de la pauvreté sous l'angle de la théorie des attachements », *Communications*, N°98, pp. 125-146.
- Paugam Serge (2007), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, Presses universitaires de France.
- Paugam Serge (1997), « L'exclusion : généalogie d'un paradigme social », *Sociétés et représentations*, Éditions de la Sorbonne, N°5, pp. 129-155.
- Paugam Serge (dir.) (1996), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Paugam Serge, Duvoux Nicolas (2008), *La régulation des pauvres*, Paris, Presses universitaires de France, « Quadrige ».
- Pawson Ray, Greenhalgh Trisha, Harvey Gill, Walshe Kieran (2005), « Realist review - A new method of systematic review designed for complex policy interventions », *Journal of Health Services Research & Policy*, Vol. 10, pp. 21-34. <https://doi.org/10.1258/1355819054308530>
- Payre Renaud (2007), *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalités providence*, CNRS Éditions.
- Perret Bernard (2014), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte.
- Pfister Valérie, Guiboux Loriane, Naitali Juliane (2014), « Les permanences d'accès aux soins de santé : permettre aux personnes vulnérables de se soigner », *Informations sociales*, N°182, pp. 100-107.
- Pierson Paul (2004), *Politics In Time : History, Institutions, and Social Analysis*, Woodstock, Princeton University Press.
- Pierson Paul, (2000), « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *American Political Science Review*, Vol. 94, N°2, pp. 251-267.
- Pinson Gilles (2006), « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, Vol. 56, N°4, pp. 619-651.
- Pisani Edgard, (1956), « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, Vol. 6, N°2, pp. 315-330.

Poline Marie (2021), *Covid-19 et inégalités sociales : la gouvernance de l'aide alimentaire au défi de la crise sanitaire. L'exemple des villes de Rennes et de Nantes*, Mémoire séminaire « Territoires et mutations de l'action publique », Rennes, Sciences Po Rennes.

Poucineau Jonas, Bricard Damien, Dourgnon Paul (2021), « Quels effets attendre sur la pauvreté des mesures de santé introduites dans la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ? Proposition de schéma théorique et revue des expériences françaises et étrangères », *Questions d'économie de la santé*, IRDES, N°259, pp. 1-8.

Poupeau François-Mathieu (2017), *Analyser la gouvernance multiniveaux*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

Pressman Jeffrey L., Wildavsky Aaron (1984), *Implementation*, University of California Press, (3ème ed.).

Quinaut Laurence, Vallance Denis, Yvin Philippe (2012), *L'action sociale, boulet financier ou renouveau de la solidarité*, Contribution, ANDGARD.

Retière Jean-Noël, Le Crom Jean-Pierre (2018), *Une solidarité en miettes, Socio-histoire de l'aide alimentaire des années 1930 à nos jours*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Revue Esprit (1988)

Revue française des affaires sociales (2019), « Politiques sociales locales », Hors-série 1.

Reynaud Jean-Daniel (1997), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.

Rhodes Roderick (1990), « Policy Networks : a British Perspective », *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, N°3, pp. 293-317.

Richard Lucie, Gauvin Lise, Raine Kim (2011), « Ecological Models Revisited : Their Uses and Evolution in Health Promotion Over Two Decades », *Annual Review of Public Health*, N°32, pp. 307-326.

Rokkan Stein, Urwin Derek (eds.) (1983), *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*, London, Sage.

Rootman Irving, Dupéré Sophie, Pederson Ann, O'Neill Michel (2012), *Health promotion in Canada : Critical perspectives on practice*, CSPI.

Rosanvallon Pierre (2021), *Les épreuves de la vie. Comprendre autrement les Français*, Paris, Seuil / La République des idées.

Rosanvallon Pierre (1995), *La Nouvelle Question Sociale*, Paris, Le Seuil.

Rouzeau Marc (2021), *Les contributions de Solidaren au modèle rennais d'action sociale concertée*, Rapport de recherche, ASKORIA avec le soutien de la Ville et du CCAS de Rennes.

Rouzeau Marc (2019), « La gouvernance territoriale des solidarités : localisation, territorialisation et chef de filât », *Pouvoirs locaux*, N°113, pp. 66-75.

Rouzeau Marc (2017), « Les contractualisations territoriales à l'épreuve des recompositions de l'État social », *Les Politiques sociales*, N°1-2, pp. 25-39.

Rouzeau Marc (2016), *Vers un État social actif à la française*, Rennes, Presses de l'EHESP.

- Sabatier Paul A., (1998), « The Advocacy Coalition Framework : Revisions and relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, pp. 98-130.
- Sabatier Paul A., Schlager Edella (2000), « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, Vol. 50, N°2, pp. 209-234.
- Sabbagh Daniel (2007), « La transparence comme obstacle : les déterminants de l'euphémisation de la "discrimination positive" en France et aux États-Unis », in Paugam S. (dir.), *Repenser la solidarité*, Paris, Presses universitaires de France, pp. 585-598.
- Sadran Pierre (2015), *La République territoriale. Une singularité française en question*, La Documentation Française.
- Saint Martin Denis, « Variations sur le thème de la cohésion sociale », *Lien social et Politiques, RIAC*, N°41, 1999, pp. 87-93.
- Sapiro Gisèle (2009), « Engagements intellectuels », *Actes de la Recherche en Sciences sociales*, N°176-177, pp. 8-31.
- Saunier Pierre-Yves (2008), « Trajectoires, projets et ingénierie de la convergence et de la différence : les régimes circulatoires du domaine social, 1800-1940 », *Genèses*, N°71, pp. 4-25.
- Sbaraglia Fanny (2020), « Investissement social et institutionnalisation des entreprises d'économie sociale » in Aguilera T., Rouzeau M., *Le gouvernement des solidarités*, Paris, Berger Levrault, pp. 139-152.
- Schnapper Dominique (2013), « La cohésion sociale : de quoi parle-t-on ? » in Fourel C., Malochet G. (cord.), *Les politiques de cohésion sociale. Acteurs et instruments*, Paris, La Documentation française, pp. 22-28.
- Scott James C. (2021), *L'œil de l'État. Moderniser, uniformiser, détruire*, Paris, La Découverte.
- Sen Amartya (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland.
- Sen Amartya (2000), *Repenser l'inégalité*, Paris, Le Seuil.
- Simon Herbert (1947), *Administrative Behavior : a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Macmillan.
- Stone Clarence (1993), « Urban regimes and the capacity to govern : a political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15 , N°1, pp. 1-28.
- Tissot Sylvie (2007), *L'Etat et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Le Seuil.
- Tournadre Jérôme (2011), « La "Troisième Voie" et la lutte contre la pauvreté au Royaume-Uni : L'expérience des gouvernements Blair et Brown », *Politiques sociales et familiales*, N°104, pp. 37-47.
- Van Oorschot Win, Math Antoine (1996), « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et prévisions*, N°43, pp. 5-17.
- Van Vliet Olaf, Wang Chen (2015), « Social Investment and Poverty Reduction: A Comparative Analysis across Fifteen European Countries », *Journal of Social Policy*, Vol. 44, N°3, pp. 611-638.
- Vandenbroucke Franck (1999), « L'État social actif : une ambition européenne », *Exposé Den Uyl*, Amsterdam, 13 décembre, <http://oud.frankvandenbroucke.be/html/soc/ZT-991213.htm>

- Viguié Frédéric (2020), *La cause des pauvres en France*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Vrancken Didier (2012), « Travailler le social dans une société du travail sur soi », in Abbalea F. (dir.), *Institutionnalisation et désinstitutionnalisation de l'intervention sociale*, Toulouse, Octares, pp. 87-95.
- Wanzer Dana Linnell (2020), « What is evaluation ? : Perspectives of how evaluation differs (or not) from research », *American Journal of Evaluation*, Vol. 42, N°1, pp. 28-46.
- Warin Philippe (2020), « La cohésion sociale annonce-t-elle la mort de la solidarité nationale », in Aguilera T., Rouzeau M. (dir.) *Le gouvernement des solidarités*, Paris, Berger Levrault, pp. 239-253.
- Warin Philippe (2017), *Le non-recours aux politiques sociales*, Saint-Étienne, Presses universitaires de Grenoble.
- Warin Philippe (2010), « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? », *La vie des idées*, pp. 1-12.
- Weber Max (2003), *Le Savant et le Politique* (traduction et préface de C. Colliot-Thélène), Paris, La Découverte.
- Weber Max (1905), *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Flammarion.
- Weiss Carol H (1997), *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, (2nd ed), Upper Saddle River, N.J, Prentice Hall.
- Wildavsky Aaron (1975), *Budgeting : a Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston, Little Brown.
- Zittoun Philippe (2013), *La fabrique politique des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.

Corpus documentaire issu de la littérature grise (hors contractualisation territoriale)

Académie Nationale de Médecine (2017), *Précarité, pauvreté et santé*, Rapport. <https://www.academie-medecine.fr/wp-content/uploads/2017/06/rapport-Precarite-pauvrete-et-sante-version-21-juin-2017-apres-vote.pdf>.

Angotti Matthieu, Bergé Aurore (2018), *Accès aux droits et aux services, lutte contre le non-recours*, Groupe de travail N°4, Préparation de la SNPLP.

Archimbaud Aline (2013), *L'accès aux soins des plus démunis : 40 propositions pour un choc de solidarité*, Rapport au 1er Ministre.

Arrêté préfectoral portant transfert de compétences entre le conseil départemental de la Côte-d'Or et Dijon Métropole (2019) http://www.cote-dor.gouv.fr/IMG/pdf/raa_073-2019-special.pdf.

ARS Auvergne-Rhône-Alpes (2021), *Appel à manifestation d'intérêt pour développer des projets d'« aller vers »*. <http://www.auvergne-rhone-alpes.ars.sante.fr/appele-manifestation-dinteret-pour-developper-des-projets-d-aller-vers>

ARS Bourgogne-Franche-Comté (2021), *Lutte contre la pauvreté : prévenir les inégalités sociales de santé*. <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/bourgogne-franche-comte/Actualites/Lutte-contre-la-pauvrete-prevenir-les-inegalites-sociales-de-sante>

ARS Bretagne (2021a), *Installation de l'instance stratégique régionale « Inégalités sociales de santé »*. <https://www.bretagne.ars.sante.fr/installation-de-linstance-strategique-regionale-inegalites-sociales-de-sante>

ARS Bretagne (2021b), *Appel à manifestation d'intérêt « lutte contre les inégalités sociales de santé »*. <http://www.bretagne.ars.sante.fr/appele-manifestation-dinteret-lutte-contre-les-inegalites-sociales-de-sante>

ARS Centre-Val-de-Loire (2021), *Appel à manifestation d'intérêt : Lutte contre les inégalités de santé*. https://centre-val-de-loire.dreets.gouv.fr/sites/centre-val-de-loire.dreets.gouv.fr/IMG/pdf/ami_fir_m27.pdf

ARS Corse (2021), *Appel à projets 2021 : réduction des inégalités de santé*. <https://www.corse.ars.sante.fr/media/77232/download>

ARS Guyane (2021), *Lutte contre les inégalités sociales et territoriales en santé*. <http://www.guyane.ars.sante.fr/lutte-contre-les-inegalites-sociales-et-territoriales-en-sante>

ARS Hauts-de-France (2021), *Appel à Projet 2021 « Réduction des Inégalités Sociales de Santé »*. <http://www.hauts-de-france.ars.sante.fr/appele-projet-2021-reduction-des-inegalites-sociales-de-sante>

ARS Île-de-France (2021a), *Réduction des inégalités sociales de santé : appel à projet pour financement d'actions structurelles*. <http://www.iledefrance.ars.sante.fr/reduction-des-inegalites-sociales-de-sante-appel-projet-pour-financement-dactions-structurelles>

ARS Île-de-France (2021b), *Mesure 27 « aller-vers » du Ségur de la Santé : avis d'appel à projets et appel à candidatures régionaux*. <http://www.iledefrance.ars.sante.fr/mesure-27-aller-vers-du-segur-de-la-sante-avis-dappel-projets-et-appel-candidatures-regionaux>

ARS Normandie (2021), *Ségur de la Santé : l'ARS renforce son action pour la réduction des inégalités sociales de santé*. <http://www.normandie.ars.sante.fr/segur-de-la-sante-lars-renforce-son-action-pour-la-reduction-des-inegalites-sociales-de-sante-1>

ARS Nouvelle-Aquitaine (2021), *Appel à manifestation d'intérêt « Lutte contre les inégalités de santé »* <http://www.nouvelle-aquitaine.ars.sante.fr/appele-manifestation-dinteret-lutte-contre-les-inegalites-de-sante-nouvelle-aquitaine-2021>

ARS Occitanie (2021a), *Lutte contre les inégalités sociales de santé : Appel à manifestation d'intérêt*. <http://www.occitanie.ars.sante.fr/lutte-contre-les-inegalites-sociales-de-sante>

ARS Occitanie (2021b), *Mission Lutte contre les inégalités sociales de santé en Occitanie : De quoi parle-t-on ? Quelle organisation ?* <https://www.occitanie.ars.sante.fr/lutte-contre-les-inegalites-sociales-de-sante>

ARS Pays de la Loire (2021), *Appel à manifestation d'intérêt - Inégalités sociales et territoriales en santé*. <http://www.pays-de-la-loire.ars.sante.fr/appele-manifestation-interet-inegalites-sociales-territoriales-en-sante>

Avenel Cyprien, Martin Cristelle (dir.) (2019), *Guide d'appui aux interventions collectives du travail social en faveur du développement social*, HCTS.

Barbaroux Catherine, de Foucauld Jean-Baptiste (2013), *Emploi, travail formation professionnelle. Un droit au parcours accompagné vers l'emploi*, Groupe de travail préparatoire à la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Bierry Frédéric (2019), « Préparation du volet insertion de la contractualisation avec les Conseils départementaux », *Mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*.

Bierry Frédéric (2018), *Mobilisation et innovation, les départements au cœur des politiques de retour à l'emploi*, ADF.

Bierry Frédéric (2016), *L'avenir des politiques sociales des départements*, ADF.

Boidin Dubrulle Marie-Hélène, Junique Stéphane (2019), *Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030*, CSE.

Borloo Jean-Louis (2018), *Vivre ensemble, vivre en grand pour une réconciliation nationale*, Rapport officiel, Ministère de la Cohésion des Territoires.

Bricard Damien, Dourgnon Paul, Poucineau Jonas (2021), « Effets attendus de huit politiques de santé introduites dans la Stratégie et dans le Ségur de la Santé - Une revue de la littérature (IRDES) », *Complément n°7 au Rapport du Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*, France Stratégie.

Casso-Vicarini Nathalie, Leturque Frédéric (2018), *Éradiquer la pauvreté des enfants*, Groupe de travail N°1, Préparation de la SNPLP.

Caussat Laurent, Lelièvre Michèle (2007), « Les indicateurs européens de cohésion sociale », *Études et résultats*, N°549, DREES.

Chérèque François, Chauffaut Delphine (2016), *Pour un minimum décent : contribution à la réforme des minima sociaux*, Terra Nova.

Chérèque François, Abrossimov Christine, Khennouf Mustapha (2015), « Évaluation de la 2^{ème} année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », *Rapport n°2014-049R*, IGAS.

Chérèque François, Vanackere Simon (2014), « Évaluation de la 1ère année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », *Rapport n°2013-024R*, IGAS.

Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2021), *Rapport 2021*, France Stratégie.

Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2020), *Note d'étape*, France Stratégie.

Commission Européenne (2005), « Indicateurs régionaux reflétant l'exclusion sociale et la pauvreté », *Conclusions d'études politiques*, n°4.

Commission on Social Determinants of Health (CSDH) (2009), « Comblent le fossé en une génération : Instaurer l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux de la santé : rapport final de la Commission des Déterminants sociaux de la Santé », *Closing the Gap in a Generation : Health Equity through Action on the Social Determinants of Health : Final Report of the Commission on Social Determinants of Health*, 246p. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/44083>

Communauté Économique Européenne (CEE) (1957), *Traité instituant la Communauté Économique Européenne*.

Compte-rendu du Conseil des ministres du 28 septembre 2020 <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2020-09-28>

Conseil de l'Europe (2004), *Une nouvelle stratégie de cohésion sociale*, Comité des Ministres.

Conseil de l'Europe (2005), *Élaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale*, Cohésion sociale, Les éditions du Conseil de l'Europe.

Conseil Emploi, Revenus, Cohésion sociale (2008), *La Cohésion Sociale – Séminaire 2007*, Dossier n°3 du CERC.

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2013), « Le CILE adopte le plan pluriannuel contre la pauvreté et l'exclusion sociale » [en ligne], consulté le 28 octobre 2021 : <https://www.cnle.gouv.fr/le-cile-adopte-le-plan-pluriannuel.html>

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2012), « Les objectifs de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale » [en ligne], consulté le 28 octobre 2021 : <https://www.cnle.gouv.fr/les-objectifs-de-la-conference.html>

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2012), « Intervention de Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, lors de la rencontre avec le CNLE (Hôtel Matignon, 20/09/2012) » [en ligne], consulté le 28 octobre 2021 : <https://www.cnle.gouv.fr/intervention-de-jean-marc-ayrault.html>

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2008), « Le rapport 2008-2011 » [en ligne], consulté le 15 juin 2021 : <https://www.cnle.gouv.fr/le-rapport-2008-2011.html>

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2008), « Le rapport 2006-2008 » [en ligne], consulté le 15 juin 2021 : <https://www.cnle.gouv.fr/le-rapport-2006-2008.html>

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2008), « Les premiers PNAI remis par la France (2001-2005) » [en ligne], consulté le 15 juin 2021 : <https://www.cnle.gouv.fr/les-premiers-pnai-remis-par-la.html>

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (s. d.), « Les PNAI français » [en ligne], consulté le 15 juin 2021 : <https://www.cnle.gouv.fr/les-pnai-francais.html>

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (s. d.), « Archives : Les Plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale (PNAI) 2001-2011 » [en ligne], consulté le 15 juin 2021 : <https://www.cnle.gouv.fr/archives-les-plans-nationaux-d.html>

Conseil régional de Bretagne (2020), *Convention territoriale d'exercice concerté des compétences Insertion – emploi – formation en Bretagne*.

Convention État / Métropole de Dijon (2020).

Convention État / Métropole de Toulouse (2020).

Courrier à l'attention du Président et de la DGS du CD du Morbihan (2018), « Vers des initiatives de coopérations et de mutualisation. Mandat aux directrices générales et directeurs généraux ».

CRES PACA, ARS PACA & Préfet de la Région PACA (2021), *Rencontre régionale : réduire les inégalités de santé dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville : Une responsabilité collective et partagée*. http://www.cres-paca.org/depot_arkcms_crespaca/depot_arko/articles/3215/voir-le-programme_doc.pdf

Décret n° 2020-42 du 24 janvier 2020 portant création des Commissaires à la lutte contre la pauvreté <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041477701/>

Décret n° 2019-159 du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'État, Article 44-1 <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000044263827/2021-10-29/>

Décret n° 2018-1197 du 21 décembre 2018 relatif à la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037846000>

DIPLP (2021a), *Synthèse des avenants et fiches-actions relatives aux contractualisations métropolitaines de la Stratégie Pauvreté*.

DIPLP (2021b), « Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : le point sur la mise en œuvre 2018-2021 », *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*.

DIPLP (2021c), « Faciliter l'accès aux soins de ville dans les territoires défavorisés : lancement d'un appel à projets pour la mise en place de centres et maisons de santé "participatifs" », *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*. <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr/toutes-les-actualites/article/faciliter-l-acces-aux-soins-de-ville-dans-les-territoires-defavorises-lancement>

DIPLP (2020), « Mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : Bilan d'étape », *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*.

DIPLP (2019), « Lancement des contrats État-Départements », *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*.

DIPLP (2019a), « Dossier de presse. Installation des Hauts-Commissaires à la lutte contre la pauvreté. En présence du Premier Ministre », 10 juillet 2019.

DIPLP (2018), « Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous », *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*.

Delevoye Jean-Paul (1997), « Cohésion sociale et Territoires », *Rapport du groupe de réflexion prospective du Commissariat général du plan*, Paris, La Documentation française.

Dinet Michel, Thierry Michel (2013), *Gouvernance des politiques de solidarité*, Groupe de travail préparatoire à la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

DREES, Santé Publique France (2017), *L'État de santé de la population en France : rapport 2017*. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/recueils-ouvrages-et->

[rapports/recueils-annuels/l-etat-de-sante-de-la-population/article/l-etat-de-sante-de-la-population-en-france-rapport-2017](https://www.institut-sante-pauvrete.fr/rapports/recueils-annuels/l-etat-de-sante-de-la-population/article/l-etat-de-sante-de-la-population-en-france-rapport-2017)

Dulin Antoine, Lazaar Fiona (2018), *Prévenir la vulnérabilité des jeunes et favoriser leur insertion*, Groupe de travail N°2, Préparation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Fabrique Territoires Santé (2018), *La territorialisation des politiques de santé* [Journée d'études #1]. https://www.fabrique-territoires-sante.org/sites/default/files/paris_acte_2018_-_internet.pdf

Fayet Véronique, Véran Olivier (2018), *Développer l'accompagnement global et les leviers de prévention*, Groupe de travail N°3, Préparation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

FAS, Fédération Addiction, Fédération Santé et Habitat (2020), *Contribution interassociative au Ségur de la Santé*. https://www.federationaddiction.fr/app/uploads/2020/06/Contribution-interassociative-au-Se%CC%81gur-de-la-Sante%CC%81-FAS-FSH-Fe%CC%81de%CC%81ration-Addiction_DEF.pdf

Fourcade Maryse, Jeske Valérie, Naves Pierre (2004), *Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet relative à la lutte contre les exclusions*, IGAS.

Fragonard Bertrand (2013), *Accès aux droits et biens essentiels, minima sociaux*, Groupe de travail préparatoire à la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Fragonard Bertrand (1993), « Cohésion sociale et prévention de l'exclusion », *Travaux préparatoires du XI^e Plan du Commissariat général du Plan*, Paris, La Documentation française.

France Stratégie (2021), « La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus : recommandations du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté », Note d'étape.

France Stratégie (2020), « Évaluer la gouvernance et la dimension territoriale de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Enjeux et thématiques », Appel à projets de recherche.

Godeluck Solveig (2017), « Remboursements de soins : Macron précise son projet », *Les Échos*. <https://www.lesechos.fr/2017/02/remboursements-de-soins-macron-precise-son-projet-161951>

Gouvernement (2020), « Appel à projets 2020-2021. Plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté », *Cahier des charges*.

Gouvernement (2013), *Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*. Premier Ministre. <https://www.gouvernement.fr/argumentaire/plan-pluriannuel-contre-la-pauvrete-et-pour-l-inclusion-sociale-4391>

Grard Marie-Aleth, Vignau Martine (2017), « Revenu minimum social garanti », *Les Avis du CESE, Journal officiel de la République française, avis et rapports du Conseil économique, social et environnemental*.

Hirsch Martin, Haut-Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté (2008), *Livre vert vers un revenu de Solidarité active*.

HCSP (2021), *Avis relatif à la crise sanitaire de Covid-19 et inégalités sociales de santé*. <https://www.hcsp.fr/explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=1092>

INSERM (2020), *Premiers résultats des enquêtes de santé publique de l'Inserm sur la Covid-19 : Facteurs de risque individuels et sociaux*. <https://presse.inserm.fr/premiers-resultats-des-enquetes-de-sante-publique-de-linserm-sur-la-covid-19-facteurs-de-risque-individuels-et-sociaux/41032/>

IGAS (2021), *Évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.*

Institut Montaigne (2020), *L'action publique face à la crise du Covid-19*, rapport, <https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/note-laction-publique-face-la-crise-du-covid-19.pdf>

Instruction N°DSS/SD1/DMSMP/2021/101 du 17 mai 2021 relative à la mise en œuvre du dispositif de renforcement en psychologues des maisons de santé pluriprofessionnelles et des centres de santé.

Instruction N°DIPLP/DGCS/SD1B/DGEFP/SDPAE/DPE/2021/23 du 19 mars 2021 modificative relative aux avenants aux conventions départementales d'appui à la lutte contre la pauvreté et l'accès à l'emploi pour 2021.

Instruction N°SGMAS/Pôle santé-ARS/DIPLP/2021/2 du 4 janvier 2021 relative à la mise en œuvre d'une gouvernance stratégique de réduction des inégalités de santé à l'échelle régionale.

Instruction N°DGOS/PF1/2021/4 du 4 janvier 2021 relative aux crédits dédiés à l'investissement du quotidien des établissements de santé et à la réduction des inégalités de santé, dans le cadre du Ségur de la santé et du plan investir pour l'hôpital.

Instruction N°DGCS/SD1B/DIPLP/2020/181 du 20 octobre 2020 modificative relative aux avenants 2020 aux conventions départementales d'appui à la lutte contre la pauvreté et l'accès à l'emploi.

Instruction N°DGCS/SD1B/DIPLP/DGEFP/SDPAE/2020/28 du 12 février 2020 relative à la poursuite de la mise en œuvre territoriale de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, notamment dans son volet « contractualisation d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi ».

Instruction N° DGCS/SD1B/2019/196 du 25 septembre 2019 relative à la mise en œuvre des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi.

Instruction N°DGCS/SDA/2019/24 du 04 février 2019 relative à la mise en œuvre territoriale de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans son volet « Contractualisation entre l'État et les Départements d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi ».

Instruction du 16 juillet 2015 relative au renforcement de la territorialisation du Plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale <https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/instruction-du-premier-ministre-contre-la-pauvrete.pdf>

Journal officiel de l'Union européenne (2012), *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.*

Klein Mathieu et Martinaux Joëlle (2018), *Piloter la lutte contre la pauvreté à partir des territoires*, Groupe de travail N°6, Préparation de la SNPLP, 155p.

La 27^{ème} Région et réseau Reflexes publics (2020), *Six pistes prospectives pour bâtir les capacités publiques post-covid*, septembre 2020, <http://www.la27eregion.fr/reflexes-publics-six-pistes-prospectives-pour-batir-les-capacites-publiques-post-covid/>

La Breteche Laure de, Guillemot Blanche, Thierry Michel (2000), *Premier bilan de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions*, Inspection générale des affaires sociales.

Lang Thierry, Ulrich Valérie (coord.) (2017), *Les inégalités sociales de santé*. Actes du séminaire de recherche de la DREES 2015-2016. [Les inégalités sociales de santé - Actes du séminaire de recherche de la DREES 2015-2016 | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques \(solidarites-sante.gouv.fr\)](https://solidarites-sante.gouv.fr/les-inegalites-sociales-de-sante-actes-du-seminaire-de-recherche-de-la-drees-2015-2016)

Lettre de mission de Martin Hirsch, Haut-Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, 2007. <https://www.cnle.gouv.fr/lettre-de-mission-de-martin-hirsch.html>

Localtis, Média Banque des territoires, 27 janvier 2020 <https://www.banquedesterritoires.fr/un-decret-instaure-les-commissaires-la-lutte-contre-la-pauvrete-qui-perdent-le-haut>

Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (1) <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000207538/>

Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 (1) <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042753580>

Loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales (1) <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037851899/>

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (1) <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000030985460/>

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028526298/>

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (1) <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028772256/>

Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires (1) <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000027754539/>

Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000806166/>

Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une Couverture maladie universelle <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000198392/>

Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000206894/>

Loi Neiertz n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000343019/>

Loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au Revenu minimum d'insertion <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000875188/>

Médecins du Monde (2017), *Observatoire de l'accès aux droits et aux soins dans les programmes de Médecins du Monde en France. Rapport 2017.*

<https://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/publications/2018/10/16/rapport-de-observatoire-de-lacces-aux-droits-et-aux-soins-en-france-2017>

Message Hervé, Bermond Michel, Matt Jean-Luc, Hochedez Daniel et Corley Simon (2010), « Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale », *Connaissance de l'Assemblée*, n°3.

Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement et Ministère délégué à la Cohésion sociale et à la Parité (s. d.), *Comité Interministériel de Lutte contre l'Exclusion le 12 mai 2006, Dossier de presse.*

Ministère des Solidarités et de la Santé (2021), *Plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté.* <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/article/plan-de-soutien-aux-associations-de-lutte-contre-la-pauvrete>

Ministère des Solidarités et de la Santé (2021a), *Bilan d'étape : 3 ans de la stratégie pauvreté* <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/bilan-d-etape-3-ans-de-la-strategie-pauvrete>

Ministère des Solidarités et de la Santé. (2020), *Séjour de la Santé. Les conclusions*. Dossier de presse. Juillet 2020.

https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_-conclusions_segur_de_la_sante.pdf

Ministère des Solidarités et de la Santé (2020b), *Séjour de la Santé. Recommandations*.

Ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement (2006), « Document de politique transversale : Inclusion sociale », *Projet de loi de finances pour 2006*.

Mouvement ATD Quart Monde (2017-2019), *Aide à Toute détresse, Comprendre les dimensions de la pauvreté en croisant les savoirs*, Rapport de recherche-action.

Note à l'attention de la DGCS relative au rapport d'exécution 2019 de la contractualisation État / CD 93 dans le cadre de la SNPLP et à la contractualisation 2020 venant de la mission Ville du Cabinet de la Préfète Déléguée pour l'égalité des chances, (2020).

ODAS (2010), *Développement social et performance sociale : Où en sont les Départements ?* La lettre de l'ODAS.

Oheix Gabriel (1981), « Contre la précarité et la pauvreté : 60 propositions », *Rapport au président de la République*.

OCDE (2001), *Du bien-être des nations, le rôle du capital humain et social, Le capital humain et le capital social sont déterminants pour le bien-être et la croissance économique - OCDE*.

OCDE (1998), *L'investissement dans le capital humain. Une comparaison internationale*, Éditions OCDE.

OMS (2014), *Déclaration d'Helsinki sur la santé dans toutes les politiques. Contribuer au développement économique et social : Une action intersectorielle durable pour améliorer la santé et l'équité en santé* (WHA67.12).

OMS (1986), *Charte d'Ottawa pour la promotion de la santé : Une conférence internationale pour la promotion de la santé*. Ottawa (Ontario) Canada. <http://www.phac-aspc.gc.ca/ph-sp/docs/charter-chartre/index-fra.php>

OMS (1946), « Préambule à la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé, tel qu'adopté par la Conférence internationale sur la Santé », *Actes officiels de l'Organisation mondiale de la Santé*, N°2. <http://www.who.int/about/definition/fr/print.html>

ONPES (2018), « Première évaluation des conventions d'appui aux politiques d'insertion », *Les Rapports de l'ONPES*, Collection Hors-Série.

ONU (2013), Rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement, [French2013.pdf \(un.org\)](#)

ONU (1992), *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* <https://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>

ONU (1987), *Commission mondiale sur l'environnement et le développement*, Rapport Brundtland – Notre avenir à tous (Our Common Future).

Peyron Michèle, Jacquy-Vazquez Bénédicte, Loulergue Pierre, Poissy Cécile (2019), *Pour sauver la PMI, agissons maintenant !* Rapport parlementaire.

Plan national d'action français contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2011).

Plan national d'action pour l'inclusion sociale 2003-2005 (2006).

Plateforme « Assurer l'avenir de la PMI » (2019), « "Sauver la PMI" grâce à un plan de prévention santé ambitieux et un PLFSS à la hauteur des enjeux ! » Communiqué du 20/10/19.

<https://www.uniopss.asso.fr/espace-presse/sauver-pmi-grace-plan-de-prevention-sante-ambitieux-et-plfss-hauteur-enjeux>

Président de la République (2007), *Lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à M. Martin Hirsch, Haut-Commissaire auprès du Premier Ministre, aux solidarités actives contre la pauvreté, sur les priorités en matière de lutte contre la pauvreté, notamment la création du revenu de solidarité active.*

PNUD (2014a), *Pérenniser le progrès humain : réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience*, Rapport sur le développement humain.

PNUD (1990), *Rapport mondial sur le développement humain 1990*, Economica. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_fr_complet_nostats.pdf

PNUD (1993), *Rapport mondial sur le développement humain 1993*, Economica. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1993_fr_complet_nostats.pdf

PromoSanté Pays de la Loire (2021), *Rencontres Régionales 2021 sur les inégalités sociales de santé.* <https://promosantepdl.fr/page-29-0-0.html#accpli46>

Puissat Frédérique (2021), *Évolution et paupérisation d'une partie des Français*, Rapport d'information au Sénat, p.151.

Rapport d'exécution 2019 État / Département des Hautes-Pyrénées (2020).

Rapport d'exécution 2020 État / Département de Seine-Saint-Denis (2021).

Rapport d'exécution 2019 État / Département de Seine-Saint-Denis (2020).

Rapport sur les stratégies nationales pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010 (2008).

Rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale (2006).

Rapport RMI : le pari de l'insertion : rapport de la Commission nationale d'évaluation du Revenu minimum d'insertion : évaluer et proposer (1992).

Régnier Alain, Laconde Christine (2018), *Un accompagnement renforcé dans la lutte contre l'exclusion*, Groupe de travail N°5, Préparation de la SNPLP.

Régnier Alain, Robert Christophe (2013), *Logement, hébergement. Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal-logés*, Groupe de travail préparatoire à la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Sénat (s. d.), *La cohésion sociale au cœur de l'effort budgétaire du gouvernement pour 2005*, Rapport législatif [en ligne], consulté le 15 juin 2021 : <https://www.senat.fr/rap/a04-078-1/a04-078-11.html>

Sirugue Christophe (2016), *Repenser les minima sociaux : Vers une couverture socle commune*, Rapport au Premier Ministre.

Site Internet du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, consulté le 7 décembre 2021 <https://www.economie.gouv.fr/>

SFSP(2020), *En période de pandémie, la démocratie en santé, plus que jamais!* https://www.sfsp.fr/images/200410_Communicu%C3%A9_SFSP_COVID.pdf

Soulage François (2013), *Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement*, Groupe de travail préparatoire à la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Union Européenne (1997), *Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union Européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes.*

Union Européenne (1992), *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*.

UNIOPSS (2020), *Séjour de la santé: l'Uniopss apporte sa contribution*.
<https://www.uniopss.asso.fr/actualites/segur-de-sante-luniopss-apporte-sa-contribution>

Vanlerenberghe Pierre (1992), « RMI, le pari de l'insertion », *Rapport de la Commission nationale d'évaluation du RMI*, Paris, La Documentation française.

Véran Olivier (2020), *Conclusions du Séjour de la santé*. Discours, 21 juillet 2020. Ministère des Solidarités et de la Santé.

Versini Dominique, Madignier Pierre-Yves (2013), *Familles vulnérables, enfance et réussite éducative. Pour une politique de l'enfance au service de l'égalité de tous les enfants*, Groupe de travail préparatoire à la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Vilchien Danielle, Puydebois Cédric, Lesage Gérard (2007), *Rapport de synthèse: évaluation de l'application et de l'impact de la loi d'orientation du 29 juillet relative à la lutte contre les exclusions*, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Paris, La Documentation française.

Wresinski Joseph (1987), « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », *Rapport du Conseil économique et social*, N°6, 28 février.

ANNEXES

ANNEXE 1 – Retour sur les orientations évaluatives du Plan pauvreté lancé en 2013

A - Les énoncés évaluatifs relatifs au Plan pauvreté lancé en 2013

À ce stade, cette étape méthodologique a été testée à partir du traitement de 2 rapports (2014 et 2015) :

- Chérèque François, Vanackere Simon (2014), « Évaluation de la 1ère année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », *Rapport n°2013-024R*, IGAS, 255p.
- Chérèque François, Abrossimov Christine, Khennouf Mustapha (2015), « Évaluation de la 2^{ème} année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », *Rapport n°2014-049R*, IGAS, 119p.

Après ajustement des réflexions présentées dans la partie 1 en matière de traitement des énoncés issus des évaluations précédentes, nous les avons travaillés en les catégorisant suivant les **thématiques** concernées et en fonction **de l'orientation de l'appréciation (positive / négative)**.

Traitement par rapport, par thématique et par type d'orientation évaluative (positive, négative)

On note ici l'importance des énoncés évaluatifs relatifs à la gouvernance dans les 2 rapports ainsi que, dans le deuxième rapport, ceux relatifs aux questions d'hébergement/logement.

Thème	Rapport		Total
	Rapport N°1	Rapport N°2	
Allocations et accès aux droits sociaux	5	9	14
Enfance / jeunesse	5	9	14
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	0	5	5
Hébergement / logement	4	17	21
Insertion / emploi	2	8	10
Santé	5	9	14
Secours d'urgence	1	2	3
Gouvernance territoriale et transversale	11	21	32
Total	33	80	113

Répartition des énoncés évaluatifs en fonction des rapports et des thèmes concernés

À partir de ces deux rapports, on observe une **répartition équilibrée des orientations positives et négatives** parcourant les énoncés évaluatifs (52/61).

Thème	Orientation évaluative		Total
	Positive	Négative	
Allocations et accès aux droits sociaux	7	7	14
Enfance / jeunesse	5	9	14
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	3	2	5
Hébergement / logement	10	11	21
Insertion / emploi	4	6	10
Santé	9	5	14
Secours d'urgence	2	1	3
Gouvernance territoriale et transversale	12	20	32
Total	52	61	113

Répartition des énoncés évaluatifs en fonction de l'orientation des appréciations (positives / négatives)

Si cet équilibre se retrouve dans chaque groupe thématique, **le premier rapport est plus critique** (10/23).

Rapport	Orientation évaluative		Total
	Positive	Négative	
Rapport N°1	10	23	33
Rapport N°2	42	38	80
Total	52	61	113

Répartition des énoncés évaluatifs en fonction des rapports

Répartition des énoncés évaluatifs par thématique, orientations (positives / négatives) et critères.

Thème	Énoncé évaluatif	Orientation évaluative	Rapport d'évaluation	Critère
Allocations et accès aux droits sociaux	Le RSA socle a été revalorisé.	Positive	1	Conformité
	L'augmentation des minima sociaux pour les familles modestes et nombreuses est actée (majoration du complément familial, allocation de soutien familial).	Positive	1	Conformité
	Le calendrier de revalorisation des minima sociaux est respecté : revalorisation du complément familial et de l'allocation de soutien familial en avril 2014.	Positive	2	Conformité
	La mise en place de la prime d'activité est prévue pour janvier 2016 (fusion du RSA-activité et de la Prime pour l'emploi) et sera ouverte aux jeunes de moins de 25 ans.	Positive	2	Conformité
	La revalorisation des minima sociaux et le relèvement des plafonds d'éligibilité ou d'aide à l'acquisition de complémentaire santé ont été tenus.	Positive	2	Conformité
	Les études sur le non-recours aux droits sociaux sont engagées.	Positive	2	Conformité
	50 % des Départements ont établi des schémas locaux de domiciliation.	Positive	2	Conformité
	La mise en place d'actions de soutien aux travailleurs modestes (fusion RSA activité-prime d'activité) n'a pas eu lieu.	Négative	1	Conformité
	Abandon du « dossier simplifié » qui devait unifier la demande de neuf prestations et réorientation de ce projet vers le développement de simulateur de droits et / ou vers la création d'un « coffre-fort numérique ».	Négative	2	Conformité
	Les rendez-vous des droits pilotés par la CAF se sont déployés mais ne sont pas suivis d'objectifs chiffrés en termes de réduction du non-recours.	Négative	2	Conformité
	Des diagnostics sur les rendez-vous des droits CAF qui prennent du retard.	Négative	2	Conformité
	La mise en place d'actions visant à améliorer l'accès aux droits sociaux est très peu avancée.	Négative	2	Conformité
	Sur le thème de l'accès aux droits et sur le non-recours, les actions sont présentées comme plus communicationnelles que concrètes.	Négative	1	Cohérence
	En matière d'accès aux droits, la question de la complexité du système administratif (et des dispositifs) revient.	Négative	1	Efficacité
Enfance / jeunesse	La création de la « Garantie jeunes », destinée aux moins de 25 ans, ni scolarisés, ni en emploi, ni en formation a été mise en œuvre.	Positive	1	Conformité
	Mise en place du Fichier localisé des enfants usagers d'EAJE (FILOUE).	Positive	2	Conformité
	Des financements spécifiques consacrés au développement de solutions d'accueil sur des horaires atypiques prévues dans la COG signée entre l'État et la CNAF.	Positive	2	Conformité
	L'augmentation du taux de scolarisation des enfants de moins de deux ans.	Positive	2	Conformité
	Les mesures d'accompagnement des mineurs isolés étrangers, de suivi et d'accompagnement des jeunes les plus fragiles et l'expérimentation de la Garantie contre les impayés de pension alimentaire (GIPA) se mettent en place.	Positive	2	Conformité
	De nombreuses mesures (portant notamment sur la non-discrimination pour l'accès à la restauration scolaire ou sur la mise en place de centres parentaux) manquent d'opérationnalité dans leur conception.	Négative	1	Pertinence

	De nombreuses mesures (portant notamment sur la non-discrimination pour l'accès à la restauration scolaire ou sur la mise en place de centres parentaux) manquent d'opérationnalité dans leur mise en œuvre.	Négative	1	Conformité
	Un protocole d'accord pour les mineurs isolés étrangers a été signé or il n'apparaît pas suffisant.	Négative	1	Conformité
	Disparité du taux d'accueil des moins de trois ans de familles modestes en structures collectives selon les territoires et absence de données chiffrées pour mesurer les évolutions.	Négative	2	Conformité
	Des modes de garde diversifiés mais déséquilibrés sur le territoire et à la défaveur des parents les plus modestes.	Négative	2	Conformité
	Objectif d'accueil de 10 % d'enfants de familles pauvres en crèche non atteint.	Négative	2	Conformité
	Sur le thème enfance et famille, les mesures mises en place apparaissent inégales, notamment au niveau des mesures qui nécessitent des actions interministérielles ou partenariales.	Négative	1	Cohérence
	Des difficultés à mesurer l'objectif de non-discrimination des enfants de familles modestes dans l'accueil dans les structures de restauration scolaire et des variations selon les contextes locaux.	Négative	2	Cohérence
	Constat d'une accélération de la pauvreté des enfants.	Négative	2	Efficacité
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	Création de l'Observatoire de l'inclusion bancaire en 2014.	Positive	2	Conformité
	La loi du 26 juillet 2013 relative à la séparation et à la régulation des activités bancaires met en application la plupart des mesures sur l'inclusion bancaire prévues par le Plan. Outre le décret relatif à la procédure de traitement du surendettement, tous les autres décrets ou arrêtés ont été publiés (sur la charte d'inclusion bancaire et de prévention de surendettement, le plafonnement des commissions d'intervention, le droit au compte, etc.).	Positive	2	Conformité
	Un meilleur encadrement des procédures de traitement du surendettement.	Positive	2	Conformité
	Non mise en place des points conseils budget.	Négative	2	Conformité
	Abandon du registre national de la consommation (qui devait contenir des données sur les encours de crédits).	Négative	2	Conformité
Hébergement / logement	Les objectifs de places en Centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) sont tenus.	Positive	1	Conformité
	Les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) ont été encouragés.	Positive	2	Conformité
	Création d'un Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS).	Positive	2	Conformité
	Des outils de régulation de la demande au logement mis en place (pilotage unifié entre ministère, mise en place d'un outil de suivi et de pilotage du système information priorité logement (SYPLO), Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), journée nationale du Droit au logement opposable (DALO)).	Positive	2	Conformité
	Le développement d'un programme de rénovation énergétique et de traitement des copropriétés dégradées a vu ses bases légales confortées.	Positive	2	Conformité
	Mise en œuvre du programme « Habiter mieux ».	Positive	2	Conformité
	Des bases ont été jetées pour la création d'un chèque énergie.	Positive	2	Conformité
	Rédaction d'un chapitre sur la prévention des expulsions dans la loi ALUR.	Positive	2	Conformité
	Les passerelles vers le logement favorisées par la loi ALUR.	Positive	2	Conformité
La loi ALUR favorise aussi la mise en place d'une politique à l'égard des gens du voyage.	Positive	2	Conformité	
Hébergement / logement	La mise en place du plan d'urgence en faveur des ménages relevant du DALO n'a pas eu lieu.	Négative	1	Conformité

	Sur les logements sociaux, les prêts locatifs à usage social (PLUS), les prêts locatifs sociaux (PLS) et les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et l'efficacité du DALO, les efforts doivent se poursuivre, au même titre que le projet de loi ALUR sur la régulation des excès de loyer dans le privé, la Garantie universelle des loyers (GLU), les Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), les Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et les Plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI).	Négative	1	Conformité
	Les objectifs de construction de logements sociaux et très sociaux ne sont pas atteints pour la 2 ^{ème} année.	Négative	2	Conformité
	L'effectivité du DALO se heurte à des blocages et s'essouffle.	Négative	2	Conformité
	Des dispositions phares de la loi ALUR (Garantie universelle de logement, Observatoire et encadrement des loyers) ont été supprimées ou leur portée a été réduite.	Négative	2	Conformité
	Les « diagnostics à 360° du sans-abrisme au mal-logement » tardent à se généraliser.	Négative	2	Conformité
	Des apports de la loi ALUR aux mesures du Plan partiellement amputés (cette loi a posé les bases légales de 7 mesures du Plan, mais 3 d'entre elles n'ont pas vu le jour comme prévu initialement ou restent partielles).	Négative	2	Conformité
	La régulation des excès dans le parc privé via les observatoires des loyers, la garantie universelle des loyers et les modalités d'attribution des logements sociaux sont des mesures qui tardent à se déployer pleinement, au même titre que l'accompagnement des personnes habitant les campements illicites.	Négative	2	Conformité
	Les moyens mis à la disposition de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour financer les programmes individuels ou collectifs de rénovation énergétique manquent de stabilité, d'ampleur et de visibilité.	Négative	2	Cohérence
	Des problèmes persistent en termes de flux d'hébergement d'urgence.	Négative	1	Efficacité
	Non amélioration de la situation en ce qui concerne l'hébergement d'urgence, toujours engorgé.	Négative	2	Efficacité
Insertion / emploi	L'allongement de la durée des contrats aidés est en cours.	Positive	1	Conformité
	Des mesures pour l'insertion et l'emploi des personnes en situation de précarité ont été confortées par des lois adoptées en 2013 et 2014.	Positive	2	Conformité
	La réforme de l'IAE est bien engagée.	Positive	2	Conformité
	Les mesures en matière d'emploi ou de formation sont respectées ou bien engagées.	Positive	2	Conformité
	Des mesures n'ont pas été engagées comme : la mise en place de conventions avec des employeurs partenaires, une mission IGAS-Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur la mobilité des travailleurs modestes, la reconnaissance de compétences non sanctionnées par des diplômes, les expérimentations emplois d'avenir, les actions de réinsertion professionnelle des personnes sous-main de justice, la réforme des structures de l'IAE.	Négative	1	Conformité
	L'aide personnalisée au retour à l'emploi, visant à lever les obstacles non directement financiers à la reprise d'emploi, est supprimée sans être réformée, ni remplacée par un dispositif remplissant les mêmes fonctions.	Négative	2	Conformité
	Les sujets en rapport avec la lutte contre les exclusions du monde du travail soulevés par le groupe Alerte et certains partenaires sociaux lors de la conférence sociale du 7-8 juillet 2014 sont en attente de concertation avec les partenaires sociaux.	Négative	2	Conformité
	Les mesures contre la précarité des travailleurs handicapés, la question de la mobilité des travailleurs modestes et des volets en faveur de la formation sont en attente et doivent faire l'objet d'engagements de la part de l'État, des régions et des partenaires sociaux.	Négative	2	Conformité
	Un rapport complémentaire sur la mobilité des travailleurs modestes non lancé.	Négative	2	Conformité

	La réforme de l'IAE comporte des risques relatifs aux capacités d'accueil des publics et à la consolidation des structures, du fait de la complexité de la mise en œuvre et de l'ajustement des cofinancements des conseils généraux et des fonds européens.	Négative	2	Cohérence
Santé	Les plafonds d'accès à la CMU-C ou à l'ACS ont été augmentés.	Positive	1	Conformité
	Des expérimentations sur des territoires pour lutter contre l'isolement des personnes âgées ont été mises en place.	Positive	1	Conformité
	Sur le thème de la santé, les mesures prévues ont été engagées.	Positive	1	Conformité
	Élargissement du public pouvant bénéficier de la CMU-C.	Positive	2	Conformité
	Automatisation du renouvellement de l'ACS pour les personnes recevant le minimum vieillesse.	Positive	2	Conformité
	Revalorisation de l'aide à l'acquisition de l'ACS de 10 %.	Positive	2	Conformité
	Déploiement réglementaire de l'accès à une complémentaire santé.	Positive	2	Conformité
	Amélioration de la prise en charge des soins optiques, d'audioprothèses et de soins dentaires.	Positive	2	Conformité
	Fin 2014, le nombre de Permanences d'accès aux soins de santé (PASS) s'élève à 468.	Positive	2	Conformité
	Des problématiques de troubles mentaux ont été soulignées.	Négative	1	Pertinence
	La revalorisation des paniers soins pour les bénéficiaires de la CMU-C n'a pas été mise en place.	Négative	1	Conformité
	La généralisation du tiers payant et la suppression des franchises sont discutées par des professionnels.	Négative	2	Conformité
	Des PASS régionales à consolider (hétérogènes selon les territoires).	Négative	2	Conformité
Un non-recours aux soins qui reste important en raison de la non-ouverture des droits ou de leur non-renouvellement, notamment pour l'ACS (démarches complexes) et d'un refus de soins multiforme (lourdeurs administratives).	Négative	2	Efficacité	
Secours d'urgence	Les études sur la consolidation de l'aide alimentaire sont engagées.	Positive	2	Conformité
	Une réforme de l'aide alimentaire a été engagée, soutenue par des contributions européennes.	Positive	2	Conformité
	Des problématiques d'aide alimentaire ont été soulignées.	Négative	1	Pertinence
Gouvernance territoriale et transversale	30 rencontres territoriales ont eu lieu.	Positive	1	Conformité
	Les principales mesures sont « déployées ou bien engagées » : « rendez-vous des droits par la CAF, « Garantie jeunes », réforme du financement des structures d'IAE, accompagnement global des personnes au RSA élargi aux personnes les plus éloignées de l'emploi, inclusion bancaire et prévention du surendettement, et, au titre de la gouvernance, le suivi des indicateurs du plan au niveau national comme au niveau régional ».	Positive	2	Conformité
	Le suivi, l'évaluation et la mesure de la performance du Plan ont fait l'objet de démarches nationales et régionales (mise en place d'indicateurs ou développement d'enquêtes).	Positive	2	Conformité
	Plusieurs actions du Plan ont été inscrites à l'ordre du jour de réunion du groupe ALERTE, de la FNARS, de l'ONPES, du CNLE, ce qui a permis aux différents partenaires du Plan et au huitième collège du CNLE d'être informés régulièrement de l'état d'avancement des actions.	Positive	2	Conformité
	La plupart des préfetures de région se sont engagées dans la déclinaison régionale du Plan et quatre schémas de gouvernance ont été mis en place dans ces déclinaisons régionales.	Positive	2	Conformité
	Une mobilisation assez forte des différentes parties prenantes de ce Plan (implication des têtes de réseaux associatifs, des services de l'État comme les caisses de sécurité sociale mais avec une réserve pour les ARS et les partenaires sociaux).	Positive	2	Conformité

La démarche améliorer la gouvernance et libérer l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion (AGILLE), initialement mise en place dans 4 départements pilotes, a été étendue à 11 autres départements volontaires.	Positive	2	Conformité
Réalisation de neuf « assises interrégionales » en Métropole et cinq en Outre-Mer en 2014.	Positive	2	Conformité
Une désignation des représentants des personnes concernées dans la plupart des régions.	Positive	2	Conformité
Mise en place de 32 indicateurs de suivi et de performance nationaux et diffusion de ces derniers aux services régionaux de l'État.	Positive	2	Conformité
Des rapports d'inspection complémentaires ont été réalisés à la demande de la mission d'évaluation.	Positive	2	Conformité
Les administrations centrales, les collectivités territoriales et les acteurs associatifs se sont fortement impliqués dans le déploiement du plan.	Positive	1	Efficacité
30 rencontres territoriales ont permis de faire ressortir diverses préoccupations en rapport avec la gouvernance des politiques de solidarité.	Négative	1	Pertinence
Des attentes sur les données de la politique de la ville (au niveau de petites échelles territoriales), des zones rurales isolées et les données sur les territoires d'Outre-mer.	Négative	2	Pertinence
Le 8 ^{ème} collège du CNLE doit être pérennisé, et la participation des personnes concernées doit être renforcée au vu de l'objectif des 50 %.	Négative	1	Conformité
Étalement du calendrier des États généraux du travail social.	Négative	2	Conformité
Des difficultés de coordination de certaines actions à vocation interministérielle (mission de Jean-Paul Delahaye, du Préfet Régnier).	Négative	2	Conformité
Cinq préfectures de région n'ont pas initié de démarche au sujet de la déclinaison régionale du Plan, dont trois Outre-Mer.	Négative	2	Conformité
Il y a des retards observés dans les instructions de l'administration centrale données aux services déconcentrés de l'État.	Négative	2	Conformité
Les Conseils généraux se retirent partiellement de leurs engagements tout comme l'Assemblée des Départements de France (ADF) sur certaines actions.	Négative	2	Conformité
Sur le thème de la gouvernance des politiques de solidarité, la conduite des EGTS, partenariale entre l'État et l'ADF, est complexe et longue.	Négative	1	Cohérence
Des territoires sont présentés comme exemplaires en termes de gouvernance locale des politiques de solidarité et de coordination des acteurs locaux en la matière, à savoir la Meurthe-et-Moselle, le Nord et le Pas de Calais (Bassin minier) et la charte de cohésion territoriale du territoire de Val-Esterel.	Négative	1	Cohérence
On observe « des difficultés de coordination par les services (DRJSCS) des différents plans nationaux dans leur champ d'activité (plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, plan pour la jeunesse, politique de la ville...) ».	Négative	2	Cohérence
Des problématiques concernant les zones rurales isolées ont été soulignées.	Négative	1	Efficacité
4 thèmes ont été au cœur des débats des réunions régionales : la gouvernance en termes de coordination, d'articulation des acteurs et de décloisonnement sectoriel, l'accès aux droits, le logement et le thème du travail et de l'emploi.	Négative	1	Efficacité
La complexité des politiques de solidarité est pointée.	Négative	1	Efficacité
Les thèmes de la coordination, de la complexité, des parcours d'insertion, de la participation des personnes et de la territorialisation des politiques publiques, présentés par le rapport comme étant « au cœur du plan », sont soulignés comme des préoccupations importantes.	Négative	1	Efficacité

	La participation des personnes en situation de pauvreté doit être consolidée et généralisée, au même titre que l'interministérialité.	Négative	1	Efficacité
	On observe un manque de visibilité du Plan déjà constaté par la première mission IGAS. L'amélioration constatée en la matière est insuffisante du fait de la multiplicité des mesures portées par plusieurs ministères.	Négative	2	Efficacité
	Une faible participation des personnes concernées.	Négative	2	Efficacité
	La dynamique de mobilisation territoriale s'essouffle.	Négative	2	Efficacité
	« Les efforts consentis ne résolvent pas en profondeur les problèmes d'exclusion rencontrés par les personnes concernées par ces politiques d'inclusion sociale ».	Négative	2	Utilité

Retour sur le traitement par critère

Comme présenté dans la partie 1, outre la thématique, l'orientation évaluative et le rapport, le listing que nous avons reconstitué et qui est présenté ci-dessus fait apparaître une opération de catégorisation complémentaire : en effet, dans la dernière colonne du tableau (droite), chaque énoncé est référé à un **critère évaluatif**.

| *Un critère évaluatif correspond à une propriété en référence de laquelle l'appréciation évaluative contenue dans l'énoncé est construite.*

Après examen des énoncés et en référence à la normalisation méthodologique généralement admise, nous avons retenu **5 des 6 méta-critères**. En effet, peu ou pas d'énoncés apparaissent référés à l'efficacité.

- *La pertinence : rapport entre l'orientation de l'action et les enjeux diagnostiqués ;*
- *La conformité : rapport entre les processus projetés et mis en œuvre et entre les réalisations projetées et effectives ;*
- *La cohérence : rapport entre les processus ou entre les processus et les objectifs (cohérence interne) et entre l'action et d'autres pans d'action publique connexes (cohérence externe) ;*
- *Efficacité : rapport entre les objectifs projetés et les résultats obtenus ;*
- *Utilité : rapport entre les finalités et les impacts.*

Appréciation	Critères					Total
	Pertinence	Conformité	Cohérence	Efficacité	Utilité	
Positive	0	51	0	1	0	52
Négative	5	34	8	13	1	61
Total	5	85	8	14	1	113

Nombre d'énoncés par critère dont l'appréciation est positive ou négative

Présenté dans ces deux rapports, le travail d'évaluation est fortement structuré autour du critère de **conformité**. En effet, d'après notre catégorisation, 85 des 113 énoncés s'y réfèrent. En cela, on peut avancer que ces démarches évaluatives se rapprochent fortement d'un travail de **bilan**, c'est-à-dire d'une comparaison menée entre actions projetés et actions réalisées.

Lorsque le critère **d'efficacité** est mobilisé, l'appréciation est généralement **négative** (13/1).

Thème	Critères					Total
	Pertinence	Conformité	Cohérence	Efficacité	Utilité	
Allocations et accès aux droits sociaux	0	12	1	1	0	14
Enfance / jeunesse	1	10	2	1	0	14
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	0	5	0	0	0	5
Hébergement / logement	0	18	1	2	0	21
Insertion / emploi	0	9	1	0	0	10
Santé	1	12	0	1	0	14
Secours d'urgence	1	2	0	0	0	3
Gouvernance territoriale et transversale	2	17	3	9	1	32
Total	5	85	8	14	1	113

Nombre d'énoncés par critère et par thème

En définitive, l'approche quantitative permet de repérer une structure évaluative essentiellement orientée autour du critère de **conformité**, qui est mobilisé pour la plupart des thématiques et, secondairement, du critère de **efficacité**, mobilisé essentiellement au sujet des questions de **gouvernance**.

| On comprend l'absence de travaux évaluatifs mené au titre de l'efficacité directe du Plan sur l'évolution des situations de pauvreté.

▪ B – Les recommandations issues des évaluations relatives au Plan pauvreté (2013 – 2017)

- Chérèque François, Vanackere Simon (2014), « Évaluation de la 1ère année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », Rapport n°2013-024R, IGAS, 255p.
- Chérèque François, Abrossimov Christine, Khennouf Mustapha (2015), « Évaluation de la 2^{ème} année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », Rapport n°2014-049R, IGAS, 119p.

Traitement thématique

On note ici l'importance des recommandations à visée de **gouvernance**, puis secondairement celles qui concernent **l'accès aux droits sociaux et les allocations**, **l'enfance / jeunesse** ainsi que les questions relatives au **logement**.

Thème	Rapport		Total
	Rapport N°1	Rapport N°2	
Allocations et accès aux droits sociaux	9	8	17
Enfance / jeunesse	3	12	15
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	0	2	2
Hébergement / logement	6	5	11
Insertion / emploi	1	5	6
Santé	4	4	8
Secours d'urgence	1	1	2
Gouvernance territoriale et transversale	19	9	28
Total	43	46	89

Répartition des recommandations en fonction des thèmes concernés

Traitement par type d'apprentissage

Du point de vue des apprentissages qu'entraîneraient la prise en compte et le suivi de ces recommandations, ce sont les **apprentissages stratégiques** (46) qui apparaissent le plus souvent attendus puis les **apprentissages instrumentaux** (32). À travers ces 89 recommandations, les **apprentissages politiques** sont très rarement envisagés (3)¹²⁰.

Thème	Type d'apprentissage concerné			Total
	Instrumental	Stratégique	Politique	
Allocations et accès aux droits sociaux	10	5	2	17
Enfance / jeunesse	4	7	4	15
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	0	2	0	2
Hébergement / logement	5	5	1	11
Insertion / emploi	0	5	1	6
Santé	2	6	0	8
Secours d'urgence	0	2	0	2
Gouvernance territoriale et transversale	11	14	3	28
Total	32	46	11	89

Répartition des recommandations en fonction des apprentissages attendus

¹²⁰ À la première lecture, la plupart des apprentissages se présentaient plutôt comme des apprentissages instrumentaux. Toutefois, afin de neutraliser cet effet de masse, nous avons volontairement mobilisé dans ce traitement une définition relativement extensive des autres types d'apprentissage, en particulier stratégiques.

Dans la suite de notre démarche, les contenus des recommandations présentées ci-après mériteront d'être travaillées par grandes thématiques, mais aussi en ayant été triés par type d'apprentissage.

À l'issue de ce premier test, nous arbitrerons si nous documentons ce repérage avec d'autres rapports, en particulier ceux ayant servi à concevoir et lancer la SNPLP, ainsi que ceux jalonnant actuellement le processus d'évaluation.

Répartition des recommandations par thème, type d'apprentissage et rapport

Thème	Recommandation	Type d'apprentissage	Rapport d'évaluation
Allocations et accès aux droits sociaux	En matière d'information des personnes sur l'accès aux droits, définir une stratégie qui maximise l'effet utile des campagnes engagées, le cas échéant en se concentrant sur les campagnes ciblées.	Instrumental	1
	Examiner les possibilités d'automatisation pour d'autres prestations que l'ACS.	Instrumental	1
	Faire évoluer le Répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) en vue de la détection de cas de non-recours.	Instrumental	1
	Encourager le développement de la recherche sur l'accès aux droits et développer les liens entre l'administration et les chercheurs.	Instrumental	1
	Procéder en régime de croisière à l'évaluation du recours aux principales prestations (RSA, etc.)	Instrumental	1
	Maintenir la démarche sur les rendez-vous des droits et approfondir la recherche de bénéficiaires potentiels.	Instrumental	2
	Mesurer l'ouverture des droits en adaptant le système d'information de la CNAF sans attendre les résultats de l'étude d'évaluation.	Instrumental	2
	Coordonner la démarche de rendez-vous des droits avec les actions locales d'accès aux droits et renforcer l'information sur l'accès au compte et les aides aux travaux d'économie d'énergie.	Instrumental	2
	Soutenir les développements du simulateur des droits sociaux et du coffre-fort numérique, accompagner les personnes à l'usage du simulateur de droits.	Instrumental	2
	Engager une réflexion sur la simplification du formulaire de demande et l'allègement des pièces justificatives à produire lors du renouvellement des droits CMU-C / ACS.	Instrumental	2
	Envisager de fixer, dès 2014, des cibles chiffrées de réduction du non-recours, lorsque cela est possible.	Stratégique	1
	Apporter une attention particulière au déploiement de la COG, et notamment à la montée en charge des « rendez-vous des droits ».	Stratégique	1
	Pour les prestations souffrant d'un non-recours important, engager des recherches-actions permettant d'identifier les causes de ce non-recours.	Stratégique	1
	Faire évoluer le RNCPS en vue de la détection de cas de non-recours.	Stratégique	2
	Généraliser les plans d'actions territoriaux visant à améliorer l'accès aux droits sociaux et les schémas de domiciliation d'ici fin 2015.	Stratégique	2
Prendre position sur la réforme du RSA activité, définir un calendrier d'action précis ainsi que les moyens nécessaires à une réforme efficace.	Politique	1	
Sur la création d'une prime d'activité par fusion du RSA-activité et de la prime pour l'emploi, la mission maintient son alerte concernant l'impact sur le taux de recours, sur la couverture des populations, notamment les jeunes, en privilégiant le lien avec le travail.	Politique	2	

Enfance / jeunesse	Engager des travaux complémentaires sur la mesure prévoyant la création d'un statut de centre parental.	Instrumental	1
	Rendre complètement opérationnel le Fichier localisé des enfants usagers d'Établissements d'Accueil aux Jeunes Enfants (EAJE) (FILOUE) afin de répondre aux questions relatives à l'accueil des enfants en situation de pauvreté.	Instrumental	2
	Enrichir l'enquête menée par la DREES et la DGESCO sur la santé des enfants et des modes de vie des parents par des données sur la fréquentation de la restauration collective, en fonction des catégories et niveaux de vie des familles.	Instrumental	2
	Intégrer la mission de l'Inspecteur général de l'Éducation nationale de Jean Paul Delahaye sur la « grande pauvreté et réussite scolaire » dans la feuille de route du Plan pour 2015 et coordonner la mission du Préfet REGNIER avec les différentes actions territorialisées du Plan.	Instrumental	2
	Poursuivre la mise en œuvre de la « Garantie jeunes » et associer le plus en amont possible les 10 territoires de la 2 ^{ème} étape de la phase-pilote.	Stratégique	1
	Dresser un état des lieux qualitatif et quantitatif de la question des discriminations sociales en matière d'accès à la restauration scolaire.	Stratégique	1
	Conduire une étude sur la situation des enfants dans la rue.	Stratégique	2
	Faire un retour d'expérience des quatre départements expérimentateurs du versement direct du complément de libre choix à l'assistante maternelle et généraliser le dispositif après ajustement le cas échéant.	Stratégique	2
	Fixer les zones prioritaires pour le développement des places d'accueil de la petite enfance et les accompagner dans le cadre d'un plan rigoureux de rattrapage.	Stratégique	2
	Adapter les modes de garde aux situations particulières des parents : situations atypiques vis-à-vis de l'emploi.	Stratégique	2
	Tirer les enseignements des expérimentations de la GIPA et généraliser le dispositif après ajustement le cas échéant.	Stratégique	2
	Mettre en place un plan d'aide pour les familles pauvres, en particulier les familles monoparentales, en plus de la revalorisation déjà engagée des minima sociaux, par une accélération de l'accès aux structures d'accueil collectif.	Politique	2
	Poursuivre le développement des différents modes de garde, avec une attention particulière pour les enfants en situation de pauvreté.	Politique	2
	Promouvoir la politique de scolarisation de la classe d'âge des enfants de 2 ans.	Politique	2
Mettre en œuvre les recommandations de la mission sur les Mineurs isolés étrangers (MIE) aménagées après la décision du Conseil d'État et évaluer à terme le dispositif.	Politique	2	
Gestion bancaire et lutte contre le surendettement	Statuer rapidement sur le schéma d'organisation et de déploiement des points conseils budget, qui réponde aux objectifs initiaux de « participer au renforcement de l'accompagnement des personnes en situation financière difficile ».	Stratégique	2
	Veiller à ce que la programmation des études de l'Observatoire de l'inclusion bancaire réponde aux besoins d'évaluation des mesures du Plan ainsi qu'à l'amélioration de la connaissance des difficultés propres aux personnes handicapées.	Stratégique	2
Hébergement / logement	Amplifier les efforts engagés en vue d'une sortie de la « gestion au thermomètre » de l'hébergement d'urgence.	Instrumental	1
	Continuer de veiller à une application pleine et entière de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.	Instrumental	1
	Poursuivre l'effort de construction en faveur des PLAI, en maintenant la part des subventions, en réduisant les facteurs de surcoûts, en développant les appels à projets et en explorant les voies et moyens de réduction des délais.	Instrumental	2
	Généraliser l'élaboration des diagnostics à 360° « du sans-abrisme au mal logement » dans un délai raisonnable qui n'excède pas 12 mois.	Instrumental	2
	Continuer de veiller à une application pleine et entière de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.	Instrumental	2
	Mettre en place une instance de coordination interministérielle ad hoc, réunie de façon régulière au niveau national, afin de développer une vision globale des problématiques d'hébergement, tous publics confondus.	Stratégique	1
	Faire des diagnostics à 360° un élément-clé de la mise en œuvre du plan en 2014 pour la thématique « hébergement-logement ».	Stratégique	1
	Faire de la mesure prévoyant de « remédier à l'effectivité partielle du DALO » l'une des priorités d'action pour 2014.	Stratégique	1
Établir un plan massif d'accès à l'hébergement et au logement afin de résorber l'utilisation excessive de nuitées hôtelières en particulier par l'intermédiation locative et en prenant en compte la situation des familles déboutées du droit d'asile.	Stratégique	2	

	Inciter les services de l'État à développer prioritairement les modes d'accès au logement en zone non tendue et inscrire ces actions prioritaires dans les Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALPHPD).	Stratégique	2
	Desserrer la contrainte de l'urgence sur la politique d'hébergement en apportant des réponses structurelles à la question de la demande d'asile.	Politique	1
Insertion / emploi	Statuer effectivement sur le devenir de l'Aide personnalisée au retour à l'emploi (APRE) et prévoir un financement adéquat de ce dispositif.	Stratégique	1
	Veiller à ce que Pôle Emploi mette en place un dispositif permettant de lever les obstacles non directement financiers à la reprise d'emploi et être en mesure de le suivre et de l'évaluer.	Stratégique	2
	Veiller à maintenir une grande vigilance sur l'impact de la réforme du financement des structures d'insertion par l'économie au regard des publics accueillis et sur la consolidation des structures.	Stratégique	2
	Soutenir et généraliser le développement des conventions d'accompagnement global entre Pôle Emploi et les conseils généraux.	Stratégique	2
	Lancer une mission d'inspection relative à la mobilité des travailleurs modestes, chargée d'examiner les obstacles à la mobilité des travailleurs modestes et les pistes de solution possibles.	Stratégique	2
	Mettre en place un plan d'aide pour les familles pauvres, en particulier les familles monoparentales, en plus de la revalorisation déjà engagée des minima sociaux, par des accompagnements renforcés vers l'emploi pour les parents.	Politique	2
Santé	S'assurer que la revalorisation du panier de soins dentaires pourra intervenir sans encombre dans le calendrier revu.	Instrumental	1
	Pour les personnes bénéficiaires de l'ASPA, automatiser l'accès à l'ACS.	Instrumental	1
	Rendre les arbitrages concernant les paniers de soins optiques et audioprothèse.	Stratégique	1
	En cohérence avec la stratégie nationale de santé, travailler sur le lien entre troubles mentaux et précarité.	Stratégique	1
	Prévoir l'accès automatique à la CMU-C ou à l'ACS pour les personnes percevant des minima sociaux.	Stratégique	2
	Fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs aux PASS.	Stratégique	2
	En cohérence avec la stratégie nationale de santé, travailler sur le lien entre troubles mentaux et précarité.	Stratégique	2
Secours d'urgence	Améliorer l'information sur les personnes en situation de handicap tel que recommandé dans le rapport de l'IGAS sur les liens entre handicaps et pauvreté.	Stratégique	2
	En 2014, engager une réflexion structurelle sur l'organisation de l'aide alimentaire afin de garantir l'efficacité de celle-ci, notamment dans l'objectif de fluidifier les parcours sociaux.	Stratégique	1
Gouvernance territoriale et transversale	Conduire une réflexion sur le lien entre l'aide alimentaire et les parcours d'insertion sociale.	Stratégique	2
	Veiller à l'association de l'ensemble des parties prenantes, notamment des associations et des bénéficiaires.	Instrumental	1
	En vue de l'évaluation du plan en 2014, élargir le travail à d'autres inspections pour permettre un travail plus précis sur certaines thématiques du plan (aide alimentaire, hébergement d'urgence, complémentaire santé, etc.).	Instrumental	1
	Permettre une plus grande souplesse dans l'utilisation des fonds dédiés pour éviter une trop grande rigidité de la gestion des projets.	Instrumental	1
	Faire émerger progressivement un cadre d'action pluriannuel permettant la contractualisation avec les associations partenaires et la fixation d'objectifs de long terme.	Instrumental	1
	Lancer dès le début de l'année 2014 la mission conjointe IGAS-Inspection générale de l'administration (IGA)-Inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) chargée d'évaluer la mise en œuvre de la circulaire du 31 mai 2013.	Instrumental	1
	Aux niveaux national et territorial, continuer à mobiliser les services de l'État en interministériel pour la mise en œuvre du plan.	Instrumental	1
	Distinguer un pilotage stratégique (à l'échelon régional), d'un pilotage opérationnel (à l'échelon départemental).	Instrumental	1
	Améliorer le processus de prise de décision publique en organisation la territorialisation de certaines statistiques et en mobilisant les plateformes régionales d'observation sanitaire et sociale.	Instrumental	1
	Développer, grâce aux Caisses générales de sécurité sociale (CGSS), une information statistique territorialisée propre à l'Outre-Mer.	Instrumental	1
	Mettre rapidement à disposition les données basées sur le Fichier Localisé Social et Fiscal (FILOSOFI), afin d'avoir une meilleure connaissance sur la pauvreté et les inégalités de niveau de vie à un niveau géographique fin.	Instrumental	2
	Améliorer les remontées d'information des territoires d'Outre-Mer.	Instrumental	2
	Faire connaître le plan par une communication plus transversale, permettant de faire le lien entre les différents chantiers en cours.	Stratégique	1

Programmer, à mi-parcours du plan, un temps d'échange et de débat autour des deux premières années de mise en œuvre, afin de procéder aux ajustements nécessaires.	Stratégique	1
Assurer l'animation opérationnelle du plan par la DGCS, en veillant à la double dimension interministérielle (État) et partenariale (partenaires extérieurs).	Stratégique	1
Faire des États Généraux du travail social (EGTS) l'un des temps forts de l'année 2014.	Stratégique	1
En 2014, avoir une attention particulière à la poursuite des travaux sur le thème de la gouvernance des politiques de solidarité.	Stratégique	1
Faire du sujet de la fluidité des parcours et de la coordination des acteurs un chantier prioritaire au sein du « club des expérimentateurs » en 2014.	Stratégique	1
Engager une réflexion, en 2014, sur les implications pratiques, y compris les moyens financiers, d'une généralisation du principe de participation.	Stratégique	1
Engager une réflexion générale pour une meilleure prise en compte des « zones rurales isolées » dans les politiques de solidarité.	Stratégique	1
Organiser une conférence à mi-parcours pour faire le bilan de la mise en œuvre du Plan et l'adapter si nécessaire.	Stratégique	2
Mettre en place une mission d'appui aux services déconcentrés de l'État au déploiement territorial du Plan, y compris l'Outre-mer.	Stratégique	2
Tirer les enseignements de la démarche AGILLE (Améliorer la gouvernance et développer l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion) et l'élargir au maximum de départements volontaires.	Stratégique	2
Préciser le calendrier définitif des EGTS et définir le contour des sujets qui y seront traités.	Stratégique	2
Mettre rapidement à disposition les indicateurs locaux et les utiliser de manière partagée avec les décideurs locaux.	Stratégique	2
Définir les zones rurales isolées, rendre opérationnel le nouveau zonage des quartiers de la politique de la ville.	Stratégique	2
En ce qui concerne l'État : mobiliser le préfet de région, les préfets de département, et garantir la cohérence de l'action d'ensemble des services de l'État au travers du comité d'administration régionale.	Politique	1
Assurer le co-portage du plan entre l'État et les Conseils généraux, tant au niveau régional que dans les départements.	Politique	1
Mettre en place une stratégie nationale de participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration et au suivi des politiques qui les concernent en suivant les recommandations du rapport du Conseil supérieur du travail social.	Politique	2

ANNEXE 2

Classement des 49 mesures de la SNPLP à partir de la typologie proposée par le programme WOSPI

Précisions méthodologiques

Selon la note d'évaluation de mars 2020 (p.51 et suivantes) du Comité national d'évaluation et de France Stratégie, la SNPLP contient 35 mesures. 32 d'entre elles étaient déjà énoncées en conclusion de chacun des cinq engagements de la Stratégie dans son document de présentation, publié par la DIPLP en octobre 2018. Les 3 autres mesures ont été repérées, par la suite, par le CNE, en échange avec la DIPLP. Cette dernière intègre également des mesures supplémentaires dans son bilan national d'octobre 2021. Nous en avons recensé 14, en nous basant sur les sous-titres mis en avant dans ce document, à partir de la page 26 : DIPLP (2021), « Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : le point sur la mise en œuvre 2018-2021 », *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*, 80p.

Parmi les trois tableaux qui suivent, seuls les deux premiers doivent être considérés comme des résultats de recherche à proprement parler. Ces matériaux de récapitulation et d'agrégation ont été construits à partir du troisième tableau, qui inventorie et classe chaque mesure de la SNPLP en fonction de la stratégie de réforme de l'État providence à laquelle elle renvoie et, pour les mesures s'inscrivant dans une stratégie d'investissement social, de la ligne d'action qu'elle nourrit. L'intérêt de ce tableau final est de permettre le repérage de grandes orientations générales, une fois les résultats de la caractérisation agrégés. Toutefois, le classement précis de chaque mesure est discutable, selon l'interprétation que l'on fait de son contenu et de la grille d'analyse. Parfois, ce classement a intégré la notion de « package » de mesures, pour éviter un tri trop aléatoire.

Quoi qu'il en soit, les catégorisations qui apparaissent ci-après s'appuient sur les définitions suivantes :

Trois stratégies d'investissement social :

Investissement social inclusif : Fournir des droits et des services dans une visée universaliste et de prévention primaire.

Investissement social stratifié : Fournir des droits et des services en ne précisant par les groupes vulnérables spécifiques ou en direction des classes moyennes et supérieures comme destinataires prioritaires ou exclusifs.

Investissement social ciblé : Fournir des droits et des services aux classes à faible revenu ou à des groupes « vulnérables » (étrangers, NEETS, travailleurs du secteur informel...).

Trois lignes d'action de l'investissement social :

Création de capital humain : Développement de conditions favorables et mise à disposition de ressources pour la formation et l'acquisition des compétences et des habiletés.

Mobilisation de capital humain : Encouragement à la participation au marché du travail et à l'utilisation efficace des ressources humaines existantes.

Préservation de capital humain : Développement de la formation continue, aide à la reconversion et soutien à la gestion des événements de la vie et des transitions dans l'objectif de maintenir voire d'améliorer les compétences.

Tableau 1 : Répartition des 49 mesures de la SNPLP par type de stratégie de réforme de l'État providence et, le cas échéant, par ligne d'action¹²¹

Ligne d'action	Stratégies d'IS				Autre stratégie de réforme de l'État providence
	IS inclusif	IS stratifié	IS ciblé	Total	Protectionnisme social
Création de capital humain	7 + 3	0	7 + 2	19 (14 + 5)	1 + 7
Mobilisation de capital humain	0	0	9 + 1	10 (9 + 1)	
Préservation de capital humain	2	0	9 + 1	12 (11 + 1)	
Total	12 (9 + 3)	0	29 (25 + 4)	41	8 (1 + 7)

Tableau 2 : Répartition des 41 mesures de la SNPLP renvoyant à une stratégie d'IS par types de stratégie et de ligne d'action

Ligne d'action	Type de stratégie d'IS			Total
	IS inclusif	IS stratifié	IS ciblé	
Création de capital humain	7 + 3	0	7 + 2	19 (14 + 5)
Mobilisation de capital humain	0	0	9 + 1	10 (9 + 1)
Préservation de capital humain	2	0	9 + 1	12 (11 + 1)
Total	12 (9 + 3)	0	29 (25 + 4)	41 ¹²²

¹²¹ Noir : 35 mesures initiales ; bleu : 14 mesures supplémentaires (apparaissant dans le bilan d'octobre 2021)

¹²² Parmi les 35 mesures initiales de la SNPLP, 1 mesure renvoyait à une stratégie de protectionnisme social. Parmi les 14 mesures intégrées plus récemment à la Stratégie, 7 renvoient également à ce type de stratégie de réforme de l'État providence. Elles ne figurent donc pas dans ce tableau.

Aussi, si nous assumons dans le troisième tableau le fait d'avoir classé prioritairement chaque mesure au titre d'une unique stratégie de réforme de l'État providence, les 12 mesures suivantes nous semblent compatibles, à la fois, avec une stratégie d'investissement social ciblé et une stratégie de protectionnisme social¹²³ :

- Renouveler automatiquement la CMU-C pour les allocataires du RSA ;
- Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé : 1450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les LAM et LHSS ; 1200 places supplémentaires pour les ACT, soit une augmentation de 25 % de l'ONDAM spécifique ;
- Renforcer la prévention des expulsions, dans le cadre du plan « Logement d'Abord » ;
- Aller vers un revenu universel d'activité qui se substitue au maquis des prestations ;
- Revaloriser la prime d'activité ;
- Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges d'informations entre acteurs, en rendant automatique les démarches et en favorisant un paiement au juste droit, généraliser le dataframing pour le repérage des bénéficiaires potentiels ;
- Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux (généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation de « territoires zéro non-recours », coffre-fort numérique) ;
- Des aides financières ciblées sur les jeunes (pendant la crise sanitaire) ;
- La domiciliation, préambule de tout accès aux droits ;
- Un premier accès aux droits pour les personnes sans domicile ou vivant en bidonville ;
- Une transformation structurelle de la politique d'hébergement, des dispositifs spécifiques en direction des plus vulnérables ;
- À la rencontre des populations les plus difficiles à atteindre : les démarches d'aller vers des équipes pluridisciplinaires.

¹²³ Plus précisément, 7 mesures renvoyant selon nous à une stratégie d'investissement social ciblé nous paraissent compatibles avec une stratégie de protectionnisme social ; et 5 mesures renvoyant, d'après nous, à une stratégie de protectionnisme social nous paraissent compatibles avec une stratégie d'investissement social ciblé.

Tableau 3 : Classement des 49 mesures de la SNPLP par type de stratégie de réforme de l'État providence et, le cas échéant, par ligne d'action¹²⁴

Stratégie de réforme de l'État providence Ligne d'action	IS inclusif	IS stratifié	IS ciblé	Protectionnisme social
Création de capital humain	<p>Réussir la mixité sociale dans les modes d'accueil du jeune enfant « bonus mixité »</p> <p>Renforcer la transparence des modalités d'attribution des places de crèches</p> <p><u>Un plan de formation et un nouveau référentiel pour 600 000 professionnels de la petite enfance afin de favoriser le développement de l'enfant et l'apprentissage du langage avant l'entrée à l'école maternelle</u></p> <p>Des tarifs de cantines plus accessibles</p> <p>Des programmes d'accès à l'alimentation infantile (le programme Malin)</p> <p>Renforcer les missions des PMI sur l'accès à la santé et l'appui de la médecine de ville aux missions de la santé</p>		<p>Développer les modes d'accueil de la petite enfance, notamment dans les territoires fragiles avec la création d'un bonus « territoires » permettant de diminuer le reste à charge des communes</p> <p>Soutenir les collectivités dans 60 quartiers prioritaires avec deux adultes par classe de maternelle (un ATSEM et un enseignant)</p> <p>Des petits déjeuners dans les territoires fragiles</p> <p>Repérer, renouer le dialogue et (re)mobiliser les jeunes en risque d'exclusion pour les amener vers un parcours d'accompagnement et de formation : appels à projets et financement complémentaire pérenne des points accueil écoute jeunes et associations de prévention spécialisées</p> <p><u>Des maraudes mixtes État / département, spécialisées dans la protection de l'enfance, pour aller vers les familles avec enfants dans la rue et faire cesser la mendicité des enfants</u></p> <p>Déploiement d'un référentiel sur l'hébergement des familles avec enfants et 125 millions d'euros consacrés au développement et à l'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement afin d'adapter l'offre aux besoins des familles avec enfants</p> <p>Rénover la politique de soutien à la parentalité et créer 300 nouveaux centres sociaux dans les territoires prioritaires</p>	<p><u>Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux</u> (généralisation des accueils sociaux inconditionnels, expérimentation de « territoires zéro non-recours », coffre-fort numérique)</p> <p>Des prestations sociales régulièrement revalorisées</p> <p>Des aides exceptionnelles pour parer à l'urgence pendant la crise sanitaire</p> <p>La domiciliation, préambule de tout accès aux droits</p> <p>Un premier accès aux droits pour les personnes sans domicile ou vivant en bidonville</p> <p>Une transformation structurelle de la politique d'hébergement, des dispositifs spécifiques en direction des publics les plus vulnérables</p>

¹²⁴ Dans le tableau suivant, sont soulignées les mesures sociales.

	<p>scolaire, dans le cadre du parcours de santé des enfants de 0 à 6 ans</p> <p>Une obligation de formation jusqu'à 18 ans, reposant à la fois sur le jeune décrocheur et sur les pouvoirs publics (notamment les missions locales)</p> <p>Favoriser l'accès au numérique au quotidien</p> <p>Une attention particulière à la santé mentale</p> <p>Une gouvernance territoriale renforcée pour la réduction des inégalités de santé</p>		<p>La maîtrise des savoirs fondamentaux pour tous : dédoublement des classes maternelles et primaires dans les ZEP et déploiement des cités éducatives dans les QPV</p> <p>Favoriser le départ en vacances pour les enfants de familles défavorisées</p>	<p>L'aide alimentaire : mesures d'urgence et plan de transformation en cours</p> <p>À la rencontre des populations les plus difficiles à atteindre : les démarches d'aller vers des équipes mobiles pluridisciplinaires</p>
<p>Mobilisation de capital humain</p>			<p>300 crèches AVIP créées d'ici 2020</p> <p>Plus de 100 millions d'euros consacrés à des solutions d'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes en complément d'une extension de la Garantie jeunes (500 000 bénéficiaires entre 2018 et 2022)</p> <p>Des expérimentations dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC) pour diversifier les opérateurs et les modalités d'utilisation de la Garantie jeunes</p> <p><u>Création d'une « Garantie d'activité » combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an</u></p> <p>100 000 salariés supplémentaires accueillis dans le secteur de l'insertion par l'activité économique pour favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus fragiles</p> <p>Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertion : <u>renforcement des droits et devoirs et obligation contractualisée avec les départements de réaliser sous un</u></p>	

		<p><u>moins l'instruction de la demande et l'orientation de tout nouveau bénéficiaire</u></p> <p>Essaier les expérimentations évaluées positivement pour les personnes les plus fragiles pour 70 millions d'euros : « Territoires zéro chômeur de longue durée », Convergence, Tapaj (travail alternatif payé à la journée) et SEVE (médiation active vers l'emploi)</p> <p>Mobiliser les entreprises contre la pauvreté</p> <p>Revaloriser la prime d'activité</p> <p><u>Lever les freins à la reprise d'activité en matière de mobilité et de garde d'enfants</u></p>	
Préservation de capital humain	<p>Garantir à chacun l'accès à une complémentaire santé</p> <p>Accompagner le « 100% santé » sur l'optique, les aides auditives et le dentaire</p>	<p>Renouveler automatiquement la CMU-C pour les allocataires du RSA</p> <p>Créer 100 centres de santé communautaires dans les QPV</p> <p>Augmenter massivement les solutions d'accompagnement social renforcé : 1 450 places supplémentaires d'ici 2022 pour les LAM et LHSS ; 1 200 places supplémentaires pour les ACT, soit une augmentation de 25 % de l'ONDAM spécifique</p> <p><u>Des moyens contractualisés avec les départements pour empêcher les sorties « sèches » de l'aide sociale à l'enfance</u></p> <p>Renforcer la prévention des expulsions, dans le cadre du plan « Logement d'Abord »</p> <p>Aller vers un revenu universel d'activité qui se substitue au maquis des prestations</p> <p>Moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges d'informations entre acteurs, en rendant automatique les démarches et en favorisant un paiement au juste droit, généraliser le dataframing pour le repérage des bénéficiaires potentiels</p> <p><u>Un travail social rénové sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours (2)</u></p>	

			<p>Prévenir et lutter contre le surendettement : déploiement de 400 « Points conseil budget » sur l'ensemble du territoire et introduction d'un plafonnement des frais bancaires</p> <p>Des aides financières ciblées sur les jeunes (pendant la crise sanitaire)</p>	
--	--	--	---	--

ANNEXE 3 – Identification des documents contractuels exploités

A - Régions et Métropoles sur l'ensemble du panel

Repérage de la documentation contractuelle

La mobilisation et l'exploitation des documents contractuels ont été organisées à partir d'une identification de l'ensemble des documents contractuels disponibles. Cette identification générale a été présentée dans le rapport intermédiaire produit le 24 juin 2021. Les récapitulatifs qui suivent ne concernent donc que les documents contractuels particulièrement exploités dans la Partie 2 du rapport consacrée aux tests relatifs à la Bretagne et aux Hauts-de-France ainsi que dans la Partie 3 au sujet des configurations régionales (6), des focus départementaux (4) et métropolitains (2).

Le repérage ci-après a été effectué en plusieurs temps et à partir de plusieurs bases :

- Des fichiers téléchargés fin janvier - début février à partir de l'espace collaboratif : base à cette date, assez incomplète.
- Des fichiers des conventions État / Métropole et État / Région qui ont été déposés sur l'espace collaboratif de la Stratégie, le 12 février 2021.
- Des fichiers qui nous ont été adressés le 24 février 2021 par France Stratégie (par suite d'un envoi émanant de la DIPLP), principalement des rapports d'exécution 2019, remis en 2020. On trouve aussi des conventions, des annexes de conventions, des fiches actions, des avenants et des rapports d'exécution dont une partie que nous n'avions pas identifiée auparavant.
- Des fichiers qui nous ont été adressés le 29 mars 2021 par la DGCS.
- Des fichiers des rapports d'exécution déposés depuis février 2021 et téléchargés depuis l'espace collaboratif de la Stratégie pauvreté.

Notons qu'à notre connaissance, les Hauts-de-Seine et les Yvelines sont les deux seuls Départements à ne pas avoir contractualisé.

Une convention relative au Bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais, territoire démonstrateur de la SNPLP 2019-2021 en date de juillet 2019 a été identifiée, ainsi que les annexes de cette convention et des fiches actions s'y rapportant. Les annexes et les fiches actions de ce contrat comprennent des montants prévisionnels 2019, 2020 et 2021 pour chaque mesure / action contractualisée. Un avenant n° 1 en date d'avril 2019 a aussi été trouvé pour cette convention.

Légende :

X : Rapports d'exécution complets, c'est-à-dire qui contiennent les éléments permettant d'effectuer les traitements statistiques envisagés à partir des montants prévisionnels pour l'année 2019 ou pour l'année 2020.

X* : Rapports d'exécution incomplets pouvant être complétés par des données présentes dans les fiches actions et / ou les annexes de la convention initiale.

X* : Rapports d'exécution incomplets pouvant être partiellement complétés par des données présentes dans les fiches actions et / ou les annexes de la convention initiale.

X : Rapports d'exécution incomplets.

?* : Rapports d'exécution non identifiés mais des données sont présentes dans les fiches actions et / ou les annexes de la convention initiale.

Note : Attention, dans les annexes A et B des conventions de contractualisation et dans les fiches actions, il n'y a pas toujours la part de financements venant de l'État, de la collectivité territoriale en question ou d'autres types de financeurs mais plutôt des budgets globaux.

RÉGIONS ET COLLECTIVITÉS UNIQUES

Identification	Convention	Annexes et/ou fiches actions	Avenant(s)	Rapport d'exécution 2019 remis en...	Rapport d'exécution 2020 remis en...
Bretagne	2020-2021				
Hauts-de-France	2020-2021 Nov. 2020				
Ile-de-France					
Bourgogne-Franche-Comté	2020-2021 Nov. 2020				
Occitanie					
Martinique	2019-2022 Oct. 2019	* Fiches actions avec montants prévisionnels 2019, 2020, 2021	* Av. n° 2 : Nov. 2020	X Fév. 2020	X Juin 2021

MÉTROPOLES

Métropole	Convention	Annexes et/ou fiches actions	Avenant(s)	Rapport d'exécution 2019 remis en...	Rapport d'exécution 2019 remis en...
Brest Métropole	2020-2022 Déc. 2020	* Annexes avec montants prévisionnels 2020 * Fiches actions 2020			
Rennes Métropole	2020-2021 Déc. 2020	* Annexes avec montants prévisionnels 2020 * Fiches actions 2020			
Lille Métropole Européenne	2020 Déc. 2020	* Annexes avec montants prévisionnels 2020			
Dijon Métropole	2020 Oct. 2020	* Annexes montants avec prévisionnels 2020 * Fiches actions 2020			X Avril 2021 * Le rapport comprend peu de chiffres * Un bilan budgétaire 2020 incomplet
Toulouse Métropole	2019-2021 Mars 2019	* Annexes avec montants prévisionnels 2019, 2020 * Fiches actions avec montants exécutés 2019 et fiches actions avec montants prévisionnels 2020	* Av. n° 1 : 2020	X* Fév. 2020	

B - Départements ayant fait l'objet de tests et / ou de focus territoriaux

Région	Département/ou Métropoles	Convention	Annexes et/ou fiches actions	Avenant(s)	Rapport d'exécution 2019 remis en...	Rapport d'exécution 2020 remis en...
Bretagne	Côtes-d'Armor	2019-2021 Nov. 2019		* Av. n° 1 : 2019	X Fév. 2020	
Bretagne	Finistère	2019-2021 Sept. 2019	* Annexes A avec montants prévisionnels 2019, 2020, 2021 * Fiches actions 2019		X Avril 2020	
Bretagne	Ille-et-Vilaine	2019-2021 Juil. 2019	* Annexes A et B avec montants prévisionnels 2019, 2020, 2021	* Av. n° 1 : 2019	X Mars 2020	
Bretagne	Morbihan	2019-2021 Juil. 2019	* Annexes A et B avec montants prévisionnels 2019, 2020, 2021 * Fiches actions 2019 et 2020	* Av. n° 1 : Déc. 2019 * Av. n° 2 : 2020	X Mars 2020	
Hauts-de-France	Aisne	2019-2021 Juin 2019	* Annexes A et B avec montants prévisionnels 2019, 2020, 2021 * Fiches actions montants 2019, 2020, 2021	* Av. n° 2 : Oct. 2020	X Avril 2020	
Hauts-de-France	Nord	2019-2021 Déc. 2018	* Annexes A et B avec montants prévisionnels 2019, 2020, 2021 * Fiches actions montants 2019, 2020, 2021	* Av. n° 2 : Déc. 2019	X Mars 2020	X Février 2021
Hauts-de-France	Oise	2019-2021 Juin 2019	* Annexes A et B avec montants prévisionnels 2019, 2020, 2021 * Fiches actions avec montants prévisionnels 2019	* Av. n° 1 : 2019	X Fév. 2020	
Hauts-de-France	Pas-de-Calais	2019-2021 Avril 2019	* Annexes A et B avec montants prévisionnels 2021.	* Av. n° 1 : Juil. 2019 * Av. n° 2 : Juil. 2019 * Av. n° 4 : 2021	X Fév. 2020	
Hauts-de-France	Somme	2019-2021 Juin 2019		* Av. n° 1 : Juin. 2019 * Av. n° 2 : Nov. 2019 * Av. n° 3 : Déc 2020	X Mars 2020	
Ile-de-France	Seine-Saint-Denis	2019-2021 Juin 2019	* Fiches actions 2019 * Fiches actions 2020	* Av. n° 1: Nov. 2019 * Av. n° 2 : Sept. 2020 * Av. n° 3 : Fév. 2021	X Fév. 2020	X Avril 2021
Occitanie	Hautes-Pyrénées	2019-2021 Juin 2019	* Annexes A et B avec montants prévisionnels 2019, 2020, 2021 * Fiches actions avec montants prévisionnels 2019, 2020, 2021 mais incomplètes	* Av. n° 1 : 2019 * Av. n° 2 : Oct. 2020	X Mai 2020	X Mars 2021

ANNEXE 4 – Identification des mesures contractualisées (hors mesures socles)

A - Recensement des mesures d'initiative départementale - Ensemble des départements de Bretagne - année 2019

Région	Nom du Dép.	N° de l'action	Intitulé de l'action	État	Département	Total	Thème 1	Partenaires et co-financeurs	Mode opératoire (outils, mesures, manières d'intervenir, types de réalisation...)	Territoire(s) concernés
Bretagne	Côtes d'Armor	1	Projet LAPINS	70 617 €	70 617 €	141 234 €	Lutte contre le non-recours Améliorer l'accessibilité aux services, lutter contre le non-recours et réduire les délais de prise en charge des personnes vulnérables.	Beta.gouv.fr = « structure regroupant des des "start-up d'État" »	*Mise en place d'applications de prise de rendez-vous en ligne avec des professionnels du secteur social et/ou médico-social. *Envoi de SMS pour rappeler les rendez-vous aux personnes concernées. *Il s'agit d'une expérimentation sur une Maison des services. *Des agents seront formés au moment du déploiement éventuel de cette expérimentation.	
Bretagne	Finistère	2	Expérimentation Petits pas Grand pas	25 120 €	25 120 €	50 240 €	Soutien à la parentalité Détecter les conditions de vie des enfants, développer des actions de prévention et de promotion des relations précoces parents-enfants et renforcer le rôle de la PMI dans ce domaine.	*L'Agence des nouvelles interventions sociales et en santé (ANISS) *L'Université du Québec *L'ARS Bretagne	*Visites à domicile par les services de PMI. *Mise en place d'actions préventives liées aux préoccupations des familles et des professionnels. * Visites prénatales inspirées de méthodes canadiennes s'ajustant aux besoins des familles : orienter vers les professionnels compétents. *1 ^{er} COPIL mené en déc. 2017. *Formation des professionnels à la « théorie de l'attachement » début 2018. *Soirée de lancement de la généralisation Petits Pas-Grands Pas (PPGP) en avril 2019. *Échanges entre l'ANISS, les membres de la PMI et Thomas SAIAS sur Montréal. *Mise en place d'un Cotech sur la prévention des risques psychosociaux en 2019. *Mémoire sur l'évaluation de l'accompagnement des PPGP. *29 puéricultrices et sages-femmes mobilisées sur cette action. *Supervision des équipes par un pédopsychiatre. * 50 familles accompagnées en visites à domicile par la PMI en 2019 ; 10 professionnels de PMI et 5 partenaires formés à la théorie de l'attachement ; 2 placements d'enfants de familles accompagnées ; démarrage d'un GT sur la prévention des risques (troubles musculosquelettiques (TMS) et psychosociaux).	Territoires de Morlaix/cob et Landerneau/Crozon.

Bretagne	Finistère	3	Actions pour l'insertion / l'inclusion des personnes en situation de handicap ou présentant des problèmes de santé	64 485 €	64 485 €	128 970 €	Accompagnement social et professionnel Accompagner des personnes en situation de handicap ou avec des problèmes de santé afin de leur aider à valoriser leurs droits et à élaborer un projet professionnel	ARS Bretagne	<ul style="list-style-type: none"> * Réalisation d'une étude sur « l'accès à la santé des allocataires du RSA » qui a débouché sur la mise en place d'un plan d'action dès juillet 2016. * Ouverture de 2 ateliers d'insertion pour les personnes en situation de handicap ou avec des problèmes de santé, c'est-à-dire titulaire d'une Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) ou pouvant en bénéficier. * Création d'une équipe d'infirmières départementales (7 Emploi temps plein (ETP)) coordonnant et accompagnant le parcours santé des allocataires du RSA. * Développement d'une approche globale des parcours de vie. * 60 personnes accueillies en 2019 dans des actions collectives coordonnées par les infirmières départementales. * 50 situations complexes accompagnées en 2019. 	Finistère Pays de Morlaix et de Cornouaille retenus comme terrains d'expérimentation Ouverture d'ateliers prévue dans le Pays de Brest et du Centre Ouest Bretagne
Bretagne	Finistère	4	Prévenir l'expulsion des familles de leur logement	12 500 €	12 500 €	25 000 €	Logement et charges locatives Prévenir les situations d'expulsion locative et / ou de non-paiement des loyers.		<ul style="list-style-type: none"> * Réalisation d'une charte départementale 2019 visant à prévenir les expulsions locatives suite à la mise en place de la Loi ALUR de mars 2014. * Cette Charte vise à mieux coordonner les actions des acteurs en matière de prévention des expulsions locatives, à informer les bailleurs privés, à communiquer autour des aides au logement, à proposer des logements à loyers abordables aux ménages du parc social et à prévenir les situations d'expulsion le plus en amont possible. * Développer des outils et interventions qui visent à la mobilisation des ménages au cours des procédures afin de prévenir les expulsions locatives. * Constitution d'un GT de 6 assistantes sociale et 2 conseillers logements. 	
Bretagne	Finistère	5	Ingénierie d'animation pour l'insertion des jeunes	12 500 €	12 500 €	25 000 €	Insertion / emploi Favoriser l'accès à l'autonomie des jeunes.	CD, Pôle Emploi Finistère, 4 Missions locales, l'agence d'attractivité du Finistère et les entreprises partenaires du Département ; environ 30 partenaires mobilisés en 2019	<ul style="list-style-type: none"> * Favoriser l'autonomie des jeunes * Création et expérimentation d'un nouvel outil / d'une plateforme numérique pour favoriser la relation entre jeunes finistériens, offres d'emploi et acteurs économiques. * Les jeunes sont parties prenantes de la démarche * Animation d'un « LAB jeunes » * Développement d'une campagne de communication et d'information autour du projet. 	Finistère
Bretagne	Ille-et-Vilaine	6	Prévention du décrochage scolaire	111 207 €	111 207 €	222 414 €	Formation Aider les jeunes socialement défavorisés à accéder aux formations.	CD, Établissements publics locaux d'enseignement (EPL), association de protection de l'enfance,	<ul style="list-style-type: none"> * Financement de postes d'éducateurs spécialisés dans des dispositifs relais d'établissements. * Versement d'aides du département aux collèves et interventions dans les bassins d'animation de la politique éducative (BAPE). * Renforcement les moyens humains existants (1 personnel d'accompagnement et de surveillance + 2 éducateurs spécialisés). 	Établissements de Chateaubriand à Saint-Malo et Sainte-Thérèse à Rennes ; Fondation d'Auteuil à Cesson.

								enseignement catholique, CAF, DDCS, DSDEN, Direction diocésaine de l'enseignement catholique (DDEC).	<ul style="list-style-type: none"> * Financement d'un fonds commun d'aides individuelles au Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et au Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD) pour aider les jeunes à accéder à ces formations. * Dispositif relai Isseo (collège de Chateaubriand de Saint-Malo) et dispositif relai (Association) Animation loisirs enfance et jeunesse en Pays des Paillons (collège Sainte-Thérèse de Rennes). * 64 jeunes accueillis dans les dispositifs relais en 2017-2018 et 121 en 2018-2019. * Il est question de développer des indicateurs qualitatifs en rapport avec ces dispositifs relais et de les mettre plus en rapport avec le secteur socio-économique. * Un soutien envisagé du Département dans un dispositif relais avec hébergement pour le collège de la Fondation d'Auteuil qui ouvrira à Cesson. 	
Bretagne	Morbihan	7	Favoriser une dynamique d'insertion	23 400 €	23 400 €	46 800 €	Formation / insertion / emploi Favoriser l'insertion des jeunes à travers la mise en place de dispositifs d'insertion spécifiques : Sauvegarde 56 et Remise En Jeu	CD, Sauvegarde 56 et Remise En Jeu ; des partenariats envisagés pour la suite avec les missions locales et la DIRECCTE.	<ul style="list-style-type: none"> * Favoriser la formation et l'insertion des jeunes au sein de dispositifs d'insertion spécifiques allant de 6 à 10 mois : Sauvegarde 56 et Remise En Jeu. * Les jeunes bénéficient de financements régionaux. * Opérations de communication autour de ces dispositifs. 	
Total				319 829 €	319 829 €	639 658 €				

B - Recensement des mesures contractualisées pour les Métropoles de notre panel (5) - 2020

Métropole de Brest 2020

N° de l'action	Intitulé de l'action	État	Autres financements	Métropole	Total	Thème 1	Objectif de l'action	Mode opératoire (outils, mesures, manières d'intervenir, types de réalisation, éléments concrets)	Co financeurs	Publics concernés	Territoire(s) concernés
1	Étude relative au besoin en logement des jeunes	7 500 €	0 €	7 500 €	15 000 €	Enfance / jeunesse	Favoriser l'autonomie résidentielle			Jeunes	
2	Renforcement du fonds d'aide aux jeunes (FAJ)	136 000 €	0 €	136 000 €	273 200 €	Enfance / jeunesse				Jeunes	
3	Appui à la création d'une entreprise d'insertion de travail indépendant (EITI)	5 500 €	0 €	5 500 €	11 000 €	Enfance / jeunesse	Favoriser l'insertion professionnelle			Jeunes	
4	Appui aux chantiers éducatifs pour les jeunes	5 400 €	0 €	5 400 €	10 800 €	Enfance / jeunesse				Jeunes	
5	Appui aux moyens de la prévention spécialisée	25 000 €	0 €	25 000 €	50 000 €	Enfance / jeunesse				Jeunes	
6	Soutien au dispositif orchestre Démos	20 000 €	0 €	20 000 €	40 000 €	Enfance / jeunesse				Jeunes	
		200 000 €	0 €	200 000 €	400 000 €						

Métropole de Rennes 2020

N° de l'action	Intitulé de l'action	État (1)	Métropole (2)	Total (1+2) = (3)	Autres financements (4)	Thème 1	Objectif de l'action	Mode opératoire (outils, mesures, manières d'intervenir, types de réalisation...)	Partenaires Co-financeurs	Publics concernés	Territoire(s) concernés
1	Réalisation d'un diagnostic sur les conditions de vie des jeunes métropolitains	20 000 €	0 €	20 000 €	0 €	Enfance / jeunesse	Mieux connaître les besoins des jeunes, le recours aux dispositifs d'aide ou d'appui, et comprendre le non-recours	Conduire un diagnostic territorial sur les conditions de vie des jeunes métropolitains, travail de benchmarking.	Observatoires AUDIAR (Agence d'urbanisme de Rennes) et l'Association pour la promotion de l'action et de l'animation sociale (APRAS) et partenaires / structures du territoire	Jeunes de Rennes Métropole	Territoire métropolitain

2	Fonds d'urgence Logement (FUL). Mieux connaître les dispositifs d'accès aux aides	40 000 €	500 000 €	540 000€	0 €	Logement	Prévenir les impayés pour les ménages locataires du parc privé ne bénéficiant pas d'aides existantes	Déploiement par l'opérateur Agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL 35) de stratégies de communication dédiés par le biais de structures intermédiaires accueillants ou accompagnants les jeunes et auprès des professionnels de l'immobilier.	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), WE KER réseau des missions locales, Point action économique (PAE), 4Bis (lieu de ressources et d'informations destiné aux jeunes)	Jeunes de 18 à 30 ans salariés en chômage partiel, intérimaires, auto-entrepreneurs, intermettent du spectacle et étudiants non logés par le CROUS.	Territoire métropolitain
3	Renforcer l'accès au droit des jeunes (D-Code)	21 000 €	20 800 €	41 800 €	0 €	Enfance / jeunesse	Informier les jeunes de leurs droits et les aider à être autonomes dans leurs démarches	Renforcer l'aller-vers, développer des prises en charge de situations sociales nécessitant l'intervention de plusieurs acteurs, déploiement d'un point d'accès au Droit des jeunes (permanence gratuite et individuelle, lieu d'informations), renforcement des accueils individuels, déploiement d'actions collectives d'information et de sensibilisation, renforcement des liens avec les professionnels socio-éducatifs de l'aller-vers, etc.	Ville de Rennes, Conseil départemental d'accès au Droit 35, 4Bis	Jeunes de 16 à 30 ans (scolaire, en formation, en stage de citoyenneté encadrés par la PJJ), jeunes issus des QPV ou en situation de vulnérabilité, personnes en errance	Territoire métropolitain, QPV
4	Renforcer le Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ)	24 000 €	48 000 €	72 000 €	0 €	Enfance / jeunesse	Renforcer l'intervention dans le champ de l'insertion professionnelle	Faciliter l'accès aux équipements numériques et à leur utilisation, favoriser l'accès à la mobilité (accès au permis, location de véhicules, etc.) pour accéder et sécuriser l'emploi, tout autre type d'aide individuelle et / ou besoin collectif aux jeunes, aide et accompagnement du demandeur, secours temporaires (besoins d'urgence), aides financières pour un projet d'insertion, actions d'accompagnement du jeune, création d'un GT « Rénovation des critères FAJ »		Jeunes de 16 à 25 ans en parcours d'insertion ou en recherche d'emploi, jeunes en difficultés, étudiants, apprentis, jeunes actifs, jeune français ou étranger en situation de séjour régulier en France	Territoire métropolitain
5	Renforcer la démarche Animation présence de rue (APR)	40 000 €	44 092 € (= 84 092 € montant total initial indiqué dans la première colonne du tableau – 40 000 € État)	84 092 €	87 024 € (= somme de la Ville de Rennes (50 366 €) + Département (20 000 €) + partie d'État de politique de la Ville (16 658 €))	Enfance / jeunesse	Favoriser les actions d'aller-vers et d'accompagnement	Conforter la présence de professionnels sur l'espace public, démultiplier les actions de proximité, renforcer l'accompagnement individuel et développer des actions de médiation sociale, déployer des actions collectifs, types chantiers citoyens, séjours accompagnés ou en autonomie, « optimiser la capacité des jeunes à activer leurs droits », 4 animateurs présence de rue, accompagnement des jeunes aux rdv institutionnels, réassurance	Association Breizh Insertion Sport, Ville de Rennes, Département d'Ille-et-Vilaine, Rennes Métropole, l'État	Jeunes de 13 à 30 ans issus des QPV et ceux en situation de vulnérabilité.	Territoire métropolitain et quartiers de Maurepas, Le Blossne, Bréquigny et Villejan-Beuregard, quartiers

								du lien entre institutions et bénéficiaires, faire avec eux les démarches numériques			rennais et communes de la métropole.
6	Renforcer la démarche WE KER hors les murs	40 000 €	20 125 €	60 125 €	19 875 € (= Adulte Relais)	Enfance / jeunesse	Favoriser les actions d'aller-vers et d'accompagnement	Conforter la présence de professionnels sur l'espace public, démultiplier les actions de proximité, renforcer l'accompagnement individuel et collectif, développer des actions de médiation sociale, déployer des actions collectives, types chantiers citoyens, séjours accompagnés ou en autonomie, accompagner les jeunes aux rendez-vous institutionnels, mener avec eux les démarches dématérialisées		Jeunes en situation de précarité, Jeunes de 16 à 30 issus des QPV, jeunes en situation de vulnérabilité.	Territoire métropolitain
7	Renforcer l'action Clair Détour	14 000 €	14 000 €	28 000 €	0 €	Enfance / jeunesse	Favoriser les actions d'aller-vers et d'accompagnement	Conforter la présence de professionnels sur l'espace public, démultiplier les actions de proximité, renforcer l'accompagnement individuel et développer des actions de médiation sociale, déployer des actions collectives, types chantiers citoyens, séjours accompagnés ou en autonomie.			Territoire métropolitain
8	Fonds d'aide aux initiatives solidaires	10 000 €	10 000 €	20 000 €	0 €	Enfance / jeunesse	Soutenir des projets solidaires portés par les jeunes et répondant à des besoins non couverts ou mal couverts sur le territoire métropolitain				Territoire métropolitain
9	Faciliter l'accès au BAFA pour l'engagement associatif	10 000 €	25 000 €	35 000 €	0 €	Enfance / jeunesse	Favoriser la formation des jeunes au BAFA	Les jeunes s'engagent dans un projet associatif en échange d'une formation gratuite au BAFA.			
10	Vers un réseau d'achats en commun (VRAC)	20 000 €	0 €	20 000 €	64 670 €	Maraudes et aides alimentaires	Renforcer l'accès de tous à une alimentation de qualité	Développement de groupements d'achats en commun sur des produits de consommation de base : achats groupés, réduction des déchets, recherche de circuits courts + participation des habitants grâce à des actions d'animation, de sensibilisation, de dégustation et d'élaboration de catalogues de produits.		Habitants des QPV de la ville de Rennes	
		239 000 €	682 017 €	921 017 €	171 569 €						
Total				Total tous financements 1 092 586 €							

Métropole européenne de Lille (MEL) 2020 – Hauts-de-France

La démarche de contractualisation de la Métropole européenne de Lille avec l'État s'est faite en lien avec le Département du Nord et les communes.

La Métropole de Lille intervient pour prévenir et lutter contre la pauvreté dans le cadre de ses compétences, notamment :

- Au titre de l'habitat et du logement (production de logement, 'accompagnement vers et dans le logement, Fonds de Solidarité Logement (FSL), attributions de places dans le parc social, lutte contre l'habitat indigne dans le parc privé, mise en œuvre de la Stratégie Logement d'Abord 2018-2022). Partenaires : Département du Nord et partenaires locaux.

- Au titre de la Stratégie « Jeunes En Métropole » (JeM), elle intervient pour « garantir l'essentiel aux jeunes métropolitains », « permettre l'épanouissement des jeunes sur le territoire » et « tisser des liens entre les jeunes et le territoire (piloteage d'un Fonds d'Aide aux Jeunes en Métropole (FAJeM), lutter contre la précarité des 16-25 ans, accompagner l'insertion sociale et / ou professionnelle des jeunes).

- Au titre de la politique de la ville, avec l'État, la Région, le Département, la CAF et Pôle Emploi, elle favorise les politiques publiques dans les territoires fragiles et dans les quartiers en termes de développement économique, d'aménagement, de logement et de mobilité.

- Au titre du développement économique et de l'emploi, elle agit sur le retour à l'emploi de ceux qui en sont le plus éloignés, notamment des jeunes. Elle intervient aussi au titre de la vie étudiante.

N° de l'action	Intitulé de l'action	État	Autres financements	Métropole	Total	Thème 1	Objectif de l'action	Mode opératoire (outils, mesures, manières d'intervenir, types de réalisation...)	Partenaire Co-financeurs	Publics concernés
1	Mobiliser le parc privé à des fins sociales et sensibiliser les bailleurs sociaux	15 000 €	0 €	15 000 €	30 000 €	Logement d'Abord	Favoriser l'accès au logement		MEL Habitat, MEL Habitat et Communica-tion	
2	Développer les initiatives innovantes pour le déploiement de service, l'accompagnement global des ménages en situation de précarité dont :	46 000 €	65 000 €	78 200 €	189 200 €	Logement d'Abord	Favoriser l'accompagnement global des plus précaires			
2.1.	Accompagnement des personnes isolées sur l'espace public dans la période post-confinement	13 500 €	0 €	13 500 €	27 000 €	Logement d'Abord	Favoriser l'accompagnement global des plus précaires		MEL Habitat – politique de la Ville, La Cloche	Personnes isolées
2.2.	Distribution de kits hygiène	0 €	0 €	32 200 €	32 200 €	Logement d'Abord	Favoriser l'accès aux besoins hygiéniques de premières nécessités	Distribution de 2 200 kits aux associations	MEL Habitat, MEL	Ménages hébergés ou vivant en bidonvilles
2.3.	Dispositif Premières Heures (DPH) et Convergence	32 500 €	65 000 €	32 500 €	130 000 €	Logement d'Abord			MEL Habitat- Emploi, Convergence France	
3	Intensifier les efforts de résorption des bidonvilles dont :	576 000 €	0 €	418 000 €	994 000 €	Logement d'Abord	Lutter contre le mal-logement et les logements indignes / insalubres			
3.1.	Garantir des conditions sanitaires minimales à toutes les populations installées en bidonvilles	0 €	0 €	218 000 €	218 000 €	Logement d'Abord	Lutter contre le mal-logement et les logements indignes / insalubres	Équipements sanitaires et branchement eau	MEL Habitat	Populations qui résident en bidonvilles
3.2.	Accompagner les ménages vivant en bidonvilles dans leur démarche d'insertion et favoriser l'accès au logement autonome de ces familles	400 000 €	0 €	0 €	400 000 €	Logement d'Abord	Favoriser l'accès au logement autonome	30 logements + accompagnement + captation	État,	Populations qui résident en bidonvilles

3.3.	Orienter les ménages vivant en bidonvilles vers des dispositifs d'hébergement temporaire adaptés	176 000 €	0 €	200 000 €	376 000 €	Logement d'Abord	Lutter contre le mal-logement et les logements indignes / insalubres	Aménagement d'un SAS + accompagnement social, achat de caravanes et structures modulaires, paiement de fluides	État, MEL + sauvegarde	Populations qui résident en bidonvilles
Sous-total Logement d'abord		637 000 €	65 000 €	511 200 €	1 213 200 €					
4	Alimentation	62 500 €	0 €	162 500 €	225 000 €	Jeunesse	Favoriser l'accès aux besoins de primaires nécessités alimentaires			
4.1.	Abonnement du Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE) (UDL)	37 500 €	0 €	37 500 €	75 000 €	Jeunesse	Favoriser l'accès aux besoins de primaires nécessités alimentaires		MEL Jeunesse, Université de Lille	Étudiants
4.2.	Réseau d'épiceries solidaires (UDL)	25 000 €	0 €	25 000 €	50 000 €	Jeunesse	Favoriser l'accès aux besoins de primaires nécessités alimentaires		MEL Innovation, R&D, agriculture	Étudiants
4.3.	Abondement du Fonds d'aide sociale du CROUS au titre de la vie étudiante	0 €	0 €	100 000 €	100 000 €	Jeunesse	Favoriser l'accès aux besoins de primaires nécessités alimentaires	Distribution de 200 bons alimentaires de 50 €	MEL Dévéco, CROUS	Étudiants
5	Numérique – Création d'une aide spécifique FAJeM (matériel accès internet)	25 000 €	0 €	25 000 €	50 000 €	Jeunesse	Lutter contre le décrochage scolaire	Attribution de matériels informatiques pour accéder à internet	MEL Jeunesse	Jeunes
6	Mobilité – Renforcement des aides FAJeM à la mobilité aux transports et attribution de kit sécurité deux-roues	25 000 €	0 €	25 000 €	50 000 €	Jeunesse	Favoriser la mobilité	Attribution de kit sécurité deux-roues	MEL Jeunesse	Jeunes
7	Logement	116 241 €	96 877 €	76 938 €	290 056 €	Jeunesse				
7.1.	ARADL – Accompagnement renforcé pour un accès durable au logement	50 000 €	20 000 €	30 000 €	100 000 €	Jeunesse	Favoriser l'accès au logement autonome		MEL Habitat, Home des Flandres	Jeunes
7.2.	De la minorité à la majorité : un accompagnement logement sur mesure pour les jeunes sortants d'ASE	25 939 €	51 877 €	25 938 €	103 754 €	Jeunesse	Favoriser l'accès au logement autonome		MEL Habitat, Groupe de recherche pour l'aide et l'accès au logement (GRAAL)	Jeunes sortants de l'ASE
7.3.	Service logement externe – accompagnement renforcé pour un accès durable au logement (jeunes, FJT, sortants de l'ASE, orientés FSL)	40 302 €	25 000 €	21 000 €	86 302 €	Jeunesse	Favoriser l'accès au logement autonome		MEL Habitat, Maison d'accueil du jeune travailleur (MAJT)	
Sous-total jeunesse		228 741 €	96 877 €	298 438 €	615 056 €					
8	Accès aux droits et intercommunalité sociale	4 000 €	0 €	4 000 €	8 000 €		Favoriser l'accès aux droits, lutter contre le non-recours			
8.1.	État des lieux et propositions sur la mutualisation des expertises sociales du territoire (accès aux droits et domiciliation)	4 000 €	0 €	4 000 €	8 000 €		Développer des coopérations entre acteurs de la lutte contre la pauvreté		MEL, UDCCAS	
Sous-total Accès aux droits et intercommunalité sociale		4 000 €	0 €	4 000 €	8 000 €					
		869 741 €	161 877 €	804 638 €	1 836 256 €					

Métropole de Dijon 2020

Les compétences sociales transférées à la Métropole de Dijon sont particulièrement importantes : le Service public d'action sociale, le Fonds de Solidarité pour le Logement, le Fonds d'Aide aux Jeunes, le Programme Métropolitain d'Insertion, la prévention spécialisée, les personnes âgées et l'action sociale, dans le cadre de la prévention de la perte d'autonomie, ainsi qu'une partie du Service d'action sociale généraliste.

N° de l'action	Intitulé de l'action	État	Autres financements	Métropole	Total	Thème 1	Objectif de l'action	Mode opératoire (outils, mesures, manières d'intervenir, types de réalisation...)	Partenaire Co-financiers	Publics concernés	N° de l'action
1	Renforcer l'accès aux droits et l'autonomie des publics	102 000 €	0 €	102 000 €	204 000 €						
1.1.	Identifier des professionnels dédiés à l'accompagnement des publics dans les démarches administratives et dans la lutte contre le non-recours aux droits	76 000 €	0 €	76 000 €	152 000 €	Favoriser l'accès aux droits et à l'autonomie des publics	Favoriser l'accès aux droits	Identification d'agents d'accompagnement administratifs, accompagnement sur support numérique, installation de 7 agents d'accompagnement avec contacts téléphoniques et rdv physiques à domicile		Publics du service social métropolitain et des CCAS métropolitains	Territoire métropolitain
1.2.	Apporter des compétences nouvelles à un réseau d'acteurs large	7 500 €	0 €	7 500 €	15 000 €	Favoriser la formation des professionnels du social	Former les professionnels dans les communes et dans les services sociaux métropolitains et les aider à devenir « aidants numériques », favoriser l'accès aux droits et l'autonomie des publics dans leurs démarches administratives, favoriser la connaissance des interfaces numériques par les professionnels du social.	Formations		Agents d'accompagnement administratif et travailleurs sociaux du service social métropolitain, secrétaires et travailleurs sociaux des CCAS, secrétaires de mairies, agents d'accueil des structures de quartier	Territoire métropolitain.
1.3.	Faire des publics les premiers acteurs de leur autonomie	5 000 €	0 €	5 000 €	10 000 €	Développer le pouvoir d'agir des usagers	Favoriser les réflexions partenariales pour développer le pouvoir d'agir des usagers	Faciliter le partenariat avec les QPV en mêlant social, socio-éducatif et socio-culturel, mise en place de journées de formation / co-construction pour favoriser l'acculturation entre les partenaires autour du thème de la place des usagers.		Professionnels de l'action sociale, socio-éducative et socio-culturelle.	Ville de Chenôve et quartiers prioritaires
1.4.	Promouvoir une action sociale décloisonnée	6 000 €	0 €	6 000 €	12 000 €	Favoriser les actions décloisonnées	Favoriser l'accompagnement social, médico-social et socio-éducatif et animer un réseau d'intervenants	Construction d'un annuaire de partenaires pour accéder aux informations, les diffuser et mieux orienter les publics.	Service social métropolitain, CCAS, communes de la métropole	Travailleurs sociaux, secrétaires de mairie et agents d'accompagnement	23 communes de la métropole de Dijon.

							sur le territoire pour favoriser un premier accueil des publics.			administratifs, professionnels socio-éducatif.	
1.5.	Adapter la fonction d'accueil par une démarche de design social	7 500 €	0 €	7 500 €	15 000 €	Favoriser l'accompagnement global	Créer des antennes territoriales d'accompagnement global, sensibiliser à la démarche de design des acteurs décisionnels, élus et déployer cette démarche, identifier les besoins des usagers à l'aide d'un diagnostic participatif.			Équipes de professionnels des antennes	1 ou 2 antennes concernées du territoire
2	Fortifier l'accompagnement autour du logement	78 725 €	0 €	78 725 €	157 450 €						
2.1.	Promouvoir un accompagnement social lié au logement (ASLL)	66 500 €	0 €	66 500 €	133 000 €	Favoriser l'accès et le maintien dans le logement	Favoriser l'intervention des travailleurs sociaux sur les mesures d'ASLL, intervenir auprès des publics pour favoriser l'accès et le maintien dans le logement, apporter un appui aux usagers dans la gestion du budget			Personnes seules ou familles pour lesquelles un accompagnement apparaît nécessaire pour sécuriser un accès ou un maintien dans un logement	Territoire métropolitain
2.2.	Consolider un accompagnement spécifique auprès de publics en difficultés dans le rapport entretenu avec leur logement	7 000 €	0 €	7 000 €	14 000 €	Favoriser l'accès et l'accompagnement vers le logement	Favoriser, conforter et étoffer les actions d'ACOR Grand Dijon en termes d'accompagnement spécifique des publics pour lesquels le droit commun montre ses limites.			Personnes majeures inscrites dans un processus d'exclusion sociale en rapport avec des difficultés (médico-sociales)	Territoire métropolitain
2.3.	Prolonger l'expérimentation d'une équipe mobile intervenant au domicile des personnes porteuses de troubles psychiques	5 225 €	0 €	5 225 €	10 450 €	Favoriser l'accès aux soins des plus fragiles	Permettre l'accès aux soins des personnes en non demande, habitant en logement autonome, favoriser la continuité des parcours des personnes souffrant de troubles psychiques et éviter les ruptures dans la prise en charge, favoriser les conditions de maintien à domicile, mettre en place une équipe pluridisciplinaire (travailleur social + infirmier + psychologue) pour aller vers les personnes en souffrance psychique et leur proposer un accompagnement vers les dispositifs de droit commun.		Projet s'inscrivant dans le Contrat local de santé (CLS) de Dijon Métropole. Cette expérimentation fait l'objet d'une convention entre État (ARS et DDCE), collectivités territoriales (Dijon Métropole, Villes de Chenôve, Dijon, Longvic, Quetigny et Talant), Bailleurs sociaux (Caisse de dépôt et de consignations (CDC) Habitat, Grand Dijon	Personnes de plus de 18 ans domiciliées en logement autonome, en souffrance psychique, dans l'incapacité de formuler une demande de soins, pour lesquelles une prise en charge sur les lieux de soins habituels n'est pas mise en place au moment de la sollicitation et nécessitant un accompagnement global	Périmètre du CLS, à savoir les 5 communes « politiques de la ville » (Chenôve, Dijon, Longvic, Quetigny, Talant).

									Habitat, Habellis, ICF Sud-Est-Méditerranée et Ortivis)		
3	Rendre plus efficace la distribution alimentaire	19 275 €	0 €	19 275 €	38 520 €						
3.1.	Mutualiser une fonction de prospection téléphonique permettant d'identifier des approvisionnements économiquement et environnementalement intéressants	15 000 €	0 €	15 000 €	30 000 €	Favoriser l'accès aux besoins de premières nécessités alimentaires	Créer les conditions d'un approvisionnement mutualisé et rationalisé en denrées alimentaires et hygiène, pour l'ensemble des structures, en identifiant un acteur unique de la recherche de marchés.	Mise en commun d'un dispositif de prospection pour accéder à des offres intéressantes, confié à un opérateur spécialisé la recherche téléphonique d'achats / dons de nourriture et de produits d'hygiène pour toutes les structures de l'aide alimentaire du territoire métropolitain	Associations œuvrant dans la distribution alimentaire		Territoire métropolitain
3.2.	Se doter d'un outil visant la gestion partagée des denrées alimentaires générées par la prospection	4 275 €	0 €	4 275 €	8 250 €	Favoriser l'accès aux besoins de premières nécessités alimentaires	Favoriser l'accès aux besoins de premières nécessités alimentaires	Se doter d'un mode de répartition des produits entre les diverses structures de l'aide alimentaire du territoire, poursuivre la construction d'une dynamique de coopération entre les structures de l'aide alimentaire, se doter d'un modèle de répartition équitable des denrées et d'orientation des arrivages.	Associations œuvrant dans la distribution alimentaire		Territoire métropolitain
Total		200 000 €	0 €	200 000 €	400 000 €						

Métropole de Toulouse (MT) 2020 - Occitanie

N° de l'action	Intitulé de l'action	État	Autres financements	Métropole	Total	Thème 1	Objectif de l'action	Mode opératoire (outils, mesures, manières d'intervenir, types de réalisation...)	Partenaires Co-financiers	Publics concernés	Territoire(s) concernés
1	Soutien de la parentalité	139 000 €	50 000 €	185 341 €	374 341 €	Soutenir la parentalité	Lutter contre les privations du quotidien	Création d'un comité technique de médiation familiale et des espaces de rencontres coordonnés par la CAF 31, création d'« espaces écoute parents », versement de subventions aux communes pour la réussite éducative et la veille éducative, développement d'espaces de rencontre parents-enfants, maisons des familles, « développement ou création de parcours individuels de réussite éducative à destination des 2-6 ans et d'accompagnement à la parentalité de leur famille » grâce à des subventions à des associations, développement des réseaux interprofessionnels et de soutien de la parentalité.	MT, CAF 31, Commune de Toulouse	Familles vivant une séparation et enfants	Blagnac, Balma, Saint-Jean, Colomiers ; QPV, diverses antennes dans les communes de la métropole, Toulouse Empalot, Toulouse Saint Cyprien, Nouvelle Maison des familles de Toulouse.
2	Maraudes mixtes	148 000 €	146 800 €	258 000 €	552 800 €	Lutter contre le sans-abrisme, mettre un terme aux situations attentatoires aux droits de l'enfant	Repérer des situations d'enfants à la rue, favoriser le maintien des enfants auprès des parents et l'accès aux droits	Mise en place d'une équipe mobile sociale et de santé (EMSS), d'une maraude associative en complément, suivi des squats et campements, appui sur le Plan « Logement d'Abord », mise à disposition d'environ 60 lieux d'hébergement et organiser une réponse aux besoins primaires (aide alimentaire, soins) et secondaires (cours de langue, scolarisation), distribution de lait et de couches pour les nouveaux-nés, actions « melting-potes » (embauche de jeunes étrangers intervenant en tant que relais communautaires), actions de sensibilisation, valorisation des interactions de l'équipe Action Médiation Insertion (AMI), accompagnement social des jeunes non accompagnés confiés à l'ARSEAA (Association régionale pour la sauvegarde de l'enfant, de l'adolescent et de l'adulte).	État, Département, services de la Ville de Toulouse, Mairie de Toulouse, associations et collectifs, Médecins du Monde, Éducation nationale, restaurant social du Grand Ramier, Pavillon Dieulafoy du CHU, CCAS de Toulouse, l'association départementale des pupilles de l'enseignement public de la Haute-Garonne PEP31, Unis Cités, associations d'aides alimentaires bébés	Publics isolés à la rue, jeunes migrants isolés, bébés à la rue, publics Roms, publics des squats et campements	Squats et campements présents dans le territoire métropolitain.
3	Renforcement de la prévention spécialisée	508 000 €	183 000 €	155 000 €	846 000 €	Lutter contre le mal-logement et développer « l'aller-vers »	Lutter contre le mal-logement	Développer la prévention spécialisée dans les communes non couvertes du centre de ville, création de deux antennes de prévention spécialisée avec deux éducateurs, créer un périmètre d'habilitation de prévention spécialisée avec des équipes mobiles d'éducateurs spécialisés composées chacune de trois agents, financement de 10 postes d'éducateurs.		Mineurs vulnérables, mineurs isolés, jeunes en situation de marginalisation	Blagnac et Cugnaux, QPV, Axes Arnaud Bernard/ St Michel et Matabiau/ St Cyprien.
4	SAS Emploi	99 300 €	0 €	4 500 €	103 800 €	Lever les freins à l'accès à l'emploi et mieux orienter	Favoriser l'orientation sociale et professionnelle et l'accès à l'emploi	Développer les compétences de base en français et la maîtrise des outils numériques appliqués à la recherche d'emploi, accompagnement des transitions socio-professionnelles suite à des ruptures dans les parcours de vie, valoriser des expériences et compétences professionnelles,	Département de Haute-Garonne, traducteurs, Centre d'information sur le droit des femmes et des familles (CDF) 31, Reflet 31,	Tout public	

								favoriser la connaissance des codes de l'entreprise et du fonctionnement du monde du travail.	Combustible numérique, Cofrimi, l'association « Bouger pour s'en sortir », SOLIHA, Espoir, Main Tendue, Restos du Cœur...), opérateurs du PLIE		
5	Dispositif TAPAJ	105 700 €	96 000 €	0 €	201 700 €	Favoriser l'accompagnement global vers un parcours de droit commun et favoriser « l'aller-vers ».		Mise en place de lieux adaptés d'accueil des jeunes en errance et « d'activité rémunérée à bas seuil d'exigence », programmation de chantiers tout au long de l'année, favoriser « l'aller-vers ».	Association Clémence Isaure, Maire de Toulouse, structures médico-sociales, d'IAE, entreprises, services publics, association des agents de la collectivité, DSCS, Mairie de Toulouse, MT, médiateurs sociaux.	Jeunes de 16-25 ans en situation de vulnérabilité (errance ou en QPV), consommateurs de substances psychoactives, jeunes adultes en voie de déscolarisation et / ou de désocialisation non consommateurs de substances psycho-actives.	Territoire métropolitain
Total		1 000 000 €	475 800 €	602 841 €	2 078 641 €						

ANNEXE 5 – Grilles de codage des entretiens

A - Volet général

Codes	VOLET NATIONAL
1	Pauvreté, lutte contre la pauvreté et investissement social (dont différentes acceptions)
2	Allocations (dont RUA, prime d'activité, RSA jeunes...)
3	Concertation préalable et prémisses de la SNPLP (dont GT nationaux)
4	Positionnement Président et Premier ministre (dont conseillers)
5	Les objectifs initiaux et les grandes lignes de la SNPLP
6	Le portage par Olivier Noblecourt et son équipe (dont départ d'Olivier Noblecourt et intérim par Vincent Reymond)
7	L'évolution des politiques de lutte contre la pauvreté (dont ruptures et continuités/Plan 2013/FAPI) et leur inscription dans l'action publique
8	La séquence ouverte par la nouvelle équipe (Marine Jeantet)
9	Design institutionnel : architecture d'ensemble, organisations, animation et communication (dont espace collaboratif)
10	Interministérialité et re-sectorialisation
11	Santé
12	Éléments de bilan sur le volet national : avancées et limites, appréciations évaluatives, jugements en / de valeur...
13	Autres éléments significatifs

Codes	VOLET TERRITORIAL
20	Les relations entre les différentes composantes de l'État local (préfectures, directions déconcentrées, ARS, Pôle Emploi et CAF) et les incidences de la réforme OTE
21	Les Commissaires, leur(s) rôle(s), leur intégration dans l'État local
22	Animation et instances de pilotage (différents degrés de formalisation)
23	Les GT et leur fonctionnement
24	Les appels à projets
25	Les appels à projets régionaux émanant des Commissaires
26	Les contractualisations départementales : budget, contenu
27	Les contractualisations départementales : réception, processus de négociation, suivi, indicateurs (dont réfections)
28	Les contractualisations régionales
29	Les contractualisations métropolitaines
30	Le rôle des territoires dans la lutte contre la pauvreté : conception, différenciation, effectivité...
31	Autres éléments significatifs

Codes	VOLET TRANSVERSAL
40	Les effets de la SNPLP en matière de dispositifs d'action publique (plus-value, moins-value)
41	Les effets de la SNPLP en matière de réseaux d'action publique (constitution, élargissement, fonctionnement)
42	La place des associations
43	La place des acteurs socio-économiques
44	La participation des personnes concernées
45	Les différentes configurations à l'œuvre (dont systèmes territoriaux anti-pauvreté)
46	Utilisation plus ou moins stratégique / opportuniste de la SNPLP par les différents protagonistes
47	Les apprentissages réalisés et les non-apprentissages observés (d'un point de vue politique, stratégique et technique)

48	La confiance / défiance suscitée
49	Soutiens apportés en matière d'innovations, de capacité politique
50	La prise en compte et les impacts des gilets Jaunes
51	La prise en compte et les impacts de la crise sanitaire
52	La prise en compte et les impacts des enjeux électoraux
53	Acteurs, réseaux et élites
54	Autres éléments significatifs

Territoires	
N	Acteur national
B	Bretagne
BFC	Bourgogne-Franche-Comté
HF	Hauts-de-France
IDF	Île-de-France
O	Occitanie
M	Martinique

Institutions	
Ec	État central
El	État local : corps préfectoral, services déconcentrés, etc.
Oeps	Organismes de protection sociale et d'emploi
Com	Commissaire
Cde	Conseil Départemental – élu
Cda	Conseil Départemental – administratif
Mve	Métropole – Ville / élu
Mva	Métropole – Ville / administratif
Re	Région / élu
Ra	Région / administratif
Ass	Associations
Sse	Secteur socio-économique : entreprises, syndicats, branches professionnelles
Pco	Personnes concernées
Ch	Recherche / Expertise

B - Approfondissement thématique « santé »

Codes	Conception de la SNPLP et Santé
1	Lutte contre la pauvreté et lutte contre les inégalités sociales de santé : types d'approche, convergences / divergences
2	Nature du pilotage des politiques de santé et des politiques de lutte contre la pauvreté au niveau national
3	Place accordée à la santé durant l'élaboration de la SNPLP
4	Santé et précarité : histoire et évolution des dispositifs et des collaborations (PRAPS, ASV, CLS, PTSM, PMI, etc.)
5	Ressenti et positionnement sur la SNPLP des acteurs de santé lors de son lancement au niveau territorial

Codes	Lancement et mise en œuvre de la SNPLP pré-crise sanitaire
20	Dynamique des GT 6 : capitalisation sur l'existant, renforcement de certaines actions, expérimentations...
21	Plus-value des GT santé en termes de décloisonnement entre acteurs de la santé et acteurs d'autres secteurs
22	Émergence de thématiques de santé dans les GT
23	Rôle des Commissaires et instances associées
24	Place de la santé dans les conventions de contractualisation avec les départements
25	Apports des appels à projets SNPLP pour le déploiement d'actions de santé
26	Articulations entre SNPLP et santé (au-delà des groupes de travail)

Codes	SNPLP et santé durant la crise et Ségur de la Santé
30	Effets de la survenue de la crise Covid-19 sur les dynamiques des GT santé de la SNPLP
31	Rôle de la crise Covid-19 sur les priorités en matière de lutte contre inégalités de santé
32	Repositionnement des ARS dans la SNPLP du fait de la mesure 27 du Ségur de la santé
33	Dynamiques institutionnelles pour l'opérationnalisation de la mesure 27

34	Apports des crédits pour la mise en œuvre des actions de la mesure 27
35	Instauration et modalités de mise en œuvre de la nouvelle gouvernance stratégique de réduction des inégalités de santé
Discussion	
40	Enseignements plus généraux sur les liens entre santé et social en regard des préconisations en faveur d'une approche de santé dans toutes les politiques

Codes	Divers
50	Divers

Territoires	
N	Acteur national
B	Bretagne
BFC	Bourgogne-Franche-Comté
HF	Hauts-de-France
IDF	Bourgogne-Franche-Comté
O	Occitanie
M	Martinique
P	PACA

Institutions	
Ec	État central
El	État local : corps préfectoral, services déconcentrés
Oeps	Organismes de protection sociale et d'emploi
Com	Commissaire
Cde	Conseil Départemental – élu
Cda	Conseil Départemental – administratif
Mve	Métropole – Ville / élu
Mva	Métropole – Ville / administratif
Re	Région / élu
Ra	Région/ administratif
Ass	Associations
Sse	Secteur socio-économique : entreprises, syndicats, branches professionnelles
Pco	Personnes concernées
Ch	Recherche / Expertise

ANNEXE 6 – Table des sigles

AAH : Allocation adulte handicapé
AAP : Appel à projets
ABEA : Association bretonne des entreprises agroalimentaires
ABSP : Association belge francophone de science politique
ACI : Ateliers et chantiers d’insertion
ACISE - Samu social : Association citoyenne pour l’insertion sociale et économique – Samu social
ACS : Aide au paiement d’une complémentaire santé
ACSÉ : Agence nationale pour la cohésion sociale et l’égalité des chances
ACT : Appartement de coordination thérapeutique
ADEPAPPE : Association départementale d’entraide des personnes accueillies en protection de l’enfance
ADEPT : Association départementale pour la promotion des Tsiganes et voyageurs
ADF : Association des départements de France
ADIL : Agence départementale pour l’information sur le logement
AEDJM : Aide éducative à domicile des jeunes majeurs
AFP : Agence France-Presse
AGILLE : (Démarche) Améliorer la gouvernance et libérer l’initiative locale pour mieux lutter contre l’exclusion
AHIL : Accueil hébergement insertion logement
AIVS : Agence immobilière à vocation sociale
ALEJ : (Association) Animation loisirs enfance et jeunesse
ALUR : (Loi pour) l’accès au logement et un urbanisme rénové
AME : Aide médicale d’État
AMI : Appels à manifestation d’intérêt
AMI : (Équipe) Action médiation insertion
ANAH : Agence nationale de l’habitat
ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires
ANDASS : Association nationale des directeurs d’action sociale et de santé
ANDGARD : Association nationale des directeurs généraux et des directeurs généraux adjoints des régions et des départements
ANISS : Agence des nouvelles interventions sociale et en santé
ANSA : Agence nationale pour les solidarités actives
APF : APF France Handicap (anciennement Association des Paralysés de France)
API : Allocation de parent isolé
APJM : Accueil provisoire en établissement
APL : Aides personnalisées au logement
APR : Appel à projet de recherche
APR : (Démarche) Animation présence de rue
APRAS : Association pour la promotion de l’action et de l’animation sociale
APRE : Aide personnalisée au retour à l’emploi
ARADL : Accompagnement renforcé pour un accès durable au logement
ARML : Association régionale des missions locales
ARPADE : Association régionale de prévention et d’aide face aux dépendances et aux exclusions

ARS : Agence régionale de santé
ARS : Allocation de rentrée scolaire
ARSEAA : Association régionale pour la sauvegarde de l'enfant, de l'adolescent et de l'adulte
ASE : Aide sociale à l'enfance
ASLL : Accompagnement social lié au logement
ASPA : Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASV : Ateliers santé ville
ATSEM : Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
AUDIAR : Agence d'urbanisme de Rennes
AVIP : (Crèches) à vocation d'insertion professionnelle
BAB : Banque alimentaire de Bourgogne
BAFA : Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
BAFD : Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur
BAPE : Bassins d'animation de la politique éducative
BOP : Budget opérationnel de programme
BRSA : Bénéficiaires du revenu de solidarité active
BTP : Bâtiment et travaux publics
CADA : Centre d'accueil de demandeurs d'asile
CAF : Caisse d'allocations familiales
CALPAE : Convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi
CAOM : Contrat annuel d'objectifs et de moyens
CAP : Certificat d'aptitude professionnelle
CAR : Comité de l'administration régionale
CARSAT : Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CAS : Centre d'analyse stratégique
CATLP : Communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées
CCAPEX : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives
CCAS : Centre communal d'action sociale
CCT : Conditional cash transfert ou transfert d'argent conditionné
CD : Conseil départemental
CDC : Caisse de dépôts et de consignations
CDFF : Centre d'information sur le droit des femmes et des familles
CE : Comité d'évaluation
CEE : Communauté économique européenne
CERC : Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
CESE : Conseil économique, social et environnemental
CFDT : Confédération française démocratique du travail
CG : Conseil général
CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGP : Commissariat général du Plan
CGSS : Caisse générale de sécurité sociale
CGT : Confédération générale du travail
CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CHU : Centre hospitalier universitaire

CILE : Comité interministériel de lutte contre l'exclusion
CLP : Commissaire à la lutte contre la pauvreté
CLS : Contrat local de santé
CLTSDS : Comité local du travail social et du développement social
CMU : Couverture maladie universelle
CMU-C : Couverture maladie universelle - complémentaire
CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales
CNAM : Caisse nationale d'assurance maladie
CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNE : Comité national d'évaluation
CNLE : Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CNOUS : Centre national des œuvres universitaires et scolaires
CNPA : Conseil national des personnes accueillies et accompagnées
CNRS : Centre national de la recherche scientifique
CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COG : Convention d'objectifs et de gestion
CoSPoF : Congrès des associations francophones de science politique
CP : Classes préparatoires
CPAM : Caisse primaire d'assurance maladie
COPIL : Comité de pilotage
CR : Conseil régional
CRA : Comité régional de l'administration
CRAPE : Centre de recherches sur l'action publique en Europe
CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRES : Comité régional d'éducation pour la santé
CRESAL : Centre de recherches et d'études sociologiques appliquées de la Loire
CRHH : Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
CROUS : Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CRPA : Conseil régional des personnes accueillies et accompagnées
CSDH : Commission on social determinants of health ou Commission des déterminants sociaux de la santé
CSE : Comité social et économique
CSG : Contribution sociale généralisée
CSPI : Canadian Scholars' Press Inc.
CSS : Complémentaire santé solidaire
CTEC : Convention territoriale d'exercice concerté des compétences
CTM : Collectivité territoriale de Martinique
CUCS : Contrat urbain de cohésion sociale
CVS : Conseil de la vie sociale
DALO : Droit au logement opposable
DASEN : Directeur académique des services de l'Éducation nationale
DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP : Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDEC : Direction diocésaine de l'enseignement catholique
DDETS : Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités

DDETSPP : Direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations
 DDS : Direction de la sécurité sociale
 DG : Directeur général
 DGCL : Direction générale des collectivités locales
 DGCS : Direction générale de la cohésion sociale
 DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
 DGESCO : Direction générale de l'enseignement secondaire
 DGOS : Direction générale de l'offre de soins
 DGS : Directeur général ou direction générale des solidarités
 DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
 DIPLP : Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté
 DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
 DMSMP : Délégation ministérielle à la santé mentale et psychiatrie
 DOM-TOM : Départements d'Outre-Mer et territoires d'Outre-Mer.
 DPA : Développement du pouvoir d'agir
 DPH : Dispositif premières heures
 DPPEF : Direction de la prévention, de la protection de l'enfant et de la famille
 DPT : Document de politique transversale
 DRAJES : Délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports
 DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
 DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
 DREETS : Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
 DRIHL : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
 DRJSCS : Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
 DROM : Départements et régions d'Outre-Mer
 DROM-COM : Département et régions d'Outre-Mer et collectivités d'Outre-Mer
 DSD : Direction de la solidarité départementale
 DSDEN : Direction des services départementaux de l'Éducation nationale
 EAJE : Établissements accueillant des jeunes enfants
 EGTS : États généraux du travail social
 EHESP : École des hautes études en santé publique
 EITI : Entreprise d'insertion de travail indépendant
 EMSS : Équipe mobile sociale et de santé
 EN : Éducation nationale
 ENA : École nationale de l'administration
 EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
 EPLE : Établissement public local d'enseignement
 ESA : État social actif
 ESS : Économie sociale et solidaire
 ETP : Emploi à temps plein
 EVS : Espaces de vie sociale
 FACE : (Clubs) Fondation agir contre l'exclusion
 FAJ : Fonds d'aide aux jeunes
 FAJeM : Fonds d'aide aux jeunes en Métropole

FAP : Fondation Abbé Pierre
 FAPI : Fonds d'appui aux politiques d'insertion
 FAS : Fédération des acteurs de la solidarité
 FEDER : Fonds européen de développement régional
 FILOSOFI : Fichier localisé social et fiscal
 FILOUE : Fichier localisé des enfants usagers d'établissements accueillant des jeunes enfants
 FIR : Fonds d'intervention régional
 FJT : Foyer de jeunes travailleurs
 FNAS : Fédération nationale des acteurs de la solidarité
 FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
 FNAVDL : Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement
 FNDOLLTS : Fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux
 FNTP : Fédération nationale des travaux publics
 FSDIE : Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes
 FSE : Fonds social européen
 FSL : Fonds de solidarité pour le logement
 FUE : Fonctionnement de l'Union européenne
 FUL : Fonds d'urgence au logement
 GCRI : Groupe citoyen ressources en insertion
 GCSMS : Groupement de coopération social et médico-social
 GIP : Groupe ou groupement d'intérêt public
 GIPA : Garantie contre les impayés de pension alimentaire
 GLU : Garantie universelle des loyers
 GRAAL : Groupe de recherche pour l'aide et l'accès au logement
 GREPA : Groupes « Réfléchir Ensemble, Proposer et Agir »
 GT : Groupe de travail
 HCSP : Haut conseil de la santé publique
 HCTS : Haut conseil du travail social
 HDR : Habilitation à diriger des recherches
 IAE : Insertion par l'activité économique
 IAP : Instrument d'action publique
 IFERISS : Institut fédératif d'études et de recherches interdisciplinaires santé société
 IGA : Inspection générale de l'administration
 IGAS : Inspection générale des affaires sociales
 IGJS : Inspection générale de la jeunesse et des sports
 INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
 INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale
 IRDES : Institut de recherche et documentation en économie de la santé
 IREPS : Instance régionale d'éducation et de promotion santé
 IRES : Institut de recherches économiques et sociales
 IRTS : Institut régional du travail social
 IS : Investissement social
 ISS : Inégalités sociales de santé
 JeM : Jeune en Métropole

LAM : Lits d'accueil médicalisés
LGDB : Librairie générale de droit et de jurisprudence
LHSS : Lits halte soins santé
LIEPP : Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques
MAJT : Maison d'accueil du jeune travailleur
MAM : Maison d'assistantes maternelles
MAPTAM : (Lois de) Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles
MDIE : Maison départementale insertion et emploi
MEDEF : Mouvement des entreprises de France
MEL : Métropole européenne de Lille
MFS : Maison France service
MIE : Mineur isolé étranger
MIRE : Mission recherche
MMPCR : Mission métropolitaine des conduites à risques
MNA : Mineur non accompagné
MOC : Méthode ouverte de coordination
MSA : Mutualité sociale agricole
MSH : Maison des sciences de l'homme
MT : Métropole de Toulouse
NEET : Not in employment, education or training ou jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation
NOTRe : (Loi sur) la Nouvelle gouvernance territoriale de la République
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
ODAS : Observatoire national de l'action sociale
OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques
OMD : Objectifs du millénaire pour le développement
ONDAM : Objectif national de dépenses d'assurance maladie
OMS : Organisation mondiale de la santé
ONPES : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
ONU : Organisation des nations unies
OPH : Office public de l'habitat
OTE : (Réforme) de l'Organisation territoriale de l'État
PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur
PACEA : Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie
PAE : Point action économique
PAEJ : Points accueil et écoute jeunes
PASIP : Premier accueil social inconditionnel de proximité
PASS : Permanences d'accès aux soins de santé
PCB : Points conseils budgets
PDAHI : Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion
PDALPD : Plan départemental pour le logement des personnes défavorisées
PDALPHPD : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PDEC : Préfet délégué pour l'égalité des chances
PDI : Plan départemental d'insertion
PEC : Parcours emploi compétences

peIS : Perspective d'investissement social
PEP31 : (Association) départementale des pupilles de l'enseignement public de la Haute-Garonne
PETR : Pôle d'équilibre territorial rural
PIA : Programme d'investissements d'avenir
PIC : Plan d'investissement dans les compétences
PIMMS : Point d'information médiation multiservices
PJJ : Protection judiciaire de la jeunesse
PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration
PLF : Projet de loi de finances
PLIE : Plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi
PLS : Prêt locatif social
PLUS : Prêt locatif à usage social
PMI : Protection maternelle et infantile
PNAI : Plan national d'action pour l'inclusion sociale
PNAPES : Plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale
PNUD : Programme des nations unies pour le développement
PPE : Prime pour l'emploi
PPGP : Petits pas – grands pas
PPPIS : Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale
PRAPS : Programme régional pour l'accès à la prévention et aux soins des plus démunis
PRIC : Pacte régional d'investissement dans les compétences
PRS : Plan régional de santé
PSD : Pôle des solidarités départementales
PTMS : Projet territorial de santé mentale
PV : Politique de la ville
QPV : Quartier politique de la ville
RCB : Rationalisation des choix budgétaires
REP + : Réseau d'éducation prioritaire renforcée
RFAS : Revue française des affaires sociales
RGPP : Révision générale des politiques publiques
RMI : Revenu minimum d'insertion
RNCPS : Répertoire national commun de la protection sociale
RQTH : Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé
RSA : Revenu de solidarité active
RSE : Responsabilité sociale des entreprises
RUA : Revenu universel d'activité
SDF : Sans domicile fixe
SDJES : Service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports
SdTP : Approche de « Santé dans toutes les politiques »
SFSP : Société française de santé publique
SG : Secrétaire général
SGAR : Secrétaire général pour les affaires régionales
SGMAS : Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales
SIAO : Service intégré d'accueil et d'orientation

SIII : Stratégie d'investissement social inclusive
SISC : Stratégie d'investissement social ciblée
SISS : Stratégie d'investissement social stratifiée
SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNPLP : Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté
SNS : Stratégie nationale de santé
SoliHA : Solidaires pour l'habitat
SPE : Service public pour l'emploi
SPF : Secours populaire français
SPI : Service public d'insertion
SPIE : Service public de l'insertion et de l'emploi
SPIFEB : Service public pour l'insertion, la formation et l'emploi en Bretagne
SPRO : Service public régional de l'orientation
SRU : (Loi relative à la) Solidarité et au renouvellement urbain
SYPLO : Système d'information priorité logement
TAPAJ : Travail alternatif payé à la journée
TMAP : (Chaire) Territoires et mutations de l'action publique
TMS : Troubles musculo-squelettiques
TZCLD : Territoire zéro chômeur de longue durée
TZNR : Territoire zéro non-recours (aux droits)
UD : Union ou unité départementale
UDCCAS : Union départementale des centres communaux d'action sociale
UDV : Union diaconal du Var
UE : Union européenne
UMR : Unité mixte de recherche
UNAF : Union nationale des associations familiales
UNCCAS : Union nationale des centres communaux d'action sociale
UNESCO : Organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNIOPSS : Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
URI : Union régionale interprofessionnelle
URIOPSS : Union régionale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux
UTPAS : Unités territoriales de prévention et d'action sociale
VP : Vice-Président
VRAC : Vers un réseau d'achats en commun
WOSPI : (Programme international de recherche) « The world politics of social investment » ou la politique mondiale de l'investissement social
WWC : (Logique) des What works centers
ZEP : Zone d'éducation prioritaire

ANNEXE 7 - Table des illustrations

1. Clarifications notionnelles (1) - Instances impliquées dans la gestion de la question sociale	9
2. Clarifications notionnelles (2) – Instrumentation de l’action publique et différenciation territoriale	12
3. Panel des territoires retenus pour les investigations – Terrains pour entretiens, observations, examen des conventions..	14
4. Le panel des acteurs rencontrés en entretien – Distribution géographique et institutionnelle	15
5. 1975 / 2000 - L’émergence d’une « nouvelle » catégorie d’action - Sources d’expertise.....	24
6. 1975 / 2000 - L’émergence d’une « nouvelle » catégorie d’action - Dispositifs	28
7. Les années 2000 – Cohésion, activation et inclusion - Sources d’expertise.....	34
8. Les années 2000 – Cohésion, activation, inclusion - Dispositifs	39
9. Repérage d’acteurs impliqués dans l’évolution des références orientant la gestion française de la question sociale et particulièrement la lutte contre la pauvreté	41
10. Répartition des énoncés évaluatifs en fonction des rapports et des thèmes concernés.....	46
11. Répartition thématique des énoncés évaluatifs en fonction de l’orientation des appréciations (positives / négatives)....	46
12. Répartition des énoncés évaluatifs en fonction de l’orientation (positive / négative) des appréciations, pour chaque rapport	47
13. Nombre d’énoncés par critère et par thème	48
14. Nombre d’énoncés par critère suivant que l’appréciation est positive ou négative.....	48
15. Répartition des recommandations en fonction des thématiques.....	49
16. Répartition des recommandations en fonction des apprentissages attendus.....	50
17. Les principales voies de réformes de l’État providence.....	61
18. La différenciation des régimes d’État providence - Récapitulatif.....	62
19. Depuis 2013 – La lutte contre la pauvreté érigée en mobilisation nationale – Sources d’expertise.....	71
20. Depuis 2013 – La lutte contre la pauvreté érigée en mobilisation nationale – Dispositifs et annonces.....	71
21. Reclassement des 35 mesures initiales par grandes thématiques (8)	80
22. Reclassement par grandes thématiques (8) des GT régionaux tels que préfigurés au niveau national	81
23. Caractérisation des mesures de la SNPLP au regard des voies de réforme de l’État providence proposées par le programme WoSPI.....	82
24. Caractérisation des mesures initiales de la SNPLP considérées comme relevant de la peIS en fonction des différentes stratégies d’investissement social proposées par le programme WoSPI	86
25. Caractérisation des mesures initiales de la SNPLP considérées comme relevant de la peIS en fonction des différentes logiques d’action proposées par le programme WoSPI.....	87

26. Les quatre voies de réformes de l'État Providence et la déclinaison de la peIS en 3 options différentes.....	90
27. Caractérisation des mesures de la SNPLP relevant de la peIS (orientations stratégiques et lignes d'action) à partir de la proposition typologique du programme WOSPI	91
28. La mise en œuvre de la SNPLP (2019-2021) - Concertations, mobilisations et expertises	110
29. La mise en œuvre de la SNPLP (2018-2021) - Dispositifs.....	123
30. Reclassement de l'ensemble des 49 mesures (initiales et actualisées) par grandes thématiques (8).....	128
31. Caractérisation des 14 mesures apparues durant la mise en œuvre de la SNPLP (DIPLP, 2021)	129
32. Le Plan « France Relance »	131
33. Quatre dimensions constitutives de l'action collective et d'un « réseau d'action publique »	134
34. Répartition des animateurs des GT par type d'organisme et par région (6)	158
35. Répartition des animateurs des GT par statut et par région (6)	160
36. Répartition des animateurs des GT par statut et par thématique (8)	161
37. Ensemble des mesures contractualisées - Engagements prévisionnels par départements – Bretagne – 2019.....	192
38. Ensemble des mesures contractualisées - Engagements prévisionnels par départements – Hauts-de-France – 2019.....	192
39. Répartition prévisionnelle : Mesures socles / Mesures d'initiative départementale - Bretagne – 2019	193
40. Répartition prévisionnelle : Mesures socles / Mesures d'initiative départementale – Hauts-de-France – 2019.....	193
41. Ensemble des mesures contractualisées - Engagements prévisionnels par départements et sur ensemble Bretagne – 2019	194
42. Ensemble des mesures contractualisées - Engagements prévisionnels par départements et sur ensemble Hauts-de-France – 2019.....	194
43. Ensemble des mesures contractualisées - Répartition prévisionnelle État et Départements-Ensemble Bretagne – 2019	195
44. Ensemble des mesures contractualisées - Répartition prévisionnelle État et Départements - Ensemble Hauts-de-France – 2019	195
45. Ensemble des mesures contractualisées - Répartition prévisionnelle État et par Départements - Ille-et-Vilaine / Côtes-d'Armor / Finistère - 2019	196
46. Ensemble des mesures contractualisées - Répartition prévisionnelle État et par Départements - Morbihan – 2019.....	196
47. Répartition prévisionnelle État / Département pour chacune des mesures socles - Morbihan – 2019.....	197
48. Répartition prévisionnelle État / Département pour l'ensemble des mesures contractualisées - Somme - 2019.....	197
49. Ensemble des mesures socles - Répartition prévisionnelle État / Départements - Ensemble Bretagne – 2019.....	198
50. Ensemble des mesures d'initiative départementale - Répartition prévisionnelle État / Départements - Ensemble Bretagne – 2019.....	198
51. Ensemble des mesures socles - Répartition prévisionnelle État/Départements - Ensemble Hauts-de-France – 2019.....	198

52. Ensemble des mesures d'initiative départementale - Répartition prévisionnelle État / Départements - Ensemble Hauts-de-France – 2019	199
53. Ensemble des mesures spécifiques au Bassin minier - Répartition prévisionnelle État / Départements - Ensemble Hauts-de-France – 2019	199
54. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Ensemble Bretagne – 2019	200
55. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Ensemble Hauts-de-France – 2019	200
56. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Ille-et-Vilaine – 2019.....	202
57. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Morbihan – 2019	202
58. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Côtes d'Armor – 2019	202
59. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Finistère – 2019.....	202
60. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Nord - 2019	204
61. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Pas-de-Calais – 2019	204
62. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Oise – 2019.....	204
63. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Somme– 2019.....	205
64. Distribution prévisionnelle des différentes mesures socles - Aisne– 2019.....	205
65. Répartition prévisionnelle État / Département pour chacune des mesures socles - Ensemble de la Bretagne – 2019	206
66. Répartition prévisionnelle État / Département pour chacune des mesures socles - Ensemble Hauts-de-France – 2019.....	206
67. Mesures d'initiative départementale : classement thématique - Ensemble des départements Bretagne – 2019.....	208
68. Mesures d'initiative départementale : montants moyens des actions - Ensemble des départements Bretagne – 2019	209
69. Engagements État / Métropole / autres type de financements - Les 5 Métropoles du panel – 2020.....	210
70. Répartition thématique des mesures contractualisées - Les 5 Métropoles du panel – 2020.....	211
71. 5 instructions ministérielles en 2 ans : entre maquis administratif et ajustement bienvenu	219
72. Engagements et répartitions prévisionnelles : mesures contractualisées / mesures socles / mesures d'initiative départementale - Département de Seine-Saint-Denis – 2019 et 2020.....	262
73. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures socles - Département de Seine-Saint-Denis - 2019 et 2020.....	263
74. Répartitions prévisionnelles État / Département des différentes mesures socles - Département de Seine-Saint-Denis - 2019 et 2020	264
75. Mesures d'initiative départementale : classement thématique - Département de Seine-Saint-Denis – 2019 et 2020.....	266
76. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures d'initiative départementale - Département de Seine-Saint-Denis – 2019 et 2020	268
77. Répartitions prévisionnelles État / Département des différentes mesures d'initiative départementale - Département de Seine-Saint-Denis – 2019 et 2020.....	269

78. Engagements et répartitions prévisionnelles et réalisées : mesures contractualisées / mesures socles / mesures d'initiative départementale - Département des Hautes-Pyrénées 2019 et 2020	273
79. Répartitions prévisionnelles et réalisées des différentes mesures socles - Département des Hautes-Pyrénées 2019 et 2020	275
80. Mesures d'initiative départementale : classement thématique - Département des Hautes-Pyrénées – 2019 et 2020	277
81. Répartitions prévisionnelles et réalisées des différentes mesures socles - Département des Hautes-Pyrénées 2019 et 2020	279
82. Engagements et répartitions prévisionnelles : mesures contractualisées/mesures socles/mesures d'initiative départementale /mesures du Bassin minier - Département du Nord – 2019, 2020, 2021.....	284
83. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures socles - Département du Nord 2019, 2020, 2021.....	286
84. Mesures d'initiative départementale : classement thématique - Département du Nord – 2019, 2020, 2021.....	287
85. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures d'initiative départementale - Département du Nord 2019, 2020, 2021	291
86. Mesures du Bassin minier : classement thématique - Département du Nord – 2019, 2020, 2021	293
87. Répartitions prévisionnelles des différentes mesures du Bassin minier - Département du Nord 2019, 2020, 2021	294
88. Part des différents axes au sein de l'ensemble des mesures contractualisées – Métropole de Dijon – en 2020 (budget prévisionnel).....	303
89. Part des financements État / Métropole pour l'ensemble des mesures contractualisées - Dijon Métropole – en 2020 (budget prévisionnel).....	304
90. Montants et parts des financements État / Métropole pour chacun des axes contractualisés - Dijon Métropole – en 2020 (budget prévisionnel)	304
91. Appréciations des effets de la SNPLP au titre de son ambition transformatrice sur 10 dispositifs en fonction de leurs degrés apparents d'innovation et d'intersectorialité	314
92. Modélisation de la gouvernance de la SNPLP et effets potentiels sur les réseaux d'action publique de la lutte contre la pauvreté.....	332
93. Les indicateurs issus des rapports d'exécution 2020	338
94. Modélisation de la gouvernance multiniveaux dans le domaine de l'action sociale et des solidarités.....	364



**« GOUVERNANCE MULTINIVEAUX
ET
STRATÉGIE NATIONALE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ (SNPLP) »**

*La perspective de l'investissement social
à l'épreuve de la complexité politico-administrative française*

Résumé de l'approfondissement thématique « Santé »

Une des ambitions de la SNPLP consiste à développer une dynamique d'intervention globale et un mode de gouvernance intersectorielle. A ce titre, rapprocher les projets et les acteurs positionnés, respectivement, sur la lutte contre pauvreté et sur la réduction des inégalités sociales de santé représente un enjeu majeur d'autant que les dynamiques institutionnelles de l'action sociale et de la santé ne sont pas toujours suffisamment intégrées.

Cette configuration de deux domaines d'action partageant une partie de leurs références mais fonctionnant de manière décalée a contribué à ce que, lors du lancement de la SNPLP, bon nombre d'acteurs du domaine de la santé aient eu des difficultés à se considérer comme directement interpellés. A cette difficulté première, sont venus s'ajouter les éléments suivants :

- Initialement, en matière de santé, la SNPLP misait essentiellement sur le renforcement de dispositifs institués de longue date en matière d'accès aux droits et aux soins des publics les plus démunis : cette option a certes nécessité l'implication de l'appareil administratif mais n'a pas particulièrement favorisé la mobilisation des acteurs territoriaux.
- Le fait que les promoteurs de la SNPLP établissent des connexions directes avec les acteurs de terrain a pu freiner l'implication des Agences régionales de santé (ARS).
- L'examen des mesures socles et des initiatives départementales contractualisées témoigne d'une faible prise en compte des croisements entre action sociale et santé.
- Si les appels à projets en lien avec la SNPLP sont source de partenariats, leur multiplicité et le soutien précaire qu'ils procurent en font un outil peu apprécié des acteurs de la santé.

Deux éléments assez distincts viennent cependant atténuer ce constat d'une ambition fortement contrariée. L'animation régionale et le travail des commissaires ont favorisé l'interconnaissance des acteurs et, parfois, les coopérations interinstitutionnelles, en particulier en matière de santé

des enfants et des jeunes. Surtout, la survenue de la pandémie à l'hiver 2020 a engendré un mouvement assez conséquent de rapprochement.

En effet, la crise sanitaire a mis en lumière la situation des personnes les plus fragiles, du fait de leur travail, de leur âge ou car plus affectées par le confinement du fait de leurs conditions de vie ou de logement. La collaboration du réseau des ARS avec les services ministériels et avec la DIPLP a abouti, lors du Ségur de la santé, à dégager une série de mesures notamment dans une logique « d'aller vers ». En outre, la mesure N°27 et l'instruction ministérielle du 4 janvier 2021 conduisent dans chaque région à promouvoir et formaliser un processus de gouvernance stratégique orienté vers la réduction des inégalités de santé dans lequel les Commissaires sont appelés à s'impliquer fortement.

En somme, la crise sanitaire a constitué une fenêtre d'opportunité permettant d'élargir les dynamiques interinstitutionnelles, dans le sens préconisé par la SNPLP, c'est-à-dire à l'interface des champs du social et de la santé. Plus largement, cette dynamique s'inscrit dans une tendance nationale mais aussi internationale visant à faire évoluer les politiques de santé vers une approche socio-écologique à travers le développement d'environnements favorables à la santé.



**GOUVERNANCE MULTINIVEAUX
ET
STRATÉGIE NATIONALE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ**

*La perspective de l'investissement social
à l'épreuve de la complexité politico-administrative française*

APPROFONDISSEMENT THÉMATIQUE « SANTÉ »

Un projet de recherche mené avec le concours de France Stratégie
et
le Comité d'évaluation de la SNPLP

Rapport final - Janvier 2022

Préambule

L'approfondissement thématique ici présenté est issu d'un projet de recherche conduit de novembre 2020 à décembre 2021 au sein du laboratoire ARENES (UMR CNRS, 6051). Sous la responsabilité scientifique de Romain Pasquier, le projet a été mené dans le cadre de la Chaire « Territoires et mutations de l'action publique » (TMAP) par une équipe réunissant des chercheurs de Sciences Po Rennes, ASKORIA et l'École des Hautes Etudes en Santé Publique (EHESP)*. Ce projet rejoint les enjeux et questionnements énoncés dans l'appel à projets de recherche « Evaluer la gouvernance et la dimension territoriale de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté » (SNPLP) émanant du Comité national d'évaluation de la SNPLP, et a bénéficié d'une subvention de France Stratégie.

Dans son ensemble, le projet de recherche avait pour objectif d'examiner les processus de gouvernance et de contractualisation parcourant la politique de prévention et de lutte contre la pauvreté, en interrogeant notamment les modalités selon lesquelles l'actuelle SNPLP compose avec les logiques politico-administratives en place, et d'explorer dans quelle mesure elle contribue à les faire évoluer. Outre ces enjeux de gouvernance investigués au niveau national et dans six régions (cf. rapport principal), le projet de recherche comportait un **approfondissement thématique** sur la **SNPLP et les dispositifs d'accès aux soins des personnes vulnérables**.

L'objectif de cet approfondissement, objet du présent rapport, était de mettre en lumière les relations existantes (concertations, synergies stratégiques, mutualisation et renforcement des ressources, obstacles rencontrés, innovations permises) entre, d'une part, la gouvernance et la mise en œuvre locale de la SNPLP et, d'autre part, celles relevant des principaux dispositifs territoriaux de santé, en particulier ceux qui sont dirigés vers les personnes en situation de précarité ou de pauvreté. Il s'agissait également d'explorer dans quelle mesure les outils mobilisés dans la mise en œuvre de la Stratégie (processus de consultation, groupes de travail, etc.) rejoignaient ceux des dispositifs d'animation territoriale en santé ou plus largement de la démocratie en santé.

Rédigée à l'attention de France Stratégie ainsi qu'à destination des membres du comité de pilotage et de suivi de l'appel à projets de recherche, ce rapport rend compte de cet approfondissement thématique : il expose la problématique de recherche, la confrontation des matériaux théoriques et des matériaux d'enquête ainsi que les analyses et conclusions qui en découlent.

** L'équipe scientifique (ARENES – Chaire TMAP) a réuni, sous la direction scientifique de Romain Pasquier (CNRS – Sciences Po Rennes), Claire Auzuret (Sciences Po Rennes), Eileen Michel (Sciences Po Rennes), Alessia Lefébure (EHESP puis Agro-Campus), Françoise Jabot (EHESP), Yann Le Bodo (EHESP) ainsi que Marc Rouzeau, au titre de la coordination méthodologique confiée à ASKORIA. L'organisation et le suivi administratif et financier de cette recherche ont été assurés par Gaël Hily (Sciences Po Rennes) et Brice Noël (ARENES-CNRS).*

Sommaire

Introduction	3
I - Pauvreté, précarité et santé : explicitation des concepts et de l'action publique	6
▪ Pauvreté, précarité et inégalités sociales de santé : des décalages conceptuels	6
▪ Des concepts aux politiques et dispositifs pour les plus vulnérables	8
▪ Politique de lutte contre la pauvreté et politique de santé	11
▪ La SNPLP : un levier pour une approche globale et intersectorielle des inégalités sociales de santé ?	12
II - L'intégration des questions de santé dans l'élaboration de la SNPLP	18
▪ Pauvreté et inégalités sociales de santé : cloisonnements institutionnels et professionnels	18
▪ SNPLP et politiques de santé : développements en parallèle et portages distincts	21
▪ Une place limitée accordée aux questions de santé durant l'élaboration de la SNPLP	22
▪ Une réception mitigée de la SNPLP par les acteurs de santé dans les territoires	24
▪ En pratique, le lancement de la SNPLP face à l'antériorité de multiples dispositifs de santé	26
III - La territorialisation de la SNPLP en matière de santé	29
▪ Des groupes de travail faiblement cadrés générant des modalités de travail variées	29
▪ Les GT : des dynamiques interinstitutionnelles difficiles à animer	35
▪ Un recours aux appels à projets important mais modérément apprécié	40
▪ Contractualisation État-Département : une place limitée pour les acteurs de la santé	43
▪ Les Commissaires, un atout possible pour une gouvernance intersectorielle de la santé	46
IV - La SNPLP dans le contexte de crise sanitaire et du Ségur de la Santé	50
▪ La crise sanitaire remet la santé et les inégalités sociales au premier plan	50
▪ La mesure 27 du Ségur de la santé consacrée à la lutte contre les inégalités de santé	51
▪ L'émergence d'une nouvelle dynamique interinstitutionnelle autour de la mesure 27	56
▪ Une mise en œuvre de la nouvelle gouvernance stratégique, progressive et différenciée	61
▪ Une mobilisation de nouveaux crédits stimulante mais des défis de mise en œuvre	67
Conclusion	74
▪ Une faible place accordée à la santé lors de l'élaboration de la SNPLP et des freins à la territorialisation de la Stratégie en la matière	74
▪ La crise sanitaire, une fenêtre d'opportunité pour lancer une dynamique interinstitutionnelle à l'interface des champs social et de la santé	75
▪ Convergence de voies pour renforcer l'approche intersectorielle	77
Bibliographie	78
Liste des sigles	86

Introduction

Suite au Plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013, la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP) a été officiellement présentée par Emmanuel Macron en septembre 2018, au terme d'une concertation de plusieurs mois. Elle se distingue par son cadrage ambitieux, insistant notamment sur la lutte contre les « inégalités de destins » contribuant à la « reproduction de la pauvreté ». Les grands engagements de la Stratégie mettent l'accent sur l'égalité des chances dès le plus jeune âge (p. ex. l'accueil des tout-petits, la parentalité, la scolarité), les droits fondamentaux des jeunes enfants (p. ex. l'alimentation, l'accompagnement social et médical, le logement), la formation et l'insertion professionnelle des jeunes, mais aussi plus largement l'accès aux droits et à la santé des publics les plus vulnérables, la prévention et l'accompagnement vers l'emploi. De nombreuses mesures ont été annoncées en ce sens et, sous l'impulsion d'une Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP), leur mise en œuvre devait s'appuyer sur trois leviers dits de « transformation » : (1) une participation accrue des personnes concernées et une rénovation des formations et de certains métiers du social ; (2) un pilotage à partir des territoires en s'appuyant notamment sur une contractualisation avec les collectivités, en particulier les départements ; (3) l'appui d'un Conseil scientifique pour le suivi et l'évaluation de la Stratégie ainsi que pour le pilotage d'un Fond d'investissement social permettant de financer des appels à projet.

Dans le cadre de ce troisième levier, en octobre 2020, le Comité d'évaluation de la SNPLP piloté par France Stratégie et présidé par Louis Schweitzer a lancé un appel à projets de recherche. Celui-ci visait notamment à évaluer le pilotage, la mise en œuvre et les effets de la SNPLP et des différentes mesures annoncées mais aussi, plus globalement, l'impact des différentes politiques publiques en matière de lutte contre la pauvreté. De fait, le document de référence de la SNPLP fait explicitement référence à d'autres politiques publiques sectorielles en cours de déploiement avec lesquelles il apparaissait nécessaire de combiner les mesures annoncées, telles que le *Plan pour le logement d'abord*, la *Stratégie nationale de santé* ou la *Stratégie de soutien à la parentalité*.

C'est dans ce contexte que le projet de recherche mené au sein de la Chaire « Territoires et mutations de l'action publique » (TMAP) par une équipe réunissant des chercheurs issus de Sciences Po Rennes, ASKORIA et l'École des Hautes Etudes en Santé Publique (EHESP) a permis d'examiner les processus de gouvernance et de contractualisation parcourant la politique de prévention et de lutte contre la pauvreté, en interrogeant notamment les modalités selon lesquelles l'actuelle SNPLP compose avec les logiques politico-administratives en place, et en explorant dans quelle mesure elle contribue à les faire évoluer. Outre ces enjeux de gouvernance investigués au niveau national et dans six régions (cf. rapport principal), le projet de recherche comportait un approfondissement thématique visant à apprécier la qualité des articulations intersectorielles de la SNPLP avec un autre domaine d'action publique en lien avec l'action sociale et la lutte contre la pauvreté : la santé.

En effet, il est bien documenté que les politiques de santé – comme ce peut être le cas des politiques éducatives ou de logement – peuvent constituer des leviers importants dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté, et vice versa. Les mesures annoncées en matière de santé dans le 4^{ème} engagement de la SNPLP (p.ex. création de la complémentaire santé solidaire, remboursement à 100% de certaines prestations en matière dentaire, optique ou auditive) en sont une illustration.

Dès lors, il apparaissait pertinent de s'interroger plus avant sur les relations existantes entre, d'une part, la gouvernance et la mise en œuvre de la SNPLP et, d'autre part, celles relevant des principaux dispositifs de santé, en particulier ceux qui sont dirigés vers les personnes en situation de précarité ou de pauvreté. C'est ce que propose l'approfondissement thématique, objet du présent rapport, par le biais d'une analyse documentaire et d'entretiens réalisés auprès de divers acteurs du monde de la santé (administrations centrales, agences régionales de santé, organismes de protection sociale, associations, collectivités). Il s'agissait de repérer, aux stades de l'élaboration de la SNPLP puis de sa déclinaison territoriale, les éventuelles concertations, synergies stratégiques, mutualisation de ressources opérées avec le secteur de la santé, les obstacles rencontrés, ainsi que la mesure dans laquelle les outils mobilisés dans le cadre de la Stratégie (processus de consultation, événements et groupes de travail régionaux, interventions des Commissaires à la lutte contre la pauvreté, appels à projets, etc.) rejoignaient les dispositifs d'animation territoriale en santé, notamment ceux conçus à l'attention des publics en situation de précarité (p. ex. programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins des plus démunis [PRAPS], ateliers santé ville [ASV], permanences d'accès aux soins de santé [PASS], projets territoriaux de santé mentale [PTSM]).

Ce faisant, cet approfondissement thématique sur les questions de santé dans la SNPLP offre un regard complémentaire au volet général de la recherche sur le plan de l'analyse de la gouvernance et des rationalités d'acteurs interpellés. Il a permis d'élargir les investigations à la mise en œuvre de mesures ancrées dans un autre champ que celui de la lutte contre la pauvreté et, au niveau territorial, à des initiatives qui sont *a priori* peu ou indirectement concernées par la contractualisation avec les Départements sur laquelle devait en grande partie reposer le processus de territorialisation de la SNPLP.

Le premier chapitre, de nature introductive et documentaire, interroge le lien entre santé, pauvreté et inégalités sociales de santé (ISS), à la fois sur le plan conceptuel et dans la manière dont ce lien se traduit dans les politiques et dispositifs d'action publique en France. Cette partie aboutit à des questionnements quant à la place de la santé dans la SNPLP et les implications que cela sous-tend en matière de gouvernance.

Le deuxième chapitre est centré sur la période d'élaboration et de lancement de la SNPLP en analysant les facteurs politiques, institutionnels et organisationnels ayant influencé le degré, la

nature et les formes d'intégration des questions de santé à la SNPLP, aux niveaux national et territorial.

Le troisième chapitre porte sur la territorialisation de la SNPLP en matière de santé. Il aborde les conditions de mise en place et de fonctionnement des groupes de travail (GT) régionaux « santé », les dynamiques entourant les appels à projets (AAP) liés à la santé et à la pauvreté, la place de la santé dans la contractualisation État-Département ainsi que le rôle des Commissaires à la lutte contre la pauvreté.

Le quatrième chapitre s'intéresse à la place de la santé dans la SNPLP dans le contexte de la crise sanitaire et du Ségur de la Santé. Il revient sur le processus de mise à l'agenda des inégalités sociales de santé dans ce contexte et sur la dynamique interinstitutionnelle entre acteurs de santé et de la lutte contre la pauvreté qu'il a suscitée.

Enfin, le cinquième chapitre, de nature conclusive, reprend les principaux résultats de la recherche et dessine quelques axes de discussion.

I - Pauvreté, précarité et santé : explicitation des concepts et de l'action publique

Aborder les questions de santé dans le cadre de la SNPLP invite à clarifier les relations entre santé et pauvreté ainsi qu'à démêler les concepts associés (pauvreté, précarité, inégalités sociales). Bien que ces derniers partagent des zones de recouvrements, ils ne sont pas pour autant superposés et les décalages identifiés trouvent une traduction dans les stratégies d'intervention des politiques tant sociales que de santé. Partant de là, nous étudions dans quelle mesure les dispositifs de santé visant plus particulièrement les publics vulnérables rejoignent – ou non – les mesures relatives à la santé annoncées dans les récentes politiques de lutte contre la pauvreté. Cela nous amène à questionner la façon dont la SNPLP peut constituer un levier pour une approche globale et intersectorielle des inégalités sociales de santé.

▪ **Pauvreté, précarité et inégalités sociales de santé : des décalages conceptuels**

En 1946, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) énonçait que la santé ne se limite pas à l'intégrité physique des individus mais renvoie également à leur bien-être mental et social (OMS, 1946). Alors qu'était mis en évidence le fardeau croissant des maladies chroniques et des dépenses de santé associées au cours de la seconde moitié du 20^{ème} siècle, la charte d'Ottawa (OMS, 1986) a souligné la nécessité d'intervenir sur les conditions dans lesquelles les individus naissent, grandissent, travaillent et vieillissent pour promouvoir la santé (Rootman et al., 2012). En effet, la santé des individus est un **processus complexe, évolutif et dynamique**, résultant de l'interaction entre plusieurs facteurs tant individuels (biologiques et comportementaux) qu'environnementaux, politiques ou liés au système de santé. Parmi eux, les facteurs sociaux qui agissent sur les conditions et les milieux dans lesquels les individus évoluent, sont cruciaux dans la mesure où ils déterminent les ressources disponibles et mobilisables pour que les personnes parviennent à satisfaire leurs besoins fondamentaux et à s'adapter à leur environnement (Marmot, Wilkinson, 2004). Ce constat s'est accompagné de recommandations réitérées à agir au-delà des soins et services de santé afin de cibler en amont les « déterminants sociaux de la santé » (DSS) que sont par exemple l'accès au logement, la sécurité alimentaire, l'accès à la scolarité, l'accès à l'emploi et les conditions de travail, le lien social. En effet, une littérature abondante soutient le fait qu'une altération de ces facteurs se traduit par des expositions ou des comportements à risque pour la santé (ex. stress, pollution, tabagisme, abus d'alcool) (CSDH, 2009). La France ne fait pas exception : les indicateurs de santé tels que l'espérance de vie, la santé perçue, l'adoption de comportements favorables à la santé varient selon certains indicateurs sociaux comme le niveau d'études, le niveau de revenu ou les conditions de logement (DREES/Santé Publique France, 2017). Ces constats peuvent de surcroît s'accroître en période de crise économique, sociale ou sanitaire (HCSP, 2016, 2021).

De plus, ces déterminants sont en interaction les uns avec les autres : leurs effets peuvent se potentialiser à un moment donné et s'enchaîner au cours de la vie, ce qui fait de la petite enfance

une période déterminante pour promouvoir la santé à l'âge adulte et une espérance de vie en bonne santé (HCSP, 2016). Par ailleurs, il est clairement établi que les déterminants sociaux et les différences d'exposition ou de comportement qui en résultent, contribuent à expliquer des différences de santé observées dans une population : on parle d'**inégalités sociales de santé** (ISS). En 2008, la Commission des déterminants sociaux de la santé a fait de la lutte contre les inégalités sociales de santé un impératif à l'échelle des pays et mis en avant la notion de gradient social, signifiant que la question des inégalités de santé concerne tous les individus, mais de façon différenciée au regard de leur position socio-économique (CSDH, 2009). Le « **gradient social de santé** » caractérise le fait que le niveau de santé des individus tend à être inversement proportionnel à leur niveau socio-économique selon de nombreux indicateurs (Guichard, Dupéré, 2017).

Agir sur l'ensemble des déterminants de la santé relève du champ de la « promotion de la santé » à la fois au niveau individuel, en renforçant la capacité des individus à agir sur leur santé, et au niveau collectif par des actions à portée politique et sociale. Parce qu'elle vise à agir sur tous les déterminants de la santé, la promotion de la santé ne relève pas de la seule responsabilité du secteur de la santé mais de tous les secteurs de la vie publique.

Ces éléments introduisent deux notions fondamentales : d'une part, la **relation entre pauvreté et état de santé**, et d'autre part, la notion de **continuum** entre degré de pauvreté et état de santé. Du fait de sa dimension financière, la pauvreté fait pression sur de nombreux déterminants sociaux structurels de la santé (ex. accès au logement, à l'alimentation, à l'éducation). Par ailleurs, le lien entre pauvreté et inégalités de santé est encore plus explicite lorsque l'on se réfère aux notions de « pauvreté sociale » (faiblesse des liens sociaux) ou de « pauvreté en santé » (difficulté d'accès aux soins ou de littératie en santé) (Bricard et al., 2021). Sur ce dernier point, il est bien documenté que le non-recours 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).

La notion de « **précarité** », généralement caractérisée par le caractère incertain, transitoire et réversible de la situation sociale, professionnelle ou matérielle d'une personne (Cingolani, 2017), renvoie également aux déterminants sociaux de la santé. Installée dans la durée, la précarité peut faire basculer certains publics dans une situation de pauvreté et être cause de pathologies de santé (Wresinski, 1987). C'est le cas de catégories de publics défavorisés apparues à partir des années 1980 dans un contexte de crise économique durable (chômeurs de longue durée, jeunes peu diplômés, mères célibataires, personnes âgées isolées, travailleurs étrangers avec ou sans papier) (Geeraert, Rivollier, 2014). La « grande pauvreté » renvoie quant à elle à la situation de publics marginalisés confrontés à des difficultés sociales importantes (ex. en matière de logement, d'alimentation) et des besoins sanitaires fréquents (ex. maladies chroniques, addictions, santé

mentale) illustrant de manière saillante les liens pouvant exister entre pauvreté et état de santé (Académie nationale de médecine, 2017).

Les sections suivantes exposent succinctement la façon dont ce dialogue conceptuel entre pauvreté et santé a été transposé dans les politiques et dispositifs de lutte contre les inégalités sociales de santé et de lutte contre la pauvreté en France ces dernières années.

▪ **Des concepts aux politiques et dispositifs pour les plus vulnérables**

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. En outre, à partir des années 1980 et 1990, des programmes et dispositifs visant spécifiquement à venir en aide aux publics les plus en difficulté sur le plan socioéconomique ont été développés avec l'ambition de favoriser leur accès à la prévention et aux soins. La loi de lutte contre l'exclusion en 1998 a prescrit la mise en place dans chaque région d'un Programme destiné à améliorer l'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) des personnes en situation de précarité et prévu dans ce cadre des mesures à mettre en œuvre, telles que les Permanences d'accès aux soins de santé (PASS) dans les établissements de santé (cellules associant a minima un médecin et un travailleur social facilitant les démarches d'accès aux droits, voire des infirmières, diététiciens, psychologues)¹, 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 (Borgetto, 2013). 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, invitant à travailler sur l'ensemble des déterminants sociaux de la santé pour lutter contre les ISS, cette approche française au croisement des secteurs sanitaire et social est restée plus concentrée sur l'accès aux droits et aux soins (Lang, Ulrich, 2017). Les principes majeurs des principaux dispositifs sont présentés ci-dessous de façon succincte.

Au-delà des prestations d'Assurance Maladie s'adressant à la majorité de la population active, la **Couverture maladie universelle (CMU)** a été créée en 1999 dans une logique assistancielle, à

¹ Les PASS, issues de la loi de lutte contre l'exclusion de 1998, se présentent comme un dispositif particulièrement original à l'interface des champs sanitaire et social pour une approche globale et transversale de la santé « 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).

l'attention des personnes ne pouvant prétendre aux prestations classiques de la Sécurité Sociale. Gratuite en dessous d'un plafond de ressources et conditionnée à la déclaration d'une résidence stable, la CMU est rattachée au régime de base de la Sécurité Sociale et gérée par l'Assurance Maladie. Sur le même principe, la CMU complémentaire (**CMU-C**) a été créée dans le même temps et peut être accordée aux personnes qui ne disposent pas des moyens de souscrire à une complémentaire santé (mutuelle). Au-delà d'un certain plafond de ressources, au lieu de la CMU-C, une aide à l'acquisition d'une **complémentaire santé (ACS)** a été créée en 2005. Par ailleurs, l'**AME** créée en 2000 (faisant suite à l'aide médicale gratuite) relève également d'une logique assistancielle garantissant aux personnes ne pouvant bénéficier des prestations de la Sécurité sociale un accès minimal aux soins sous condition de ressource et de résidence en France (ex. personnes étrangères en situation irrégulière et leurs familles). En dépit des améliorations permises par ces prestations, le constat persistant et bien documenté d'un taux très important de non-recours ou de renoncement aux soins parmi les plus fragiles (Fatoux, 2018, Poucineau et al., 2021) a donné lieu à divers rapports et préconisations.

Par exemple, en 2013, dans un contexte post-crise économique, la mission parlementaire sur « l'accès aux soins des plus démunis et la lutte contre le non-recours aux droits sociaux » menée par la Sénatrice Aline Archimbaud inclut « 40 propositions pour un choc de solidarité ». Soulignant la « triple peine » des personnes précaires (plus malades, moins réceptives à la prévention, moins soignées) et leur « parcours du combattant » pour accéder aux droits et aux soins, le rapport en appellera à « une confirmation et une extension [des] efforts » annoncés peu auparavant dans le cadre du Plan pluriannuel de prévention et de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (PPPIS) (voir infra) ainsi que diverses mesures visant à simplifier les procédures administratives (ex. attribution automatique de la CMU-C aux Bénéficiaires du revenu de solidarité active (BRSA) socle), à « aller chercher les bénéficiaires » par une présence et des équipes dédiées sur le terrain, à retravailler le dispositif ACS en le fusionnant avec la CMU-C, ou encore à poursuivre la généralisation du tiers payant et à lutter contre les dépassements d'honoraires (Archimbaud, 2013, pp.8-10).

En matière d'action territoriale, les **PRAPS** en raison de leur champ d'application, sont à l'interface des politiques sociales et de santé. Ils relèvent depuis 2009 des Agences régionales de santé (ARS) créées dans le cadre de la loi Hôpital Patients Santé Territoires, dite loi HPST, et sont intégrés au Projet régional de santé (PRS). Ils s'appuient sur des instances de pilotage, de suivi et des groupes de travail pouvant associer d'autres services de l'État et divers partenaires. Si le caractère « remarquable d'ambition » des documents associés aux PRAPS a pu être souligné, leur mise en œuvre descendante par un recours fréquent aux appels à projets a pu être questionnée (Archimbaud, 2013, p.58). Ces programmes développent des actions dans les registres de l'observation, la prévention (ex. addictions, santé mentale, santé sexuelle, nutrition), la coordination ou l'accès aux soins à l'intention des publics en situation de précarité ou d'exclusion à travers plusieurs dispositifs tels que les **permanences d'accès aux soins de santé (PASS)**, les **lits halte soins santé (LHSS)** et **lits d'accueil médicalisés (LAM)**, les **appartements de coordination**

thérapeutique (ACT), les **équipes mobiles psychiatrie précarité** (EMPP) ou encore la **médiation en santé** (Coruble et al., 2014 – Geeraert, Rivollier, 2014). De nombreuses associations contribuent à l'accompagnement des publics précaires dans l'accès aux soins, qu'il s'agisse de structures généralistes (ex. Secours catholique, Secours populaire français (SPF), etc.) ou spécialisées (ex. Médecins du monde, Croix rouge) (Académie nationale de médecine, 2017). Si les bénéfices de ces dispositifs sont reconnus, et ce d'autant qu'ils permettent un suivi prolongé des bénéficiaires, des lacunes importantes ont été relevées telles qu'un manque de places, des procédures d'admission complexes, une inadaptation à l'augmentation et à la diversification des publics, un manque de personnel dédié, un déficit de visibilité, l'absence d'interprétariat, une évaluation complexe du fait de l'hétérogénéité des dispositifs (Pfister et al., 2014 - Chappuis et al., 2017 - Poucineau et al., 2021). Par ailleurs, en comparaison aux centres de soins communautaires dans les pays anglo-saxons ou nord-européens, la France afficherait un retard conséquent en matière de structuration de l'offre de premier recours à l'attention des publics vulnérables (Archimbaud, 2013 - Poucineau et al., 2021).

Toutefois, la lutte contre les ISS de la part des ARS ne se limite pas aux PRAPS. Elle se traduit plus globalement dans l'ensemble des politiques de prévention et d'organisation des soins à travers le principe de l'universalisme proportionné (Guichard, Dupéré, 2017). Cela peut notamment se concrétiser par l'implantation ciblée de **maisons de santé pluriprofessionnelles** (MSP) dans certains territoires, une articulation avec les **ateliers santé ville** (ASV) intervenant dans les quartiers prioritaires, le déploiement de **contrats locaux de santé** (CLS) avec les collectivités, ainsi que des liens avec d'autres politiques publiques permettant par exemple d'agir sur une diversité d'inégalités sociales et territoriales de santé associées à l'environnement (ex. qualité de l'air, de l'eau et des sols, prévention des maladies vectorielles, précarité énergétique), l'aménagement du territoire et les transports, l'éducation (ex. médecine scolaire) (Coruble et al., 2014).

Il peut également s'agir de cibler **certains publics** tels que les jeunes adultes en difficulté adoptant des conduites à risque et méconnaissant leurs droits (visites médicales, prévention des addictions) et ainsi d'impliquer les acteurs de la prévention en première ligne dans les milieux concernés, tels que la **médecine scolaire**, la **médecine du travail**, la **PMI** dont l'affaiblissement a toutefois été souligné ces dernières années (sous-financement, surcharge, désorganisation des services, isolement des professionnels, moindre investissement en prévention) (Archimbaud, 2013 – Peyron et al., 2019).

En particulier, en 2019, dans son rapport de mission intitulé « Pour sauver la PMI, agissons, maintenant ! », la députée Michèle Peyron a fait le constat « d'une crise majeure de la PMI » (Peyron et al., 2019, p. 86). Comme le note l'auteure, il s'agit pourtant d'un domaine d'intervention « à la croisée du sanitaire et du social, dont les missions sont définies par le Code de la santé Publique (CSP), qui mobilise au sein des départements des effectifs pluridisciplinaires (médecins, infirmières puéricultrices, sages-femmes, psychologues...) à hauteur de 10 000 Équivalent Temps Plein (ETP) [et dont] la plus-value réside dans une triple accessibilité géographique (plus de 5 000

points de consultation), financière (gratuité) et administrative (absence de formalités, accueil inconditionnel, capacité à "aller vers" à travers les visites à domicile) » (Peyron et al., 2019, p. 5).

Suite à la présentation de la stratégie gouvernementale de prévention et de protection de l'enfance la même année, la plateforme « Assurer l'avenir de la PMI » réunissant divers acteurs du secteur a salué la reprise d'un certain nombre de **préconisations** du rapport Peyron (généralisation de l'entretien prénatal précoce et du bilan de santé en école maternelle à 4 ans, doublement des visites pré et post-natales, développement des consultations infantiles de la naissance à l'âge de 6 ans, généralisation d'un bilan de santé d'entrée pour les enfants accueillis à l'Aide sociale à l'enfance (ASE), création de postes de psychologues et de psychomotriciens en PMI...) tout en regrettant leur faible degré de priorité, les financements limités qui y ont été associés et l'impasse sur d'autres préconisations portant notamment sur la démographie des professionnels de la PMI et leurs statuts (Plate-forme « Assurer l'avenir de la PMI », 2019).

▪ **Politique de lutte contre la pauvreté et politique de santé**

Suite à cet exposé succinct des dispositifs de santé visant plus particulièrement les publics vulnérables, il faut pointer en quoi ceux-ci rejoignent – ou non – les mesures relatives à la santé annoncées dans les récentes **politiques de lutte contre la pauvreté**. À cet égard, sur le fond, il se dégage plutôt un constat **d'appui sur les politiques et mesures de santé** existant par ailleurs ainsi qu'une **forme de continuité** entre les mesures de santé du précédent Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et la SNPLP.

En effet, le **plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013** annonçait un « changement d'approche » en matière lutte contre les ISS par des mesures visant l'ensemble de la population plutôt que les seuls précaires. Pour cela, il renvoyait à « l'ensemble des politiques de santé et d'organisation des soins » (Gouvernement, 2013, p. 7). Il annonçait des priorités en matière de santé mentale, de traitement des addictions, d'accès aux soins des personnes en situation de handicap et les gens du voyage. Étaient également annoncés un « **plan de santé enfant/adolescent/jeunesse** » 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 autres mesures de santé spécifiquement annoncées portaient sur **l'accès aux soins** dans l'objectif de lever les freins financiers (hausse des plafonds de la CMU-C et de l'ACS, révision des paniers de soins couverts en matière optique et auditive, limitation des dépassements d'honoraires) et d'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 de MSP, renforcement de « l'aller vers »). Par ailleurs, d'autres mesures visaient à agir sur les déterminants sociaux sans que cela ne soit présenté comme tel. Certaines actions rejoignaient plus particulièrement le champ de la santé publique, par exemple lorsqu'il était question de prévenir

les ruptures professionnelles des personnes handicapées ou ayant des problèmes de santé ou de favoriser l'accès pour tous les jeunes à la restauration scolaire.

Sur la méthode, notons par ailleurs que le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013 misait sur une « nouvelle **approche partenariale de proximité** pour l'accès aux soins des personnes en situation de pauvreté ou de précarité » avec pour objectif de « fédérer, de décloisonner et rendre lisible l'ensemble des dispositifs existants » (Gouvernement, 2013, p. 41). Cette animation territoriale devait prendre appui sur le PRAPS et sur d'éventuelles dynamiques partenariales établies dans les territoires à partir des ASV, CLS ou Conseils locaux en santé mentale (CLSM).

La mission évaluation de la 2^{ème} année du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013 menée par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a mis l'accent sur les bénéfices (en partie différés) des relèvements de plafonds d'accès à la CMU-C et à l'ACS mais, constatant la forte persistance du non-recours, a insisté sur la nécessité de simplifier les procédures et de prévoir un « accès automatique à la CMU-C ou à l'ACS pour les personnes percevant les minima sociaux » (Chérèque et al., 2015, p. 4). La mission a également recommandé de travailler, en lien avec la Stratégie nationale de santé (SNS) et les missions des PASS, sur la santé mentale et la précarité ainsi que sur la prévention de l'obésité chez les jeunes.

Par la suite, d'autres organisations ont recommandé d'aller plus loin, par exemple en fusionnant certaines prestations (AME, CMU-C, ACS), en rendant automatique l'attribution de certains droits, en augmentant le remboursement de certains soins (dentaires, santé sexuelle), en renforçant les dispositifs d'accès aux soins pour les plus démunis (ex. adaptation aux publics migrants, interprétariat professionnel, développement des LHSS, LAM et ACT, démarches d'« aller vers ») et en développant la prévention et les dépistages (Académie nationale de médecine, 2017 - Médecins du Monde, 2017).

Les mesures de santé annoncées dans la **SNPLP** en 2018 s'inscrivent dans une forme de continuité de ce plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et de ces recommandations.

- **La SNPLP : un levier pour une approche globale et intersectorielle des inégalités sociales de santé ?**

Les sections précédentes ont mis en évidence : (1) les décalages entre divers concepts et leurs conséquences en termes d'action publique (déterminants sociaux de la santé et pauvreté invitant à agir davantage sur les conditions de vie des individus pour prévenir et réduire les inégalités sociales de santé) ; (2) une approche française plutôt centrée historiquement sur l'accès aux soins des publics les plus vulnérables que sur la prévention et la promotion de la santé à travers une action sur les conditions de vie ; (3) une tendance, dans les dernières politiques de lutte contre la

pauvreté, à capitaliser sur les dispositifs des politiques sanitaires existantes, tout en affichant l'intention de renforcer le caractère intersectoriel et coordonné des politiques publiques. Ces constats soulèvent divers questionnements.

Tout d'abord, la question du **lien entre action sociale et action sanitaire** se pose à **l'échelle des pratiques professionnelles**. En effet, les pathologies, souvent multiples, sont associées (comme causes ou conséquences) à une diversité de problèmes sociaux (souffrance psychosociale, problèmes familiaux, logement insalubre, insécurité alimentaire, etc.). Par conséquent, la prise en charge médicale et dans l'urgence ne suffit pas : il convient de faire travailler professionnels de santé, travailleurs sociaux et secteur associatif en partenariat sur le long terme afin d'agir sur les conditions de vie (Geeraert, Rivollier, 2014). Si les logiques de parcours de soins coordonnées progressent, les cloisonnements entre professionnels des champs social et sanitaire demeurent, les premiers étant démunis face aux problèmes médicaux des usagers (ex. addictions, santé mentale) et les seconds ayant conscience des causes sociales attachées à ces problèmes mais ne disposant pas des leviers pour les traiter. Face à ce constat, les acteurs de terrain font parfois référence à « un système éclaté, illisible et finalement peu compréhensible » (Archimbaud, 2013, p. 59) ainsi qu'aux besoins de formation en la matière (Académie nationale de médecine, 2017).

Par ailleurs, le lien entre action sociale et sanitaire peut se poser à **l'échelle des dispositifs**. Dans la perspective d'une approche concertée qui mettrait davantage l'accent sur la promotion de la santé qu'elle n'a pu le faire par le passé, la mobilisation de dispositifs qui ont la capacité d'aller au-delà du champ socio-sanitaire afin d'agir sur les environnements de vie des individus dans ses différentes dimensions (bâti, économique, socioculturel ou politique) et donc dans une perspective « écologique » reste un défi (Richard et al., 2011). L'efficacité des **approches locales intersectorielles** pour réduire le gradient social de santé a été démontrée à l'échelle internationale, dans la mesure où elle facilite l'action sur un ensemble de déterminants sociaux (ex. services de santé et sociaux, emploi, éducation, immigration, transport, développement économique, loisirs et sports, logement, environnement, justice, etc.) et prend en compte les besoins spécifiques des territoires (Lang, Ulrich, 2017). En France, le caractère préventif et promoteur de santé des **dispositifs socio-médicaux existants** (ex. PMI, santé au travail, santé scolaire, MSP) et la mobilisation accrue de divers **dispositifs d'animation territoriale en santé** (ex. ASV, CLS, CLSM) sont donc régulièrement questionnés. Cela interroge la gouvernance propre à ces dispositifs, *de facto* élargie aux services de l'État, aux collectivités (régions, départements, intercommunalités, communes) et partenaires locaux, les moyens qui leur sont alloués, ainsi que le risque d'inégalités entre les territoires en raison du volontarisme et de leur capacité à les animer (Coruble et al., 2014 - Fabrique Territoire Santé, 2018 - Hudebine et al., 2021).

Sur le plan stratégique, les conditions d'une **gouvernance intersectorielle** pour lutter contre la pauvreté et les ISS à l'interface des secteurs social et sanitaire méritent également d'être explorées. Si le précédent Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale entendait pour cela miser sur le PRAPS, la SNPLP apparaissait initialement plus évasive, avant que

la mesure 27 du Ségur de la Santé ouvre la voie à une nouvelle gouvernance. Il s'agit d'une question centrale, tant un déficit de coordination a été souligné ces dernières années. Cela pose la question du « travail de décloisonnement pour la mise en commun d'outils et de diagnostics et le pilotage d'actions intersectorielles et interministérielles » en la matière et d'un éventuel « [...] manque de coordination entre les services déconcentrés des différents ministères concernés [...] et entre les secteurs sanitaire, social et médicosocial » (Lang, Ulrich, 2017, p.286). Plusieurs études et rapports ont souligné une « gouvernance territoriale fragile » pour lutter contre les ISS, malgré les leviers dont disposaient les ARS (PRS et ses différents programmes et schémas, commissions de coordination des politiques publiques [CCPP], CLS) (Archimbaud, 2013, p. 10). Les liens entre professionnels et institutions sont également affectés par les (dé)cloisonnements occasionnés par les réformes successives : création des ARS en 2009 et bascule des pôles sociaux des ex-Directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) et Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) dans les Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), sous l'autorité du préfet de région ; fusion des DRJSCS et des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) en 2021 pour créer les Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS). La complexité du travail intersectoriel, les priorités plurielles et un déficit de moyens pourraient également générer des phénomènes de « décrochage » entre l'émission d'orientations ministérielles et leur déclinaison concrète au niveau local (Lang, Ulrich, 2017).

Ces constats avaient déjà suscité des **préconisations concrètes**. Dans un rapport dédié à la précarité, la pauvreté et la santé, l'Académie nationale de médecine (2017, p. 18) avait proposé « la création d'une mission interministérielle de lutte contre l'exclusion en santé » pour pallier les déficits de coordination nationale, régionale et locale dans un champ où gravitent de nombreux acteurs publics et associatifs. De son côté, Médecins du Monde (2017, p. 11) a plaidé pour une « approche globale incluant le logement, la santé, l'insertion par le travail, politiquement portée ». En 2019, le rapport Peyron incluait parmi ses recommandations « la création d'un fonds national PMI délégué aux Agences régionales de Santé permettant aux ARS de développer une contractualisation financière avec les départements sur des objectifs de santé publique » (Peyron et al., 2019, p. 8).

La SNPLP s'inscrit dans une **logique d'action interministérielle**. En effet, le document de référence de la SNPLP (DIPLP, 2018a, p. 112) souligne l'intérêt de combiner la SNPLP avec d'autres plans et politiques sectorielles tels que la Stratégie nationale de santé (2017-2022). On relève plus spécifiquement parmi les mesures-clés de la SNPLP (dans le cadre de son engagement n° 4 notamment) :

- Ce qui relève de l'**accès aux droits et prestations de santé**, 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 ;

- Ce qui relève du **renforcement des dispositifs d'accès aux soins** : la création de centres et maisons de santé dans les territoires prioritaires, le renforcement de l'accompagnement social (LAM, LHSS, ACT). Leur ciblage territorial témoigne de la convergence de la SNPLP avec la politique de la ville, elle-même investie - ou à l'interface - de divers dispositifs territoriaux de santé (ex. ASV, CLS).

Par ailleurs, une partie des mesures incluses dans la SNPLP visent de façon implicite **d'autres déterminants sociaux de la santé**. Ces mesures portent par exemple sur le développement global de l'enfant et son suivi (ex. accompagnement adapté pour les femmes et les nourrissons les plus vulnérables, prévention en milieu scolaire), la parentalité (ex. espaces de rencontres parents / enfants pour familles en difficulté), la lutte contre l'illettrisme (ex. dispositifs spécifiques de soutien à l'apprentissage de la lecture et de l'écriture), l'alimentation (ex. petits déjeuners à l'école en Réseau d'éducation prioritaire (REP) et REP +, cantines scolaires à 1€ dans les petites communes) (DIPLP, 2018a).

L'intrication des problématiques sociales et de santé appelle à une **action conjointe et concertée** entre les politiques sociales et les politiques de santé. La SNPLP et son cortège de mesures rejoint à plusieurs égards des dispositifs existants dans le champ de la santé, posant de fait, la question d'éventuelles synergies, complémentarités, redondances, enjeux de coordination. Le Ségur de la Santé dont les conclusions ont été présentées en juillet 2020 introduit plus récemment une strate supplémentaire dans le paysage.

L'élaboration de la SNPLP s'est appuyée sur **6 groupes de travail (GT) nationaux** : le groupe n° 3 a permis d'aborder des enjeux tels que l'accès de tous à une alimentation saine et durable et à la santé (DIPLP, 2018b). À l'échelle régionale, **15 groupes de travail thématiques** ont été mis en place dans chaque région sous l'égide du Commissaire à la lutte contre la pauvreté (CLP), afin de réunir divers partenaires (services de l'État, collectivités, organismes de protection sociale et de l'emploi, associations, entreprises, personnes concernées) et d'établir des feuilles de route régionales. Parmi ces derniers, l'un d'eux, le GT 6, a permis d'aborder les questions de santé. Suite au Ségur de la santé et à sa mesure 27, une instruction parue début 2021² devait conduire à la mise en place d'une **gouvernance stratégique de réduction des inégalités de santé** à l'échelle régionale par les ARS et en associant notamment le CLP.

Au regard de ces constats, il s'agit dans ce rapport de mettre en lumière les relations existantes (concertations, synergies stratégiques, mutualisation et renforcement des ressources, obstacles rencontrés, innovations permises) entre d'une part, la gouvernance et la mise en œuvre locale de la SNPLP et d'autre part, celles relevant des principaux dispositifs territoriaux de santé, en particulier ceux qui sont dirigés vers les personnes en situation de précarité ou de pauvreté (p.ex. PRAPS, ASV, PASS, PTSM). Dans la mesure où la SNPLP entendait également s'appuyer sur un

² 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.

« choc de participation pour construire des solutions avec les personnes concernées » (DIPLP, 2018a, p. 39), il apparaît également important d'explorer dans quelle mesure les outils mobilisés dans la mise en œuvre de la Stratégie (processus de consultation, GT, etc.) rejoignent ceux des dispositifs d'animation territoriale en santé ou plus largement de la démocratie en santé.

Pour répondre à ces questions, nous nous sommes appuyés sur une **revue de la littérature** ciblée ainsi que sur des **entretiens semi-directifs** auprès d'acteurs concernés.

La **revue de la littérature** comporte 3 types de documents issus : de la documentation associée à la Stratégie (sélection de documents de références, instructions ministérielles, rapports d'évaluation) ; de la littérature grise sur l'accès aux soins des plus démunis et les ISS (ex. politiques de santé, rapports d'expertises collectives), connue ou repérée sur Internet ou par l'intermédiaire de personnes enquêtées ; de la littérature scientifique récente sur l'accès aux soins et services de santé des plus démunis identifiée à l'aide de mots-clés sur la base de données Cairn.info, avec une attention particulière pour les travaux de synthèse.

La **campagne d'entretiens** visait la rencontre d'une trentaine d'acteurs, aux niveaux national et territorial, représentant une diversité d'institutions (cf. tableau ci-dessous).

La constitution du panel de répondants s'est appuyée sur plusieurs sources : les CLP correspondant aux 6 régions particulièrement investiguées dans le cadre de ce projet, lesquels ont parfois recommandé de contacter des acteurs du champ de la santé ; les entretiens réalisés par l'équipe dans le cadre principal de la recherche (au niveau national et territorial), lesquels ont parfois permis, spontanément ou sur demande, d'identifier des acteurs de santé particulièrement concernés par la SNPLP ; le réseau de l'équipe de recherche, qui a facilité le repérage des quelques acteurs potentiellement interpellés par la gouvernance de la SNPLP.

Au final, **22 entretiens** ont été réalisés auprès de **34 acteurs** répartis comme suit :

Niveau	Type d'acteurs	Acteurs à rencontrer (projet initial)	Acteurs rencontrés
National	Ministères, têtes de réseaux associatifs, instituts...	5	14
Territorial	ARS, organismes de protection sociale, collectivités (PMI), associations...	25	20

Le panel des acteurs rencontrés en entretien dans le cadre de l'approfondissement thématique
(Équipe ARENES - TMAP, 2021)

Un **guide d'entretien** générique a été développé au regard de la diversité de profils rencontrés et de leur degré variable de connaissance et d'implication dans la SNPLP. Inspiré à la fois du volet

général de la recherche et des spécificités de ce volet thématique, il visait à documenter : (a) la perception de la SNPLP au plan national, sa conception, son déploiement, son lien avec les politiques de santé, l'éventuelle implication du répondant ou de l'institution qu'il représente dans son élaboration et sa mise en œuvre ; (b) la perception de la déclinaison de la SNPLP dans le territoire, plus particulièrement sa gouvernance et sa mise en œuvre en matière d'accès aux droits et à l'assurance santé des publics précaires, d'offre de soins et médico-sociale et de prévention et de promotion de la santé ; (c) l'éventuelle implication du répondant et sa perception de divers instruments de gouvernance de la SNPLP (CLP, contractualisation, GT, AAP) et de leurs liens avec ceux associés à la gouvernance de dispositifs territoriaux de santé existants ; (d) la perception d'un éventuel effet liant / synergique entre les acteurs interpellés par la SNPLP (collectivités, services déconcentrés, acteurs associatifs, etc.), plus particulièrement en ce qui concerne les acteurs de la santé et du soin, la perception des liens entre les démarches de participation (gouvernance partagée) des parties prenantes / du public associées à la SNPLP et celles relevant de la démocratie en santé.

Sur la base de ce guide d'entretien, le canevas d'analyse thématique a évolué durant la conduite de l'enquête en tenant compte du matériel collecté et des réflexions de l'équipe de recherche. Les éléments issus des entretiens réalisés dans le volet général de l'étude pouvant apporter un éclairage utile à cet approfondissement ont également été repérés et pris en compte.

Les chapitres qui suivent présentent les résultats de ce travail, abordant respectivement : les facteurs politiques, institutionnels et organisationnels ayant influencé le degré, la nature et les formes d'intégration des questions de santé à la SNPLP, aux niveaux national et territorial lors de la période d'élaboration et de lancement de la SNPLP (chapitre 2) ; la territorialisation de la SNPLP en matière de santé incluant le fonctionnement des GT régionaux « santé », les dynamiques entourant les AAP, la place de la santé dans la contractualisation État-Département ainsi que le rôle des CLP (chapitre 3) ; la place de la santé dans la SNPLP dans le contexte de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 et du Ségur de la Santé (chapitre 4).

II - L'intégration des questions de santé dans l'élaboration de la SNPLP

Ce deuxième chapitre explore le processus d'élaboration de la SNPLP afin de mettre en lumière la place qu'ont pu y occuper les questions de santé. En premier lieu, l'enquête indique que les cloisonnements institutionnels et professionnels entre les champs de la santé et de l'action sociale peuvent alimenter une lecture disjointe des problématiques de pauvreté et de santé et avoir partiellement contribué au développement en parallèle de la SNPLP et des politiques de santé. Plus précisément, nous ferons un focus sur la place limitée accordée aux questions de santé durant l'élaboration de la SNPLP, mais également sur la réception mitigée de cette dernière par les acteurs territoriaux de santé, les mesures annoncées les concernant n'étant pas perçues comme particulièrement abondantes, nouvelles et pilotées localement.

▪ **Pauvreté et inégalités sociales de santé : cloisonnements institutionnels et professionnels**

Les notions de pauvreté, précarité et inégalités sociales de santé se recoupent mais ne se superposent pas. De surcroît, la sémantique et les logiques propres aux acteurs de santé ne sont pas toujours comprises ou partagées.

« Si du côté des professionnels de santé publique on va parler de déterminants sociaux de la santé, je ne pense pas que ce vocabulaire [...] soit parfaitement compris. En tous cas il y a des éléments de vocabulaire conceptuel, sémantique qui, à mon avis, empêchent un certain nombre de rapprochements et une vision un peu globale de la santé, avec peut-être une réticence aussi, en dehors de la santé, sur le fait de résister à un tout sanitaire » (chercheur).

Ainsi, la lutte contre les inégalités sociales de santé relèverait plutôt du **champ de la santé** tandis que la lutte contre la pauvreté relèverait du **champ de l'action sociale**. Cela se traduit par exemple dans l'existence de structures d'expertise distinctes (ex. Haut conseil de la santé publique [HCSP] versus Haut Conseil du travail social [HCTS]), des administrations spécifiques (ex. Direction générale de la santé [DGS], Direction générale de l'offre de soins [DGOS] versus Direction générale de la cohésion sociale [DGCS]), la coexistence de politiques publiques sectorielles (SNS versus SNPLP) et par conséquent une planification stratégique, une gouvernance, des ressources, des réseaux et des logiques d'acteurs qui possèdent une existence propre, bien qu'ils puissent être amenés à se recouper ou se rejoindre, ou fonctionner en autonomie. Pour certains, cela nuirait à la lisibilité, à la cohérence et au pilotage des politiques de lutte contre l'exclusion et les ISS.

« Je trouve que c'est extrêmement difficile de s'y retrouver dans les annonces, les plans, les mesures (parfois annoncées dans plusieurs plans), d'autant que c'est très cloisonné entre la pauvreté, le Ségur de la Santé, les lois de finance... On ne sait pas ce qui est vraiment nouveau et ce qui est construit collectivement ou pas » (association)

« Dans notre système français les collectivités jouent un rôle majeur dans la lutte contre la pauvreté. Certes, le sujet social du côté de l'État sous l'autorité du préfet est moins porté, donc le Commissaire porte cela et c'est très bien, mais c'est quand même dans une organisation

administrative qui reste hyper complexe et techno, ce à quoi s'ajoute les contractualisations avec les CD sur divers sujets » (État local).

« Il n'y a pas de véritable approche globale et de priorisation sur les ISS, il n'y a pas de véritable politique de santé publique. [...] Comme l'a montré la crise, il y a un cloisonnement des sujets, lutte contre l'exclusion et santé, des cloisonnements administratifs qui nuisent au pilotage et à la mise en œuvre de mesures » (association)

« Il est difficile de comprendre comment fonctionne l'ARS de l'intérieur et qui fait quoi : c'est un cauchemar entre le niveau régional et départemental de l'ARS, la Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) maintenant en plus avec la fusion avec l'emploi et derrière les politiques transversales de lutte contre la pauvreté ou de logement-précarité, ça reste très complexe quoi ! » (association).

Dès lors, certains acteurs des **institutions de santé** rencontrés n'avaient **pas eu d'occasion d'être informés de l'existence de la SNPLP**, a fortiori d'être **associés à des travaux de la SNPLP**. Ils conviennent pourtant de la convergence des questions de pauvreté et de santé dans le déploiement des politiques publiques, comme l'illustre, selon eux, la place de la lutte contre les ISS dans leurs politiques de santé.

« De là où je suis, j'ai une perception très lointaine de l'interaction que peuvent avoir la construction de nos politiques avec la SNPLP, de façon explicite. Par contre en termes de préoccupations, d'esprit, c'est clair que la problématique des ISS et de la précarité – qui n'est pas que celle de la pauvreté et de la précarité –, ce sont des dimensions structurantes dans les politiques de santé menées aux niveaux national et régional depuis plus de 15 ans. La SNS de 2017 et la précédente de 2013 qui l'a précédé (sans être inscrite dans les textes) traversent des préoccupations qui s'expriment plus en termes d'ISS mais qui font écho aux difficultés rencontrées par les personnes en situation de pauvreté, comme celle de l'accès aux soins, des problèmes de logement (ex. habitat insalubre) ou de l'action envers les personnes les plus précaires. On a le même mouvement dans les PRS, construits en résonance avec la SNS » (État central).

Pour d'autres acteurs, notamment **territoriaux et / ou associatifs**, le **lien** entre lutte contre la pauvreté et accès à la santé est une réalité dès lors qu'il s'agit d'accueillir ou d'accompagner des usagers. Selon eux, les cas des PASS ou des ACT illustrent l'interface concrète et nécessaire entre professionnels de santé, du social ou du logement dans un même dispositif.

« Sur l'accès aux soins, à chaque fois qu'on fait des plaidoyers y compris dans le cadre de la SNPLP, on a une vision de la lutte contre la pauvreté qui est multiple, selon laquelle la pauvreté passe par une lutte contre tous les freins qui peuvent exister : ce n'est pas qu'une question monétaire, c'est aussi une question d'accès aux soins, au logement, à tous les éléments pouvant créer de la précarité » (association).

« "Un chez soi d'abord" est transversal en termes de gouvernance et de financements. Le public accueilli se trouve entre grande exclusion et grande pauvreté et n'arrive pas à intégrer les structures classiques (115, Service intégré de l'accueil et de l'orientation [SIAO], hébergement d'urgence). En raison de leurs problèmes de santé, ces personnes relèvent du domaine sanitaire (psychiatrique), sans toujours être prises en charge car le secteur hospitalier est relié à une

domiciliation : ces publics constituent des victimes du cloisonnement social-sanitaire car leur situation globale n'est pas prise en compte. Pour répondre à leurs problèmes, il convient de se constituer en groupement de coopération social et médico-social (GCSMS), ce qui est déjà une innovation en soi car les territoires sont organisés en filières associatives répondant à des champs particuliers, parfois en compétition / concurrence pour des marchés. Les équipes de ce dispositif sont constituées de toute une palette de métiers [...]: cette manière nouvelle de penser et de travailler permet d'avoir des compétences pluridisciplinaires et non plus en silos, mais décroisées et existent peu jusqu' alors » (association).

Dans les faits, le développement de ces liens intersectoriels se heurterait à des barrières diverses tel qu'un défaut de **mandat** pour intervenir sur certaines problématiques (ex. des ARS pour agir sur tous les DSS, des Départements pour agir sur la santé), des enjeux de **priorisation** (ex. travail sur la grande pauvreté plutôt que sur le gradient social), un manque de **ressources** (personnel, temps) ou un déficit de **culture professionnelle** commune.

« On a eu un débat. Les infirmières, comme les travailleurs sociaux au CD ont des métiers polyvalents faisant que les allocataires du RSA et leurs soucis de santé ne sont pas leur priorité, alors que c'est devenu l'un des premiers freins [à la réinsertion]. Donc à un moment donné il y a un décalage entre l'accompagnement et la situation même des personnes » (Département).

« Nos leviers d'intervention à l'ARS, ce n'est que 20 % des déterminants de santé. L'idée est donc de voir comment travailler en interdisciplinarité pour développer une approche globale de la santé. On n'a pas réussi à transformer cela dans nos démarches. Et quand on voit les pilotes de projet qui ont relativement bien réussi, ce sont les profils assurance maladie, CAF... qui avaient vraiment du temps dédié pour le faire [...]. Cette culture [interdisciplinaire] commence à réapparaître, y compris au niveau national, comme le montre la contractualisation sur la protection de l'enfance » (État local).

« Nous avons la volonté de développer une approche axée sur la pauvreté et les ISS plutôt que sur l'exclusion. [...] Le PRAPS est formel, réglementaire, il y a des mesures, des dispositifs calés et on entre par-là [sur la grande précarité]. Sur les ISS, c'est plus diffus, moins évident, moins structuré. La culture relative aux ISS est difficile à faire partager » (État local).

Plus concrètement, des **obstacles** techniques (système d'information non partagé) ou éthiques (respect de la confidentialité) peuvent également se présenter. Les usagers ou ceux qui travaillent à leur contact témoignent de la **complexité** des situations et démarches pour naviguer entre différents opérateurs et prestataires des champs sanitaire et social, ce qui justifie un accompagnement global et adapté dans leur parcours.

« On identifie les limites des commissions des SIAO : un parcours d'hébergement-logement pourra être proposé à la personne mais sans tenir compte de sa situation sanitaire propre globale. Ces éléments liés au secret médical créent des frictions entre acteurs du social et du sanitaire » (association).

▪ SNPLP et politiques de santé : développements en parallèle et portages distincts

Au-delà de ces éléments sémantiques, techniques et institutionnels contribuant à expliquer les difficultés et succès d'intégration des politiques et dispositifs de santé à ceux de la lutte contre la pauvreté (et vice versa), la période de conception et d'élaboration de la SNPLP s'est déroulée dans un contexte politique spécifique.

Les développements concomitants et les **portages politiques et institutionnels distincts** des politiques de santé et de la SNPLP sont à l'origine de leur faible degré d'intégration au niveau national. En effet, le haut degré de priorité et d'urgence des politiques de santé, et particulièrement de soins, abordant d'ores et déjà les questions d'inégalités de santé aurait rendu, d'une certaine façon, l'articulation de ces politiques avec la SNPLP subsidiaire. Ce clivage serait « incarné » dans le portage fort des politiques de santé par la Ministre, tandis que la SNPLP était plutôt suivie par sa Secrétaire d'État, nommée par la suite.

« Il y a eu beaucoup de choses lancées en même temps, c'était le début du quinquennat, beaucoup d'annonces, la SNS, ma Santé 2022. En parallèle la SNPLP n'était que sur les enfants et les jeunes. [...]. On avait aussi à l'époque une Ministre de la Santé très axée santé, sanitaire, avec des plans d'urgence pour l'hôpital qui se sont succédés avant même la crise, c'était la priorité. [...]. On l'a rarement vu sur les questions de lutte contre l'exclusion et ensuite il y a eu la nomination de la secrétaire d'État [...] à qui on avait l'impression que la Ministre déléguait toute la question de la lutte contre la pauvreté, en gardant la santé. Donc le cloisonnement était assez frappant et assez incarné dans cette gestion de la SNPLP » (association).

« La SNPLP, c'était 2017, en plein dans l'élaboration de la SNS et les PRS. [...]. Dans les PRS1, avant même la SNPLP, il y avait cette dimension lutte contre les ISS, notamment à travers le PRAPS mais plus généralement dans la façon dont les objectifs à atteindre sont formulés. Le projet qu'on se donne dans les PRS c'est aussi de faire en sorte que pour tous les échelons des catégories sociales de la population, et en particulier les plus exclues, on puisse donner accès à une palette d'actions de prévention et d'accès aux soins qui sont les plus adaptées possibles. Mais je ne pourrai pas vous dire précisément en quoi la SNPLP a pu influencer plus spécifiquement telle ou telle de ces actions. [...] La SNPLP est un des éléments qui a dû sans doute être pris en compte à un moment donné mais ça n'a pas été une ligne structurante des travaux » (État central).

Dans le même sens, les principaux **organismes d'expertise en santé publique** ne semblent pas avoir été sollicités ou invités à travailler sur la conception et l'élaboration de la SNPLP.

À notre connaissance, par exemple, Santé Publique France ou le HCSP n'ont pas participé aux travaux d'élaboration de la SNPLP. Le rapport de propositions du GT national n° 3 abordant les questions d'accès à la santé dans le cadre de la SNPLP corrobore ce constat, bien que l'on relève l'audition de représentants de la DGS (DIPLP, 2018b).

Initialement la **DIPLP** n'a pas été un interlocuteur spécifique pour le secteur associatif dans l'intégration des questions de santé à l'agenda de la SNPLP. Le poids politique de la Délégation pour mobiliser des acteurs d'autres secteurs a également été questionné. Par la suite, le

changement de délégué interministériel à la lutte contre la pauvreté aurait amené une personnalité plus ouverte aux questions de santé.

« La DIPLP n'a pas été un interlocuteur privilégié. Ça s'est fait de façon très, très occasionnelle sur certains territoires, pas de manière régulière. Peut-être à tort. On a suivi d'autres sujets comme le RUA [...] mais pas la dimension santé. Les interlocuteurs privilégiés, pour nos publics, sont le ministère de la Santé et la DGS. Il y a aussi la DGCS. [...] Le saucissonnage administratif des populations, leur situation de pauvreté et le lien étroit avec les déterminants sociaux de santé font que nous avons, d'office, plusieurs interlocuteurs. Cela complexifie le travail des associations intermédiaires comme la nôtre » (association).

▪ Une place limitée accordée aux questions de santé durant l'élaboration de la SNPLP

La santé figurait bien parmi les sujets abordés par les GT nationaux ayant participé à l'élaboration de la SNPLP. Le rapport du groupe n° 3 (mars 2018) portant sur l'accompagnement global et les leviers de prévention inclut une série de propositions sur l'accès de tous à la santé. Ces propositions portent notamment sur une meilleure coordination des acteurs de la **santé scolaire** pour favoriser un suivi des jeunes et le dépistage de troubles dès le plus jeune âge ; l'accès à la prévention en **santé bucco-dentaire** des jeunes ; le renforcement de l'**accès aux droits** pour les personnes précaires, via une réforme structurante de la CMU et de l'ACS (DIPLP, 2018b). Ces dernières rejoignent à certains égards, les mesures finalement incluses dans la SNPLP, notamment concernant l'accès aux droits (DIPLP, 2018a), dont nous avons déjà souligné l'étendue limitée en regard des nombreux DSS d'intérêt potentiel.

Avant même la SNPLP, les questions d'**accès aux droits et aux soins** figuraient dans le débat politique. Par exemple, dès la campagne présidentielle, Emmanuel Macron s'était positionné en faveur du « reste à charge zéro » sur l'optique, les prothèses dentaires et auditives (Godeluck, 2017).

« Durant la campagne et au début de son mandat, Emmanuel Macron n'annonce rien de très nouveau sur les allocations [...] mais des engagements en matière de santé qui se retrouveront dans la SNPLP : la création de la Complémentaire Santé Solidaire et la fin de l'ACS, c'est une vraie réforme contre le non-recours : l'ASC on avait quand même entre 2/3 et 50 % de non-recours » (État central).

Néanmoins, dans le contexte de l'élaboration de la SNPLP, la santé n'est pas toujours identifiée comme un thème-clé. Les **administrations de santé** semblent avoir été **peu associées** au processus de consultation et les mesures de santé de la SNPLP auraient été reprises de **propositions préexistantes**.

« À ma connaissance nos services n'ont pas été associés à l'élaboration de la SNPLP. J'ai l'impression qu'au niveau du Ministère c'est plus la DGCS qui est très impliquée sur les questions de pauvreté » (État central).

« Nous avons été peu impliqués. Le milieu associatif demandait d'inclure les parents si l'objectif était de lutter contre la pauvreté des enfants. J'ai participé à un ou deux GT » (État central).

« La santé faisait partie de la SNPLP, mais peut-être de façon mineure par rapport à d'autres sujets [...]. Les mesures "santé" (engagement 4) sont des valorisations de mesures qui étaient déjà réfléchies par les directions d'administration centrale : la Direction de la Sécurité sociale (DSS) pour le 100 % santé et la CSS, et la DGOS pour le développement de centres et maisons de santé dans les Quartiers prioritaires de la politique de la Ville (QPV), en lien avec les acteurs de la Politique de la Ville (PV), notamment l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) » (État central).

Par ailleurs, divers acteurs associatifs se sont étonnés de la **faible place des questions de santé** à l'agenda, ce qu'ils tenteront de corriger, notamment dans le cadre des GT nationaux, en proposant d'élargir les questions de santé des jeunes aux familles.

« On attendait beaucoup des groupes sur l'accompagnement renforcé dans la lutte contre l'exclusion et sur l'accès aux droits et aux services et la lutte contre le non-recours. On espérait que la santé serait abordée. [...] Donc on a eu à cœur [...] de remettre au goût du jour l'accès aux soins. [...] Au moment de l'annonce de la SNPLP, on a redit qu'on était déçus parce qu'on considérait que la santé était majoritairement oubliée de cette Stratégie pauvreté » (association).

« Au tout début, on ne faisait pas partie du panel d'acteurs concernés par la SNPLP. Ça nous a un peu étonnés compte tenu de notre public. Ce sont [d'autres associations] qui nous ont prévenus de cette initiative et nous ont dit que ce serait intéressant que l'on participe [...]. On a accepté et été présents à la 1^{ère} réunion avec Édouard Philippe. À ce moment et même après, on a eu le sentiment que la dimension santé était une partie très, très congrue de la réflexion [...]. On a aussi été surpris, car ça excluait certaines populations, par l'action donnée sur l'enfance et la jeunesse alors que pour notre public, on ne peut pas isoler l'enfant de la famille si on veut que la santé se passe bien [...] Avec d'autres, [...] on a œuvré pour faire apparaître [la santé] de façon plus évidente, dans le GT national n° 3 » (association).

On note une forme de déception quant à la prise en compte insuffisante ou inadéquate des questions de santé dans la SNPLP à l'issue de la concertation nationale, par exemple dans le domaine des addictions, de l'hébergement, du vieillissement ou de la santé des personnes en situation irrégulière. **L'emphase mise sur les enfants et les jeunes** aurait toutefois permis de renforcer la prévention auprès de ce public.

« La santé concernait quelques actions de la SNPLP mais les choses étaient un peu déçues et pauvres sur la santé au démarrage. Par exemple, il n'y avait pas d'actions sur l'accès au logement et l'hébergement. La santé dans la SNPLP n'était pas un axe fort au départ » (État local).

« Il n'y a pas de dispositif adapté pour prendre en charge l'errance associée aux troubles psychologiques et aux problèmes d'addiction / toxicomanie. Un travail est à faire avec l'agence régionale de santé mais la prise en charge doit être améliorée » (Commissaire).

« Avoir mis l'enfant, élément central des quartiers du [département], au cœur de la SNPLP a permis de remobiliser l'État local sur ce sujet, de réenclencher des actions. Ils ont travaillé sur des PMI mobiles pour aller dans les hôtels, ont fait de la prévention spécialisée... » (État local).

▪ Une réception mitigée de la SNPLP par les acteurs de santé dans les territoires

Dans le prolongement des étapes précédentes, la présentation de la SNPLP aux acteurs territoriaux de santé a eu lieu dans un **contexte délicat** où les mesures les concernant n'étaient pas perçues comme particulièrement abondantes, nouvelles et pilotées localement.

« Du fait de la thématique, c'est important de pouvoir associer les ARS au niveau régional et local. Il y a deux problématiques : 1) certaines ARS ont participé aux GT, d'autres non, pas par désintérêt de la thématique mais parce qu'elles ont continué à travailler sur ces sujets de leur côté, donc on avait des difficultés de coordination ; 2) beaucoup de mesures étaient complètement pilotées au niveau national, donc que peut faire le niveau local ? » (État central).

De surcroît, dans plusieurs régions, les **institutions et opérateurs territoriaux de santé** ne se sont **pas sentis investis d'un rôle d'animation** ni même particulièrement interpellés par la SNPLP à l'occasion des conférences régionales ou de la constitution des GT. Ils auraient été associés à la SNPLP de façon plutôt limitée, avec la perception que la territorialisation de la Stratégie passait d'abord et surtout par les Départements.

« L'ARS est entrée dans la SNPLP par le GT 6 santé sans pour autant le piloter : on a demandé aux ARS de participer à la SNPLP mais pas plus que ça au début ! » (État local).

« Depuis une délégation territoriale d'ARS, j'ai vécu l'expérimentation de la SNPLP en département et préfecture en ayant le sentiment d'avoir été associé de façon limitée sur les questions de santé. Cette première expérimentation contractuelle m'était apparue assez lointaine, avec une contractualisation visant le Département et le sentiment que l'ARS avait été associée mais sans véritablement d'enjeu derrière. Il y avait des priorités, notamment sur l'enfance et la valorisation du travail social, l'insertion des jeunes et la question de la santé était toujours en arrière-plan mais pas véritablement associée » (ex-État local).

Dans le même sens, plusieurs acteurs ont regretté cette **mise à distance** et l'ont interprétée comme une méconnaissance ou une remise en question de leur mission et de leur travail. Cela a pu en amener certains à se repositionner pro-activement dans le jeu institutionnel par une participation active aux événements de la SNPLP.

« Les fonctionnaires devaient être présents mais pas dans l'animation. L'ARS par exemple ne devait pas animer le groupe santé » (État local).

« La Caisse primaire d'assurance maladie [CPAM] a été invitée à des séances d'information sur le lancement de la Stratégie, sans pour autant être dans l'animation de celle-ci car la santé était "un micro-sujet" [...]. Le Commissaire a pensé tardivement que l'assurance maladie était un acteur clé de la lutte contre la pauvreté, et ce, alors même que l'assurance maladie [...] possède

une orientation dans le domaine de la lutte contre la pauvreté depuis le milieu des années 1990
» (Organisme de protection sociale et d'emploi).

« À l'arrivée de la SNPLP, il y a eu un côté "tout ce qui a été fait a échoué, on va vous montrer comment faire" » (État local).

« J'ai participé avec de nombreuses personnes de l'ARS à cette réunion initiée avec le Commissaire. On y est allé par curiosité et pour s'enrichir de cette démarche. Et quand j'ai vu que l'on parlait si mal de la santé à ce niveau et compte tenu de l'impératif de travail en intersectorialité, si nous ARS on n'y va pas, c'est qu'on ne comprend rien à cette démarche. [...] Je me suis dit que c'était un peu dommage de ne pas avoir de représentation ARS dans la mesure où le GT 6 c'est vraiment la dynamique santé. Donc je me suis proposé » (État local).

Signe toutefois que cette réception peut varier selon les territoires et les acteurs, d'autres propos mettent plutôt l'accent sur les **opportunités** qu'ils ont perçues à l'arrivée de la SNPLP sur le territoire, qu'il s'agisse de renforcer les liens entre opérateurs ou de bénéficier de nouveaux financements. Dans deux régions, la SNPLP aurait notamment permis de renforcer l'action intersectorielle dans le domaine de la petite enfance et des jeunes par le biais d'une collaboration constructive entre la PMI du Département et différents services de l'État, dont l'ARS, autour de la contractualisation État-Département ou du GT N°6.

« À la PMI, la SNPLP m'a été présentée par le département. Sa dynamique m'a intéressé à deux titres : d'une part, elle a permis un relatif décloisonnement entre les administrations (État, ARS, collectivités) et de croiser des compétences au-delà des cadres habituels d'élaboration des politiques de santé à l'échelle d'un territoire ; d'autre part, il fallait bien analyser l'existant dans le territoire de manière à animer les GT » (Département).

« À la PMI, on a été sollicités par l'ARS, qui nous a présenté les grands enjeux de la SNPLP dans des réunions de travail sur les volets santé et petite enfance, où il y avait plusieurs CD. On a aussi été sollicités au niveau institutionnel, par la direction générale adjointe, en s'inscrivant dans une démarche un peu globale au croisement de différentes politiques publiques portées par le Pôle Solidarités du CD » (Département).

« On avait un fort intérêt à s'intégrer dans la dynamique de la SNPLP. Elle nous a permis, sur les activités de soins et prévention, de remobiliser les dispositifs du Point accueil écoute jeunes (PAEJ), traditionnellement financé par la DRJSCS. En 2018, les financements avaient été réduits de moitié et la SNPLP a permis de remettre à niveau sur les capacités initiales » (association).

Ces collaborations potentiellement innovantes sur la santé des jeunes semblent en partie pouvoir être interprétées sous l'angle d'une **rencontre de valeurs et d'intérêts** entre, d'une part, des acteurs de l'État central et des Départements faisant de l'**investissement social** une perspective majeure pour lutter contre la pauvreté par l'activation et l'accompagnement des publics et, d'autre part, des acteurs territoriaux de santé, notamment en ARS et PMI, faisant de la **prévention dès le plus jeune âge** un axe d'intervention clé pour lutter contre ISS.

« Dans la SNPLP, les financements de l'État sont bienvenus. On sait très bien que les problématiques de santé touchent de façon plus importante et parfois plus grave les publics les plus précaires et on n'a pas encore intégré le fait que plus on agit précocement, plus on se donne

les moyens d'avoir une force de frappe adaptée aux besoins réels de la population, moins on aura de coûts derrière et de problématiques graves de santé et de handicap. [...] La SNPLP et la santé, c'est vraiment quelque chose de prioritaire. Nous, on a surfé sur cette opportunité, avec les limites puisque les fonds ne sont pas énormes ni éternels. Mais je pense que c'est le cœur du sujet. [...] La PMI est vraiment dans la dynamique de l'investissement social. Je parle d'investir, et ce n'est pas un gros mot » (Département).

▪ **En pratique, le lancement de la SNPLP face à l'antériorité de multiples dispositifs de santé**

Outre les freins évoqués dans la « mise à l'agenda » des questions de santé lors de l'élaboration de la SNPLP, **l'antériorité des dispositifs ciblant les ISS et la santé** des plus vulnérables est régulièrement rappelée. La prise en considération de ces questions et leur traitement préexistait largement à la SNPLP.

« Pour nous à l'arrivée de la SNPLP c'était un peu une forme de recyclage de mesures qui étaient déjà annoncées par ailleurs, qui existaient déjà, intégrées dans la SNPLP sur le volet santé [...]. Mais après tout, c'est un sujet très transversal » (État local).

« Il n'y a pas d'innovation [à l'arrivée de la SNPLP], c'était une reprise de l'existant, des actions du PRS et PRAPS, avec l'objectif de garantir la cohérence de l'ensemble en tenant compte des spécificités du territoire et des publics déjà ciblés » (État local).

Par exemple, en matière **d'accès aux droits et aux soins**, la préexistence des programmes accompagnant les évolutions des prestations (CMU, ACS) et visant à lutter contre le non-recours (travail sur les pratiques managériales, développement de systèmes d'informations, actions de terrain dans le cadre des CLS, etc.) est soulignée, notamment au niveau de l'Assurance Maladie. La SNPLP aurait toutefois permis de renforcer les stratégies visant à aller à la rencontre des publics dans une démarche dite « d'aller-vers ».

« Le virage pris par l'assurance maladie s'agissant de l'accompagnement en santé a été initié en 2014, suite au constat d'une fracture avec les personnes les plus éloignées des dispositifs de l'assurance maladie. Les dispositifs liés à la santé ont été inclus, repris et renforcés dans le cadre de la SNPLP par des actions d'aller-vers couplées à des actions de simplification dans l'accès aux droits, d'automatisation des droits et de meilleure couverture des publics » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« La place de l'assurance maladie dans la lutte contre la pauvreté date d'avant le lancement de la SNPLP. [...] L'assurance maladie [du Département] propose la CMU depuis 1998 [...] et la Complémentaire santé solidaire (CSS) depuis 2 ans [...]. À côté de ces dispositifs, les pratiques managériales de l'assurance maladie favorisent la lutte contre le renoncement aux soins et l'accompagnement des personnes fragiles dans les parcours de soins. Cette démarche [...] préexistait à la Stratégie pauvreté, au même titre que les contrats locaux de santé » (organisme de protection sociale et d'emploi).

En matière **d'hébergement et de soins**, des dispositifs autonomes associant les acteurs de santé existaient également antérieurement à la SNPLP, tels que les LHSS, LAM, ACT, les expérimentations « Un chez soi d'abord ». Ces dispositifs œuvrent d'ores et déjà au **décloisonnement** des champs sanitaire et social dans une logique d'accompagnement et de prise en charge d'usagers en situation de précarité ou de grande pauvreté présentant des pathologies parfois lourdes (maladies chroniques, addictions, troubles de la santé mentale). Ils reposent sur des modalités de **coordination** ou **gouvernance** bien établies en lien avec diverses institutions telles que le Ministère des Solidarités et de la Santé (MSS), la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), le PRAPS ou les CLS.

« La création de nouvelles places et la pérennisation des ACT a été intégrée [dans la SNPLP] [...]. On veillait chaque année à ce que les ARS déploient les places financées. On renseignait l'enquête avec les indicateurs de nombre de places créées par ARS (ACT, LHSS, LAM), on avait des référents ARS sur nos champs, des réunions régulières avec les référents PRAPS » (État central).

« Dans le GT [de la SNPLP] sur l'hébergement et le logement se trouvent des élus, des fédérations, les services de l'État, les DDCS, les CD, les représentants d'agglomérations. On trouve aussi la [collectivité], le bailleur social, l'ARS, la CPAM, la Caisse d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT), la Mutualité sociale agricole (MSA). Ces derniers travaillent dans le cadre du contrat local de santé afin que des logements sociaux accompagnés soient construits » (association).

Des constats analogues ont été rapportés dans le domaine de la **santé mentale**, où les initiatives émanant du PRAPS (équipes mobiles), des PTSM et des CLSM ou du Plan « Logement d'Abord » préexistaient, se développent en parallèle ou en lien avec la SNPLP.

« Il y a dans le département des équipes mobiles dans le cadre du PRAPS à propos des soins psychiatriques. Des équipes mixtes FAS-CPAM financées par l'ARS ont été instituées pendant le 1^{er} confinement contre le non-recours. Le territoire est particulièrement intéressant en termes de santé mentale. Un projet "psy" a été retenu dans le cadre de l'AAP de France relance » (État local).

« La question de la santé mentale est identifiée dans le cadre du Logement d'Abord. Ce sujet est traité par la [Métropole] dans le cadre de l'élaboration du PTSM et du CLSM à venir, en lien avec un comité où se trouvent l'ARS, le CD, l'État, les Établissements publics de santé mentale (EPSM), les Centres communaux d'action sociale (CCAS), les CLSM, les représentants des usagers, les associations des accompagnants » (Métropole).

Comme déjà évoqué, selon certains acteurs, il existe des domaines ou des territoires où la SNPLP est venue occuper la place laissée vacante par la **politique de la ville** ou **bonifier** les efforts initiés, par exemple en matière d'action de santé dans les QPV ou en matière de PMI et de santé des jeunes. Il s'agit, dans ce cas, de territoires présentant des indicateurs socio-sanitaires particulièrement dégradés et des difficultés notables d'accès aux soins.

« La SNPLP est arrivée au moment où la PV s'est écartée des questions de santé. La SNPLP a rempli l'espace de la politique de la ville. On a fait le choix de ne pas accrocher la SNPLP au PRAPS » (État local).

« Sur l'accès aux droits des femmes enceintes, la SNPLP est venue sur un terrain bien favorable et un dossier bien travaillé avec les partenaires [ARS, CPAM, des Villes, des maternités]. La PMI mène les travaux opérationnels. [Un] comité embarque l'équipe mobile "ouverture de droits" de la PMI, mais préexistait à cette action inscrite dans la contractualisation. Il s'inscrit toutefois complètement dans la SNPLP dans la mesure où on tire plein de fils » (Département).

En conclusion, ce deuxième chapitre met en exergue que 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. Les administrations de santé semblent avoir été peu associées au processus de consultation de la SNPLP et les mesures de santé retenues auraient surtout été reprises de propositions préexistantes. En outre, 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. À la lumière de ces enseignements, le prochain chapitre adopte une focale territoriale avec l'intention d'analyser plus particulièrement le déploiement opérationnel de la SNPLP en matière de santé.

III - La territorialisation de la SNPLP en matière de santé

Ce troisième chapitre questionne le processus de territorialisation de la SNPLP en matière de santé. Il aborde successivement le fonctionnement des GT régionaux « santé », les dynamiques relatives aux AAP, la place de la santé dans la contractualisation État-Département ainsi que le rôle des CLP. Ces processus seront plus particulièrement analysés sous l'angle de la réception et de l'appropriation de la Stratégie par les acteurs de la santé, des interactions qu'elle a (ou non) initiées, mais aussi des travaux et thématiques ayant pu favoriser certains rapprochements interinstitutionnels. Nous verrons par ailleurs que ces processus peuvent être territorialement différenciés, sous l'influence de facteurs géographiques ou politiques notamment.

▪ Des groupes de travail faiblement cadrés générant des modalités de travail variées

Les **conférences régionales** de lancement de la SNPLP et **GT thématiques** sont souvent évoqués comme des moments et instances au sein desquels les acteurs de la santé ont pris connaissance de la SNPLP. La place dédiée à ces acteurs, l'animation et le fonctionnement de ces groupes, l'identification et la mise en œuvre de priorités varient selon les configurations locales. L'insertion dans le groupe a constitué une étape difficile, au démarrage notamment, mais parfois aussi une opportunité pour engager des actions. Nous revenons ci-dessous sur le cadrage initial du GT N°6 relatif à la santé et distinguons ensuite 4 voies (mutuellement non-exclusives) que celui-ci a pu emprunter.

Le souhait de ne pas se reposer (uniquement) sur les services de l'État pour animer les GT santé semble avoir entraîné des **configurations variables** où, dans les cas étudiés, l'animation du groupe était confiée à des acteurs de l'Assurance Maladie, de la PMI et ou de l'ARS, parfois en co-animation. Certains GT se sont dotés d'un groupe de pilotage restreint. Les membres invités aux GT Santé pouvaient avoir manifesté leur intérêt à l'occasion d'événements de lancement de la SNPLP ou avoir été sollicités par la suite.

Les membres des GT Santé pouvaient être des professionnels des Départements (PMI, services enfance, famille, prévention, santé publique), d'organismes de protection sociale (CPAM, Caisse d'allocations familiales [CAF]), de l'ARS (PRAPS, services de prévention et de promotion de la santé, offre de soins), d'autres services de l'État (DRJSCS, Protection judiciaire de la jeunesse [PJJ], Rectorat, professionnels de la santé scolaire), d'organismes régionaux (Instance régionale d'éducation et de promotion santé [IREPS], FAS), d'associations (promotion de la santé, insertion sociale et professionnelle), de professionnels de santé (PASS), de collectivités locales (coordinateurs de CLS, service promotion de la santé), de mutuelles et de personnes concernées (Listes consultées sur l'espace numérique de la Stratégie et entretiens de recherche).

L'**absence de cadrage initial** a pu générer un certain flou voire de l'inconfort pour les pilotes en charge de constituer les groupes, d'établir leur feuille de route, d'animer le travail et de maintenir l'intérêt des participants.

« Il y a eu un manque de clarification sur le statut des GT, pas comme dans le PRS » (État local).
« Au départ il n'y avait pas de cadrage ni de commande faite aux GT. L'idée était de travailler à partir de remontées du terrain : cela a occasionné beaucoup de travail, un état des lieux disproportionné et inutile » (État local).

En particulier, le fait que les GT santé traitent de plusieurs thématiques liées à la **santé des jeunes** et à l'**accès aux soins**, a pu être un enjeu dans la création d'une **dynamique collective** et l'organisation des travaux, dans la mesure où chaque thématique renvoie à des problématiques distinctes et n'interpellent ni les mêmes secteurs ni les mêmes professionnels dans le territoire. D'un côté, les questions de santé des jeunes, notamment dans le contexte du rapport Peyron (2019), interpellaient plus directement les Départements (PMI) et divers services de l'État (Éducation nationale, médecine scolaire, PJJ). D'un autre côté, les questions d'accès aux soins intéressaient plutôt les acteurs de l'ARS, du PRAPS, de l'Assurance Maladie et leurs partenaires dans le domaine de la prévention et des soins. Cette double orientation aurait donc parfois été source de confusion et amené certains groupes à privilégier un aspect plutôt qu'un autre.

« Ce groupe 6 a été un peu compliqué à mener car il poursuivait 2 axes d'intervention : à la fois la santé des jeunes, [...] et l'accès aux droits et soins de santé, aux dispositifs médicaux et à une prise en charge renforcée. Sur ce deuxième axe, on est typiquement, dans ce qu'on a, au niveau de l'ARS, dans le PRAPS. Le premier axe renvoyait aux réflexions du rapport Peyron sur la santé des tout-petits qui bouleversaient un certain nombre de choses en PMI-Santé scolaire et accès aux droits dans une approche globale. Donc l'une des difficultés était de traiter ces deux axes. [...] Je pense que le groupe aurait été plus pertinent s'il n'y avait eu que le 1^{er} axe, parce que le PRAPS existait par ailleurs et parce que les inégalités de santé, c'est quand même sur la petite enfance que ça se joue [...]. Mais l'Éducation nationale je n'ai pas réussi à les accrocher » (État local).
« Certaines régions ont dit "le groupe 6, c'est le PRAPS" et donc la feuille de route, c'est leur PRAPS et ils vont travailler sur la feuille de route PRAPS. Ils ont occulté l'axe santé des jeunes et ont travaillé sur le PRAPS. Donc il y a une confusion » (État local).

La **redondance de thématiques** couvertes à la fois par le GT santé et d'autres GT de la SNPLP a soulevé des interrogations quant à la manière de bien répartir ou fusionner les activités, de ne pas sur-solliciter les mêmes acteurs dans différents GT et, sur le fond, quant à la manière de faire du lien entre les réflexions des différents groupes qui dissocient des dimensions renvoyant à une **approche globale de la santé** et de ses déterminants.

« Dans les GT, 2 thématiques concernaient l'ARS : la thématique jeune et la thématique santé. À un moment donné dans le cadrage régional c'était pas hyper clair et on a fini par faire se rejoindre les 2 sujets » (État local).
« La démarche du GT 6 interfaçait possiblement avec 7 autres groupes. Par exemple, pour la santé-PMI-centres de santé, il y a un groupe 1 qui porte sur l'offre d'accueil des jeunes enfants, un groupe 3 sur le développement de l'offre sur la parentalité, un groupe 4 sur l'accompagnement des familles à l'hébergement, un groupe 13 sur la formation au travail social, puis la question de la participation des usagers. Donc je questionnais auprès du CLP la possibilité de travailler sur

des petits bouts alors que tout est interfacé : par exemple comment se préoccuper de la santé d'un enfant sans se préoccuper de l'accès aux droits ? » (État local).

1^{ère} voie : repartir du PRAPS et capitaliser sur l'existant

Certains GT Santé se sont basés sur des **plans et dispositifs existants**, PRS et PRAPS notamment, pour guider leur réflexion, en exploitant certains diagnostics, instances et actions qui y figuraient déjà. Cela convenait à certains acteurs y voyant l'opportunité de capitaliser sur l'existant et de coordonner les efforts. Pour d'autres, il convenait de **repartir du PRAPS** mais d'aller au-delà de l'accès aux soins des personnes les plus éloignées du système de santé. Pour cela, et en référence aux principes de l'universalisme proportionné préconisé pour lutter contre les ISS (Guichard, Dupéré, 2017), ils se sont appuyés, avec plus ou moins de réussite, sur d'autres dispositifs de droit commun tels que la Plate-Forme d'Intervention Départementale pour l'Accès aux Soins et à la Santé (PFIDASS), les Centres d'examen de santé des CPAM, les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) ou les CLS.

« À l'occasion du 1^{er} Comité de pilotage (COFIL) est présenté par le CD un diagnostic partagé du territoire incluant [X] objectifs prioritaires choisis parmi les 15 objectifs de la SNPLP [...]. Cela inclut la santé, ce pourquoi l'ARS est d'accord pour être pilote mais à condition de recycler un groupe de travail via le PRAPS, qui compte déjà un comité technique et des actions qui pourront être valorisées dans le cadre de la SNPLP : le CD est d'accord puisqu'il échange déjà bien avec l'ARS et l'État dans le cadre du PRAPS [...]. Je ne suis pas certain que l'ARS se considère comme pilote, par contre ils acceptent qu'on capitalise » (Département).

« Dans le GT 6, ils sont repartis de dynamiques préexistantes à la SNPLP reposant sur l'élaboration du PRS de la région. Il y avait déjà une feuille de route en rapport avec la santé plus des éléments à l'échelle infra-territoriale (ex. CLS de la [Ville], schémas enfance-famille des CD). Il y avait déjà des éléments de cadrage institutionnels qui ont permis aux membres du GT d'identifier les contours des actions à déployer : ils ont plutôt joué sur les marges du Plan pauvreté [...]. Ils n'ont pas eu besoin de faire de diagnostics : ces derniers étaient déjà élaborés » (Département).

« Sur l'accès aux prestations et soins de santé, effectivement on est repartis du PRAPS mais pas seulement, parce que le PRAPS apporte une approche pour les personnes les plus éloignées, mais même pour ces personnes l'objectif c'est l'accès aux dispositifs de droit commun (médecins généralistes, MSP, CPTS) [...], le dispositif PFIDASS [...]. Même chose sur les soins dentaires et la prévention [...]. Il y a aussi les Centres d'examen de santé de la CPAM et aussi – je reboucle avec le PRAPS - les dispositifs médico-sociaux de prise en charge renforcée (LAM, LHSS, ACT, EMPP). Donc ce qu'on voulait apporter c'est une stratégie graduée » (État local).

Pour d'autres acteurs, se baser sur le PRAPS dans le cadre du GT santé ne permettait pas de générer de nouvelles actions au regard des besoins de santé du territoire et freinait la dynamique partenariale et intersectorielle du GT au risque de l'éteindre. Le positionnement de l'ARS, pilote du PRAPS, serait déterminant afin de **permettre une ouverture**.

« Pour l'ARS, qui participe au GT santé, tout est déjà fait dans le PRAPS, mais cela ne correspond pas toujours complètement aux besoins des territoires. Il est donc important de maintenir des comités opérationnels avec les services déconcentrés, pour aborder les sujets défailants, réfléchir à des propositions et faire évoluer les PRS. Les Directions territoriales (DT)-ARS doivent aussi participer aux échanges et négociations de la SNPLP avec les CD » (État local).

« Il n'y a aucune action concrète issue de la SNPLP sur l'accès aux soins des personnes vulnérables, alors qu'il y a beaucoup à faire en la matière, car l'administration en charge de la Stratégie n'a jamais réussi à s'entendre avec l'ARS. Cette dernière, qui considère que la santé est son domaine, devait animer le GT 6. Cela n'a jamais abouti car elle considérait que l'aspect santé et accès aux soins de la SNPLP était déjà présent dans le PRAPS. Le GT 6 a été mis en sommeil » (association).

2^{ème} voie : travailler sur l'accès aux droits et aux soins à partir du regard de l'usager

À la différence ou en complément de la 1^{ère} voie, certains GT Santé ont tenté de **s'affranchir du PRAPS** et de repenser l'accès à la prévention et aux soins des plus vulnérables, en prenant mieux en compte le point de vue de l'usager pour en faire un axe fort de leur travail. Le fait que les GT de la SNPLP doivent s'appuyer sur la participation de personnes concernées a constitué une opportunité à cet égard, que ce soit via la participation spécifique de ces personnes au GT Santé ou en s'appuyant sur une collaboration avec le GT 14, axé sur la participation du public. Dans l'une des régions étudiées, des « groupes ressources » de personnes concernées ont ainsi été constitués afin d'échanger avec les professionnels de divers GT, dont celui dédié à la santé. Cela a abouti à différentes pistes de travail telles que des interventions d'équipes mixtes dans les QPV, des temps de coordination des différents acteurs pour faire de l'analyse partagée de dossiers, ou encore la mise en place de formations professionnelles.

« La 1^{ère} réunion a permis de faire des constats sur l'existant [...]. Or les personnes présentes n'étaient pas forcément les bonnes. Dès lors, nous [animateurs] avons organisé des groupes participatifs et demandé aux associatifs de venir avec des personnes concernées pour qu'elles parlent de leurs difficultés [...]. On ne souhaitait pas faire du GT 6 une "usine à gaz" mais être dans le concret [...] [en] lien avec d'autres professionnels » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« En lien avec le GT 14 ont été créés une dizaine de groupes ressources et de GREPA (Groupe « Réfléchir Ensemble, Proposer et Agir »), réunissant chacun 4 à 10 personnes concernées. 2 rencontres régionales réunissant les GREPA, le Commissaire et les services de l'État ont eu lieu. La seconde [rencontre] s'est centrée sur la santé, en présence des membres du GT 6, sur l'accès aux soins, qui les avait sollicités suite à leur collaboration avec le GT 14. La CPAM, membre du GT 6, travaille avec eux pour intégrer les questions d'accès à la santé aux GREPA. Ils ont aussi entamé un travail sur [un territoire] avec cette CPAM et envisagent d'établir un travail local avec chacune des CPAM de la région » (association).

Cette **volonté** d'intégration des usagers **n'a pas toujours abouti**, notamment dans une région, pour différents motifs : hésitations à repartir ou non du PRAPS et identification, dans un second temps

seulement, de la plus-value du GT pour travailler à partir du regard des usagers ; difficulté à associer des personnes concernées au GT, s'ajoutant à cela des difficultés plus globales de constitution du groupe ; souci de ne pas se limiter aux personnes familières des exercices de démocratie en santé ; défaut d'arrimage avec le GT 14, dont le soutien était attendu en la matière.

« Sur l'accès aux droits et santé, là on était vraiment sur le PRAPS, où effectivement on avait trois axes d'intervention [...]. Mais tout ceci ne constituait pas une réflexion homogène sur le groupe. [...]. Après on s'est aussi dit que nous reproduisions un certain nombre de choses dans ce groupe sans apporter de réelle plus-value : nous avons donc essayé de déplacer notre regard avec celui de l'utilisateur. C'est ce qui nous intéressait beaucoup, [...] réfléchir à la manière dont l'utilisateur a accès à l'information, au développement des compétences, la coordination de son parcours de soin ou de vie, le renforcement du rôle d'accompagnement, le renforcement de la réactivité des acteurs de santé, la gestion des situations de rupture de parcours [...]. Mais on n'a pas réussi faire participer les usagers au GT [...]. Par ailleurs, le groupe 14 a eu énormément de difficultés à se constituer et nous on les attendait un tout petit peu » (État local).

3^{ème} voie : investir la santé des tout-petits et des jeunes

Dans le GT Santé, alors que l'idée de repartir du PRAPS, fortement ancré dans les institutions et les pratiques, a pu diviser, on note en revanche une convergence forte de plusieurs types d'acteurs sur la santé des enfants et des jeunes. Selon les divers témoignages, il y aurait plusieurs raisons à cela. D'une part, on observerait un **consensus sur l'enjeu** en tant que tel : la prévention est primordiale dès le plus âge et les inégalités sociales sont très préoccupantes en matière de santé maternelle et infantile sur certains territoires. D'autre part, les dispositifs d'intervention (PMI, santé scolaire) font face à d'importantes difficultés, notamment soulignées dans le rapport Peyron (2019). Ensuite, la multiplicité des programmes et stratégies sur cette problématique (Stratégie de protection de l'enfance, SNPLP, « 1000 premiers jours »), nécessite une réflexion harmonisée. Enfin, les acteurs intervenants auprès de ce public sont nombreux et peinent à se coordonner.

« Dans la lignée des PRAPS, la prise en compte des enfants est insuffisante, il n'y a pas de parcours périnatalité, ce n'était pas priorisé dans la construction des PRS [...]. L'ARS veut s'occuper de la petite enfance mais il y a une perte de lien avec la PMI » (association).

« Nous [dans la région], c'est vrai qu'on arrive à la fin du cycle PRS-PRAPS sur 5 ans donc il faut qu'on réfléchisse comment on le reconstruit et ça va être fait à ce niveau, et pas dans le GT de la SNPLP. D'autant que sur la santé des enfants et des jeunes vous avez la SNPLP, le programme 1000 premiers jours qui participent aussi, la contractualisation avec les Départements, l'ARS et les préfets sur la protection de l'enfance avec un angle parcours où il est justement demandé aux Départements de renforcer le taux de dépistage et le taux d'exams de santé. Je m'y retrouve bien, surtout qu'on voit [...] l'enjeu de mieux y arriver collectivement » (État local).

Deux points majeurs sont alors avancés pour apprécier la **plus-value du GT Santé** : l'échange de bonnes pratiques entre acteurs et la construction d'une feuille de route concrète à la mise en œuvre de laquelle différents acteurs ont pu contribuer, chacun dans leur domaine et à partir de

l'existant, en coordonnant leurs efforts (ex. en matière de périnatalité, de santé bucco-dentaire dans les écoles, de développement langagier, de prévention de l'obésité). Dans l'une des régions étudiées, ces efforts ont été confortés par une forte coopération entre acteurs du social, de la santé et de l'Éducation Nationale dans le cadre des projets de « Cités Éducatives » dans les quartiers prioritaires. Cette coopération a été soutenue au niveau institutionnel par l'ARS, le Rectorat et le CLP, et a bénéficié de crédits du Fonds d'Intervention Régional (FIR) géré par l'ARS.

« Une feuille de route a été rédigée sur la santé des enfants protégés (avant les « 1000 jours » et la contractualisation avec les CD). L'ARS avait des liens avec la PJJ mais se mobilisait moins que maintenant sur ce sujet des parcours de santé des jeunes protégés » (État local).

« Les médecins de l'Éducation nationale ont été des alliés. Ils ont été associés et ont constitué des relais. [...]. Le GT 6 a aussi bénéficié de la dynamique « cités éducatives », très chronophage, mais qui a permis de faire la jointure sur les thématiques petite-enfance et santé » (Département).

« Le GT 6 a rendu visible des déclinaisons qui se dessinent au niveau régional et national mais sur la partie petite enfance, il y a eu de nombreux temps de travail avec l'ARS. La partie petite enfance a été soutenue et portée par l'ARS et relayée par la Commissaire [une instruction de mise en œuvre d'actions prioritaires par le GT 6 dans le cadre du FIR a été donnée aux services]. Le GT 6 a permis une synergie entre ces acteurs » (Département).

4^{ème} voie : soutenir une diversité de projets à partir des remontées du terrain

Dans certains cas, il semble que l'**angle inductif ou participatif** par lequel le GT Santé a démarré ses travaux a été accompagné de nouveaux éléments de diagnostic et d'une remontée d'informations du terrain qui ont permis de préciser les besoins sur le territoire. Si les animateurs semblaient en cela chercher à soutenir de nouvelles actions, certains acteurs y ont vu l'opportunité de bénéficier d'un soutien à leurs interventions, notamment sur le plan financier (effet d'aubaine).

« Le GT s'est réuni plusieurs fois depuis sa création en avril 2019 : les membres ont travaillé sur une feuille de route, créée dans le cadre de la Stratégie pauvreté, identifié les problématiques rencontrées par les partenaires et proposées des orientations qui ont été validées par le comité de pilotage. Les actions mises en avant sont nouvelles, novatrices et communicantes » (organisme protection sociale et d'emploi).

« Notre participation au GT a permis de faire des propositions aux services de l'État en termes de soins, d'accès à la santé et de prise en charge des publics sans-abri (ouverture des 1^{er} LHSS sur le territoire) et d'insister sur ces problématiques auprès de ces derniers. Dès lors, l'association a été financée pour ouvrir ce type de structures » (association).

Par cette approche, les priorités identifiées semblent certes avoir rejoint le cœur thématique du GT Santé décrit précédemment en matière d'accès aux soins des plus vulnérables et de santé des jeunes (accès aux soins des enfants de moins de 6 ans aux examens obligatoires, actions de prévention et de promotion de la santé auprès des enfants et des jeunes sur le bucco-dentaire, renforcement du maillage des dispositifs santé-précarité (PASS, EMPP, LHSS, etc.)). Cela pourrait aussi avoir favorisé l'**émergence d'autres thématiques** (ex. logement, santé mentale) ou le

développement d'expérimentations innovantes en matière « d'aller vers » dans des territoires marqués par de fortes inégalités territoriales de santé (ex. espaces mobiles de santé). Précisons toutefois que la genèse de ces innovations semblait dépasser le cadre du GT Santé et s'appuyer sur d'autres leviers comme le FIR ou les crédits gérés par le CLP.

Parmi les orientations retenues au niveau régional, un animateur de GT Santé évoque l'objectif de favoriser l'émergence et l'accompagnement des centres de santé participatifs (avec des personnels salariés) et la médiation en santé, l'objectif de favoriser l'accès et le maintien des personnes en précarité dans le logement en lien avec la politique « Un Logement d'Abord » et les expérimentations « Un chez toi d'abord », et de favoriser l'accès au logement des sans-abri avec des troubles mentaux, en allant aussi vers des zones plus rurales et semi-rurales.

Dans une autre région, une enquêtée évoque des projets de terrain novateurs conjoints à la SNPLP et au PRAPS, tels que les "espaces mobiles de santé" : « c'est gourmand en énergie mais c'est ce qu'on peut faire de mieux. Ça a commencé de façon expérimentale sur [un territoire]. Les partenaires (ARS, Assurance maladie (AM), CD, MSP, Associations) travaillent ensemble pour aller au plus près des usagers dans les QPV des communes éloignées : c'est basé sur un vrai conventionnement [...] pour favoriser l'accès aux soins de ceux qui n'y vont jamais. La CPAM est censée faire cela avec les examens de santé mais il y a un besoin d'aller vers ces publics. Une étude de transférabilité est en cours pour implanter le projet dans d'autres départements dans le cadre du PRAPS : ce projet est arrivé avec la SNPLP, c'est un dispositif exemplaire » (association).

▪ Les GT : des dynamiques interinstitutionnelles difficiles à animer

S'agissant des **retombées des GT Santé**, les points de vue sont mitigés. D'une part, dans 3 des régions investiguées, le GT Santé semble avoir peu fonctionné ou très difficilement, ce qui explique que leur bilan soit décevant. D'autre part, comme cela a été mis en évidence dans le volet général de cette recherche, les GT Santé ont rencontré plusieurs difficultés de fonctionnement (constitution des groupes, animation, participation). Là où les GT ont le mieux fonctionné, il se dégage une perception générale de renforcement de l'interconnaissance des acteurs dans le territoire. Nous revenons ici sur ces différents constats.

Une mobilisation des acteurs délicate

Un des défis des animateurs des GT Santé a été de **susciter l'intérêt** des participants et de l'entretenir dans la durée. Si les événements de lancement de la SNPLP ont conduit un certain nombre d'acteurs à manifester leur intérêt à participer à un GT, cela ne s'est pas nécessairement transformé en participation active par la suite, et ce d'autant que la première réunion a été organisée plus tard.

« Les personnes intéressées par le GT 6 s'y sont inscrites dans l'émulation du début de la SNPLP. Lors de la 1^{ère} réunion de lancement du groupe, assez peu de personnes étaient présentes » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Entre la réunion de lancement du CLP et la 1^{ère} réunion du GT, il s'est passé près d'un an [...] les acteurs se sont désengagés » (État local).

Dans le processus de constitution du GT, les animateurs se sont parfois heurtés au **défi de représentativité des participants** sur le plan **géographique**, notamment dans les nouvelles « grandes régions » (ex. Occitanie, Bourgogne-Franche-Comté), et ce d'autant que les réunions étaient initialement prévues en présentiel. Parfois, ils ont aussi cherché à tenir compte de l'hétérogénéité des territoires (urbains, péri-urbains, ruraux).

« Il fallait tenir compte de l'hétérogénéité des départements dans leur structure sociopolitique et de l'hétérogénéité des institutions. Pour notre groupe on a eu beaucoup de mal à le constituer, d'autant qu'on avait imaginé des réunions en physique, jusqu'à la crise sanitaire. Peut-être aurait-on du avoir une approche par groupe de départements et en dématérialisé » (État local).

La recherche d'une **représentativité institutionnelle** des différents services de l'État, de ses opérateurs, des Départements et d'autres participants a pu également compliquer la constitution et l'animation du GT, les mêmes personnes étant sollicitées dans le cadre de plans et dispositifs conduits en parallèle. Cela peut conduire à animer un petit groupe souvent constitué des mêmes personnes.

« Dans le contexte de la fusion des 2 régions, du PRAPS et de l'arrivée des commissaires, il y a beaucoup de GT [...]. De plus, chaque dispositif est géré par une institution, cela entraîne beaucoup de réunions de travail [...]. Les nouveaux ne connaissent pas le sujet, on repart à zéro [...] alors que le PRAPS existe depuis 1998 » (État local).

« Un comité de pilotage restreint a été défini avec des représentants des collectivités territoriales, de l'ARS, de l'Éducation nationale, les CPAM. Ils ont alterné entre réunions du comité de pilotage et réunions plus élargies. Le comité de pilotage a bien fonctionné et dans les réunions de travail élargies, on retrouvait un peu les mêmes. On a eu un peu de mal à faire vivre ce groupe » (Département).

« Les articulations entre SNPLP et le GT 6 ont constitué des points de vigilance du fait qu'il existait déjà des lieux de concertation avant la SNPLP [...]. Il y a eu au cours des 18 mois passés un empilement fou de réunions à l'échelle territoriale et intra-territoriale qui a usé les gens. Ça a permis de se retrouver mais on atteint là les limites » (État local).

De plus, certains acteurs (associations, professionnels de santé, personnes concernées) ont pu être difficiles à mobiliser par **manque de disponibilité** ou par **manque d'intérêt** pour la SNPLP, du fait de la faible attention accordée à leurs domaines d'intervention ou à leurs publics. Le format peu opérationnel du GT a également pu être dissuasif.

« Le GT 6 se voulait inclusif mais il a été difficile de mobiliser les médecins libéraux et d'associer les usagers ou les représentants des usagers. Il s'agit d'un point de faiblesse important. Peu d'associatifs étaient présents dans ce GT » (Département).

« Je ne suis pas sûr que les GT qui se réunissent tous les 6 mois permettent la réactivité dont on a besoin » (association).

Le **statut des personnes concernées** invitées à participer au GT Santé fait également l'objet d'interrogations. D'une part, la contribution d'usagers serait à distinguer de celle de représentants d'usagers intervenant par le biais d'associations. À la différence des seconds, les premiers témoignent d'un vécu et de difficultés à titre personnel, y compris vis-à-vis des structures qui les aident, mais peuvent être difficiles à atteindre et se trouver dans une situation d'inconfort, faute d'être « rôdés » à l'exercice de participation ou de se sentir concernés par les questions abordées dans le groupe. D'autre part, il conviendrait de préciser si l'expérience recherchée est celle d'une personne concernée en raison de son état de santé ou de sa situation sociale.

« Faire connaître toutes ces instances et groupes à des personnes qui auraient potentiellement des choses intéressantes à dire mais qui sont éloignées de ces choses institutionnelles, de la compréhension même de ce qui se joue dans ces plans, fait que je ne sais pas si on arrive vraiment à atteindre des personnes un peu nouvelles et différentes, ou si ce sont toujours les mêmes structures, associations ou collectifs qui représentant toujours les mêmes personnes. Nous, on travaille avec des personnes pas toujours structurées en association, et qui sont dans des parcours pas toujours stables mais ont des choses très intéressantes à dire, car elles sont [...] confrontées à des structures pas toujours aidantes ou des aides pas toujours adaptées. Or, les structures qui participent sont celles qui donnent ces aides-là. [...] Dans la SNPLP, je ne sais pas comment on a pu aller directement au cœur des préoccupations des personnes concernées car je ne sais pas ce qui est fait pour les atteindre, et c'est difficile de les atteindre » (association).

« Je m'interroge sur le statut des représentants d'usagers dans le GT 6 : parle-t-on de représentants par pathologies et très catégorielles qu'on ne retrouve pas dans le champ social, ou est-on sur des représentants plus liés à la précarité ? » (Département)

Plus généralement, il a été souligné que la mission d'animateur de GT est **chronophage** notamment pour impliquer les participants, ce dont ne disposent pas nécessairement les personnes qui en avaient la charge, compte-tenu de leurs responsabilités et du fait qu'aucune assistance n'était prévue à cet effet.

« Les groupes qui ont vraiment marché, qui ont réussi à produire un certain nombre de choses, c'est les groupes où les animateurs ont eu de la part de leur institution du dégagement de temps agent. Cette démarche ne se fait pas gratuitement » (État local).

Enfin, au-delà de ces nombreux facteurs influençant le fonctionnement des GT, la survenue de la **crise sanitaire** a pu freiner ou interrompre le fonctionnement de certains d'entre eux.

« Certains groupes ont bien marché, sont partis rapidement et se sont un peu épuisés. D'autres ne sont pas partis et d'autres, comme le mien, sont partis d'une manière relativement timide et n'ont pas réussi à aller au bout de leur démarche parce qu'entre temps n'oublions pas que le contexte de crise sanitaire est venu freiner nos ambitions, notamment au niveau des ARS » (État local).

Des avancées en termes d'interconnaissance, plus rarement en termes d'action collective

En dépit de ces difficultés, là où les GT santé ont été constitués et ont perduré, les retours d'expérience soulignent plusieurs bénéfices.

Tout d'abord, ils ont pu contribuer à **renforcer l'interconnaissance** des acteurs, à faire connaître leurs initiatives respectives, mais aussi à réaliser leur manque de visibilité et de lisibilité du point de vue des personnes concernées.

« Les GT favorisent les échanges de pratiques et d'expériences. [...]. Chacun arrive, alimente, enrichit et on arrive à identifier des choses dans l'ombre ou qui n'étaient pas identifiées comme telles. Ils permettent de constater que certains dispositifs ne sont pas connus des personnes concernées et les améliorations qui pourraient leur être apportées : on se rend compte qu'il y a un énorme décalage entre les offres de services et ce qui est connu de la population. La SNPLP met ces manques en exergue et aide à mieux communiquer » (organisme de protection sociale et d'emploi).

Par ailleurs, les réunions des GT ont permis de réunir des institutions relevant de différents secteurs (santé, social, petite enfance, jeunesse, logement) pour **réfléchir collectivement** et spécifiquement sur les problématiques de santé et de pauvreté. Ce décloisonnement a parfois renforcé des coopérations interinstitutionnelles concrètes au carrefour de différentes stratégies territoriales (ex. PRS, Cités éducatives, SNPLP).

« La dynamique institutionnelle partenariale engagée et les liens créés cherchent à être maintenus ; c'est un objectif en soi, ces temps de décloisonnement restent un objectif à garder. Ces échanges ont permis d'avoir une approche plus globale à l'échelle du territoire » (État local).

« Les cités éducatives sont venues questionner l'articulation SNPLP-santé. Dans le département, les acteurs de la CAF, de la CPAM, de l'ARS et du Département ont participé au PRS, au PLS et aux cités éducatives et aux GT. Ce sont un peu les mêmes acteurs qui se sont retrouvés, ce qui a donné une cohérence aux actions » (État local).

En lien avec ces **dynamiques interinstitutionnelles**, les GT ont pu contribuer à souligner l'importance **d'agir collectivement** sur les territoires prioritaires (ex. QPV) ou auprès d'autres publics (ex. migrants, jeunes) que ceux visés par le PRAPS.

« L'articulation entre SNPLP et santé s'est plutôt construite au fil du temps et selon des nécessités. Elle est intéressante, notamment au regard du taux de pauvreté [dans la région], des problématiques des QPV, des migrants, de la précarité et de la grande précarité, importantes. Ces sujets sont portés du côté de la SNPLP et de l'ARS, qui n'est plus seule à porter ces sujets. L'engagement fort du Recteur d'académie est également un plus » (État local).

« Le GT 6 a apporté un enrichissement aux réflexions et aux choix que l'ARS avaient fait dans ses schémas stratégiques. Il a moins travaillé sur les précaires et les grands précaires que les PRAPS mais plus sur d'autres populations » (État local).

Les retombées favorables des **interfaces entre le GT Santé et les autres groupes** ont aussi été rapportées à l'échelle nationale et au niveau local. Elles seraient illustrées par les mesures

soutenues par la SNPLP portant simultanément sur les questions d'accès aux soins, de logement ou de protection de l'enfance.

« En voyant que chaque institution continuait à avancer de son côté sans cohérence, alors qu'on a intérêt à faire des passerelles entre les thématiques sanitaire, sociale et d'hébergement, on a souhaité favoriser une approche globale et une cohérence des politiques dans la gouvernance et dans notre approche de la santé. Le GT santé a eu à travailler sur ces aspects pour voir de quel sujet il pouvait s'emparer. À l'initiative des territoires et en fonction des relations et de la proactivité de certains acteurs, des liens ont donc été faits entre les GT : santé et hébergement / logement, santé et accès aux droits / santé et enfance » (État central).

« Dans ce GT 6 se trouvaient des personnes de l'ARS. Elles ont participé à la réflexion entre pauvreté et santé dans un cadre pluridisciplinaire et pluri-institutionnel. Les membres de l'ARS ont aussi participé à des GT sur la protection de l'enfance, la petite enfance, le logement et l'habitat, ce qui a permis de resituer les problématiques de santé et de parcours de santé pour ces populations dans le cadre de la SNPLP » (État local).

Sur les retombées spécifiques du GT Santé en termes de projets et d'actions, certains acteurs sont toutefois plus mitigés, considérant que le GT n'a **pas eu de plus-value réelle** dans la mesure où ces projets auraient vu le jour sans son intervention et renvoient à des **collaborations indépendantes de la SNPLP**.

« Je fais un bilan mitigé de ces groupes qui avaient quand même du mal à fonctionner. [...] On a continué à faire ce qu'on faisait sur le développement de l'offre. Il n'y a pas de vraie plus-value. Finalement les quelques projets qui ont émergé dans le cadre du groupe santé étaient déjà des projets que l'on connaissait, étaient identifiés par l'ARS et auraient été accompagnés » (État local).

« Dans la feuille de route du GT, ils ont repris des orientations du PRS : la dynamique mise en place dans le GT a permis de partager des diagnostics et orientations entre partenaires mais ces dynamiques institutionnelles vivent leur vie indépendamment du Plan pauvreté » (État local).

Enfin, dans le cas d'un GT Santé qui n'a pas ou peu fonctionné, le bilan est plus sévère et renvoie plutôt, pour ce qui est de la plus-value de la SNPLP, à la **contractualisation** entre l'État et les collectivités.

« Sur le GT santé dans notre région, la plus-value de la stratégie est quasi inexistante. Mais sur la contractualisation avec les Départements et la [Métropole], je n'ai pas l'évaluation mais la plus-value passera par là. Car je ne suis pas sûr que les GT, tels qu'ils ont été initiés, avec un an de recul, avec des outils pas très ergonomiques, on se soit donné toutes les conditions de réussite » (État local).

▪ Un recours aux appels à projets important mais modérément apprécié

Dans le cadre de la SNPLP, depuis la mise en place des instructions ministérielles du 12 février 2020 et du 19 mars 2021³ renforçant les crédits à la disposition des CLP pour financer des projets issus des GT régionaux ou des projets territoriaux jugés « impactants et innovants » et s’inscrivant dans les axes de la Stratégie pauvreté, il est possible de repérer **deux types d’AAP** : les AAP nationaux et les AAP régionaux. Les premiers, plus contraints que les seconds, suivent les grandes lignes nationales de la Stratégie pauvreté ; les seconds sont en rapport avec les besoins repérés au sein des territoires, notamment grâce à la rédaction des feuilles de route au sein des GT régionaux. Ils permettent de financer des dispositifs en attente de financement ou porteurs de pratiques qualifiées de « bonnes pratiques » à diffuser dans les territoires.

D’autres AAP ont également été évoqués par les répondants tels que ceux relevant du MSS, des ARS ou encore du « Plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté » associé au Plan France Relance (Ministère des Solidarités et de la Santé, 2021).

« Sur l’AAP France Relance, les aspects santé étaient très prégnants, [...] c’était en lien avec l’accès aux droits et la coordination [...] et la problématique du parcours d’accès aux soins » (État central).

Un soutien précaire et un cadre standardisé

Certains AAP, notamment émis par la SNPLP, les ARS ou France Relance, auraient facilité la mise en place d’actions ou l’octroi de **financements complémentaires** pour renforcer des initiatives sur une diversité de thématiques (non-recours aux droits, renoncement aux soins, santé mentale, périnatalité) et selon différentes modalités (actions de prévention, centres de santé, équipes mobiles).

« La CPAM répond à des AAP de la SNPLP : un projet a été validé avec la FAS sur l’hygiène, la détection au renoncement aux soins et la prévention » (organisme de protection sociale et d’emploi).

« Une équipe de coordination départementale d’associations en lien avec la santé a été déployée grâce aux AAP [...] et avec [notre association]. Une antenne mobile est gérée par ces différents acteurs » (association).

« La SNPLP permet, dans le cadre d’AAP, à des centres participatifs ou à d’autres structures de bénéficier de financements » (organisme protection sociale et d’emploi).

« Les inégalités sociales de santé apparaissent dans la feuille de route du PRS et le PRAPS. Il existe des opportunités de financement avec l’AAP régional » (association).

Pour autant, les acteurs de la santé s’interrogent sur les **effets indésirables de ces AAP**. Tout d’abord, les thèmes étant ciblés et les critères de financement parfois flous, certains de nos

³ Voir bibliographie

interlocuteurs interrogent la pertinence des AAP au regard des besoins spécifiques de leur territoire, des publics qui y résident, et des acteurs en mesure d'y répondre. Par ailleurs, leur caractère ponctuel fragiliserait la pérennité des actions qui en dépendent. Certains acteurs prêtent également attention aux montants accordés et à la plus-value des actions qu'ils permettent de financer, compte-tenu des efforts à déployer pour candidater dans des délais souvent courts et sans garantie de succès. D'autres encore voient dans ces AAP le risque que les acteurs associatifs se substituent aux compétences régaliennes et soient placés dans une position d'opérateur.

« Cinq orientations ont été retenues sur le territoire régional. Certaines se sont inscrites au sein d'un AAP. Ce travail a produit des échanges riches mais il se heurte à une question de financements non pérennes et faibles liés aux AAP qui portent davantage sur le lancement d'expérimentations » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Les AAP n'apportent pas grand-chose s'il n'y a pas d'opérateurs compétents et de projets qui ont déjà été réfléchis sur le territoire. L'AAP, oui, mais il faut voir sur quel projet et pour quoi et avec quelles cibles et quels objectifs » (État local).

« La réponse aux AAP demande beaucoup d'énergie, de co-construire. Des projets sont retoqués. Il faut un intérêt pour la thématique, regarder les critères des AAP. Les projets retenus ou non ne reposent pas toujours sur des critères transparents » (association).

Un levier partenarial terni par sa dimension concurrentielle

Selon plusieurs acteurs, les AAP constituent néanmoins une **opportunité de favoriser le déploiement de réponses partenariales** en termes de lutte contre la pauvreté et de lutte contre les ISS. D'une part, ils encouragent la mise en évidence de diagnostics partagés. D'autre part, ils favorisent les approches intersectorielles, par exemple entre la PJJ et l'ARS, des représentants d'associations et de missions locales, des centres sociaux et des acteurs associatifs. En outre, ces AAP peuvent être perçus comme des moyens de stimuler le développement d'actions dites « innovantes » dans les territoires ou de favoriser leur essaimage.

« La réponse aux AAP a été l'occasion de travailler avec de nouveaux acteurs ou avec des structures qu'on ne connaissait pas ou peu » (association).

« Nous sommes très intéressés par ces démarches pauvreté-précarité et les synergies entre l'ARS, la Préfecture et la DRJSCS sur les AAP » (État local).

« Les AAP stimulent le territoire ; ils constituent une porte ouverte vers l'innovation et l'expérimentation et permettent de s'appuyer sur d'autres acteurs, en les aidant à déployer d'autres actions » (organisme de protection sociale et d'emploi).

Toutefois, ils peuvent aussi être à l'origine de **logiques concurrentielles** inégalitaires - le nombre de lauréats étant limité et ne disposant ni des mêmes capacités de réponse ni des mêmes appuis en termes de réseaux - et préjudiciables tant à la dynamique de collaboration qu'à la cohérence de l'action, du fait d'une **superposition de dispositifs** dans un même territoire.

« Les AAP créent de la frustration parce que tu ne peux pas satisfaire tout le monde et ils ne sont pas forcément en phase avec ce qui est attendu » (État local).

« Les AAP [...] ont des effets pervers en termes de superposition des dispositifs, ça déstructure la répartition de l'offre » (État local).

« Le dispositif même des AAP est problématique : c'est un report très clair sur le secteur associatif et une mise en concurrence des associations, qui ne vivent que de ces subventions. Ça interroge la qualité du travail qui va être fait [...] » (association).

Une profusion d'AAP, source de lassitude et de confusion

À l'instar des personnes rencontrées dans le cadre du volet général du projet de recherche, les acteurs enquêtés sur la thématique santé insistent sur la **multiplicité des AAP** qui ont été déployés au cours de la SNPLP, mais également à la suite de la crise sanitaire.

D'une part, cette profusion d'AAP crée de la **lassitude** parmi les acteurs de terrain censés y répondre. Ces derniers peinent à les distinguer et à comprendre la cohérence entre les différents Plans dont ces AAP dépendent (SNPLP, Stratégie protection de l'enfance, Plan de relance). Répondre à ces AAP suppose également, pour ces acteurs, d'intégrer les **logiques d'évaluation** des politiques publiques inspirées du nouveau management public qui les accompagnent (atteinte d'objectifs et indicateurs de résultats).

« Il y a un vrai problème de lisibilité de tous les AAP lancés et des Appels à manifestation d'intérêt (AMI). C'est vraiment compliqué ! » (État local).

« Les AAP ne leur semblent pas cohérents entre eux, des choses viennent de Marseille, Paris, Toulon... Ils ne comprennent pas les différents échelons territoriaux » (État local).

D'autre part, ces multiples AAP semblent parfois **mettre à l'épreuve les services de l'État** chargés de les concevoir ou de les relayer, sans qu'ils n'entrevoient toutefois d'autres manières de procéder compte tenu des ressources limitées et de la nécessité de justifier l'attribution des crédits.

« Les AAP et les AMI, il y en a partout ! On est retombé dans les défauts d'avant, on ne suit plus rien » (État local).

« Un guichet unique serait pertinent pour les AAP mais il faudrait faire tomber des problématiques juridiques [...], car il y a des questions de financement derrière : peut-on héberger sur un même site des AAP financés par des collectivités, l'État ? [...] Ce n'est pas simple, d'autant plus qu'il y a de moins en moins de moyens au niveau de l'État, des services déconcentrés, des collectivités et on le ressent très fortement dans la mise en place des mesures. On est obligés de parer au plus urgent » (État central).

« Avec l'arrivée du COVID, il y a eu beaucoup d'AAP [...]. On aimerait bien faire autrement, y compris sur la SNPLP, mais après ça pose la question de comment on fait pour repérer les projets pertinents par rapport aux objectifs et comment on accompagne. On voudrait en faire moins mais ça ne veut pas dire que l'on sait faire autrement [...]. Donc il y a là une marge de progrès

considérable mais on bute quand même très largement sur des manières de faire de Paris » (État local).

▪ **Contractualisation État-Département : une place limitée pour les acteurs de la santé**

Au-delà des GT thématiques « santé » qui sont apparus comme le point d'entrée privilégié dans la SNPLP au niveau territorial pour la plupart des acteurs rencontrés, il apparaissait important de s'intéresser à la place des questions de santé dans le cadre de la contractualisation État-Collectivités associée à la SNPLP, tant nous avons pu voir dans le volet général de cette étude qu'il s'agissait d'un instrument majeur de la territorialisation de la Stratégie. Nous verrons ici que la santé est un secteur peu représenté, bien que quelques actions portant notamment sur la santé des tout-petits et des jeunes aient été intégrées à certaines conventions.

La santé, un secteur peu représenté

D'une manière générale, la conception initiale de la SNPLP n'a **pas** prévu d'intégrer **de manière prioritaire** des acteurs du champ de la santé. D'une part, sur les 35 mesures initiales de la SNPLP, la santé ne concerne que 5 d'entre elles, nettement derrière l'insertion-formation-emploi-mobilité (11) et l'enfance-jeunesse (10)⁴. D'autre part, elle ne concerne directement qu'un GT régional sur 15. Enfin, notre examen général du contenu des conventions de contractualisation confirme que les préoccupations de santé ne sont pas centrales dans l'élaboration et la définition des 5 mesures socles. En ce qui concerne les mesures d'initiative départementale, rares sont les actions qui se focalisent sur les questions de santé. Néanmoins, la crise sanitaire semble avoir re-priorisé les actions d'initiative départementale 2020 vers la santé, en particulier la santé mentale des jeunes et la lutte contre le renoncement aux soins.

Par exemple, en 2019, pour l'ensemble des départements de Bretagne, parmi les 7 mesures d'initiative départementale que nous avons classées par thèmes (accès aux droits et lutte contre le non-recours ; enfance-jeunesse ; hébergement-logement ; maraudes et aide alimentaire ; insertion-formation-emploi-mobilité ; santé), 1 seule action portait sur le thème de la santé contre 3 sur la thématique de l'insertion, de la formation, de l'emploi et de la mobilité. De même, en 2020, parmi les 5 Métropoles de notre panel, aucune n'a développé d'action sur le thème de la santé.

Toutefois, dans certains départements, comme dans les Bouches-du-Rhône, des liens ont été faits entre la feuille de route du GT 6 « Santé » et la convention départementale. En effet, dans celle-ci, en 2019, on observe des actions d'initiative départementale relatives à la santé : une liée à la lutte contre le renoncement aux soins et pour l'amélioration du suivi médical des jeunes de 16 à 21 ans confiés à l'ASE et une autre portant sur l'accompagnement vers l'emploi des personnes en situation de handicap. Autre exemple, en 2019, dans le Département de la Seine-Saint-Denis où

⁴ Voir synthèse, figure 11

une action d'initiative départementale portait sur le développement de l'aller-vers afin de réduire les problèmes d'accès aux soins accentués par des difficultés de mobilité et de logement (p.ex. visites à domicile de puéricultrices et de sages-femmes, déploiement d'une équipe mobile en santé en lien avec des associations, développement d'un centre de santé bucco-dentaire itinérant). Enfin, en dehors des conventions départementales, en Bretagne, « grâce à la SNPLP et au Commissaire, une convention a été signée entre la FAP Bretagne, la CPAM, la MSA et la CARSAT pour qu'une promotion autour des offres de santé soit mise en place et que la FAP participe à la lutte contre le non-recours aux soins en dirigeant ses publics vers la CPAM » (association).

Dans ce cadre, certains s'interrogent sur la prise en compte des diagnostics issus des CLS avant de déployer ces conventions. D'autres indiquent que les ARS ou les CPAM n'ont **pas été associées comme partenaires** au sein des contrats État / Département.

« Il y a eu un pilotage de la SNPLP au lancement "très Préfet délégué pour l'égalité des chances (PDEC)" avec le développement de canaux de financement au profit du CD, avec un enjeu politique derrière qui était de signer une convention. Mais je ne sais pas si les sujets santé avaient été travaillés en amont dans le cadre de diagnostics réalisés par les partenaires de ce département de longue date, en particulier à travers la dynamique des CLS » (ex-État local).
« L'ARS n'a pas été associée aux contractualisations État / Départements car elles concernaient plutôt les BRSA et moins "un cœur de cible santé" » (État local).

D'autres acteurs de la santé insistent sur la **faible représentation des actions** dans les conventions État / Département d'une part, et sur la **fragilité des liaisons** faites, dans ces contrats et au sein de la SNPLP de manière plus générale, entre pauvreté et santé d'autre part.

« Le périmètre était très cadré dans la contractualisation de l'État avec les CD donc il n'y avait pas tellement de sujets d'autres secteurs » (État local).
« Dans le cadre de la convention État / Département, des actions bâties renvoient au domaine social, sans lien direct avec la santé. La Stratégie pauvreté doit donc renforcer les ponts entre certains sujets et favoriser l'intersectorialité » (organisme de protection sociale et d'emploi).

Quelques interfaces sur la santé des jeunes

Toutefois, selon les territoires, quelques actions relatives notamment à la **santé des tout-petits et des jeunes** ont été intégrées aux conventions État / Département de 2018 pour les territoires démonstrateurs et de 2019 pour les autres territoires. Les départements concernés sont particulièrement touchés par des taux de pauvreté élevés et ont développé et / ou renforcé des actions relatives à la santé scolaire et à la PMI en s'appuyant notamment sur la SNPLP.

« Dans la convention État / CD [...], dans les mesures laissées à l'initiative du CD, celui-ci est allé [...] vers le champ de l'enfance et des bilans de santé, de la scolarité avec l'internat scolaire, de l'illettrisme et des QPV. L'action sur les bilans de santé pour les jeunes enfants a été conservée en 2020 et 2021 » (Département).
« Ce n'est pas étonnant que [la PMI] ait été sollicitée [pour la contractualisation] car le [Département] est un territoire où il y a de grandes inégalités sociales et de santé, donc il était

évident pour la collectivité que l'on s'inscrive dans la SNPLP [...]. De plus, il y a eu une rencontre complète des enjeux et objectifs de la SNPLP avec notre projet de santé publique et d'autres initiatives préexistantes. Le projet [...] est parti des déterminants de la santé et de quelles actions avoir à partir de ces derniers, pour à terme, avoir une action sur la santé elle-même. La SNPLP est venue répondre à ça » (Département).

L'État et d'autres acteurs travaillent aussi à la **mise en place et au déploiement d'actions en santé** dans le cadre des conventions État / Département ou dans le cadre de leur politique petite enfance. Ils soulignent la nécessité d'accompagner les acteurs du monde social et du secteur sanitaire vers ces **logiques partenariales**.

« En ce moment, on travaille à favoriser les liens entre l'insertion et les questions de santé car les problématiques de santé constituent [...] un frein à l'insertion professionnelle. On s'appuie sur les mesures et dispositifs portés dans le cadre de la contractualisation pour faire le lien avec les sujets santé et associer [...] les ARS et les principaux acteurs de droits sociaux » (État central).

« Il y a un enjeu fort pour la CPAM de réussir à travailler avec les communautés d'agglomérations et les élus car, sur leur territoire, ce sont des relais essentiels » ; « un lien doit se faire entre CPAM et CD mais [...] la CPAM a assez peu de retour d'informations sur la contractualisation avec le CD » (organisme de protection sociale et d'emploi).

Peu de connexion entre le travail des GT et le contenu des conventions de contractualisation

De manière générale, dans le champ de la santé, les acteurs rencontrés signalent une **absence de connexion** entre les contractualisations départementales et le contenu des feuilles de route des GT régionaux, notamment du **GT 6** consacré à la santé. En effet, d'une part, les conventions État / Département intègrent peu les acteurs des organismes de la protection sociale et de l'emploi, et d'autre part, le décalage entre la mise en œuvre des GT régionaux et le déploiement des conventions départementales n'a pas facilité le développement de logiques partenariales, ni élevé le **degré de confiance interinstitutionnelle** entre les niveaux départementaux et régionaux.

« Les conventions de contractualisation État / Départements sont déconnectées des orientations produites par les GT. Elles n'incluent pas les organismes d'assurance maladie, ce qui a pu créer des formes de défiance entre ces organismes et l'État local [...]. Les orientations du GT santé ont été validées par le comité régional mais [...] il n'y a pas de réelles connexions avec les conventions » (organisme de protection sociale et d'emploi).

Toutefois, dans **certains départements**, des liens ont été établis entre la feuille de route du GT 6 et la convention départementale.

« Dans le cadre de la contractualisation État / Département, [...], il y a eu des liens entre la contractualisation départementale et la dynamique régionale du GT 6. Des actions sur la santé présentes dans la feuille de route du GT ont été co-financées dans la convention État / CD dans le cadre des initiatives départementales. Il y a eu une vraie cohérence entre les acteurs » (Département).

Enfin, on note aussi que les **collaborations** entre les Départements et les ARS varient selon les territoires ; selon les régions et certains départements, elles sont plus ou moins fluides et concrétisées par une **contractualisation** tripartite « Préfet-Département-ARS » dans le cadre de la **stratégie de protection de l'enfance**. La gestion de la pandémie a aussi pu influencer la nature et la qualité des relations existant entre l'ARS et les Départements.

« La collaboration entre l'ARS et les CD est difficile : ces derniers considèrent qu'il n'y a pas assez de ressources en protection de l'enfance et ne veulent pas signer » (État local).

« Il faut que l'on arrive à développer une démarche en interministérialité parce que l'ARS peut agir sur un déterminant de santé mais pas sur l'ensemble. Cette culture commence à réapparaître, y compris au niveau national, comme le montre la contractualisation sur la protection de l'enfance » (État local).

▪ **Les Commissaires, un atout possible pour une gouvernance intersectorielle de la santé**

Le volet général de la recherche présente les divers aspects de la figure du Commissaire à la lutte contre la pauvreté, tantôt reconnu comme un dynamiseur, un animateur, un intermédiaire souvent utile, parfois déstabilisant. Dans le présent travail, ces constats sont retrouvés. La plupart des enquêtés évoquent les tentatives du Commissaire pour « **faire du lien** » avec les acteurs de la santé, au point d'être un atout possible pour une action intersectorielle incluant les acteurs de la santé. Toutefois, ils peuvent rencontrer occasionnellement des difficultés dans leurs relations avec les ARS, qui se voient parfois reprochées un fonctionnement en « vase clos ».

Les Commissaires : entre facilitateurs et interlocuteurs supplémentaires

Les Commissaires à la lutte contre la pauvreté, dans leur fonction d'animation de réseaux locaux d'action publique et de déploiement de l'intersectorialité dans les territoires, tentent de **rejoindre les acteurs de la santé**. Dans la grande majorité des régions enquêtées, nos interlocuteurs issus de ce champ décrivent la forte implication des CLP pour se faire connaître auprès d'eux, se montrer accessibles et disponibles, et pour faciliter leurs relations avec les autres acteurs impliqués dans le déploiement de la SNPLP.

« Le Commissaire a fait un gros effort pour aller au contact de tous les acteurs » (association).

« La Commissaire laboure le terrain du "travail en projet" et du "tissage des liens" » (État local)

« Le Commissaire est un facilitateur des relations ARS, AM et Départements » (organisme de protection sociale et d'emploi).

Pour ce faire, les Commissaires utilisent différentes scènes de collaboration. Certains associent les acteurs de la santé aux **comités de pilotage et de suivi** qu'ils supervisent. Les ARS et les CPAM seraient les structures les plus sollicitées pour participer à ces instances.

« La Commissaire a mis en place une équipe d'appui régionale rapprochée comprenant l'ARS, les réseaux solidarités, l'Éducation nationale, l'emploi, la cohésion sociale, les droits des femmes, les

administrations de l'État et territoriales, les CAF, la CPAM... Ces acteurs échangent aussi, aux côtés d'autres intervenants extérieurs, lors des conférences régionales biennuelles » (État local).

D'autres Commissaires utilisent également les GT, notamment le GT 6, pour rejoindre et intégrer les acteurs de la santé. Ce dernier peut, d'une part, constituer une **passerelle** leur permettant d'établir et de maintenir des relations avec ce champ, mais aussi de lancer des travaux sur cette thématique. D'autre part, il peut être utilisé pour **renforcer les interactions** avec les autres acteurs mobilisés autour de la SNPLP. En effet, plusieurs Commissaires œuvrent pour accentuer les liens et les synergies entre les différents GT, dont celui de la santé.

« Le CLP est venu chercher la CPAM pour animer le GT 6, notamment du fait de son positionnement vis-à-vis de l'ARS, avec laquelle il avait travaillé sur le PRAPS » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Le Commissaire a proposé au GT 6 de travailler en priorité sur la santé des jeunes, en s'articulant avec le GT 1 et le GT 13 » (État local).

En plus de faciliter les liens entre les acteurs, les Commissaires facilitent parfois aussi la mise en place **d'actions** et de projets, souvent partenariaux, au croisement des thématiques de précarité et de santé. Les **crédits d'amorçage** dont ils disposent peuvent s'avérer précieux à cet égard, d'autant qu'ils peuvent être associés à d'autres voies de financement, en particulier au FIR des ARS, autour de priorités communes.

« La mise en place des missions précarité-pauvreté et santé mentale de l'ARS a été encouragée par la CLP et concomitante à la SNPLP » ; « Tout ce qui a été mis en place entre l'ARS et l'Éducation nationale découle d'impulsions de la Commissaire » (État local).

« La SNPLP a introduit des crédits d'amorçage à la main du CLP avec l'enjeu de voir comment il pouvait les mobiliser sur des actions de santé : il y a eu ce temps d'échange et ce travail en commun entre équipe Santé précarité ARS et Commissaire. Le fait que les ARS disposent d'un FIR, avec toute la souplesse que l'on peut avoir, [font qu']il y a un intérêt commun à ce que les crédits d'amorçage puissent être prolongés par le FIR » (État local).

Persistance de cloisonnements institutionnels

L'intensité et le succès de la mobilisation des Commissaires en faveur de l'articulation entre la SNPLP, les thématiques de santé et les acteurs qui les portent diffèrent selon les territoires d'action. Dans certaines régions, ils semblent peiner à rejoindre ces derniers, au premier rang desquels figure l'ARS, qui le perçoit parfois comme un **interlocuteur supplémentaire**.

« C'est très hétérogène d'un territoire à l'autre : dans certains, c'est fluide et on a un dialogue facilité avec le CLP et entre les instances ; dans d'autres, c'est plus compliqué » ; « Je pense qu'il y a un grand cloisonnement entre CLP et ARS » (association).

« Le CLP représente une "couche de plus". C'est un facteur de complexité supplémentaire, au niveau de la gouvernance » (État local).

Les Commissaires ne sont toutefois pas les seuls acteurs à rencontrer occasionnellement des difficultés dans leurs relations avec les ARS, à qui d'autres institutions ou organismes (Département, autres services déconcentrés, associations) reprochent un **fonctionnement en « vase clos »** tout en regrettant le manque de clarté et d'intersectorialité dans la gouvernance territoriale de la santé.

« Le bilan des relations entre les différentes composantes de l'État local est contrasté d'un territoire à l'autre selon les budgets, les acteurs, les secteurs, l'organisation des territoires d'accueil, la mobilisation des Préfets et l'écoute des services déconcentrés et les thèmes, plus ou moins cloisonnés. Les DIRECCTE et les DRJSCS collaborent peu. Les ARS travaillent en vase clos et nous avons peu de liens avec les Conseils régionaux et départementaux » (association).

« Des discussions ont eu lieu avec le Préfet de région à propos des LHSS relevant des financements de l'ARS mais chacun se renvoie la balle dès qu'il s'agit de créer ce type de structures » (association).

« Face aux enjeux de santé sur le territoire (déficit de psychiatres, de professionnels sur le handicap), je mobilise des crédits de la Politique de la ville en gestion de crise en santé mentale dans le cadre des cités éducatives et je me substitue en cela à l'ARS qui ne veut pas mettre de crédit là-dessus parce que ce n'est pas dans ses circulaires, dans ses cadres, etc. [...]. La Politique de la Ville a aussi permis de former des équipes mobiles [...] allant à la rencontre des habitants » (État local).

Une réflexion collective à l'interface des questions de santé et de pauvreté

Malgré un dialogue parfois difficile entre les institutions, la SNPLP, aurait permis de renforcer l'**interconnaissance des acteurs** et de favoriser une **réflexion collective** à l'interface des questions de santé, de précarité et de pauvreté.

« La Stratégie a permis d'être plus attentifs aux plus démunis, de créer des dispositifs nouveaux, de les ajuster et de travailler ensemble. [...]. Elle a favorisé la mise en lien avec des acteurs nouveaux afin d'appréhender différemment le sujet et plus les liens entre partenaires sont importants, plus les chances de réussite des actions sont importantes [...]. Au-delà de la confiance inter-organisationnelle, la Stratégie a surtout permis de développer l'information auprès de partenaires et d'en toucher de nouveaux » (organisme de protection sociale et d'emploi).

La SNPLP aurait parfois plutôt **capitalisé sur des partenariats existants** qu'initié des collaborations mais serait porteuse de nouvelles opportunités de rencontres et d'échanges sur des préoccupations spécifiques aux enjeux de pauvreté et d'inégalités sociales de santé.

« Dans le cadre de notre projet de santé publique, on avait réuni les associations du champ de la santé pour voir leurs besoins. Quand on a déployé la SNPLP en bidonville, on a retravaillé avec certaines qu'on avait déjà rencontrées, ça a renforcé nos partenariats » (Département).

« Il n'y a pas eu d'amplification de ce qu'on peut être en capacité de faire ensemble mais des opportunités de faire des liens entre les politiques de santé et ce qui est porté par d'autres secteurs. Il y a une meilleure connaissance de ce que font les autres » (État local).

Ce troisième chapitre met en lumière la place délicate des acteurs de la santé, notamment des ARS, dans le processus de territorialisation de la Stratégie. Les GT Santé, voie d'entrée dans la Stratégie privilégiée par ces derniers, se sont trouvés positionnés au carrefour de plusieurs thématiques, secteurs et dispositifs ; situation à l'origine de difficultés relatives à leur composition et leur animation. Pour autant, ils ont favorisé l'interconnaissance des acteurs et, parfois, les coopérations interinstitutionnelles. Si les appels à projets associés à la Stratégie pauvreté peuvent être des leviers de partenariats, leur multiplicité et le soutien précaire qu'ils procurent en font un outil remis en question par les acteurs territoriaux. Enfin, le caractère exclusif de la contractualisation État / Département n'a pas semblé en faire une véritable opportunité de convergence structurelle entre les acteurs de la santé et du social. S'il existe quelques domaines où des collaborations innovantes entre acteurs de la santé, du social et d'autres secteurs ont été repérées, ce sont probablement ceux de la santé des tout-petits et des jeunes et du logement : ces collaborations interinstitutionnelles semblent en partie pouvoir être interprétées sous l'angle d'une rencontre de valeurs et d'intérêts entre, d'une part, des acteurs de l'État et des Départements faisant de l'investissement social une perspective majeure pour lutter contre la pauvreté et, d'autre part, des acteurs territoriaux de santé 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.

IV - La SNPLP dans le contexte de crise sanitaire et du Ségur de la Santé

Après avoir exploré la place des questions de santé dans l'élaboration de la SNPLP au niveau national et dans la mise en œuvre territoriale de la Stratégie, ce quatrième chapitre est centré sur **l'irruption de la crise sanitaire**, qui positionne la santé en haut de l'agenda politique et fait émerger la problématique des inégalités sociales associées à l'épidémie de Covid-19. Nous verrons dans ce chapitre qu'il en découlera une fenêtre d'opportunité pour lancer une dynamique interinstitutionnelle à l'interface des champs du social et de la santé, dont la gouvernance et les outils opérationnels sont encore en développement.

▪ La crise sanitaire remet la santé et les inégalités sociales au premier plan

La **crise sanitaire** provoquée par l'épidémie de Covid-19, qui a touché la France dès le début de l'année 2020, a modifié le déploiement des **mesures** de la SNPLP, dont celles relatives à la santé. Elle a également porté atteinte aux dynamiques établies dans les **GT**, y compris les GT Santé. A minima, les travaux lancés par ces derniers ont été ralentis par la crise, les échanges par visioconférence limitant la densité des interactions. Un grand nombre d'entre eux cessent même de se réunir. Les professionnels de santé sont en effet très mobilisés par la gestion de crise au regard de l'urgence. Ils revoient donc leurs priorités et manquent de temps pour s'y investir.

« Pendant la pandémie, il y a eu des renouvellements automatiques de la CSS pour les personnes en fin de droits. On a toutefois le sentiment d'avoir perdu des bénéficiaires, qui se sont détachés du système de soins » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Le GT 6 ne s'est pas réuni depuis longtemps, avec le COVID. Les échanges au niveau régional et local concernaient plutôt la façon de s'organiser pour répondre aux besoins les plus urgents de la population. On n'a pas eu l'occasion de revoir l'ARS, ils ont d'autres préoccupations » (Département).

Cependant, la crise sanitaire a remis la thématique de la **santé au premier plan des priorités**. Cette dernière a ainsi occupé le cœur de l'agenda public pendant plusieurs mois, ce qui ne sera pas sans effet sur la SNPLP. Des problématiques sont mises en lumière puis inscrites à l'agenda, telle que la santé mentale. Enfin, le Ségur de la santé, vaste concertation organisée du 25 mai au 10 juillet 2020 et animée par Nicole Notat, a illustré la place accordée à cet enjeu dans l'espace politique et public depuis la crise sanitaire. Si, comme nous l'avons vu, certains acteurs de santé se sont sentis peu associés au moment de l'élaboration de la SNPLP, il en est autrement en ce qui concerne le Ségur de la santé.

« La crise sanitaire a recentré la Stratégie sur les besoins fondamentaux : mise à l'abri, aide alimentaire et santé » (Commissaire).

« Il y a eu une grosse prise de conscience sur la santé mentale, puis Emmanuel Macron s'est beaucoup emparé du sujet. Il y a donc un peu plus de priorisation et de mise à l'agenda en la matière » (association).

« À l'inverse de la SNPLP, nos équipes sont très impliquées dans l'interaction avec les représentants du Ségur » (association).

Par ailleurs, la crise sanitaire a également mis en lumière et accentué les problématiques de pauvreté et de précarité : certaines situations d'exclusion sont devenues particulièrement visibles pendant les périodes de confinement et de « nouveaux » publics ont basculé dans une situation de pauvreté. La crise a également contribué à révéler les situations d'inégalités sociales de santé. Elle a en effet **renforcé la visibilité du lien entre pauvreté ou précarité et santé**.

« La crise a révélé le niveau d'exclusion des personnes à la rue » (association).

« On ne peut être insensible à la montée de la précarité. Au-delà des plus pauvres et des mal-logés, des publics ont basculé dans la pauvreté : étudiants, jeunes de 18 à 25 ans, professions à faibles revenus, stagiaires, femmes seules avec enfants... » (association).

« La crise a aggravé les problématiques de santé, particulièrement des publics précaires, frappés par les inégalités territoriales et sociales de santé, et qui ont aussi souffert en termes de santé mentale » (État central).

Un renforcement et un élargissement des réseaux de coopération ont également eu lieu lors de la crise sanitaire, pour répondre à la singularité de la situation et aux problématiques qu'elle occasionne. Cela s'est notamment traduit par un **rapprochement des acteurs des secteurs sociaux et sanitaires**. En ce qui concerne les liens des professionnels du social avec l'ARS, ce rapprochement serait toutefois variable selon les territoires. Quoi qu'il en soit, il se poursuivra suite à la crise et se traduira dans le cadre de la SNPLP. Des initiatives interinstitutionnelles se développent, et le travail partenarial continue de s'accroître entre les GT.

« La SNPLP a créé des conditions ayant favorisé l'effet accélérateur du Covid sur les synergies et entraides entre les acteurs (santé, social, médico-social) des territoires » (association).

« La crise sanitaire a levé les tuyaux d'orgue avec les ARS » (association).

« Sur le COVID, on a par exemple un programme "Stop Covid ensemble" sur lequel on a des dizaines d'associations de quartier qui sont toutes les semaines embarquées avec [l'ARS], donc je pense qu'on a gagné une vraie capillarité, en direction notamment du champ de la pauvreté » (État local).

« Depuis la crise, la santé est traitée avec un angle différent, selon lequel elle ne peut que s'articuler avec les autres politiques dans la mise en œuvre de la SNPLP » (État central).

« La SNPLP a renforcé les interactions entre ARS et CPAM » (organisme de protection sociale et d'emploi).

▪ **La mesure 27 du Ségur de la santé consacrée à la lutte contre les inégalités de santé**

Dans le contexte de la crise sanitaire et du Ségur de la Santé, sans que cela n'apparaisse comme une mesure de premier plan, la **lutte contre les inégalités de santé** a fait l'objet d'annonces ciblées, incluant la mise en place d'une gouvernance stratégique et le renforcement de divers dispositifs d'action visant à renforcer l'accès aux soins des personnes les plus éloignées du système de santé.

En arrière-plan, nous allons voir que la remontée d'informations sanitaires par des acteurs de terrain, la production d'études épidémiologiques et la proactivité de certaines ARS ont contribué à la mise à l'agenda de cette problématique.

Les inégalités sociales associées au Covid-19 et la « mesure 27 »

Dans le contexte de la crise sanitaire, le **Séjour de la Santé** a mis l'accent sur de grandes priorités portant notamment sur la revalorisation de la carrière des soignants, le renforcement et la coordination de l'offre de soins. D'autres thématiques ont par ailleurs émergé, notamment la lutte contre les ISS, la crise sanitaire ayant mis en exergue les problèmes de santé rencontrés par les publics les plus précaires (ex. personnes à faibles revenus, issus de l'immigration, contraintes au travail en présentiel).

En avril 2020, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) a communiqué les « premiers résultats » de ses enquêtes épidémiologiques « Santé, perception, pratiques, relations et inégalités sociales en population générale pendant la crise COVID-19 » (SAPRIS) et « Épidémiologie et conditions de vie sous le COVID-19 » (EpiCov). Ils démontrent d'une part, les risques d'une exposition potentiellement accrue au virus liés au lieu de résidence (densité de population), aux conditions d'habitat (logement exigu ou surpeuplé) ou associés à la nécessité de travailler hors du domicile, et d'autre part, les effets potentiellement délétères du confinement sur les conditions de vie (recours au télétravail, situation de chômage technique ou partiel, situation financière dégradée) (INSERM, 2020).

Les conclusions de **Nicole Notat** remises au Ministre des Solidarités et de la Santé le 21 juillet 2020 comportent 4 « piliers » : « transformer les métiers et revaloriser ceux qui soignent ; définir une nouvelle politique d'investissement et de financement au service des soins ; simplifier les organisations et le quotidien des équipes ; et fédérer les acteurs de la santé dans les territoires au service des usagers » (Ministre des Solidarités et de la Santé, 2020a, p. 7).

C'est dans ce dernier pilier que figure une recommandation pour **lutter contre les inégalités sociales de santé**. Elle s'appuie sur plusieurs constats, tels que les inégalités sociales d'espérance de vie ou de santé mentale pouvant être exacerbées par la crise sanitaire, le déficit de soins de proximité et le renoncement aux soins dans les QPV, et la surmortalité liée à la Covid-19 documentée en Seine-Saint-Denis. Il est alors préconisé de « garantir une prise en charge adaptée aux personnes précaires, et notamment à chaque habitant des territoires défavorisés, à l'hôpital comme en ville » (Ministère des Solidarités et de la Santé, 2020b, p. 92).

Entre autres mesures, le rapport de Nicole Notat propose notamment de développer dans les QPV jusqu'à une cinquantaine de « centres de santé participatifs » s'appuyant sur des professionnels des secteurs social, médico-social et associatif d'ici 2022. Il préconise de renforcer les « structures dédiées aux publics sans domicile fixe » en matière d'hébergement et de prise en charge médicale et sociale, tels que les LHSS et les ACT. En matière de santé mentale et de lutte contre les addictions, le renforcement des structures de type Centres de soins, d'accompagnement et de

prévention en addictologie (CSAPA) / Centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues (CAARUD) en ville et des Équipes de liaison et de soins en addictologie (ELSA) en milieu hospitalier est également proposé. Le rapport insiste aussi sur l'importance de « recourir aux démarches "d'aller-vers" pour toucher les populations les plus difficiles à atteindre, au travers d'équipes mobiles pluridisciplinaires, en lien avec le tissu associatif » en renforçant les PASS mobiles, les Équipes mobiles psychiatrie précarité (EMPP) et en créant des « Équipes mobiles de coordination Santé Précarité (EMSP) » et des « Services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) Précarité » (Ministère des Solidarités et de la Santé, 2020b, pp. 92-93).

Dans le prolongement de ces recommandations, le Ministre des Solidarités et de la Santé (2020a) a annoncé l'ensemble des mesures découlant du Ségur de la Santé, dont la **mesure N°27** visant à « lutter contre les inégalités de santé ». Le Ministre a partagé sa « conviction [qu'il] n'y a pas d'un côté le soin, les lits d'hospitalisation, la démographie médicale, et de l'autre, la prévention, la promotion de la santé, le travail sur les déterminants. Tout ceci est un continuum, et le Ségur doit permettre d'agir à toutes les étapes » (Véran, 2020, p. 16).

Outre les actions capacitaires qui font écho aux recommandations du Ségur et dont certaines amplifient des mesures initialement annoncées dans la SNPLP (création de places en LHSS, LAM, déploiement de maisons / centres de santé participatifs) (France Stratégie, 2021a, p. 36), est également annoncée dans chaque région une « **gouvernance stratégique de réduction des inégalités** associant l'ensemble des acteurs (usagers, élus, associations, experts...) » (Ministère des Solidarités et de la Santé, 2020a, p. 38).

La mesure 27 du Ségur de la Santé comprend les actions suivantes:

- *« Renforcer le fond d'intervention régional pour engager des démarches de promotion de la santé adaptées aux travailleurs pauvres et des dispositifs prenant en compte les nouvelles conditions de travail dans l'accès au soin ;*
- *Garantir une prise en charge globale (médicale, psychologique, sociale) à l'hôpital comme en ville grâce à la pluridisciplinarité des équipes : renforcer en temps médicaux et paramédicaux les 400 permanences d'accès aux soins de santé prenant en charge les patients sans droit dans les hôpitaux ; créer 60 centres de santé « participatifs » avec une offre adaptée aux populations des territoires défavorisés, basée sur leur participation au projet du centre et le recours à des services de médiation sanitaire et d'interprétariat ; créer 500 nouveaux « lits haltes soin santé » pour atteindre 2 600 places d'ici 2022 offrant un accompagnement sanitaire et social aux personnes sans domicile fixe ;*
- *Recourir aux démarches d'aller-vers pour toucher les plus exclus au travers de dispositifs mobiles ».*
- *Une autre mesure (N°31) est dédiée au renforcement de « l'offre de soutien psychiatrique et psychologique de la population » (Ministère des Solidarités et de la Santé, 2020a, p. 42).*

Dans les sections suivantes, nous revenons sur quelques étapes-clés qui ont précédé ces annonces et sur ce qu'elles indiquent quant à l'évolution des liens entre les acteurs de santé et de la lutte contre la pauvreté.

Les ARS dans un rôle d'entrepreneurs de la lutte contre les inégalités sociales de santé

Bien qu'il fût prévisible que la crise sanitaire touche davantage les publics les plus précaires et qu'elle renforce les inégalités sociales de santé (Lang, 2021), notre étude indique que ce sont d'abord des **remontées d'information d'acteurs de terrain**, situés dans des territoires défavorisés, alertant les autorités sanitaires sur la dégradation de la situation sanitaire, qui ont contribué à soulever la question des inégalités sociales associées à l'épidémie de Covid-19. Ce processus s'est poursuivi avec l'objectivation de ces constats par des enquêtes régionales et nationales⁵ (France Stratégie, 2021b).

Par la suite, il apparaît que les **ARS** ont joué un rôle moteur dans le développement de la mesure 27 du Ségur, non seulement en lien avec le Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS), mais également avec la DIPLP. À cet égard, certains soulignent plus généralement le **poids politique** accumulé par les ARS depuis leur création en 2009, ce qu'illustre l'attention dont leurs DG et leurs services ont fait l'objet dans la gestion de la crise sanitaire. À ce moment critique, leur intervention s'apparente particulièrement à celle d'un « **entrepreneur** » de politiques publiques (Kingdon, 2011).

« L'origine de la mesure 27 est partie du terrain, en particulier des ARS [...] qui a, à travers un certain nombre de constats sur l'aggravation des inégalités de santé pendant la crise sanitaire, doublés des études de l'INSERM sur ces sujets-là ont pris la plume, en lien avec le Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales et la DIPLP, pour rédiger la mesure 27 du Ségur de la santé » (État central).

« La réforme de 2004 et la loi HPST de 2009 ont restructuré le système autour des ARS et de l'idée qu'il fallait un chef en haut et un chef local [...]. La mise en route des ARS a été monstrueuse, avec 1 ou 2 ans de délire organisationnel, mais on voit sa réussite. Ce sont les directeurs d'ARS qui se font critiquer pendant le Covid. Cela prouve qu'ils ont pris la main et ont réussi un truc quasi impossible : mettre ensemble Ville, hôpital, assurance maladie, mutuelles... alors qu'ils avaient très peu de moyens et qu'ils ont dû mutualiser » (chercheur).

⁵ Dans une note d'étape publiée en octobre 2021, le Comité d'évaluation de la SNPLP revient en détails sur l'ensemble des études qui mettent en lumière, d'une part les inégalités sociales de santé directement associées à l'épidémie de Covid-19 et au confinement, et d'autre part, la progression de la prévalence de la précarité durant cette période reflétée par exemple par une hausse du recours à l'aide alimentaire ou une baisse du taux d'emploi et des revenus chez les jeunes (France Stratégie, 2021b).

Le secteur associatif peu consulté mais plutôt satisfait

En parallèle et dans une **temporalité serrée** (entre le 25 mai et le 10 juillet), plusieurs acteurs associatifs rapportent avoir été **peu consultés** sur les questions de pauvreté et de santé. Ils soulignent d'une part, que le Ségur de la Santé était plutôt axé sur **d'autres priorités** que les ISS - en particulier les revalorisations salariales - et, d'autre part, que la consultation du secteur a été rapide et collective.

« On a reçu l'information sur la mesure 27. On est dans les groupes où on peut discuter des choses. Il y a des présentations devant les associations et des opérateurs. On a pu réagir et faire remonter des difficultés... Après, on est en visio et on est 50. Mais ça se passe et il y a une volonté de prendre en compte ce qu'on peut dire, après est-ce que ce sera transformé, je ne sais pas » (association).

Il est toutefois fait référence à des contributions écrites de plusieurs **têtes de réseaux associatifs** du champ de la santé publique et des solidarités qui, à cette occasion, ont par exemple demandé une « attention renforcée aux situations de vulnérabilité de publics invisibles ou « relégués » (Société française de santé publique, 2020, p. 1), d'« amplifier l'offre hébergement thérapeutique des personnes à difficultés spécifiques » et de développer les équipes mobiles (FAS, Fédération Addictions, Fédération Santé et Habitat, 2020, p. 4), d'intégrer l'AME au régime général de l'Assurance maladie et d'« améliorer l'accès aux soins des personnes en agissant sur les restes-à-charge en santé » (France Assos Santé, 2020, p. 5) ou encore d'amplifier la prévention auprès des publics les plus vulnérables en s'appuyant sur « les initiatives communautaires, l'accompagnement par les pairs et les démarches "d'aller vers" » (UNIOPSS, 2020).

S'ils se disent plutôt satisfaits de l'arrivée de cette mesure 27 qui n'apparaissait **pas initialement dans la SNPLP**, certains acteurs associatifs regrettent toutefois que les instances de **démocratie en santé** n'aient pas été sollicitées plus tôt ou que certains sujets à caractère social ou médico-social n'aient pas ou peu été traités lors du Ségur du fait d'un « **prisme hospitalo-centré** ».

« Sur la mesure 27, nous on est plutôt satisfaits mais c'est vrai que c'est quand même assez étonnant de voir qu'il faut attendre qu'il y ait un travail en parallèle qui soit mené pour qu'il y ait des mesures santé rattachées à la Stratégie qui n'étaient pas prévues initialement » (association).
« La Conférence nationale de santé (CNS) qui est porte-parole des usagers n'est presque pas impliquée. Or la déclinaison territoriale de ces mesures [mesure 27], ça concerne aussi les usagers. Et la CNS qui est ce lieu de réunion des acteurs sociaux, médico-sociaux et de santé, qui permet de décroiser n'a jamais été saisie de toute la crise, jusqu'au 30/12/20. Elle n'a pas été saisie sur le Ségur de la Santé. [...] On voit l'écueil d'un prisme hospitalo-centré sur la santé qui ne permet pas d'embarquer ces sujets de santé-précarité avec les acteurs sociaux » (association).
« Pour "Un chez soi d'abord" [...], le Ségur de la santé est plutôt une catastrophe car il ne s'est occupé que de l'hospitalier et a ensuite réussi à raccrocher les Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et quelques établissements sanitaires mais le médico-social et le social n'est pas dedans donc aujourd'hui, et surtout demain, on n'arrivera plus à recruter de soignants car il y a une différence de 183 € nets sur les salaires des débutants » (association).

▪ **L'émergence d'une nouvelle dynamique interinstitutionnelle autour de la mesure 27**

Bien que les acteurs de santé et notamment les ARS aient été très mobilisés en vue de l'opérationnalisation de la mesure 27 du Ségur de la Santé, c'est plus particulièrement au positionnement de la DIPLP, des Commissaires et des GT Santé de la SNPLP dans ce contexte que nous nous sommes intéressés. Nous verrons effectivement qu'ils ont pris une part active à ce processus, ayant notamment conduit à la publication de l'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.

La DIPLP entre dans le jeu interinstitutionnel de la lutte contre les inégalités sociales de santé

Dans le prolongement de sa contribution à l'élaboration de la mesure 27 du Ségur de la Santé, la DIPLP est impliquée dans son opérationnalisation au niveau national avec le Ministère des Solidarités et de la Santé (SGMAS, DGOS, DGS) et les DG d'ARS référents pour le Ségur de la Santé et pour les questions de prévention-promotion de la santé. Cette **nouvelle dynamique interinstitutionnelle** apparaît certes portée par les acteurs de santé, mais la **DIPLP** y prend pleinement part, que ce soit à travers une participation aux GT mis en place, la transmission d'informations auprès des Commissaires et des GT Santé en vue de la nouvelle gouvernance stratégique, et à travers la co-rédaction d'une instruction ministérielle relative à cette gouvernance. Ces engagements illustrent le type de **ressources** (relationnelles, informationnelles, normatives) (Lemieux, 2009, pp. 24-25) dont dispose la DIPLP dans cette nouvelle dynamique.

« *Donc il y a eu une réflexion menée plutôt à l'origine sur le terrain, complétée par des analyses d'autres ARS, qui ont été amenées à faire des propositions lors de l'élaboration du Ségur en mai-juin 2020 avec une initiative et une volonté de créer une gouvernance nouvelle. C'est sur cette base que le SGMAS, avec les ARS et la DIPLP, a travaillé à la rédaction de cette instruction* » (État central).

Ouverture de la mesure 27 aux Commissaires et aux GT de la SNPLP

Au-delà de l'implication de la DIPLP dans l'élaboration de la mesure 27 du Ségur de la santé au niveau national, cette dynamique interinstitutionnelle infuse jusque sur les **territoires** de façon verticale par la participation des référents PRAPS à des réunions associant dorénavant non seulement les Directions du Ministère des Solidarités et de la Santé (DGOS/DGS) mais aussi la DIPLP et la DIHAL. Des acteurs de santé évoquent à cet égard une évolution du prisme par lequel les problématiques sont abordées, plus ouvert à une logique **intersectorielle**, mais aussi un cadre de collaboration plus « formalisé » et incarné dans les relations qui en découlent avec le Commissaire en région.

« *La mesure 27 comporte deux volets : une mesure capacitaire très claire, qui vise à compléter un certain nombre de dispositifs, les outils classiques que les PRAPS ont décliné depuis des années*

qui sont en termes quantitatifs nécessaires à compléter [...], et une réflexion plus stratégique de gouvernance consistant à sortir les questions de santé de leur simple analyse sous l'angle du « care » ou du « parcours » et d'avancer vers une articulation plus établie avec les autres acteurs, notamment ceux de l'exclusion et des déterminants des inégalités de santé, l'emploi, le logement, les syndicats » (État central).

« Avec la crise et le Ségur de la Santé, les réunions du PRAPS se sont élargies à un travail pauvreté-précarité-mesure 27 intégrant des réunions mensuelles avec la DIPLP, la DIHAL, la DGS, la DGOS et la DGCS : c'est un peu nouveau et ça remet la santé dans un continuum de parcours de soins et de santé au sens large, y compris dans la réflexion sur l'emploi, l'hébergement ou d'autres sujets. [...] Avant la crise les liens entre ARS et DIPLP étaient moins important qu'aujourd'hui : c'était moins institutionnalisé, formalisé et aussi moins fortement ancrée que ça ne l'est maintenant. Ce n'est pas que lié à la crise mais aussi à la montée en lisibilité de ce que peut faire un CLP en région » (État local).

Cette dynamique interinstitutionnelle à l'interface des champs de la santé et du social s'installe aussi de manière plus horizontale en région où, comme nous l'avons déjà souligné, le rôle de facilitateur du **Commissaire** est souvent apprécié, mais parfois perçu comme un interlocuteur supplémentaire. D'où l'importance de les associer à la territorialisation de cette mesure 27.

« On a présenté aux Commissaires les mesures de la mesure 27 car le lien n'est pas toujours facile entre Commissaire et ARS » (État central).

Par ailleurs, dans certains cas, les **GT Santé** de la SNPLP ont été associés à cette démarche de territorialisation de la mesure 27, avec le souci de faire un lien avec les travaux développés par le passé, qu'il s'agisse d'une reprise d'actions existantes dans le cadre du PRAPS ou de collaborations plus novatrices (ex. avec l'Éducation nationale) qu'ils avaient générés.

« Certaines actions plus ou moins nouvelles ou retravaillées des GT ont fait l'objet d'une reprise par l'ARS et été identifiées comme devant être mises en œuvre dans le Ségur de la santé : c'est venu alimenter les réflexions de l'ARS dans la mise en place du Ségur de la santé et de la nouvelle gouvernance » (organisme de protection sociale et d'emploi).

« Cette mesure 27 est une opportunité intéressante car elle apporte des éléments de réponse aux axes 2 et 3 de la feuille de route du GT 6. [...]. Elle reprend des orientations de la feuille de route. Elle est rassurante pour les acteurs : elle leur montre que leur travail va être repris et mis en partie en œuvre sur le territoire » (Département).

Enfin, les **crédits** associés à la mesure 27 pour lutter contre les inégalités de santé visent à renforcer des dispositifs d'accès aux soins de proximité pour les publics démunis (PASS, LHSS, ACT) lesquels étaient affichés dès le départ dans le cadre de la SNPLP, ce qui reflète une forme de **convergence** de l'une et de l'autre sur les **outils** à mobiliser sur cette problématique.

« Le comité de coordination interne sous l'autorité du DGA de l'ARS comprenant les directions métiers et les DD de l'ARS traitent de la mesure 27, et ce qui est de l'ordre de la gouvernance stratégique et le calendrier des actions afin d'obtenir des crédits associés [...]. L'élaboration de la

mesure 27 reprend et renforce les axes premiers de la Stratégie pauvreté sur la santé : elle leur donne du sens et du poids » (État local).

Toutefois, sur le fond, des **réserves** sont parfois émises en lien avec le caractère peu novateur des mesures globalement déployées dans le cadre du Ségur de la Santé pour réduire les ISS. Dans leur ensemble, elles ne permettraient pas de prendre suffisamment en compte l'ensemble du gradient social de santé et se limiteraient à viser une réduction des inégalités en matière d'offre de soins pour les publics les plus vulnérables. Dans certaines régions, les Commissaires et les ARS se sont d'ailleurs entendus sur le fait qu'il convenait de dépasser ce cadre restreint.

*« Le Ségur de la santé "réinvente" la lutte contre les ISS alors que lorsqu'on a constitué les ARS, l'une des missions premières, c'était la lutte contre les ISS. [...] Sauf que la question c'est : "qu'est-ce qu'on a fait de cette ambition ?" Quand on voit par exemple l'instruction sur les investissements courants des établissements hospitaliers⁶, l'approche que l'on en a faite, c'est une approche territoriale, consistant à savoir comment financer certains équipements dans les territoires qui en sont dépourvus. On n'est pas dans les ISS. Ça y participe mais on n'est pas dedans » (État local).
« On voit que l'on prend un prisme très "santé-précarité" alors même que les inégalités de santé peuvent concerner d'autres publics et on voit d'ailleurs dans le Ségur une petite ligne – histoire de dire qu'on ne les a pas oubliés – sur l'accès aux soins des personnes en situation de handicap. Mais on voit que les inégalités de santé ne sont pas prises dans un prisme d'ensemble, c'est un peu restreint » (association).*

Avec l'ARS, il convient « d'élargir la focale par rapport aux très précaires, et revenir à l'essence de la santé publique » afin d'agir aussi par exemple pour les travailleurs pauvres, qui se situent « dans une situation intermédiaire. [...]. Cette ambition revient à l'idée initiale de la SNPLP, qui n'était pas axée sur les plus pauvres des plus pauvres » (Commissaire).

Instruction du 4 janvier 2021 relative à la mise en œuvre d'une gouvernance stratégique

Les conditions d'opérationnalisation de la mesure 27 apparaissent dans l'**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 ». Cette instruction découlant du Ségur de la Santé rappelle, données probantes à l'appui⁷, l'importance de **lutter contre les inégalités sociales de santé** exacerbées dans le contexte de crise sanitaire. Elle positionne cet effort en lien avec ce qui est déjà entrepris dans le cadre des Politiques et programmes de santé (ex. Stratégie nationale de santé 2018-2022, plan national « Priorité-Prévention », Stratégie « Ma Santé 2022 », feuille de route « Santé mentale et psychiatrie », PRS incluant le PRAPS, les PTSM et CLS). L'articulation avec la SNPLP est également

⁶ Voir à cet égard l'Instruction N° DGOS/PF1/2021/4 du 4 janvier 2021 relative aux crédits dédiés à l'investissement du quotidien des établissements de santé et à la réduction des inégalités de santé, dans le cadre du Ségur de la santé et du plan investir pour l'hôpital.

⁷ En s'appuyant sur différents travaux et études de l'INSERM et de la DREES, une emphase est faite sur « la persistance voire l'aggravation [des] inégalités en santé » dans le contexte de la crise sanitaire en lien avec les conditions de logement, de transport, de travail, d'accès aux soins ou de renoncement aux soins de certains groupes de la population ou dans certains territoires défavorisés sur le plan socioéconomique (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, p. 2).

explicite. L'instruction est d'ailleurs co-signée par le Secrétariat général du Ministère des Solidarités et de la Santé et la DIPLP. En écho à la mesure 27 mais aussi aux mesures de santé initialement annoncées dans la SNPLP, les quatre axes de l'instruction visent le renforcement de la gouvernance régionale sur les inégalités de santé, le déblocage de crédits pour des actions ciblées dans le cadre du FIR, le renforcement des dispositifs d'accès aux soins de proximité, et leur déclinaison dans une logique « d'aller vers »⁸ :

« La lutte contre les inégalités de santé, telle que présentée dans la mesure 27 du Ségur de la santé, vise à poursuivre ces efforts selon quatre axes, en complément de la mesure 31 du Ségur de la santé visant à renforcer l'offre de soutien psychologique de la population :

- La mise en place d'un cadre renforcé de gouvernance stratégique régionale, dédiée à la lutte contre les inégalités de santé, associant l'ensemble des acteurs sous l'égide de l'agence régionale de santé ;

- Le financement par le Fonds d'Intervention Régional (FIR) d'actions ciblées visant à traiter ces inégalités de santé dans les territoires ;

- La garantie d'une prise en charge plus globale des patients, notamment les plus précaires et / ou ceux confrontés aux addictions ou troubles psychiques, en ville comme à l'hôpital, à travers la création de 500 « lits halte soins santé » supplémentaires et de 60 centres et maisons de santé participatifs, le renforcement des dispositifs de lutte contre les addictions (CSAPA, CAARUD, ELSA) et des 400 permanences d'accès aux soins de santé (PASS).

- Le recours aux démarches "d'aller vers" pour toucher les plus exclus grâce à des équipes mobiles pluri-disciplinaires renforcées, notamment constituées autour d'un binôme "santé – social" (équipes mobiles psychiatrie précarité et santé précarité, ACT à domicile, SSIAD précarité, LHSS et PASS mobiles) » (Extrait de l'instruction du 4 janvier 2021, pp. 2-3).

Notre étude confirme que cette instruction a été développée conjointement par le SG du Ministère des Solidarités et de la Santé et la DIPLP, avec le **souci d'une action plus concertée et décloisonnée** entre les démarches de santé portées dans le cadre du PRAPS, des CLS ou des ASV et celles initiées par les GT Santé dans le cadre de la SNPLP. Dans cet effort conjoint, la DIPLP entend jouer un rôle de pilotage au niveau national tandis que dans les territoires, les ARS sont pleinement remobilisées sur le plan stratégique et technique en « étroite association » avec les Commissaires à la lutte contre la pauvreté pour générer de la transversalité entre les différentes politiques sociales.

« L'instruction [...] vise à remettre sous l'égide de l'ARS la coordination de tout ce qui était accès aux soins des plus démunis et la création d'une gouvernance spécifique, issue du Ségur de la Santé, la mesure 27, avec des canaux de financement qui permettait de mieux articuler les différents acteurs en matière de gouvernance des inégalités territoriales en santé [...]. Le lien a été important entre SGMAS et DIPLP à l'origine de la création de l'instruction. Il y a eu des réunions de concertation régulières [...], un travail d'animation des réseaux respectifs. Du côté DIPLP, les Commissaires, du côté SG, ARS en particulier les Directions santé publique (DSP), Directeurs

⁸ Selon l'instruction, le financement associé s'élève en 2021 à 20 millions d'euros pour l'axe 2 (FIR) et à 80 millions d'euros pour les axes 3 et 4 dédiés au renforcement de dispositifs.

stratégie ou référents PRAPS qui ont été les interlocuteurs ainsi que les DG ARS référents pour pouvoir faire des allers-retours sur ce texte, coordonner les travaux par rapport à la mise en œuvre des actions à financer. Donc cela a été un vrai travail de partenariat » (État central).

« La crise a permis de revoir la problématique de la gouvernance puisqu'on constatait d'un côté des GT animés par les Commissaires, de l'autre côté des PRAPS et CLS pilotés par les ARS et des politiques menées par les collectivités au travers notamment des ASV qui ne se parlaient pas beaucoup. Donc la DIPLP a piloté la mesure 27 de lutte contre les inégalités de santé du Ségur. Il y avait pour objectif premier de revoir la gouvernance [...] en laissant une grande souplesse aux ARS dans sa mise en place [...] avec pour objectif de rassembler autour de la table tous les acteurs luttant contre les ISS (usagers, élus, représentants syndicaux, acteurs associatifs, gestionnaires de structures accompagnant des publics précaires, assurance maladie, préfets...), sous un pilotage assez logique de l'ARS en relation étroite avec les Commissaires qui ont l'avantage d'apporter de la transversalité entre les différentes politiques sociales - ils sont en lien étroit avec les CAF ou les préfets quand les ARS le sont moins » (État central).

Pour mettre en œuvre les mesures annoncées, l'instruction fait référence à des **solutions potentiellement préexistantes**. À leur demande, elle laisse la possibilité aux ARS de créer une instance *ad hoc* ou de s'appuyer sur la **commission de coordination des politiques (CCPP)** dans les domaines de la prévention, de la santé scolaire, de la santé au travail et de la PMI, qui, sous l'égide de l'ARS, associe les services de l'État, les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale. Une autre option est de s'appuyer sur la commission spécialisée « prévention » ou « santé précarité » de la Conférence régionale de santé et de l'autonomie (**CRSA**). Les élus locaux, les associations, des représentants de citoyens-usagers, les PDEC ou les sous-préfets chargés de la politique de la ville devront être inclus dans cette nouvelle gouvernance. Sur le plan financier, avoir recours à des dotations additionnelles du **FIR** pour les ARS permet d'utiliser des canaux existants.

« L'origine même de cette instruction est partie du terrain avec l'idée qu'il fallait créer une comitologie à géométrie variable selon les territoires, certains étant [...] dans une ambition de créer une instance ad hoc avec un comité scientifique sur tout ce qui est gouvernance et inégalités de santé. D'autres insistent plutôt sur l'importance de partir de leurs instances existantes : COPIL PRAPS, CCPP, CRSA ou autres instances de manière à pouvoir servir d'instance de coordination de ces acteurs tels qu'ils sont cités dans l'instruction » (État central).

Dans l'instruction comme dans certains témoignages recueillis, l'existence des **GT Santé** dans le cadre de la SNPLP et divers **diagnostics territoriaux en santé**, déjà réalisés, sont mentionnés comme des points d'appui ou de départ utiles à la mise en œuvre de cette instruction.

« Les nouvelles gouvernances sont censées remplacer les GT. On a le souhait de ne pas démultiplier les instances » (État central).

« Les déterminants sociaux des inégalités de santé ont été bien mis en évidence dans les diagnostics locaux de santé qui ont précédé les CLS [...]. La concrétisation en actions CLS peut permettre d'avancer plus rapidement sur la coordination des acteurs pour avancer sur la réduction des inégalités de santé, comme en matière de lutte contre l'habitat indigne par exemple.

D'autres dispositifs, par exemple le Plan santé Seine-Saint-Denis et le rapport sur lequel il s'est appuyé ont permis d'identifier les déterminants sur lesquels agir ensemble » (État central).

Toutefois, si cette **instruction** est venue **dissiper le flou** entourant les actions annoncées dans la mesure 27, certains **relativisent le caractère novateur** des mesures détaillées puisqu'un renforcement des démarches d'aller-vers était demandé depuis de nombreuses années. Ils regrettent également le peu de dialogue et de précisions s'agissant des centres de santé participatifs à mettre en place :

« Sur la mesure 27, c'était flou en juillet [2020] au moment des annonces, même s'il y a eu des choses sur tous les piliers. C'est en janvier [2021] qu'on a eu le détail des actions (PASS, EMPP, etc.). Mais il y a toujours un peu de communication dans les annonces. Nous, ça fait plusieurs années qu'on pousse aux possibilités d'actions hors les murs (LHSS, ACT, etc.) et ça a été acté dans un décret le 31/12/20. Cette possibilité "d'aller vers" a été inscrite. Il y a aussi un renforcement des structures en addictologie, à la fois les ELSA en milieu hospitalier mais aussi les CSAPA et les CAARUD : pour nous ça balaye pas mal de champs. Par contre il y a des flous par exemple sur les centres de santé participatifs, on n'a pas été concertés là-dessus » (association).

En complément, la **mesure 31** du Ségur de la Santé avait pour objectif de renforcer l'**offre de soutien psychiatrique et psychologique** de la population, compte-tenu des problématiques de santé mentale révélées par la crise sanitaire. Pour cela, une autre instruction⁹ visait la mise en œuvre d'un dispositif de renforcement des MSP et des centres de santé (CDS) par le recrutement de 200 équivalents temps plein (ETP) de psychologues. Elle prévoyait une pré-sélection des structures par les ARS en tenant compte du PTSM et de l'offre existante dans les QPV. Le financement du dispositif était prévu également dans le cadre du FIR. Ces aspects ont fait l'objet d'une **concertation avec les parties-prenantes**. Certaines soulignent le **périmètre restreint** des mesures retenues en raison de leur coût :

« Il y a aussi des mesures santé mentale incluses dans ce package éclectique avec des recrutements de psychologues en maisons et centres de santé : c'est clairement parce que l'Assurance Maladie ne peut pas annoncer le remboursement des séances de psychologues tous azimuts donc il y a un périmètre plus restreint qui est prévu sur ce recrutement et ça on a été très concertés pour le coup au niveau des centres de santé et l'instruction vient d'être publiée » (association).

▪ **Une mise en œuvre de la nouvelle gouvernance stratégique, progressive et différenciée**

Nos investigations suggèrent que l'instruction du 4 janvier 2021 relative à la mise en œuvre d'une gouvernance stratégique sur les inégalités de santé à l'échelle régionale est venue **confirmer le rapprochement entre institutions de santé et acteurs de la SNPLP**, en plaçant les ARS au cœur du dispositif, avec le concours attendu des CLP et la participation d'autres acteurs (services

⁹ Instruction N°DSS/SD1/DMSMP/2021/101 du 17 mai 2021.

déconcentrés, collectivités, organismes de protection sociale, associations, etc.). Néanmoins, la nouvelle gouvernance détaillée dans l'instruction a été mise en œuvre de façon très progressive, les ARS étant fortement mobilisées par la gestion de la **crise sanitaire**. Son installation dépendait également des **liens déjà tissés et des réflexions engagées au préalable** par les parties-prenantes, variables d'une région à l'autre.

L'installation de la gouvernance freinée par la crise sanitaire et fonction des coopérations préexistantes

Plusieurs interlocuteurs expliquent le délai de mise en place de la gouvernance relative aux inégalités de santé par le contexte de crise sanitaire et la **campagne de vaccination** mobilisant fortement les ARS depuis plusieurs mois. Il s'agirait aussi d'un **délai d'acculturation**, puisque les ARS n'ont pas nécessairement de liens étroits avec les Commissaires et divers autres acteurs de la lutte contre la pauvreté devant être associés à cette gouvernance.

« En début d'année il y a eu une instruction aux ARS et préfets pour mettre en place une gouvernance stratégique. [...]. Bon, les ARS sont très mobilisées sur la vaccination mais on voit que ce n'est ni la priorité au national ni en région et au-delà, il y a une difficulté à mobiliser » (association).

« En pleine gestion de crise, c'était complexe de mettre en place cette instance qui nécessitait un temps de concertation, d'apprivoisement d'acteurs mal connus des ARS, un temps de concertation avec les Commissaires parce que l'idée c'est vraiment une instance co-pilotée ARS et Commissaires de manière à mutualiser les réseaux et les leviers de politiques publiques de part et d'autre. [...]. Certains dialogues n'ont pas pu se faire faute de disponibilité des équipes ARS : ces six derniers mois, elles étaient très mobilisées sur la création de centres de vaccination » (État central).

Par ailleurs, certaines ARS auraient été **davantage préparées** que d'autres à la mise sur pied d'une telle instance, compte-tenu de leurs habitudes de coopération et de coordination intersectorielle, des problématiques d'ISS rencontrées sur leur territoire, de leur accès à certains partenaires (associatifs, scientifiques, etc.), de leur implication dans le cadre du Ségur de la Santé ou de leur leadership et de leur volontarisme en la matière **avant même la mesure 27**.

« Dans la mise en place, si toutes les régions agissent sur le sujet des inégalités de santé, certaines peuvent être plus actives en lien avec les projets locaux ou parce qu'elles ont plus de moyens pour faire vivre ces instances (ex : faciliter à mobiliser des experts). À l'inverse, certaines peuvent avoir plus de mal à mettre en place la coordination inter-acteurs notamment car elles ont plus l'habitude d'avancer seules sur ces sujets » (État central).

« Lorsque les gouvernances ont été proposées par les ARS, on voit bien que pour certaines les choses ont été discutées en amont de la mesure 27, qu'il y a déjà des liens de tissés ou des stratégies partagées alors que pour d'autres régions cela a été le temps d'une mise en place qui n'est pas encore terminée » (État central).

Un cadrage flexible conduisant à deux tendances : capitaliser sur le PRAPS ou monter une instance *ad hoc*¹⁰

En dépit des contraintes susmentionnées, les ARS des régions étudiées semblaient **toutes avoir au moins posé les bases** de cette instance stratégique mi-2021 même si son origine (*ad hoc*, PRAPS, CRSA ou CCPP), sa composition et son mode de fonctionnement restaient parfois à préciser. La souplesse autorisée par l'instruction semble d'ores et déjà donner lieu à une diversité de configurations assumée au niveau national afin de tenir compte des spécificités territoriales. Selon les personnes enquêtées, **deux grandes tendances** se dégageraient à peu près à parts égales. La première consiste à s'appuyer sur des instances préexistantes, telles que le comité de pilotage du PRAPS et la seconde consiste à créer une instance *ad hoc*.

« L'intérêt de l'animation du réseau par la DIPLP va être de faire émerger des pratiques fonctionnant dans certains territoires pour que les autres voient si c'est pertinent de les mettre en place. Il n'y a pas de volonté d'harmoniser ou d'aplanir les politiques car on voit que certains mettent en place des choses répondant aux problématiques spécifiques de leur territoire ».

*« On a commencé à faire un premier bilan de la construction de cette gouvernance [...]. Les ARS se répartissent à peu près moitié-moitié entre instances *ad hoc* à préciser dont très peu sont en réalité réunies [début juin 2021] et appui sur des instances existantes, beaucoup de type COPIL-PRAPS élargi à de nouveaux acteurs ».*

*« Aujourd'hui [mi-septembre 2021] on a assez peu de recul. Un premier bilan montre que la totalité des ARS a mis en place une instance dans le cadre de l'instruction : la moitié a créé une instance *ad hoc*, l'autre est repartie d'une structure existante en élargissant son cadre. [...] Il y a eu assez peu de réunions de ces instances pour l'instant, la gouvernance est mise en place mais ne fonctionne pas encore complètement ».*

Par exemple, en **Bourgogne-Franche-Comté** les parties-prenantes se sont inscrites dans la première tendance, en faisant le choix d'élargir le comité stratégique du PRAPS. Ainsi, selon l'ARS, la première réunion de « l'instance régionale stratégique pour la lutte contre les inégalités sociales de santé » a eu lieu le 13 octobre 2021 sous la « co-présidence » du DG de l'ARS et du CLP. L'événement a associé « l'ensemble des acteurs de la santé (médecins, CPAM, CCAS, Centres de santé, CHU [Centres hospitaliers universitaires], Fédération des maisons de santé, URTS, IREPS, URPS [Unions régionales des professionnels de santé]...), collectivités (conseil régional, conseils départementaux, Métropole de Dijon), UDCCAS [Union départementale des centres communaux d'action sociale], FAS, CRPA [Centres régionaux des personnes accueillies et accompagnées], URIOPSS, et services de l'État (DREETS, DISP [Direction interrégionale des services pénitentiaires]) » (ARS Bourgogne-Franche-Comté, 2021a). Une tendance analogue se dessinerait en **Martinique** où, de surcroît, il n'existe pas de CCPP.

En Bourgogne-Franche-Comté, « on a revu le comité stratégique du PRAPS en intégrant des nouvelles institutions. Des groupes de travail issus de ce comité seront en charge du suivi et de la relance de la territorialisation ».

¹⁰ Dans cette section, où notre analyse est régionalement située, nous ne mentionnons pas les catégories d'acteurs associées aux extraits d'entretiens que nous citons afin de préserver le caractère anonyme des témoignages.

En Martinique, le choix pressenti est celui « d'une seule gouvernance pour le PRAPS, la SNPLP et la mesure 27 » sous le co-pilotage du DG de l'ARS et de la Sous-Préfète pour faire plus de liens, rendre lisible la Stratégie et mettre en exergue la cohérence entre les différents niveaux.

En **Île-de-France**, au contraire, le choix serait plutôt de positionner cette instance stratégique en dehors du PRAPS, afin qu'elle ne se concentre pas uniquement sur les besoins des personnes les plus vulnérables. La volonté de l'ARS **Bretagne** semble aller dans la même direction, même si le recoupement avec d'autres groupes préexistants de la nouvelle instance réunie pour la première fois le 25 juin 2021 sous la présidence conjointe du DG de l'ARS et du Commissaire serait à préciser. Au moment de notre enquête, un comité et une commission *ad hoc* étaient en cours de constitution, respectivement en **Provence-Alpes-Côte d'Azur** et en **Occitanie**. Dans les deux cas une participation de représentants des commissions spécialisées de la CRSA était prévue.

En Île-de-France, « l'ARS positionne la gouvernance [de cette instance] de façon autonome, indépendante, hors du PRAPS, avec un co-pilotage par le Préfet de Région, le Commissaire, le DG de l'ARS et la DRIHL [Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement] afin de stimuler de nouveaux partenariats (par ex. travail auprès des femmes sans logement, dans les maternités, etc.). L'objectif est de sortir du PRAPS et d'avoir une approche plus large ».

En Bretagne, l'ARS a annoncé le 25 juin 2021 l'installation d'une instance stratégique régionale "inégalités sociales de santé". Cet événement a réuni des représentants des services déconcentrés, des collectivités territoriales, des organismes d'assurance maladie, d'associations professionnelles, des experts et des représentants d'usagers. L'objectif était « plus large que le déploiement de dispositifs pour les plus démunis et vis[ait] notamment à s'assurer que les politiques de santé bénéficient de manière équitable à toutes les catégories sociales ». (ARS Bretagne, 2021a).

En PACA, « la gouvernance stratégique de l'ARS [...] ne fonctionne pas encore mais ils sont en train de constituer le comité ad hoc. Le choix a été validé et présenté au Comité de l'administration régionale et à la CLP. Ils échangent sur les choix institutionnels présidant à la constitution de ce comité. [...]. Les Présidents des commissions spécialisées du CRSA [devraient] intégr[er] le comité de gouvernance stratégique [...]. L'ARS propose que deux membres de la CCPP y soient représentés, par l'Éducation nationale et le réseau des solidarités (DREETS) ».

En Occitanie, la « Mission de lutte contre les ISS » s'inscrit dans le prolongement du PRS, de la SNPLP et du Ségur de la Santé et repose sur un Délégué à la lutte contre les ISS auprès du DG de l'ARS, un « groupe projet » interne à l'ARS et une Commission régionale de lutte contre les ISS dont la composition (proposée) inclurait des acteurs institutionnels (ARS, Commissaire, Préfets, services déconcentrés, collectivités territoriales), des organismes de protection sociale, des élus, des acteurs de santé et des représentants d'usagers (en lien avec la CRSA) (ARS Occitanie, 2021a).

Une dynamique interinstitutionnelle et une approche basée sur les déterminants sociaux de la santé à confirmer

Globalement, compte-tenu des différences de degré et de format de mise en œuvre de cette instance stratégique selon les régions, il est **trop tôt pour tirer des conclusions** (mi-2021) quant à sa contribution réelle au développement d'une dynamique interinstitutionnelle à l'interface des champs de la santé et du social.

« Sur la plus-value de la SNPLP, c'est très difficile de répondre car on a des échos où dans certaines régions cette dynamique a été fructueuse, avec une alliance objective entre ARS et CLP qui a permis de créer de nouveaux liens et d'autres où cela a moins pris et où on a le sentiment peut-être que les priorités de certaines ARS n'étaient pas forcément les mêmes que celles du CLP. [...] ça reste beaucoup trop tôt pour dire si l'alliance objective entre le monde de la santé et les représentants de cette SNPLP [ont porté leurs fruits] » (État central).

Des acteurs de santé repèrent d'ores et déjà dans la création de cette instance stratégique, une opportunité concrète pour les ARS et les **acteurs de l'Assurance Maladie de revenir dans le jeu** de la SNPLP et de rejoindre le CLP, alors même qu'ils s'étaient sentis peu interpellés au lancement de la Stratégie.

« La mesure 27 donne les moyens et une ligne nationale, permet d'outiller l'ARS pour trouver une place dans la SNPLP » (État local).

« Avec le Ségur de la santé, la [gouvernance sur les inégalités de santé] a été rénovée et élargie [...]. On a vraiment une instance de pilotage qui regroupe les acteurs de la lutte contre la précarité, et notamment la précarité en santé. Sur ces sujets-là, on ne peut pas avancer sans la Préfecture, l'ARS, le Commissaire sur la partie Stratégie pauvreté. On a une instance plutôt bien constituée avec les acteurs dont la mission 1^{ère} est d'agir en faveur de l'accès aux droits à la santé et de lutter contre la pauvreté. Cette instance peut avoir un rôle important de coordination » (organisme de protection sociale et d'emploi).

Cependant, d'autres acteurs, notamment associatifs, s'interrogent sur l'**effectivité de cette gouvernance partagée au niveau régional**, pourtant essentielle au déploiement d'une stratégie de réduction des ISS cohérente et coordonnée au niveau local. Selon certains, le poids que devra avoir la DIPLP dans le **pilotage national** de cette dynamique et le nécessaire **rapprochement** qui devra s'opérer entre les ARS et les Commissaires sont des conditions qui ne sont pas nécessairement remplies de prime abord. Elles constituent donc des points de vigilance¹¹.

« Au niveau régional, la nouvelle gouvernance a pour objectif d'impulser une dynamique et de donner de la cohérence mais l'objectif est que ça se diffuse au niveau local car la mise en œuvre se fait au niveau local et départemental. Mais si le niveau régional n'indique pas comment avancer, on va continuer à être dans un fonctionnement disparate » (État central).

¹¹ À titre illustratif, des événements régionaux récents ayant pour objet central la réduction des ISS animés par des acteurs de la promotion de la santé avec le soutien de l'ARS ne semblent pas explicitement associés à la SNPLP ou impliquer les Commissaires à la lutte contre la pauvreté dans leur organisation ou à leur programmation (CRES PACA et al., 2021, PromoSanté Pays de la Loire, 2021).

« Je m'interroge sur le fait que cette mesure [27] ait été rattachée à la DIPLP [...]. Est-ce que ça aurait eu plus de poids si cela avait été piloté directement par une administration du Ministère concerné qui a plus de poids sur les ARS que la DIPLP? [...]. Par ailleurs, au [niveau] régional ce sont les ARS qui sont pilotes mais elles doivent se mettre en lien avec les CLP. Récemment j'ai eu une [antenne régionale] au téléphone qui m'a dit que ça allait être compliqué car pour le moment il y a très peu de lien, voir aucun, entre l'ARS et le Commissaire » (association).

Sur le fond, le positionnement de cette instance de gouvernance varie aussi d'une région à une autre, ce qui ne serait pas sans lien avec l'origine de son élaboration. Il semblerait que là où l'inertie du PRAPS est importante, l'orientation stratégique des travaux ciblerait plus particulièrement la réduction des inégalités d'accès aux droits et aux soins pour les publics les plus fragiles dans la **continuité** des démarches préexistantes.

En Bourgogne-Franche-Comté, l'ARS indique que « dans la continuité du PRAPS et de la SNPLP », l'instance « vise à fédérer le plus grand nombre d'acteurs (ceux du PRAPS et de nouveaux) afin de mettre en œuvre un plan d'action dont la priorité sera "la promotion de la santé notamment pour les publics les plus fragiles" » (ARS Bourgogne-Franche-Comté, 2021a).

« Sur les options possibles pour la nouvelle gouvernance, on sait qu'il y a parfois des instances autour du PRAPS en région qui associent bien les acteurs de la lutte contre l'exclusion mais on voit bien qu'il y a de gros cloisonnements qui empêchent quand même des actions en matière de santé précarité » (association).

Dans l'intention, les instances *ad hoc* ou semblant tout au moins s'émanciper du PRAPS auraient tendance à insister 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 en considérant l'ensemble du gradient social de santé d'une part et, au-delà des inégalités d'accès aux soins, en élargissant la lutte contre les ISS à l'ensemble des déterminants sociaux de la santé (ex. petite enfance, logement, emploi etc.) d'autre part.

Par exemple, en Bretagne, lors du lancement de l'instance stratégique, l'ARS précisait que « l'articulation des politiques publiques, les actions universelles et proportionnées sont des leviers pour diminuer l'effet des déterminants sociaux sur la santé des Bretons. Ainsi, le Ségur des inégalités renforce les actions et dispositifs ciblés vers les publics les plus démunis déployés dans le cadre du PRAPS, mais prévoit également de nouvelles mesures de réduction des inégalités sociales de santé [...] » (ARS Bretagne, 2021a).

De façon analogue, en Occitanie, la Mission de lutte contre les ISS insiste sur le fait qu'agir sur les ISS « ce n'est pas seulement agir sur les inégalités d'accès aux soins ou sur les inégalités territoriales. C'est agir sur l'ensemble des déterminants de la santé, l'accès et la qualité des soins sont évidemment un déterminant de la santé, mais sont parmi un grand nombre d'autres déterminants qui ont d'autant plus d'impact sur la santé de l'individu comme l'accès ou la salubrité du logement, le revenu, l'emploi, les conditions de vie sociales et familiales, la génétique, les comportements) ». Ce n'est pas seulement « agir sur la santé des populations les plus précaires » mais sur « l'ensemble de la population » et, en cela sur « le gradient social de santé » (ARS Occitanie, 2021a, p. 4).

▪ **Une mobilisation de nouveaux crédits stimulante mais des défis de mise en œuvre**

Outre l'installation d'une nouvelle instance de gouvernance stratégique, l'instruction du 4 janvier 2021 annonce un renforcement des dispositifs d'accès aux soins pour les publics fragiles ou difficiles à rejoindre. Nous allons voir que cette mobilisation de ressources, composée d'une part de crédits FIR pour le déploiement d'actions ciblées en lien avec la nouvelle gouvernance, et d'autre part du renforcement de dispositifs classiques et du développement d'une démarche « aller-vers », est **globalement bien accueillie** par les acteurs de terrain, bien que la méthode, les délais et l'articulation du déploiement de ces différents moyens posent question.

De nouveaux crédits FIR pour opérationnaliser la nouvelle gouvernance et favoriser des actions innovantes

L'instruction du 4 janvier 2021 précise que le financement par le FIR d'actions ciblées visant à lutter contre les inégalités de santé s'élève à 20 millions d'euros en 2021 pour l'ensemble du territoire. Intégrés à « l'enveloppe protégée prévention » et complémentaires aux crédits PRAPS, l'instruction indique qu'il s'agit de « crédits d'intervention ou de prestations sur la base d'appels à projets qui pourront permettre de financer des actions expérimentales de prévention primaire ou secondaire » (Instruction du 4 janvier 2021, p. 5).

Bien que ces développements soient en cours, ce renforcement des crédits FIR est perçu comme un **incitatif** à mettre sur pied la nouvelle gouvernance stratégique et un outil pour **incarner concrètement et rapidement** par des actions de terrain concertées, en s'appuyant possiblement sur des cadres d'intervention préexistants (ex. CLS, CPTS, PTSM, Politique de la ville, etc.).

« Il y a quand même 20 millions d'euros, à la clé, pérennes, des listes d'actions susceptibles de pouvoir émaner de cette nouvelle gouvernance qui ont été proposées. Donc on a d'ores et déjà une déclinaison opérationnelle qui se traduit – pas partout – mais qui se traduit par des actions qui vont mettre en avant cette nouvelle coordination » (État central).

« Pour l'instant [les instances issues de l'instruction du 4 janvier] ont surtout poursuivi des actions déjà entamées, mais en partage avec les préfets et les CLP » (État central).

« Sur les crédits qui sont donnés via le FIR, on va développer des AMI pour développer des actions rendant visible notre intervention. [...] Les actions de lutte contre les ISS se feront à un niveau territorial, pas à l'échelle régionale, en s'appuyant notamment sur les CPTS et les CLS et avec l'intervention des DT-ARS qui vont mener ces démarches intersectorielles (ex. avec la CPAM) à un niveau beaucoup plus fin » (État local).

En contrepoint, à l'extérieur de la sphère institutionnelle, le **déploiement** d'AAP et d'AMI intéresse, notamment compte-tenu du financement annoncé, mais interroge, en raison du **peu de concertation** dont leurs cahiers des charges ont fait l'objet et donc du **risque de dispersion et de faible coordination** dans le déploiement des actions.

« On n'a pas été concertés sur les cahiers des charges. On est un peu inquiets parce qu'apparemment les ARS lanceraient des AAP d'ici fin juin [2021], sans qu'au national les acteurs

aient été concertés : cela pose pas mal de soucis. [...]. Il y a des crédits et des enjeux de consommation rapide : ça va peut-être accélérer les choses sur les territoires [mais] il ne faut pas que ça se fasse n'importe comment. Il y a un enjeu de couverture des besoins, de planification. Il y a besoin d'une concertation avec les acteurs et on espère qu'elle va être engagée au national et en région » (association).

Sur la finalité, la vocation d'**expérimentation** et d'**innovation** de ces nouveaux crédits pour atteindre de nouveaux publics, traiter des sujets sous-investis dans le PRAPS ou agir de façon plus concertée sur le territoire transparaît dans la présentation qu'en font des responsables au niveau national, dans les ARS ou les Commissaires.

« [Dans une région] il a été décidé de consacrer quelques milliers d'euros à l'accès aux soins des gens du voyage. C'est un exemple [d'action] mais qui, à travers cette nouvelle instance, n'était pas fléchée dans le PRAPS et a été fléchée comme une démarche pertinente sur le territoire pour toucher cette population qui échappait un peu à tous les radars » (État central).

En termes de **thématiques** d'intervention, le champ du possible reste **très ouvert** et à l'**initiative des ARS** pour soutenir des actions à la fois sur l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus éloignées du système de santé ou fragilisées par la crise sanitaire, mais visant aussi ou plutôt une diversité de déterminants des inégalités sociales de santé (périnatalité, conditions d'habitat et salubrité du logement, compétences psychosociales, insertion des jeunes, conditions de travail, accès aux transports, discriminations, santé des femmes, tabac, alcool, nutrition, activité physique, vaccination, dépistage des cancers, littératie en santé, interprétariat ou médiation en santé). Les témoignages recueillis à cet égard sont corroborés par les cahiers des charges des AAP ou AMI (plus fréquents) que nous avons repérés à ce jour (ARS Bretagne, 2021b - ARS Bourgogne-Franche-Comté, 2021b - ARS Centre-Val de Loire, 2021 - ARS Corse, 2021 - ARS Guyane, 2021 - ARS Hauts-de-France, 2021 - ARS Île-de-France, 2021a - ARS Normandie, 2021 - ARS Nouvelle-Aquitaine, 2021 - ARS Occitanie, 2021b - ARS Pays de la Loire, 2021).

« [Les crédits] s'inscrivent dans les lignes directrices de la mesure de lutte contre les ISS, qui vise à la fois à avoir une approche plus globale et coordonnée des différentes politiques de réduction des inégalités et à développer l'aller vers, vers les personnes les plus marginalisées ou les plus exclues du système de soins. Ça se traduit par le financement d'actions de médiation en santé, d'équipes mobiles, d'actions sur des publics spécifiques et fragiles (jeunes dont sortants de l'ASE, enfants, familles monoparentales), le développement de recherches sur les déterminants des inégalités de santé pour essayer d'agir plus en amont et de l'interprétariat pour toucher les publics allophones qui restent en marge de certaines actions » (État central).

Plus singulièrement, il apparaît qu'en alternative aux AAP ou AMI, ces crédits FIR peuvent venir **abonder le financement de démarches préexistantes** visant à réduire les inégalités de santé, reposant sur une dynamique interinstitutionnelle forte, impliquant notamment l'ARS et le CLP, et capitalisant possiblement sur le GT Santé de la SNPLP. C'est le cas en **région PACA**, en matière de santé des tout-petits et des jeunes, où les crédits associés à la gouvernance stratégique viendraient notamment soutenir le développement d'un partenariat bien établi entre l'ARS, la Préfecture et

l'Éducation nationale pour déployer des actions dans les Cités éducatives (p. ex. promotion de la santé bucco-dentaire, prévention de l'obésité). Le Commissaire et les travaux menés dans le cadre du GT Santé auraient fortement contribué à cette synergie préalable qui aurait de fait orienté les efforts déployés dans le cadre de la mesure 27.

Le renforcement des dispositifs classiques et la démarche « aller-vers » bien accueillis mais porteurs de défis

Outre l'installation d'une gouvernance stratégique et le déblocage de crédits du FIR pour des actions ciblées de réduction des ISS, la mesure 27 du Ségur de la santé prévoyait également un renforcement des **dispositifs classiques** en matière de prise en charge globale des patients en situation de pauvreté (LHSS, LAM, PASS, ACT) ou confrontés aux addictions (CSAPA, CAARUD, ELSA). Au niveau national, les promoteurs de ce volet soulignent l'**investissement financier conséquent** qui permettra une augmentation du nombre de places d'accueil dans la durée. Dans les territoires, cet effort est également salué, bien que **fléché prioritairement** là où les besoins sont les plus importants et insuffisant pour satisfaire toutes les demandes.

« La mesure 27 c'est 100 millions d'euros donc ce n'est pas négligeable. Nous avons travaillé à une juste répartition des crédits pour augmenter le capacitaire en matière de lutte contre l'exclusion et l'accès aux soins des publics les plus démunis » (État central).

« Il y a pas mal de places à venir en LAM, LHSS et ACT qui vont être très utiles pour trouver des solutions d'orientation pour des personnes dans le besoin et ça, on va en parler avec l'ARS. On a vu les annonces et on a des attentes » (État local).

Dans le secteur **associatif**, ce volet capacitaire est **bienvenu**, compte-tenu des bénéfices à long terme pour l'accompagnement global des personnes vulnérables à l'interface des champs social et sanitaire. Il a toutefois été souligné qu'il s'agissait d'une **demande** formulée **depuis longtemps**. Selon certains, il conviendra aussi de s'assurer que l'inconditionnalité de ces dispositifs est maintenue, comme il s'agit parfois des seules voies d'accès à la prévention et aux soins pour certains publics.

« La SNPLP a permis d'ouvrir des LHSS et des LAM pour accompagner sur du long terme les sans-abri dans les démarches de soins et d'accès aux soins » (association).

« Les LHSS, les ACT [...] sont des dispositifs qui viennent du social et font le lien avec le sanitaire. L'ARS s'est rapprochée du social et a amené des moyens pour prendre soin de la santé des gens dans un contexte d'accompagnement social » (association).

« La crise sanitaire a poussé le gouvernement à inscrire la mesure 27 dans le Ségur de la santé avec tout un ensemble de mesures dont certaines étaient attendues et demandées depuis plusieurs années par les acteurs » (association).

« Jusqu'en 2017, il y a eu une stabilité des moyens [...] alors que là on voit, chaque année, le nombre de places qui sont créées [...]. Je suis quand même assez impressionnée sur les moyens qui sont déployés, même hors Covid. Maintenant, l'enjeu est de garder des dispositifs inconditionnels, notamment les LHSS, seuls auxquels les migrants ont accès [...]. Un des enjeux de demain est de

savoir comment la politique migratoire va avoir une vraie place dans ces politiques, de plus en plus ambitieuses » (association).

Outre les mesures susmentionnées, figurait également dans ce volet la **création de maisons et centres de santé « participatifs »**, présentée dans les témoignages recueillis à la fois comme un dispositif probant et comme une alternative concrète à la participation de citoyens-usagers dans des groupes de travail dont le mode de fonctionnement ne permet pas l'expression de leur vécu. Dans le secteur associatif, certains ont toutefois regretté un manque de consultation lors de l'élaboration de cette mesure¹².

« Nous portons directement la dimension participative en santé à travers la mesure de développement des centres et maisons de santé participatifs. Les bénéfices sont prouvés. [...] On a voulu sortir de l'injonction de participation pour la rendre plus effective. [...] Donc plutôt que de faire venir les personnes dans des instances régionales où elles ont la parole 10 minutes et doivent écouter tous les acteurs, on préfère rendre effective cette dimension au local, dans des projets concrets » (État central).

« On avait été consultés par une mission IGAS sur le modèle économique des centres de santé dits participatifs, mais c'était avant que le cahier des charges soit établi [...] Depuis on n'a pas eu de nouvelles. Là, on va peut-être enfin être re-consultés sur ces centres de santé » (association).

Sur le principe, l'intérêt et la diversité des mesures expérimentées dans le registre de « **l'aller vers** » et le **financement conséquent** dont elles font l'objet dans le cadre de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) spécifique ont également été soulignés par les enquêtés, notamment les ACT hors les murs, les LHSS mobiles, les SSIAD pour personnes en grande précarité, les EMPP et les PASS mobiles. Ces mesures sont notamment présentées comme **centrales** pour atteindre des publics difficiles à rejoindre, mais par ailleurs **difficiles à articuler** du fait de leur nouveauté, de leur caractère pluridisciplinaire et des recoupements potentiels liés aux besoins multiples de certains patients. La question du lien entre ces démarches et le retour possible des bénéficiaires vers le droit commun une fois qu'ils ont été pris en charge est également posée.

« La question de l'aller-vers est la 1^{ère} victoire pour qu'il y ait des équipes au plus près des personnes plutôt que de faire des dispositifs théoriques dans des commissions et qui comprennent ou sollicitent moins la personne sur son besoin et ce qu'elle est prête à accepter ou non » (association).

« On a souhaité donner beaucoup plus de moyens à "l'aller vers" dans les mesures du Ségur de la Santé, avec presque 60 millions d'euros dans la mesure 27 dédiés au financement et au renforcement d'équipes mobiles. Pour saisir des publics qu'on a du mal à toucher d'habitude, on a lancé l'initiative, dans un temps très contraint pendant le 1^{er} confinement, d'équipes mobiles

¹² Depuis notre enquête de terrain est paru, en août 2021, un appel à projet pour la mise en place de centres et maisons de santé « participatifs » dans les territoires défavorisés. Cet appel mise notamment sur les espaces de paroles, des actions de médiation en santé et des services d'interprétariat professionnel pour faciliter l'accès aux soins des plus vulnérables. Une phase d'expérimentation de deux ans est annoncée afin de « de tester en conditions réelles le modèle économique de ces structures » (DIPLP, 2021a).

CPAM-CAF pour aller dans les structures d'hébergement, faire le lien avec la domiciliation pour ouvrir les droits et faciliter l'accès aux soins. La question est celle de l'articulation de toutes les démarches d'aller vers (sociales, médico-sociales ou sanitaires). [...] On a encore un gros travail à effectuer là-dessus pour que ce soit le plus efficient possible pour les usagers mais aussi les pouvoirs publics » (État central).

« Les questions d'orientation restent complexes, car le SIAO ne dispose pas des données de santé. Un travail de coordination reste donc à faire entre le social et le sanitaire afin de ne pas multiplier les mêmes dossiers dans des institutions et des commissions différentes. Avec les structures d'aller-vers, j'espère que des collègues du médico-social seront présents et que les réponses aux besoins des personnes à la rue seront plus rapides » (association).

« Sur le plan sémantique, la case est cochée, on financera de "l'aller vers" sur la mesure 27, mais qu'est-ce que c'est que l'aller vers ? Sa motivation n'est pas toujours claire et partagée. Y-a-t-il un investissement suffisant pour que les personnes puissent revenir au droit commun ? [...] Sommes-nous plusieurs à aller vers, donc ça fait un nombre incalculable d'interlocuteurs et ça ne résout aucun problème ? Est-ce qu'on va vers et on fait avec ? » (association).

Si le renforcement des dispositifs classiques d'accès aux soins pour les publics fragiles et la mise en place de dispositifs d'« aller-vers » ont **globalement** été **bien reçus** par les parties-prenantes, plusieurs enquêtés, notamment dans le secteur associatif, ont exprimé des **inquiétudes** quant aux modalités et délais de **déploiement** de ces mesures. Ces craintes tiendraient notamment au rattachement de ces mesures à la nouvelle instance régionale de gouvernance stratégique sur les inégalités de santé (en cours d'élaboration), au financement d'actions multiples visant un public très spécifique, au manque d'information des structures de terrain et à la variabilité des conditions de déploiement de ces mesures d'une région à l'autre¹³.

« Ce sujet qui nécessite que plusieurs administrations soient un peu en co-pilotage ou coopération, fait que ça traîne et ça peut expliquer des retards dans le déploiement des actions de la mesure 27. C'est une bonne illustration de la continuité des écueils de la gouvernance sur ce sujet de santé précarité » (association).

« Sur le papier, des mesures du Ségur sont intéressantes. Mais on est vigilants car on ne sait pas ce qu'il y aura qualitativement et comment ça va s'organiser [...]. On voit un risque de développement d'une multiplicité d'interlocuteurs vers des publics très ciblés (ex : 15 associations sur le même bidonville). On n'a pas beaucoup d'informations et c'est très différent d'une région à l'autre. [...] L'inquiétude c'est que les acteurs institutionnels rentrent dans la logique "y'a de l'argent, y'a des associations : on distribue" sans penser au travail qualitatif » (association).

« Les actions destinées aux LHSS ont été augmentés mais dans la pratique, comment cela se gère ? La réponse n'est pas complète à ce jour sur les équipes mobiles ou la santé mentale par exemple. [...] Il reste à voir comment elles vont se mettre en place » (organisme de protection sociale et d'emploi).

¹³ Au moment de produire ce rapport, à titre indicatif, des AAP ou AMI avaient d'ores et déjà été publiés dans certaines régions afin d'étendre le déploiement de dispositifs et équipes mobiles suite au décret n° 2021-1170 du 9 septembre 2021 relatif aux équipes mobiles médico-sociales intervenant auprès de personnes confrontées à des difficultés spécifiques (ARS Île-de-France, 2021b - ARS Auvergne-Rhône-Alpes, 2021).

Pour faire face à ces défis d'articulation entre initiatives et d'adaptation de leur déploiement au plus près des besoins du territoire, des développements seraient toutefois en cours, afin notamment d'ajouter de la **souplesse** dans la gestion des AAP par les ARS, et afin de gagner en **complémentarité** avec les crédits déployés dans le cadre de la **SNPLP**.

« Historiquement, les Commissaires lançaient les AAP sur la base des besoins qui émergeaient dans le cadre des GT, tandis que les ARS mettaient en place les AAP sur la base de directives nationales. Là on est à un tournant car le national va laisser de plus en plus de marges de manœuvre aux ARS pour permettre de la fongibilité entre différents dispositifs pour mener des AAP adaptés aux besoins des territoires et pour faire le lien entre ces différentes possibilités de financer des projets. [...] Des Commissaires avaient lancé des équipes mobiles de lutte contre les addictions auprès des publics en situation de précarité mais aujourd'hui, dans le cadre du Ségur, les ARS vont peut-être le prendre dans leurs financements, ce qui va permettre aux Commissaires de financer d'autres projets qui auront été concertés avec elles et d'autres acteurs associés dans le cadre des nouvelles gouvernances [...] » (État central).

Finalement, si la mesure 27 du Ségur de la santé entendait couvrir un vaste éventail de déterminants des inégalités sociales de santé, certains des enquêtés demeurent insatisfaits. C'est notamment le cas dans le secteur de la **protection maternelle et infantile** où, bien que les constats soient partagés, il est regretté qu'aucun plan ou stratégie dans les champs du social, de la santé ou de l'enfance n'en fasse une véritable priorité.

« L'articulation entre la SNPLP, la Stratégie enfance et le Plan priorité prévention, qui rejoignent tous la PMI est compliquée. [...]. Ce qui est intéressant c'est que ces plans s'accordent sur les constats et sur ce qu'il faudrait mettre en place. Ils disent tous que la PMI est un acteur majeur dont il faut renforcer l'action et à qui il faut donner plus de moyens. Sauf que ça ne s'est pas traduit. [...] Ces plans donnent l'opportunité de moyens mais ponctuellement, sur du court ou moyen terme [...] alors qu'il faut avoir une vision stratégique de long terme, investir et mettre en place les solutions de manière pérenne pour avoir un véritable impact » (Département).

En conclusion, ce quatrième chapitre apporte un éclairage sur la recomposition des relations entre acteurs et institutions du secteur social et de la santé lors du déclenchement de la crise sanitaire et du Ségur de la santé qui a suivi. L'étude met en évidence le développement d'une collaboration constructive du réseau des ARS avec les services ministériels compétents et la DIPLP, ayant favorisé la sélection d'une série de mesures renforçant les dispositifs d'accès aux soins des personnes vulnérables, à partir de dispositifs préexistants, notamment dans une logique « d'aller vers ». Cette collaboration a également conduit à formaliser la mise en place d'une **nouvelle gouvernance stratégique** sur les inégalités de santé dans chaque région dont la mise en œuvre s'est avérée très progressive dans le contexte de la **crise sanitaire**. S'il est trop tôt pour tirer des conclusions quant à sa contribution réelle au développement d'une dynamique interinstitutionnelle sur les questions de pauvreté et de santé, les bases de ces nouvelles instances

ont été posées dans les différentes régions étudiées et les différents appels à projets diffusés traduisent d'ores et déjà une volonté d'action conjointe des ARS et des CLP dans la réduction des inégalités sociales de santé.

Conclusion

Impensés initiaux, mobilisations interinstitutionnelles instables, dynamisations stratégiques en développement

- **Une faible place accordée à la santé lors de l'élaboration de la SNPLP et des freins à la territorialisation de la Stratégie en la matière**

Le lien entre santé et pauvreté a été pensé en France ces dernières décennies à travers le prisme de l'accès aux droits et aux soins des publics les plus démunis. Dès lors, l'intégration des questions de santé dans la SNPLP semble avoir été essentiellement conçue sous cet angle, marginalisant de fait les acteurs de la prévention et de la promotion de la santé. Par ailleurs, 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. En effet, 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 la 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 également pu contribuer à freiner l'implication des 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, les coopérations interinstitutionnelles. Dans l'analyse du matériel recueilli, nous distinguons 4 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 remis en question par les acteurs territoriaux. Enfin, le caractère exclusif de la contractualisation État-Département n'a pas semblé en faire 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 socles 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 leurs activités d'animation de réseaux locaux d'action publique et de déploiement de l'intersectorialité dans les territoires, s'efforcent 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 n'y parviennent pas toujours et peuvent parfois être perçus comme des interlocuteurs supplémentaires.

- **La crise sanitaire, une fenêtre d'opportunité pour lancer une dynamique interinstitutionnelle à l'interface des champs social et de la santé**

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 a été 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 leurs conditions de logement, de leur travail, de leur genre, de leur âge ou plus affectées par le confinement du fait de leurs conditions de vie. 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 prennent déjà part les ARS et sur le rôle de facilitateur des Commissaires à la lutte contre la pauvreté, désormais bien identifiés sur 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 pour financer des actions ciblées sur les ISS.

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, la DIPLP entend jouer un rôle de pilotage au niveau national 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. 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 mobilisées 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 créer 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.).

▪ **Convergence de voies pour renforcer l'approche intersectorielle**

Très longtemps axée sur une approche biomédicale de la santé, la politique de santé en France évolue progressivement vers une approche socio écologique de la santé, visant à construire des environnements favorables à la santé en tissant et en renforçant des partenariats avec tous les secteurs de la vie sociale. Mettre de la santé dans les autres politiques est aujourd'hui une ambition affichée aux niveaux national et régional.

La Santé dans toutes les politiques (SdTP) est une approche progressivement adoptée dans de nombreux pays. Elle est destinée à mettre la santé et l'équité au cœur de toutes les politiques en développant une action gouvernementale concertée afin d'agir de façon coordonnée sur les déterminants de la santé et à tous les niveaux, du national au local, grâce au rôle moteur du secteur de la santé. Elle est définie¹⁴ et promue par l'OMS qui fournit un cadre d'action pour opérationnaliser cette approche. La mise en place de cadres législatifs, la création de structures interministérielles et intersectorielles, le renforcement des partenariats, l'utilisation de méthodes analysant les projets au prisme de la santé en sont les principales stratégies. Il existe aujourd'hui un réseau mondial des pays qui l'ont adoptée non seulement pour agir sur la santé mais aussi pour contribuer à l'atteinte des objectifs de développement durable définis par les Nations Unies pour améliorer, à l'échelle planétaire, la santé humaine, la paix, le partenariat et la prospérité (Global Network for Health in All Policies, 2017).

La France n'a pas de cadre d'action formalisé en la matière. Néanmoins, l'existence d'instances (comités interministériels, comité de coordination des politiques publiques au niveau régional), d'instruments qui facilitent l'intersectorialité (contrats locaux de santé), de travaux d'évaluation d'impact sur la santé des autres politiques publiques, sont des premiers jalons pour avancer dans cette voie. L'étude ici amorcée du développement de la gouvernance stratégique de réduction des inégalités de santé à l'échelle régionale gagnerait à être poursuivie afin d'explorer si et dans quelle mesure elle peut contribuer à une approche de SdTP.

La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a illustré la persistance des inégalités sociales et territoriales de santé. Elle a aussi démontré qu'il était possible et souhaitable de travailler de manière intersectorielle à la mise en œuvre de solutions coordonnées visant l'ensemble des conditions de vie des individus (aide alimentaire, chômage partiel, aide au logement, etc.) afin de mieux les protéger.

Cette approche intersectorielle illustre, sur le principe et sans que cela ne soit explicite, l'intérêt de tisser des liens entre différents secteurs d'activités afin d'intervenir simultanément sur un ensemble de déterminants sociaux du bien-être et de la santé.

¹⁴ « 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).

Bibliographie

Académie Nationale de Médecine (2017), *Précarité, pauvreté et santé: rapport*. <https://www.academie-medecine.fr/wp-content/uploads/2017/06/rapport-Precarite-pauvrete-et-sante-version-21-juin-2017-apres-vote.pdf>

Archimbaud Aline (2013), *L'accès aux soins des plus démunis : 40 propositions pour un choc de solidarité. Rapport au 1er Ministre*.

ARS Auvergne-Rhône-Alpes (2021), *Appel à manifestation d'intérêt pour développer des projets d'« aller vers »*. <http://www.auvergne-rhone-alpes.ars.sante.fr/appel-manifestation-dinteret-pour-developper-des-projets-d-aller-vers>

ARS Bourgogne-Franche-Comté (2021a), *Lutte contre la pauvreté : Prévenir les inégalités sociales de santé*. <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/bourgogne-franche-comte/Actualites/Lutte-contre-la-pauvrete-prevenir-les-inegalites-sociales-de-sante>

ARS Bourgogne-Franche-Comté (2021b), *Avis d'appel à manifestation d'intérêt 2021 - Inégalités sociales de santé*. <https://www.bourgogne-franche-comte.ars.sante.fr/declinaison-regionale-de-la-mesure-27-inegalites-de-sante-du-segur-de-la-sante>

ARS Bretagne (2021a), *Installation de l'instance stratégique régionale « Inégalités sociales de santé »*. <https://www.bretagne.ars.sante.fr/installation-de-linstance-strategique-regionale-inegalites-sociales-de-sante>

ARS Bretagne (2021b), *Appel à manifestation d'intérêt « lutte contre les inégalités sociales de santé »*. <http://www.bretagne.ars.sante.fr/appel-manifestation-dinteret-lutte-contre-les-inegalites-sociales-de-sante>

ARS Centre-Val de Loire (2021), *Appel à manifestation d'intérêt : lutte contre les inégalités de santé*. https://centre-val-de-loire.dreets.gouv.fr/sites/centre-val-de-loire.dreets.gouv.fr/IMG/pdf/ami_fir_m27.pdf

ARS Corse (2021), *Appel à projets 2021 : réduction des inégalités de santé*. <https://www.corse.ars.sante.fr/media/77232/download>

ARS Guyane (2021), *Lutte contre les inégalités sociales et territoriales en santé*. <http://www.guyane.ars.sante.fr/lutte-contre-les-inegalites-sociales-et-territoriales-en-sante>

ARS Hauts-de-France (2021), *Appel à projet 2021 « Réduction des Inégalités Sociales de Santé »*. <http://www.hauts-de-france.ars.sante.fr/appel-projet-2021-reduction-des-inegalites-sociales-de-sante>

ARS Île-de-France (2021a), *Réduction des inégalités sociales de santé : appel à projet pour financement d'actions structurelles*. <http://www.iledefrance.ars.sante.fr/reduction-des-inegalites-sociales-de-sante-appel-projet-pour-financement-dactions-structurelles>

ARS Île-de-France (2021b), *Mesure 27 « aller-vers » du Ségur de la Santé : avis d'appel à projets et appel à candidatures régionaux*. <http://www.iledefrance.ars.sante.fr/mesure-27-aller-vers-du-segur-de-la-sante-avis-dappel-projets-et-appel-candidatures-regionaux>

ARS Normandie (2021), *Ségur de la santé : l'ARS renforce son action pour la réduction des inégalités sociales de santé*. <http://www.normandie.ars.sante.fr/segur-de-la-sante-lars-renforce-son-action-pour-la-reduction-des-inegalites-sociales-de-sante-1>

ARS Nouvelle-Aquitaine (2021), *Appel à manifestation d'intérêt « Lutte contre les inégalités de santé » - Nouvelle Aquitaine - 2021*. <http://www.nouvelle-aquitaine.ars.sante.fr/appel-manifestation-dinteret-lutte-contre-les-inegalites-de-sante-nouvelle-aquitaine-2021>

ARS Occitanie (2021a), *Mission Lutte contre les inégalités sociales de santé en Occitanie : de quoi parle-t-on ? Quelle organisation ?* <https://www.occitanie.ars.sante.fr/lutte-contre-les-inegalites-sociales-de-sante>

ARS Occitanie (2021b), *Lutte contre les inégalités sociales de santé : appel à manifestation d'intérêt*. <http://www.occitanie.ars.sante.fr/lutte-contre-les-inegalites-sociales-de-sante>

ARS Pays de la Loire (2021), *Appel à manifestation d'intérêt - Inégalités sociales et territoriales en santé*. <http://www.pays-de-la-loire.ars.sante.fr/appel-manifestation-interet-inegalites-sociales-territoriales-en-sante>

Borgetto Michel (2013), « Santé et action sociale : d'hier à aujourd'hui », *Les Tribunes de la sante*, N°38, pp. 29-40. <https://www.cairn.info/revue-les-tribunes-de-la-sante1-2013-1-page-29.htm>

Bricard Damien, Dourgnon Paul, Poucineau Jonas (2021), *Effets attendus de huit politiques de santé introduites dans la Stratégie et dans le Ségur de la Santé - Une revue de la littérature (IRDES), Complément N°7 au Rapport du Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*. France Stratégie.

Chappuis Marielle, Le Bihan Yannick, Tomasino Anne (2017), « Le difficile accès aux soins des personnes en situation de grande précarité en France : les constats de Médecins du Monde », *Après-demain*, N°42, pp. 3-5. <https://www.cairn.info/revue-apres-demain-2017-2-page-3.htm>

Chérèque François, Abrossimov Christine, Khennouf Mustapha (2015). *Évaluation de la 2ème de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, N°2014-049R, Tome 1), Inspection générale des affaires sociales (IGAS).

Cingolani Patrick (2017), *La précarité*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 128 p.

Commission on Social Determinants of Health (CSDH) (2009), *Comblant 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*, 246. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/44083>

Coruble Gérard, Sauze Laurent, Riff Hugues (2014), « Quelle stratégie peut développer une Agence régionale de santé pour réduire les inégalités sociales de santé ? », *Sante Publique*, Vol. 26, pp. 621-625. <https://www.cairn.info/revue-sante-publique-2014-5-page-621.htm>

CRES PACA, ARS PACA, Préfet de la Région PACA (2021), *Rencontre régionale : réduire les inégalités de santé dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) : une responsabilité collective et partagée.* http://www.cres-paca.org/depot_arkcms_crespaca/depot_arko/articles/3215/voir-le-programme_doc.pdf

Décret n° 2021-1170 du 9 septembre 2021 relatif aux équipes mobiles médico-sociales intervenant auprès de personnes confrontées à des difficultés spécifiques <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044033480>

Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) (2018a), *Stratégie Nationale de Prévention et de Lutte contre la Pauvreté. Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous*, Ministère des Solidarités et de la Santé. <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/184000778.pdf>

Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes (DIPLPEJ) (2018b), *Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes. Propositions du Groupe de travail N°3. Développer l'accompagnement global et les leviers de prévention.*

Délégation Interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) (2020), *Mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Prévention et de Lutte contre la Pauvreté. Bilan d'étape.*

Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) (2021a), *Faciliter l'accès aux soins de ville dans les territoires défavorisés : lancement d'un appel à projets pour la mise en place de centres et maisons de santé « participatifs ».* <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr/toutes-les-actualites/article/faciliter-l-acces-aux-soins-de-ville-dans-les-territoires-defavorises-lancement>

Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) (2021b), *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : le point sur la mise en œuvre 2018-2021. Rapport d'étape national.*

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), Santé Publique France (2017), *L'État de santé de la population en France : rapport 2017.* <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/recueils-ouvrages-et-rapports/recueils-annuels/l-etat-de-sante-de-la-population/article/l-etat-de-sante-de-la-population-en-france-rapport-2017>

Fabrique Territoires Santé (2018), *La territorialisation des politiques de santé*, Journée d'études #1. https://www.fabrique-territoires-sante.org/sites/default/files/paris_acte_2018-internet.pdf

Fatoux Christian (2018), « Les articulations entre politiques nationales et locales en matière d'accès aux soins au sein de l'Assurance Maladie : quel rôle pour les acteurs locaux dans l'accès aux soins ? », *Regards*, N°53, pp. 69-79. <https://www.cairn.info/revue-regards-2018-1-page-69.htm>

Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS), Fédération Addiction, Fédération Santé et Habitat (2020), *Contribution interassociative au Ségur de la Santé.* https://www.federationaddiction.fr/app/uploads/2020/06/Contribution-interassociative-au-Se%CC%81gur-de-la-Sante%CC%81-FAS-FSH-Fe%CC%81de%CC%81ration-Addiction_DEF.pdf

France Assos Santé (2020), *Propositions de France Asso Santé – Ségur de la Santé.* https://www.france-assos-sante.org/wp-content/uploads/2020/07/Propositions-Segur-de-la-sante_VF.pdf

France Stratégie (2021a), *Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Rapport 2021.*

France Stratégie (2021b), *La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus : constats sur les effets de la crise sur la pauvreté et points de vigilance du comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.* https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/eval_pauvrete_au_temps_du_covid-19_-_oct2021_-_19.10_002_0.pdf

Geeraert Jérémie, Rivollier Élisabeth (2014), « L'accès aux soins des personnes en situation de précarité » *SOiNS*, N°790, pp. 14-18. <https://doi.org/10.1016/j.soins.2014.09.017>

Global Network for Health in All Policies (2017), *Mission Statement of the Global Network for Health in All Policies*, Side event of the 70th World Health Assembly, Geneva, 24 mai. https://www.who.int/phe/events/GNHiAP-mission-statement_may2017.pdf

Godeluck Solveig (2017), « Remboursements de soins : Macron précise son projet », *Les Échos*, 21 février <https://www.lesechos.fr/2017/02/remboursements-de-soins-macron-precise-son-projet-161951>

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>

Gouvernement (2020), *Appel à projets 2020-2021. Plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté. Cahier des charges.*

Guichard Anne, Dupéré Sophie (2017), « Approches pour lutter contre les inégalités sociales de santé », in Breton Éric, Jabot Françoise, Pommier Jeannine, Sherlaw William, *La promotion de la santé : Comprendre pour agir dans le monde francophone*, Rennes, Presses de l'EHESP, pp. 97-114.

Haut Conseil de la santé publique (HCSP) (2016), *Crise économique, santé et inégalités sociales de santé*, Paris, La Documentation française.

Haut Conseil de la Santé Publique (HCSP) (2021), *Avis relatif à la crise sanitaire de Covid-19 et inégalités sociales de santé.* <https://www.hcsp.fr/explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=1092>

Hudebine Hervé, Breton Éric, Le Bodo Yann, Perrin Faouzia (2021), « *Le paradoxe de l'investissement social et la contribution de l'action publique à la reproduction d'inégalités sociales et territoriales de santé. Le cas des contrats locaux de santé* », Symposium international 2020-2021, in Basson Jean-Charles, Naschar-Noé Nadine (dir.), *La fabrique des inégalités sociales de santé*, Institut fédératif d'études et de recherches interdisciplinaires santé société (IFERISS), pp. 77-81.

Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) (2020), *Premiers résultats des enquêtes de santé publique de l'Inserm sur la Covid-19 : Facteurs de risque individuels et sociaux.* <https://presse.inserm.fr/premiers-resultats-des-enquetes-de-sante-publique-de-linserm-sur-la-covid-19-facteurs-de-risque-individuels-et-sociaux/41032/>

Instruction N°DGCS/SD1B/DIPLP/DGEFP/SDPAE/2020/28 du 12 février 2020 relative à la poursuite de la mise en œuvre territoriale de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, notamment dans son volet contractualisation d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi.

Instruction N°SGMAS/Pôle santé-ARS/DIPLP/2021/2 du 4 janvier 2021 relative à la mise en œuvre d'une gouvernance stratégique de réduction des inégalités de santé à l'échelle régionale.

Instruction N°DGOS/PF1/2021/4 du 4 janvier 2021 relative aux crédits dédiés à l'investissement du quotidien des établissements de santé et à la réduction des inégalités de santé, dans le cadre du Ségur de la santé et du plan investir pour l'hôpital.

Instruction N°DIPLP/DGCS/SD1B/DGEFP/SDPAE/DPE/2021/23 du 19 mars 2021 modificative relative aux avenants aux conventions départementales d'appui à la lutte contre la pauvreté et l'accès à l'emploi pour 2021.

Instruction N°DSS/SD1/DMSMP/2021/101 du 17 mai 2021 relative à la mise en œuvre du dispositif de renforcement en psychologues des maisons de santé pluriprofessionnelles et des centres de santé.

Kingdon John W (2011), *Agendas, alternatives, and public policies*, Pearson new international edition, Longman.

Lang Thierry (2021), « Les inégalités sociales de santé à l'ère de la COVID-19 », Symposium international 2020-2021, in Basson Jean-Charles, Naschar-Noé Nadine (dir.), *La fabrique des inégalités sociales de santé*, Institut fédératif d'études et de recherches interdisciplinaires santé société (IFERISS), pp. 14-16.

Lang Thierry, Ulrich Valérie (2017), « *Les inégalités sociales de santé* », in *Actes du séminaire de recherche de la DREES 2015-2016*, Paris, DREES, pp. 286-288.

Lemieux Vincent (2009), *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*, Québec, Presses de l'Université Laval.

Marmot Michael, Wilkinson Richard (2004), *Les Déterminants Sociaux de la Santé : les Faits*. World Health Organization Stylus Publishing, LLC [distributor]. <http://site.ebrary.com/id/10062373>

Médecins du Monde (2017), *Observatoire de l'accès aux droits et aux soins dans les programmes de Médecins du Monde en France. Rapport 2017*. <https://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/publications/2018/10/16/rapport-de-observatoire-de-lacces-aux-droits-et-aux-soins-en-france-2017>

Ministère des Solidarités et de la Santé (2020a), *Ségur de la Santé. Les Conclusions*, Dossier de presse. <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/dossier-de-presse-conclusions-du-segur-de-la-sante>

Ministère des Solidarités et de la Santé (2020b), *Ségur de la Santé. Recommandations*. https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/recommandations_mission_notat_segur_de_la_sante.pdf

Ministère des Solidarités et de la Santé (2021), *Plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté*. <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/article/plan-de-soutien-aux-associations-de-lutte-contre-la-pauvrete>

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.*

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, <http://www.who.int/about/definition/fr/print.html>

Peyron Michèle, Jacquy-Vazquez Bénédicte, Loulergue Pierre, Poissy Cécile (2019), *Pour sauver la PMI, agissons maintenant !*, Rapport parlementaire. <https://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/2019/06/rapport-michele-peyron-pmi.pdf>

Pfister Valérie, Guiboux Loriane, Naitali Juliane (2014), « Les permanences d'accès aux soins de santé : permettre aux personnes vulnérables de se soigner », *Informations sociales*, N°182, pp. 100-107. <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2014-2-page-100.htm>

Plate-forme « Assurer l'avenir de la PMI » (2019), « *Sauver la PMI* » grâce à un plan de prévention santé ambitieux et un PLFSS à la hauteur des enjeux ! Communiqué du 21 octobre <https://www.uniopss.asso.fr/espace-presse/sauver-pmi-grace-plan-de-prevention-sante-ambitieux-et-plfss-hauteur-enjeux>

Poucineau Jonas, Bricard Damien, Dourgnon Paul (2021), « Quels effets attendre sur la pauvreté des mesures de santé introduites dans la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ? Proposition de schéma théorique et revue des expériences françaises et étrangères », *Questions d'économie de la santé (IRDES)*, N°259, pp. 1-8.

PromoSanté Pays de la Loire (2021), *Rencontres régionales 2021 sur les inégalités sociales de santé.* <https://promosantepdl.fr/page-29-0-0.html#accpli46>

Richard Lucie, Gauvin Lise, Raine Kim (2011), « Ecological models revisited : their uses and evolution in health promotion over two decades », *Annual Review of Public Health*, N°32, pp. 307-326. <https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-031210-101141>

Rootman Irving, Dupéré Sophie, Pederson Ann, O'Neill Michel (2012), *Health promotion in Canada : critical perspectives on practice*, Toronto, Canadian Scholars' Press Inc (CSPI).

Société Française de Santé Publique (SFSP) (2020), *En période de pandémie, la démocratie en santé, plus que jamais !*, https://www.sfsp.fr/images/200410_Communicu%C3%A9_SFSP_COVID.pdf

UNIOPSS (2020), *Séjour de la santé: l'Uniopss apporte sa contribution*.
<https://www.uniopss.asso.fr/actualites/segur-de-sante-luniopss-apporte-sa-contribution>

Véran Olivier (2020), *Conclusions du Séjour de la santé. Discours, 21 juillet 2020*, Ministère des Solidarités et de la Santé.

Wresinski Joseph (1987), « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », Rapport du Conseil économique et social, N°6, 28 février.

Liste des sigles

AAP : Appels à projets
ACS : Aide à la complémentaire santé
ACT : Appartements de coordination thérapeutique
AM : Assurance maladie
AME : Aide médicale d'État
AMI : Appels à manifestation d'intérêt
ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires
APR : Appel à projets de recherche
ARS : Agence régionale de santé
ASE : Aide sociale à l'enfance
ASV : Ateliers santé ville
BRSA : Bénéficiaires du revenu de solidarité active
CAARUD : Centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues
CAF : Caisse d'allocations familiales
CARSAT : Caisse d'assurance retraite et de santé au travail
CCAS : Centres communaux d'action sociale
CCPP : Commissions de coordination des politiques publiques
CD : Conseil départemental
CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CHU : Centre hospitalier universitaire
CLP : Commissaire à la lutte contre la pauvreté
CLS : Contrats locaux de santé
CLSM : Conseils locaux en santé mentale
CMU : Couverture maladie universelle
CMU-C : Couverture maladie universelle - complémentaire
CNRS : Centre national de la recherche scientifique
CNS : Conférence nationale de santé
COPIL : Comité de pilotage
CPAM : Caisse primaire d'assurance maladie
CPTS : Communautés professionnelles territoriales de santé
CRES : Comité régional d'éducation pour la santé
CRPA : Centres régionaux des personnes accueillies et accompagnées
CRSA : Conférence régionale de santé et de l'autonomie
CSAPA : Centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie
CSD : Centres de santé
CSDH : Commission on Social Determinants of Health ou Commission des déterminants sociaux de la santé

CSP : Code de la santé publique
 CSS : Complémentaire santé solidaire
 DDASS : Directions départementales des affaires sanitaires et sociales
 DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale
 DDETS : Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
 DG : Directeur général
 DGCS : Direction générale de la cohésion sociale
 DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
 DGOS : Direction générale de l'offre de soins
 DGS : Direction générale de la santé
 DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
 DIPLP : Délégation interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté
 DIPLPEJ : Délégation Interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes
 DIRECCTE : Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
 DISP : Direction interrégionale des services pénitentiaires
 DRASS : Directions régionales des affaires sanitaires et sociales
 DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
 DREETS : Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
 DRIHL : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
 DRJSCS : Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
 DSP : Directions de santé publique
 DSS : Déterminants sociaux de la santé
 DSS : Direction de la sécurité sociale
 DT-ARS : Directions territoriales des agences régionales de santé
 EHESP : École des hautes études en santé publique
 EHPAD : Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
 ELSA : Équipes de liaison et de soins en addictologie
 EMPP : Équipes mobiles psychiatrie précarité
 EMSP : Équipes mobiles de coordination santé précarité
 EpiCov : (Enquête) Épidémiologie et conditions de vie sous le Covid-19
 EPSM : Établissements publics de santé mentale
 ETP : Équivalent temps plein
 FAP : Fondation Abbé Pierre
 FAS : Fédération des acteurs de la solidarité
 FIR : Fonds d'intervention régional
 FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
 GCSMS : Groupement de coopération sociale et médico-sociale
 GREPA : Groupes « Réfléchir ensemble, proposer et agir »

GT : Groupe de travail
HCSP : Haut conseil de la santé publique
HCTS : Haut conseil du travail social
HPST : (Loi) Hôpital patient santé territoire
IFERISS : Institut fédératif d'études et de recherches interdisciplinaires santé société
IGAS : Inspection générale des affaires sociales
INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale
IRDES : Institut de recherche et documentation en économie de la santé
IREPS : Instance régionale d'éducation et de promotion santé
ISS : Inégalités sociales de santé
LAM : Lits d'accueil médicalisés
LHSS : Lits halte soins santé
MSA : Mutualité sociale agricole
MSP : Maison de santé pluriprofessionnelle
MSS : Ministère des solidarités et de la santé
OMS : Organisation mondiale de la santé
ONDAM : Objectif national de dépenses d'assurance maladie
ORS : Observatoire régional de la santé
PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur
PAEJ : Point accueil écoute jeunes
PASS : Permanences d'accès aux soins de santé
PDEC : Préfet délégué pour l'égalité des chances
PFIDASS : Plate-forme d'intervention départementale pour l'accès aux soins et à la santé
PJJ : Protection judiciaire de la jeunesse
PLFSS : Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PMI : Protection maternelle et infantile
PPPIS : Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale
PRAPS : Programme régional d'accès à la prévention et aux soins
PRS : Projet régional de santé
PTMS : Programmes territoriaux de santé mentale
PV : Politique de la ville
QPV : Quartiers prioritaires de la politique de la ville
REP : Réseau d'éducation prioritaire
RSA : Revenu de solidarité active
SAPRIS : (Enquête) Santé, perception, pratiques, relations et inégalités sociales en population générale pendant la crise COVID-19
SdTP : (La) Santé dans toutes les politiques
SFSP : Société française de santé publique
SGMAS : Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales
SIAO : Service intégré de l'accueil et de l'orientation

SPF : Secours populaire français

SNPLP : Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

SNS : Stratégie nationale de santé

SSIAD : Services de soins infirmiers à domicile

TMAP : (Chaire) Territoires et mutations de l'action publique

UDCCAS : Union départementale des centres communaux d'action sociale

URIOPSS : Union régionale interfédéral des organismes privés sanitaires et sociaux

URPS : Unions régionales des professionnels de santé



« 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*

Contribution de la recherche à la démarche évaluative

En France, jusque dans les années 2000, la lutte contre la pauvreté représente une dimension somme toute assez résiduelle des politiques publiques. A la suite du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013-2017) et dans le cadre du régime d'État social actif qui est en train de prendre place, la SNPLP contribue à ériger la lutte contre la pauvreté comme un domaine d'action légitime et à part entière.

- À distance du protectionnisme social, de la logique allocative et de l'action caritative, l'ambition fondatrice de la SNPLP consiste à agir contre la reproduction de la pauvreté en misant prioritairement sur le capital humain. Au titre de cette perspective transformatrice, il s'agit de soutenir, par l'éducation et l'accompagnement, le développement des compétences, de l'employabilité et de l'autonomie des personnes. Ainsi les intentions initiales se veulent-elle ciblées sur la petite enfance, la lutte contre le décrochage scolaire, la formation ou encore la mobilisation vers l'emploi.
- S'appuyant sur le renouvellement en cours des « élites du Welfare », la SNPLP est lancée en 2017. Elle apparaît alors comme l'un des grands chantiers du quinquennat d'Emmanuel Macron. En attestent l'implication initiale du Président, la création d'une Délégation interministérielle ad-hoc (la DIPLP) avec, à sa tête, une figure experte et reconnue en la personne d'Olivier Noblecourt, ou encore la mise en place d'un réseau de Commissaires positionnés au niveau régional.
- L'orientation générale de la Stratégie cherche à concilier référentiel national et initiatives locales à travers une intense concertation, une animation tant nationale que régionale, des processus de contractualisation en direction des Départements mais aussi des Métropoles

puis des Régions. Un objectif de participation particulièrement ambitieux complète cette panoplie¹.

- La période allant de 2017 à 2019 est marquée par un fort activisme national : lancement en « grande pompe », annonce de 35 mesures, alignement des différentes autorités gouvernementales, enrôlement assez rapide des collectivités... Le tout est soutenu par la mise en place d'outils nombreux et variés : conférences nationales et régionales, Conseil scientifique, interventions médiatiques, territoires démonstrateurs (10), plateforme collaborative numérique, démultiplication des feuilles de route, installation de très nombreux groupes de travail (15 par région), instruction des conventions de contractualisation, mise en avant d'une palette d'indicateurs de résultats...
- L'important, à ce stade, ce n'est pas de tout calibrer et de tout ordonner : dans l'esprit des promoteurs de la SNPLP et au nom d'une ambition fortement portée politiquement, le jeu administratif doit s'ouvrir et, pour cela, il convient de bousculer les horloges institutionnelles et d'éviter des opérations trop rigides de planification.

Après avoir souligné la force du portage politique et les promesses de changement, l'analyse met l'accent sur une succession de chocs internes (renouvellement complet de la DIPLP) et externes (crise des gilets jaunes, crise sanitaire) qui entraînent des réajustements administratifs et politiques importants.

- En réponse aux revendications portées par les gilets jaunes, la revalorisation de la prime d'activité fin 2018 marque un arrangement avec les intentions initiales de la SNPLP très peu favorables à la logique allocative.
- Parallèlement, le chantier portant la réforme du Revenu universel d'activité (RUA) est arrêté, ce qui renvoie au statu quo antérieur à la Stratégie marqué par la dispersion des allocations non contributives.
- En janvier 2020, la trajectoire de la SNPLP se retrouve fragilisée par le départ d'Olivier Noblecourt. Les raisons de ce qui est alors vécu par beaucoup comme une sorte de défection sont sans doute plurielles : attirance pour le mandat municipal (Grenoble), perte de leadership du fait de la nomination d'une Secrétaire d'État en la personne de Christelle Dubos en octobre 2018, ou encore lassitude devant les lourdeurs administratives et des arbitrages défavorables ou non rendus². Après l'intérim de Vincent Reymond et le départ de la plupart des membres de la DIPLP, le risque de délitement de la SNPLP apparaît aux yeux de bon nombre des acteurs impliqués.
- La nouvelle Déléguée, Marine Jeantet, nommée le 4 mars 2020, doit alors recomposer une nouvelle équipe. Dans un style moins flamboyant que celui de son prédécesseur, mais avec un niveau d'engagement non contesté et une préoccupation gestionnaire qui rassure, elle

¹ A terme, les personnes directement concernées par les questions de pauvreté sont appelées à représenter 50 % des participants des réunions et groupes de travail.

² On pense, par exemple, à l'annonce non suivie dans les faits des 100 millions qui devaient être affectés au Fonds d'investissement social, fonds qui ne sera finalement jamais créé.

maintient à flot la SNPLP en s'appuyant sur les Commissaires qui « labourent le terrain » et travaillent à faire commuter les impulsions nationales et la singularité des stratégies locales.

- Face à la crise sanitaire, le Plan de relance, en particulier à partir du train de mesures adoptées le 20 octobre 2020, dégage de nouveaux moyens en direction des problématiques de la « grande pauvreté », de l'aide alimentaire et de la mise à l'abri ; autant de dimensions peu ou pas prises en considération lors du lancement de la SNPLP.

La seconde période de la SNPLP (2020/2021) est marquée du sceau des réalités gestionnaires et par un certain refroidissement doctrinal. De plus, l'enchevêtrement des niveaux de gouvernance engendrent une série d'ajustements. De ce fait, les frontières de ce que représente la SNPLP deviennent difficiles à cerner.

- Les orientations systématiquement axées vers le développement du capital humain sont relativisées.
- Le pilotage national compose avec le retour des agendas sectoriels et le besoin d'affirmation des différents ministères, ce qui se traduit par de multiples appels à projets.
- Via les Commissaires, l'animation régionale prend des formes assez diverses d'autant que la plateforme collaborative n'apporte pas le soutien escompté et que les dynamiques des groupes de travail se retrouvent plus ou moins affectées par les confinements.
- Miser sur l'échelon régional pour concevoir, ou tout du moins coordonner, les constructions stratégiques s'est heurté au caractère insubmersible du département : figure emblématique du Préfet, importance des compétences sociales décentralisées, souhait du ministère de l'Intérieur d'organiser les contractualisations à cet échelon, volonté élyséenne de s'appuyer sur le maillage des Maires mais aussi des Départements face à la crise des gilets jaunes puis lors de la crise sanitaire...
- Au niveau départemental, les mesures socles sont parfois déclinées de manière assez spécifique. De plus, s'appuyant pour une bonne part sur des projets locaux émergents ou déjà en cours, une certaine hétérogénéité caractérise le contenu des contractualisations.
- Que ce soit au niveau national ou au titre des contractualisations, le développement des suivis évaluatifs n'apparaît pas en mesure de pouvoir apprécier l'impact des logiques prônées au titre de l'investissement social.

A travers la SNPLP, l'institutionnalisation de la lutte contre la pauvreté s'est retrouvée confrontée à des limites, mais a aussi été l'occasion d'une série d'apprentissages, le plus souvent de type incrémental.

- Au titre des points de freinage, il convient de noter un portage politique qui s'effrite au fil du temps, les difficultés à faire converger les agendas et les stratégies des multiples institutions en présence, les lourdeurs des organisations qui affectent le travail en transversalité ou encore des cultures institutionnelles et professionnelles qui contribuent dans bien des cas à entraver la participation active des personnes concernées.

- L'implication des personnes concernées par les phénomènes de pauvreté ainsi que la mobilisation des entreprises sont restées très en deçà des objectifs initiaux.
- Au sein de l'organigramme étatique, bien que manquant de moyens, la DIPLP ainsi que le réseau des Commissaires ont été maintenus durant la durée du quinquennat. Avec l'appui de la DGCS, leur mission a consisté à faire perdurer un espace d'action publique dédié à la lutte contre la pauvreté. Pour cela, ils ont dû travailler à rapprocher et à agréger les mesures se référant directement à la SNPLP et toute une série d'initiatives connexes.
- En fonction d'un positionnement et d'un style qui lui sont propres, le travail de chaque Commissaire se caractérise par sa marge discrétionnaire. Tantôt maillon d'une forme de gouvernement à distance, tantôt animateur venant en soutien de dynamiques ascendantes, il ou elle joue plus ou moins de la prescription, de la mise en relation, du soutien ou encore du contrôle.
- Les relations avec la politique de la ville ainsi que l'articulation avec l'action des municipalités en matière d'aide sociale facultative représentent deux des « angles morts » de la SNPLP.
- D'après les témoignages recueillis, les dispositifs d'action particulièrement investis par les acteurs sont ceux qui s'appuyaient sur des projets émergents ou déjà en cours et qui ne nécessitaient pas une forte intersectorialité ou n'ambitionnaient pas une grande rupture par rapport aux pratiques en place : par exemple, prévention des sorties sèches de l'ASE, dispositif « 1 jeune 1 solution », premier accueil social inconditionnel de proximité, accompagnement global des bénéficiaires du RSA.
- L'essence même de la lutte contre la pauvreté, phénomène multidimensionnel, et ce design complexe ont engendré une importante activité de « bricolage raisonné » articulant mises en récit volontaristes et inerties institutionnelles, ou encore cadrage national et différenciation des logiques d'action.
- Si l'ingénierie sociale a bénéficié de la dynamique de la SNPLP, il n'en demeure pas moins que les diagnostics, le renseignement des indicateurs ou encore la capitalisation des expérimentations sont loin d'avoir été optimums.

Les effets sur les réseaux d'action sont difficiles à évaluer car la gouvernance de la SNPLP s'avère fortement composite et les configurations territoriales sont très diverses.

- Au titre de la SNPLP cohabitent un pilotage gouvernemental oscillant entre intégration et spécification des initiatives, une animation devant à la fois tenir compte des décisions gouvernementales et favoriser des scènes régionales très ouvertes ainsi que des dynamiques de territorialisation assez différentes suivant le type de collectivités concernées.
- Au plan national, « le centre de calcul » que représente initialement la DIPLP a vu ses prérogatives s'amoinrir sous l'effet de l'autonomisation des initiatives sectorielles portées par différentes directions centrales. On pense ici au Plan « Logement d'abord » (2018-2022)³,

³ Soulignons cependant que ce programme porté par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) est affiché comme représentant un des volets de la SNPLP.

plus récemment à la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance mise sous la responsabilité d'un Secrétariat d'État dédié, ou encore à la forte implication du ministère du Travail dans le pilotage du Service public pour l'insertion et l'emploi (SPIE).

- La SNPLP a permis un élargissement des dynamiques partenariales, souvent en mode bilatéral, par exemple avec la combinaison du premier accueil social inconditionnel de proximité et des Maisons France Services ou encore au titre des accompagnements réalisés par les conseils départementaux et les équipes de Pôle Emploi.
- Les dynamiques contractuelles sont venues confirmer le chef de filât des Départements en matière d'action sociale. L'ensemble des Métropoles se sont engagées et les conseils régionaux qui le souhaitaient ont pu s'impliquer sur des bases très ouvertes. Il n'en demeure pas moins que rares sont les véritables synergies existant au titre de la lutte contre la pauvreté entre ces différents niveaux de collectivité.
- La réception de la SNPLP et les processus de localisation ont été très influencés par le « déjà-là » : alliance des collectivités bretonnes autour des dispositifs d'insertion, projet départemental sur le développement social et comités locaux pour le travail social dans les Hautes-Pyrénées, prévention du non-recours et accueil social universel en Loire-Atlantique, projet Jeunesse de la Métropole rennaise, stratégie d'élargissement des compétences sociales de la Métropole de Dijon par exemple.
- La territorialisation de la SNPLP est aussi fortement tributaire des capacités politiques locales et de l'aspect plus ou moins cohésif des réseaux locaux impliqués dans l'action sociale. A ce titre, le travail de recherche a mis en exergue 3 grandes configurations :
 - 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-animateur des dynamiques locales et de co-producteur des lignes d'intervention ;
 - 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.

A l'occasion de la SNPLP, des indices allant dans le sens du développement de la confiance interpersonnelle sont perceptibles. Cependant, il est encore trop tôt pour diagnostiquer que la SNPLP a engendré un renforcement conséquent de la confiance inter-organisationnelle.

- Le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013-2017) et encore davantage la SNPLP ont contribué au retour de l'État dans le paysage des politiques sociales. Le principe de ce repositionnement étatique a généralement été admis comme légitime au regard de la nécessité d'incarner le pacte républicain et au motif de garantir l'équité territoriale.

- Le fait que la Stratégie ait été rapidement élargie au-delà de l'enfance a été perçu de manière très positive par les différents protagonistes.
- Cependant, l'engagement des collectivités et des associations dans la SNPLP s'est accompagné de crispations et de réticences liées à la baisse des APL, à la suppression des emplois aidés et au manque de reconnaissance du pouvoir en place vis-à-vis des corps intermédiaires.
- S'appuyant sur l'expérimentation précédemment menée au titre du Fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI), le recours à la contractualisation a été, somme toute, bien accepté par les collectivités locales.
- La décision gouvernementale, dans le cadre des limitations budgétaires liées au Pacte de Cahors, de sortir les dépenses assises sur les financements étatiques contractualisés a conforté cette implication des collectivités.
- A contrario, les activités de contrôle, la réfaction de certains crédits contractualisés, la difficile stabilisation des indicateurs de suivi font l'objet d'appréciations très réservées voire franchement critiques.
- La multiplication des appels à projets apparaît usante pour les protagonistes mais le recours à ce type d'outillage a aussi été l'occasion de rapprochements entre organisations et contribue à soutenir de nouvelles manières d'intervenir.
- Au titre de l'État local, les réorganisations des services déconcentrés ont des effets contrastés sur les questions de confiance/défiance. Elles ont engendré de fortes inquiétudes et, tout à la fois, sont repérées comme pouvant donner lieu à l'établissement de nouvelles marges de manœuvre et comme pouvant encourager les régulations intersectorielles.

Entre ruptures et continuités, les priorités affichées autour de l'investissement social ont été relativisées et les processus de gouvernance se sont révélés à la fois assez ouverts et complexes : cadrage national évolutif, engagement différencié des collectivités, implication inter-institutionnelle plus ou moins stabilisée. En définitive, on peut diagnostiquer que la nature de la SNPLP a progressivement évolué : pensée initialement comme un instrument transformatif d'un « État modernisateur », elle est devenue le cadre de gestion d'un « État ajusteur ».



Au regard de ces éléments et des développements présentés dans le rapport de recherche et dans la synthèse analytique qui l'accompagne, l'équipe de recherche recommande :

- en matière d'orientation politique et stratégique, de réintroduire une approche davantage fondée sur la solidarité de droits, de renforcer les investissements à visée d'inclusion et d'animer davantage les convergences avec la politique de la ville ;
- en matière de gouvernance, de simplifier le long chaînage inter-institutionnel, de valoriser la différenciation des stratégies territoriales de lutte contre la pauvreté et de confirmer le rôle de l'État central comme garant du pacte républicain.

Pour alimenter les réflexions sur le design institutionnel, l'équipe de recherche esquisse trois scénarios possibles qui, chacun, correspondent à une conception du rôle de l'État en matière de lutte contre la pauvreté et, plus largement, en matière d'action sociale : « l'État mobilisateur », « l'État performeur » et « l'État décentralisateur ».