

Contribution de l'Ansa à l'élaboration du « Pacte des Solidarités »

L'objet de cette note est de nourrir le travail de co-construction proposé par l'Etat dans le cadre des travaux de la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) sur le Pacte des solidarités. Comme nous l'avons indiqué en séance, un travail sérieux, ambitieux et à la hauteur des enjeux ne peut pas être fait en quelques semaines, entre décembre et janvier. L'annonce récente du report du calendrier initial crée les conditions favorables à un travail de co-construction.

Ces 20 dernières années, le taux de pauvreté en France est resté stable, et ce malgré la survenue de plusieurs crises : crise économique de 2008, crise sociale des gilets jaunes et plus récemment crise sanitaire. Mais il est resté stable aussi malgré l'embellie économique des années 2000, qui a compté plusieurs années avec un taux de croissance du PIB supérieur à 3%, malgré une augmentation globale de la richesse (entre 1996 et 2019, le PIB est passé de 1 600 à 2 332 milliards d'euros et le niveau de vie moyen est passé de 19 870 à 23 920 en euros constants 2017) et malgré une augmentation de la création d'emplois (passée de 23,6 à 27,4 millions entre 1996 et 2019). On peut se réjouir que la pauvreté n'ait pas augmenté ou s'inquiéter qu'elle n'ait pas baissé. La pauvreté peut-elle encore baisser en France ? Que faut-il faire pour cela ?

Ces dernières années, deux décisions ont eu un fort impact sur le taux de pauvreté :

1. L'augmentation de la prime d'activité. Essentiellement liée à la crise des gilets jaunes, elle a permis de diminuer de 0,6 à 0,7 points le taux de pauvreté
2. Le Plan de relance et la politique du « quoi qu'il en coûte ». Réponse de l'Etat face à la crise sanitaire, ce plan a permis d'atténuer les conséquences sociales de la crise sanitaire et d'éviter le basculement vers la pauvreté et la grande exclusion.

Ce constat questionne l'outil que constitue la stratégie pauvreté pour venir en appui des plus précaires. Par cette contribution, l'Ansa entend participer à l'élaboration du Pacte des solidarités en apportant des éclairages et des propositions issues de son expérience de conduite de projets.

I. Renouveler la dynamique partenariale et fédérer les parties prenantes sur les territoires

Porté au plus haut niveau, le lancement de la stratégie pauvreté en 2018 a été accompagné par une mobilisation forte des acteurs de terrain, aussi bien des collectivités que des associations. La philosophie de la stratégie consistait à passer d'une logique allocative à une logique d'investissement social en misant sur le capital humain. Le décloisonnement impulsé par la logique interministérielle a, par ailleurs, contribué à une meilleure prise en compte des spécificités territoriales.

La dynamique engagée a été percutée par la crise sanitaire en mars 2020, crise au cours de laquelle l'Etat a mobilisé d'autres outils pour soutenir les populations en situation de vulnérabilité et contenir la pauvreté.

Après la crise sanitaire, la stratégie a été déployée de façon plus classique, notamment via la contractualisation avec les départements dans l'optique de mieux cadrer le déploiement des 35 mesures du plan. De nombreux acteurs, notamment associatifs, se sont démobilisés lors de cette seconde phase qui a laissé moins de marges de manœuvre sur les territoires pour innover. Dans le

cadre du futur Pacte des Solidarités, la logique de contractualisation Etat/collectivité gagnerait à être complétée par une **logique multi-partenariale** plus efficiente pour fédérer l'ensemble des parties prenantes, comme cela a été fait au lancement de la Stratégie pauvreté.

Une plus grande **territorialisation des dispositifs** permettrait de combler les deux « angles mort »¹ de la Stratégie pauvreté que sont 1/ les liens avec les Quartiers Politique de la Ville et 2/ les liens avec les municipalités et l'action sociale facultative.

Proposition d'action : une formation-action pour l'ensemble des acteurs d'un territoire "expérimental" pourrait utilement prendre le relais des travaux initiés au lancement de la Stratégie pauvreté. Partant de problématiques partagées et des projets clef bien identifiés, et associé à une évaluation *in itinere*, ce genre d'initiative permettrait de renforcer la culture commune et le souci de la bonne coopération.

II. Clarifier les responsabilités et réaffirmer la nécessité de lutter contre la pauvreté au sein de chaque ministère

Il nous apparaît évident que chaque ministère veille à rendre ses services accessibles aux plus démunis de nos concitoyens et que la pauvreté ne soit pas perçue comme un objet ad hoc mais comme un souci collectif, un sujet commun. Le rôle et la mission de la délégation interministérielle étaient conçus à l'origine (décret du 23 octobre 2017) pour être destinés aux enfants et aux jeunes. Ce périmètre s'est élargi en 2020 à l'ensemble des dimensions de la pauvreté et dès lors se pose la question de la répartition des tâches entre cette délégation, dont la mission consiste à préparer la stratégie, et tous les ministères qui œuvrent, chacun pour ce qui les concerne, à réduire la pauvreté dans leur champ respectif (à l'école, dans le logement, dans le travail, dans la santé, etc.).

A l'heure où nous devons être économe de nos moyens, efficace dans nos actions et lucide sur nos difficultés, il nous apparaîtrait souhaitable de bien distinguer les problèmes déjà traités par une institution, et qui doivent le rester, des problèmes non encore traités, pour lesquels un chef de file doit être désigné (et des moyens alloués). Dans la mise de jeu n°3 de novembre 2022, de nombreux points sont déjà traités par d'autres administrations ou font déjà l'objet de dispositifs existants sans que cela apparaisse clairement, de sorte que nous ne savons plus qui fait quoi (par exemple : la prévention des expulsions, la prévention des sorties sèches de l'ASE, la scolarisation des enfants de voyageurs et dans les bidonvilles, les femmes sortant de maternité ou l'inclusion bancaire). A l'inverse, d'autres points comme le travail des personnes en situation irrégulière ne sont, à notre connaissance, traités par aucune instance ni dispositif spécifique.

Au niveau local, une **clarification des responsabilités** permettrait aussi d'éviter la multiplication des conventions comme le fait de signer une convention départementale Stratégie protection de l'enfance qui recoupe en partie celle de la Stratégie pauvreté.

Une approche par responsabilité, par problématique et par territoire, assortie d'une solide documentation évaluative, permettrait de concentrer les efforts financiers vers les **dispositifs qui ont fait la preuve de leur efficacité** et d'élaborer de nouvelles solutions pour les problèmes nouveaux et/ou non-résolus. Notre expérience nous apprend qu'une stratégie doit toujours s'adapter aux

¹ Rapport Arènes, Gouvernance multiniveaux et stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, janvier 2022

contextes de ceux qui la mettent en œuvre et de ceux à qui elle est destinée. Il n'est pas peut-être pas inutile de rappeler ici que le taux de pauvreté en France varie de 9,1% en Haute-Savoie à 27,9% en Seine-Saint-Denis, et que 9 départements ont des taux de pauvreté supérieurs à 20%. Il est également frappant de constater que la carte de la pauvreté en France épouse parfaitement celle du chômage (qui varie de 11,6% dans les Pyrénées-Orientales à 4% dans le Cantal).

III. Maintenir de fortes ambitions sur l'axe préventif et anticiper les conséquences des évolutions sociales et démographiques prévisibles

A. Agir sur les plus jeunes et soutenir les professionnels

L'Ansa salue la volonté de lutter contre les « inégalités de destin » et la reproduction des inégalités sociales telle qu'exprimée dans la mise de jeu de l'axe 1. Les propositions d'action de cette ambition doivent cependant être développées notamment pour le **soutien à la parentalité**. Ce soutien peut prendre la forme d'une aide aux relations école-parents. Il a été prouvé qu'une implication accrue des parents contribuait à l'amélioration des résultats scolaires des enfants et que, plus les familles étaient pauvres, moins elles participaient à la vie de l'institution scolaire. Le dispositif expérimental La Mallette des parents² a permis d'accompagner des familles modestes pour les aider à mieux s'impliquer dans la scolarité de leurs enfants grâce à des mesures simples (convocations aux réunions envoyées de manière différente, explication des attentes, etc.). Les enfants des familles qui ont participé à ce dispositif ont été moins absent, ont eu moins d'exclusion et d'avertissement et ont obtenu de meilleurs résultats scolaires.

A un âge plus précoce, le soutien à la parentalité peut prendre la forme d'une **prévention à l'exposition aux écrans** des moins de 3 ans.

Les professionnels de la petite enfance sont des relais importants de ce type de mesures et doivent pouvoir bénéficier de formations, de mise en réseau et de perspectives de développement de carrière. Le problème de l'attractivité ne sera pas résolu par la seule prime de 183 euros octroyée en 2022 par le gouvernement "dite prime Ségur". La formation, ouvrant des perspectives d'évolution professionnelle, constitue un élément **d'attractivité des métiers du soin** ("care"). C'est aussi par la formation que les changements de pratiques peuvent s'inscrire dans les réalités professionnelles. La formation est l'un des objets de travail des ateliers nationaux du HCTS et des groupes du CLTSDS. Un livre blanc rassemblant de nombreuses préconisations et de bonnes pratiques est en cours de préparation. Une attention toute particulière doit être faite aux décisions de mise en œuvre qui s'en suivront. On peut ainsi s'interroger sur la façon dont les travailleurs sociaux ont été formés suite aux accords nationaux signés entre les OPCO et le CNFPT consécutifs aux travaux du GT 13 de la Stratégie pauvreté.

Au-delà de la formation, des espaces d'analyse des pratiques professionnelles doivent pouvoir exister à la fois pour soutenir une activité comportant une charge émotionnelle importante, mais aussi pour tester et faire évoluer les modalités d'intervention sociale.

² Quels effets attendre d'une politique d'implication des parents d'élèves dans les collèges ? Rapport pour le Haut Commissaire à la Jeunesse, Laboratoire J-PAL, Ecole d'Economie de Paris, 2009, <https://www.parisschoolofeconomics.eu/fr/actualites/rapport-final-la-mallette-des/>

B. Renforcer l'axe santé

Nous regrettons que l'axe thématique "santé" présent dans la stratégie pauvreté disparaisse dans le cadre du Pacte de Solidarités. La **lutte contre les inégalités de santé** doit être une priorité pour les politiques publiques et a toute sa place dans une dynamique interministérielle.

Les expérimentations mises en place sur les territoires témoignent de l'intérêt à élargir la notion de santé et donc les modalités d'action afférentes. Les politiques de lutte contre la pauvreté s'appuient sur une définition qui invite à "démédicaliser" le champ de la santé et à tenir compte de la situation psychosociale des usagers. Les initiatives visant à promouvoir la "santé sociale"³ et à décroiser les modalités de prise en charge pour venir en soutien des situations sont à promouvoir. Les PASS (Permanence d'Accès aux Soins de Santé) mis en place dans les hôpitaux pour permettre un accès effectif aux soins des personnes les plus démunies (dont les personnes étrangères) constituent des dispositifs à soutenir ; le développement récent des PASS ambulatoires qui sortent de l'enceinte de l'hôpital pour aller vers les publics en situation de grande pauvreté témoigne du renouvellement des modalités d'actions et doit être renforcé. Les centres de santé communautaires (comme la CASE de Toulouse) ont également démontré leur efficacité pour que les usagers puissent redevenir maîtres de leurs parcours de santé en lien avec les partenaires de leur territoire. La création de 100 centres de santé communautaire dans les QPV que recommande le rapport d'évaluation de la stratégie pauvreté nous semble être une mesure adaptée aux enjeux.

Plus globalement, le renforcement des dispositifs de prévention permet d'éviter le basculement vers la grande pauvreté des publics les plus précaires.

C. Le vieillissement des personnes les plus pauvres : un enjeu social d'importance

Les tensions sociales actuelles liées à la réforme des retraites tout comme le récent scandale ORPEA pointent du doigt la question cruciale des solidarités intergénérationnelles et du traitement des seniors. L'évolution démographique (1 français sur 3 aura plus de 60 ans en 2050) oblige dès aujourd'hui à penser les conditions du **vieillesse des plus vulnérables** (personnes vivant en pension de famille ou dans les communautés Emmaüs...). En articulation avec les acteurs du médico-social, le service civique peut être un axe de (re)fondation des solidarités intergénérationnelles et venir en soutien des personnes pauvres qui ne peuvent accéder aux EHPAD. Des moyens conséquents devront être mis en place pour assurer le « virage domiciliaire » que l'Etat veut encourager, mais qui pourrait être synonyme d'isolement accru et de grande précarité pour les plus démunis.

D. S'intéresser aux personnes en situation irrégulière pour ne pas nourrir le flux entrant de la grande précarité

Parmi les publics cibles de la prévention, il y a les personnes étrangères. Être étranger en France est un facteur de vulnérabilité. Au Secours catholique, les étrangers représentaient 31% des personnes accueillies en 2011. Dix ans plus tard, ils représentent près de la moitié du million de personnes accueillies. Plus de 60% de ces personnes n'ont pas une situation administrative qui leur permet de travailler et de se loger⁴. Dans les hôtels utilisés comme hébergement d'urgence, entre 90 et 100%

³ Duvoux, Vézinat, 2022

⁴ Rapport sur l'état de la pauvreté en France du Secours Catholique, 2022

des personnes sont en situation irrégulière. Pourtant nombreuses sont ces personnes qui travaillent, comme livreurs à vélo, employés à domicile ou dans la restauration.

Il est frappant de constater que ces dix dernières années le nombre de personnes en situation irrégulière en France⁵ a augmenté dans les mêmes proportions que le budget de l'Etat qui finance l'hébergement d'urgence⁶.

Proposition d'action : L'Ansa propose de **conduire une recherche-action sur la régularisation administrative des personnes qui travaillent (illégalement) et qui sont hébergées par l'Etat (gratuitement)**. Ce projet pourrait notamment porter sur les coûts évités sur les politiques de l'emploi, de l'hébergement ou de la santé, grâce à un suivi longitudinal des participants. L'engorgement du dispositif d'hébergement d'urgence, dans tous les grands centres urbains, aurait tout à y gagner. Largement soutenues par les syndicats d'employeurs qui désespèrent de ne pas pouvoir recruter des personnes sont disponibles mais n'ont pas le droit de travailler, plusieurs expérimentations locales apparaissent et semblent prometteuse. Il est temps que l'Etat se saisisse du sujet pour l'objectiver et pour changer d'échelle de façon à obtenir de réels impacts sur les politiques publiques concernées.

IV. Poursuivre la simplification de notre système social pour le rendre plus efficace et plus proche des gens qui en ont besoin

A. Expérimenter de nouvelles façons de collaborer

Plusieurs rapports déplorent la complexité de notre système social. Le rapport ARENES de janvier 2022 recommande de « *simplifier le long chaînage inter-institutionnel* », le rapport IGAS de juillet 2021 estime que le « *processus administratif et budgétaire [peut être] considéré comme inadapté* », et qu'il y a une « *insatisfaction vis-à-vis des modalités de mise en œuvre de la première génération de "contrat" par les collectivités territoriales, une « insatisfaction sur le pilotage local des contrats par l'Etat », ainsi qu'une « multiplication des AAP et AMI qui décourage les acteurs locaux* ».

Que faisons-nous de cette "insatisfaction" ?

Sans remettre en cause le contenu des dispositifs destinés aux personnes en situation de pauvreté, il est de notre devoir de continuer à se demander si les aides proposées touchent bien les personnes qui ont besoin d'aide.

Proposition d'action : expérimenter dans les services déconcentrés de l'Etat de nouvelles façons de définir les besoins et de trouver des acteurs susceptibles d'y répondre, sans devoir passer par les AAP, AAC et autres AMI. L'expérimentation pourrait aussi porter sur de nouvelles modalités de coopération locale (définition de périmètres de compétences restreints et subsidiarité), mais également sur des modalités de prises en charge spécifiques par publics (comme cela a été fait ces dernières années pour les femmes victimes de violence).

⁵ Plusieurs sources concordantes estiment que le nombre d'étrangers en situation irrégulière est passé de 300 000 à 600 000

⁶Le programme 177 de l'Etat, « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » a passé d'environ 1,2 milliards en 2012 à 2,7 milliards en 2022

B. « Des faits plus que des droits »

Nous estimons qu'une politique de lutte contre la pauvreté ne doit pas s'arrêter au droit mais aller aux faits. Il est moins utile de produire un texte qui "garantit" des droits fondamentaux que de mettre un travailleur social auprès d'une famille en situation de pauvreté pour l'aider à obtenir un titre de séjour, un logement, un travail, une place en crèche, etc.

A ce titre, **l'expérimentation de la lutte contre le non-recours** annoncée par le ministère des solidarités pour 2023 est une excellente opportunité de comprendre en profondeur les mécanismes d'accès aux dispositifs publics de lutte contre la pauvreté. Pour être riche d'enseignement, une telle expérimentation devra être assortie d'un solide dispositif évaluatif et d'une animation de réseau dynamique. A l'image de ce que la DGCS et l'Ansa ont pu faire avec le club des 21 territoires démonstrateurs « Accueil pour tous », un dispositif de ce type permet de constituer un réseau de partage de pratiques, de faire connaître les projets aux acteurs du territoire et de formaliser les conditions de transférabilité.

A la fin des années 2000, 76% des procédures administratives avaient été dématérialisées, or ces procédures concernent en priorité les personnes les plus vulnérables. La question de la dématérialisation doit être posée de façon transversale car pour les exclus c'est la double peine : ils sont les plus impactés par la dématérialisation et en même temps ce sont les plus en difficulté en termes d'accessibilité numérique. Comme l'écrit la Défenseure des Droits dans son rapport « Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ? » de 2022, *"les démarches numériques apparaissent comme un obstacle parfois insurmontable pour les personnes en situation de précarité sociale, alors même que ce sont celles pour lesquelles l'accès aux droits sociaux et aux services publics revêt un caractère vital."*

Les territoires, sur la base de **l'indice de fragilité numérique** créé par l'ANSA, ont aujourd'hui la possibilité de diagnostiquer leur situation mais ont trop rarement les moyens de subvenir aux besoins des personnes identifiées comme étant en situation de précarité numérique, notamment dans les territoires ruraux ou dans les quartiers politiques de la ville.

La structuration des acteurs de la médiation et de l'inclusion numérique doit bénéficier d'un soutien de l'Etat pour que les publics les plus fragiles (qu'ils soient pauvres, âgés, isolés ou handicapés) puissent avoir un accès effectif à leurs droits ou aux dispositifs auxquels ils peuvent prétendre. Les outils de cartographies disponibles aujourd'hui par la MEDNUM permettent d'ajuster les actions au plus près des besoins.

V. Donner un nouvel élan à l'innovation dans le champ des politiques sociales

A. Continuer à innover pour résoudre nos problèmes sociaux

Aux difficultés, blocages, dysfonctionnements, faible efficacité que peuvent rencontrer les dispositifs ou les politiques publiques de lutte contre la pauvreté, l'innovation est une réponse. Mais elle n'est une réponse que si elle est comprise dans sa dynamique intrinsèque constituée des étapes suivantes :

Problème identifié =

→ 1/ Expérimenter une réponse

→ 2/ Evaluer la réponse apportée

→ 3/ Capitaliser et structurer les savoirs acquis

→ 4/ Former/Accompagner la diffusion/Essaïmer/Réglementer

L'expérimentation, première étape du processus d'innovation, est désormais bien ancrée dans les mentalités et les pratiques grâce à une solide base juridique et à une pratique constante. La loi constitutionnelle de 2003 a rendu possible l'expérimentation par l'Etat (article 37-1) et par les collectivités territoriales (article 72). La loi du 1^{er} décembre 2008 renforce ces dispositifs juridiques avec la création d'un Fonds Expérimental pour la Jeunesse qui a soutenu quelques 880 expérimentations depuis sa création en 2009. L'Ansa est heureuse de constater que l'expérimentation est désormais reconnue comme une étape utile dans la conception des dispositifs sociaux, comme c'est le cas pour la lutte contre le non-recours et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA via France Travail

Mais pour que le cycle de l'innovation porte ses fruits et pour qu'il soit réellement transformateur, c'est-à-dire pour qu'il résolve le problème identifié, il faut que l'ensemble des 4 étapes soient respectées. L'émergence de projets innovants doit pouvoir être accompagnée, leur évaluation être conduite et leur enseignement capitalisé. Ces étapes apportent ainsi les éléments factuels et probants permettant de jeter les bases pour construire ou ajuster une politique publique ou un dispositif spécifique. C'est avec cette **chaîne de l'innovation** conduite dans sa totalité que l'élan de l'innovation en politique sociale pourra être maintenu voire renouvelé.

B. Renforcer la place de l'évaluation dans la conception et la mise en œuvre du prochain Pacte

Dans la concertation organisée par la DIPLP, il aurait été souhaitable de repartir des nombreuses et excellentes évaluations produites par le Comité d'évaluation de la Stratégie pauvreté, qui contenaient des propositions étayées et pertinentes (notamment le rapport de juillet 2022 qui contient 24 recommandations). Il serait en effet contre-productif d'interrompre les actions qui ont fait leurs preuves.

Le Pacte de Solidarités s'inscrit de facto dans la continuité de la Stratégie pauvreté et ne saurait en ignorer les enseignements. La continuité des orientations stratégiques est gage d'efficacité.

Plus généralement, la place, le rôle et l'**avenir de ce Comité d'évaluation** dans le prochain Pacte des Solidarités n'apparaissent pas clairement. Quel soutien institutionnel est attendu de France Stratégie

? Et quel rôle jouera ce Comité dans le suivi de la mise en œuvre et dans les éventuels ajustements qui s'avèreraient nécessaires ?

Le rapport d'évaluation 2021 de France Stratégie pointe lui-même le *“manque de données qui compromet la capacité du comité à évaluer les mesures”*. L'harmonisation des indicateurs, de leurs outils de mesure et d'évaluation des résultats, notamment au niveau des départements, constitue un prérequis à tout projet d'évaluation.

Par ailleurs, la stricte mesure des résultats d'un projet ne doit pas mettre de côté **l'intérêt d'effectuer une évaluation de ses effets**, c'est à dire des dynamiques d'apprentissage et de professionnalisation dont bénéficient les acteurs qui y participent. L'évaluation de processus a en effet toute sa place lorsque les méthodologies d'action se basent sur l'expérimentation pour laquelle – par définition – l'ensemble des résultats ne peuvent pas être connus à l'avance. Certaines thématiques de la stratégie comme la santé demeurent particulièrement difficiles à évaluer du fait de leur complexité, et ne peuvent se passer d'une évaluation qualitative. Des études récentes⁷ attestent par exemple de l'efficacité des centres de soin communautaire que le rapport remis par France Stratégie peine à évaluer. Lorsqu'il s'agit de mesurer l'évolution des situations auxquelles sont confrontées les personnes pauvres – et non de mesurer seulement l'évolution de la pauvreté “dans l'absolu” – l'approche qualitative se révèle déterminante mais trop peu pratiquée.

C. Faire participer les personnes concernées

La loi du 2 janvier 2002 qui visait à transformer le secteur médico-social via la participation des usagers a permis des avancées concrètes mais des progrès restent à accomplir. L'avis du 5e collège du CNLE mobilisé dans le cadre de l'évaluation de la stratégie est sans ambiguïté : *“Les personnes à qui s'adressent les mesures doivent être mises en capacité de s'exprimer dessus parce que c'est aussi un moyen d'orienter, de réorienter les politiques publiques.”* Marianne Jeantet regrettait quant à elle que *“le choc de la participation n'ait pas eu lieu”*.

Proposition d'action : vingt ans après la promulgation de la loi précitée, conduire une étude sur la participation des personnes concernées à la conception et à la mise en œuvre des politiques qui leur sont destinées.

Par ailleurs, la **pair-aidance** reste marginale en France et son développement pourrait représenter des solutions concrètes et innovantes notamment dans les domaines qui connaissent des tensions comme celui de la prise en charge psychologique. De nombreux jeunes sont aujourd'hui confrontés à des difficultés de santé mentale (mal être, isolement, désocialisation, perte d'estime de soi, dépression...), une précarité « sociale » qui s'intensifie avec la précarité économique. Le développement d'expérimentations misant sur la pair-aidance pour venir en soutien des jeunes doit être encouragé pour éviter le glissement vers des prises en charge psychiatriques.

* *

*

⁷ Basson, 2022