



« 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 ».