



## Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

**SÉANCE PLÉNIÈRE DU CNLE**  
**Jeudi 17 janvier 2013**  
**Salle Ramoff**

- Ordre du jour p. 2
- Membres présents p. 3
- Compte-rendu analytique p. 5

## Ordre du jour :

➤ **Actualités européennes :**

- **compte rendu des travaux de la Convention européenne de lutte contre la pauvreté, qui s'est tenue à Bruxelles du 5 au 7 décembre 2012 ;**
- **association du CNLE à la Concertation nationale sur la préparation de la mise en œuvre des fonds européens 2014-2020.**  
*Intervention d'Hélène Escande (Direction générale de la cohésion sociale - DGCS).*

➤ **Principaux résultats du rapport du Gouvernement sur la pauvreté, remis au Parlement en décembre 2012.**

*Intervention de Julie Labarthe et Michèle Lelièvre (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques - Drees).*

➤ **Présentation du référentiel méthodologique adopté pour la mission d'évaluation de l'expérimentation du 8e collège du CNLE.**

*Intervention de Julie Plassat (cabinet AMNYOS).*

## Membres présents :

➤ **PRESIDENT** : M. Etienne PINTE

➤ **MINISTERES**

✓ **MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE**

Mme Nathalie GOYAUX, représentant la Direction générale de la santé

✓ **MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT**

Mme Emmanuelle LE FEVRE, représentant la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

✓ **MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL**

Mme Christine SCHMITT, représentant la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

✓ **MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION**

M. Jean-Hugues PIETTRE, représentant le Secrétariat général

✓ **MINISTERE DELEGUE AUPRES DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE**

Mme Sabine FOURCADE, Directrice générale de la cohésion sociale

➤ **ELUS**

Mme Gisèle BIEMOURET, Assemblée nationale

M. François SIMON, ARF

M. Patrick MASCLET, AMF

➤ **CONSEILS**

Mme Marie-Josèphe de Redon, CNML

M. Jérôme VIGNON, ONPES

➤ **ASSOCIATIONS**

M. Louis GALLOIS, FNARS

M. Bruno GROUES UNIOPSS

M. Pierre-Yves MADIGNIER, ATD Quart Monde

Mme Marie MALLET, UNCCAS

M. Bernard MORIAU, Médecins du monde

M. Bernard SCHRICKE, Secours catholique

➤ **PERSONNES QUALIFIEES**

M. Amar DIB

Mme Agnès de FLEURIEU

➤ **ORGANISMES SOCIAUX**

Mme Régine CONSTANT, CNAMTS

Mme Juliette FURET, USH

Mme Claude GORGES, Pôle Emploi

Mme Colette MACQUART, MSA

➤ PARTENAIRES SOCIAUX

M. Patrick BRILLET, FO  
Mme Chantal RICHARD, CFDT

➤ **MEMBRES DU 8<sup>e</sup> COLLEGE**

M. Khalid ALAOUI  
Mme Georgette BONNAFE  
M. Georges CUVELIER  
M. Issa DAMIBA  
Mme Bintou DIALLO  
Mme Djemila MAHMOUDI  
Mme Bernadette SILLIAU  
Mme Maria THERON

➤ **INVITES PERMANENTS**

M. Patrick BOULTE, SNC  
M. Pierre-Edouard MAGNAN, MNCP  
Mme Hélène MARCHAL, UNAF  
M. Didier PIARD, Croix Rouge française

➤ **SECRETARIAT GENERAL** : Mme Christiane EL HAYEK

➤ **AUTRES PARTICIPANTS** : Mme Marie-France CURY (DGCS).

Nombre total de participants : 42

## Introduction

**Etienne Pinte** : Tous nos bons vœux de bonheur pour cette année 2013. Ça sera une année, non pas plus difficile encore que l'année 2012 mais tous ceux qui sont autour de cette table sont déjà investis depuis très longtemps dans la lutte contre la pauvreté, contre l'exclusion, pour l'insertion. Je suis sûr que, l'union faisant la force, nous arriverons ensemble à nous aider mutuellement et à aider tous ceux qui, de près ou de loin, contribuent à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Je vous souhaite à tous une très bonne année, beaucoup de courage, la volonté, il en faut... et de la solidarité.

Certains d'entre vous ont peut-être été surpris de recevoir l'avis du CNLE concernant la Conférence nationale. J'ai été obligé, à la demande du Premier ministre, en particulier, et des autres ministres concernés par la lutte contre l'exclusion et la pauvreté - tous ceux qui ont participé à la Conférence nationale - à leur adresser un avis du CNLE sur la Conférence nationale de façon à préparer dans de bonnes conditions la réunion du comité interministériel qui doit avoir lieu lundi prochain. Je me suis donc permis, avec l'aide de Christiane et de notre stagiaire - en alternance entre l'université de Grenoble et nous - de reprendre, de façon aussi objective, aussi claire et transparente que possible, toutes les remontées que vous nous avez fait parvenir. Ce n'est peut-être pas parfait mais vu leur urgence, il était indispensable que le Gouvernement ait l'avis du CNLE sur cette réunion de la Conférence nationale. J'ose espérer que nous n'avons pas trahi ce que vous en avez retenu. Un certain nombre d'entre vous ont déjà apporté leur contribution respective à cette Conférence nationale.

J'ai reçu l'avis du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, le message du collectif Alerte (j'ai d'ailleurs été très heureux de le lire car l'esprit de ses réactions concorde bien avec ce que nous avons nous-mêmes essayé de faire au nom du CNLE), le courrier du collectif Combattre la solitude des personnes âgées. Toutes ces contributions qui sont arrivées ont été mises sur le site du CNLE. S'il y a d'autres contributions à exprimer, n'hésitez pas, il n'est jamais trop tard pour bien faire. Cela peut toujours alimenter nos réflexions respectives.

J'ai eu par ailleurs le cabinet de Mme Carlotti en ce qui concerne le comité interministériel (CILE). Il a lieu lundi. Il va donc tracer les grandes orientations de ce plan quinquennal ou pluriannuel. La question était de savoir quand elle allait venir nous faire part des orientations de façon plus précise, au-delà des annonces du Gouvernement. Je l'ai invitée à venir le 28 février devant le CNLE. Si vous pensez qu'il faut éventuellement faire une réunion particulière avant cette date, on peut toujours l'envisager, mais nous avons tous un tel calendrier et une telle charge de travail que je me dis qu'un plan quinquennal peut très bien s'expliquer quelques semaines après la réunion du comité interministériel. Comme il y aura peut-être également un complément qui sera intéressant pour nous tous - il a été annoncé que le Président de la République s'exprimerait sur le plan quinquennal d'ici la fin du mois -, je me dis que l'on pourrait faire d'une pierre deux coups pour, non seulement nous donner les orientations du CILE mais également les compléments que le Président de la République pourrait apporter d'ici la fin du mois. Voilà comment j'envisage les choses en ce qui concerne l'intervention de Mme Carlotti.

Le premier point que nous avons à traiter à l'ordre du jour, c'est l'actualité européenne. Madame Escande va nous présenter deux sujets : le compte rendu des travaux de la Convention européenne de lutte contre la pauvreté qui s'est tenue à Bruxelles du 5 au 7 décembre 2012 ; et comment associer le CNLE à la concertation nationale - c'est la première fois que cela arrive - sur la préparation de la mise en œuvre des fonds européens 2014 -2020. Quelles sont les modalités de travail proposées sachant que nous devons donner un avis avant le 31 janvier.

## Actualités européennes

*Intervention d'Hélène Escande (Direction générale de la cohésion sociale - DGCS).*

- **compte rendu des travaux de la Convention européenne de lutte contre la pauvreté, qui s'est tenue à Bruxelles du 5 au 7 décembre 2012 ;**

**Hélène Escande** : Vous avez reçu un compte rendu qui a été mis en ligne sur le site du CNLE. Cette plate-forme a donc été lancée par la Commission européenne en 2010. Elle a pour objectif de mener des actions destinées à remplir l'objectif de l'Union consistant à sortir au moins 20 millions de

personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici à 2020. C'est l'un des fameux objectifs d'Europe 20-20. La réunion qui s'est tenue en décembre dernier était la deuxième convention de cette plate-forme. Elle a rassemblé plus de 650 personnes provenant de 40 pays et a abordé les progrès réalisés ou les difficultés rencontrées face à cet objectif. Elle a également servi de forum de consultation sur le futur **paquet d'investissement social**, paquet qui est annoncé par la Commission et qui devrait faire l'objet d'une présentation lors du prochain Conseil Epsco (Emploi, politique sociale, santé et consommateurs) de février, réunissant les différents ministres concernés. Elle fera également l'objet d'un débat lors du conseil de juin.

Pour l'instant, nous n'avons pas beaucoup d'éléments d'informations sur ce que pourrait contenir ce « paquet ». On sait qu'il va venir compléter le paquet emploi et le paquet emplois jeunes qui ont déjà été rendus public il y a quelques mois. La Commission espérait, à l'occasion de ce forum, recueillir des idées, des propositions des différentes parties prenantes. On retrouvera dans ce paquet investissement social une recommandation qui a été annoncée de longue date et que l'on attendait même pour la fin de cette année sur la pauvreté des enfants. On pense également une mise à jour ou des compléments à la communication déjà existante sur l'inclusion active. Rendez-vous en février pour savoir le contenu exact de ce paquet.

D'un point de vue organisationnel, la **délégation française** à cette convention était constituée, pour le CNLE, de Christiane El Hayek, du chef de bureau des Affaires européennes internationales de la DGCS et d'un chargé de mission, Pascal Foudrière, de Mme Le Courtois du Conseil général du Morbihan et, pour l'Unccas, de Marie-Automne Thépot du CCAS de Grenoble (membre de la délégation française et participante à un *speed-dating* au cours duquel elle a présenté le projet *Reflex*, partenariat du CCAS avec des banques pour prévenir des situations de surendettement). La présentation a été très appréciée.

Je vous invite à consulter le compte rendu qui a été mis en ligne.

**Jérôme Vignon (Onpes)** : Cette convention, c'est désormais la nouvelle manière que la Commission a trouvé pour créer le rendez-vous régulier et annuel avec tous les acteurs de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté au plan national. Auparavant, on avait les conférences de la lutte contre la pauvreté, situées près du 7 octobre, qui portaient sur la discussion des progrès ou l'absence de progrès des plans nationaux de lutte contre l'exclusion PNAI. Du fait que l'on ait changé totalement le format de la concertation, les débats ne peuvent plus porter sur les actions nationales pilotées par les gouvernements ; ils portent principalement sur les engagements européens.

Sur la question des fonds structurels, quelle a été la position de la France, du Gouvernement en ce qui concerne la dotation suffisante de ces fonds à la fois régionaux et sociaux, dans le cadre de la discussion budgétaire en cours ?

Sur les objectifs chiffrés, dont on a pu constater qu'ils ne seraient clairement pas atteints et que même, on reculait par rapport à la formulation adoptée par le Conseil européen, quels ont été les engagements des autorités, du Conseil européen et de la Commission pour contribuer à revenir vers un objectif de réduction - vous avez dit 20 millions - alors que, plutôt sur la base des indicateurs choisis, on est dans une augmentation ? Qu'est-ce que l'Union européenne s'engage à faire pour améliorer ?

**Hélène Escande** : Concernant les fonds européens, comme c'est la deuxième partie de mon intervention, je vous propose de traiter la question à ce moment-là.

Sur les objectifs chiffrés, les engagements de la Commission, ce n'est pas au cours de cette conférence qu'elle a fait part d'objectifs particuliers. Le rendez-vous fixé est justement la publication de ce fameux paquet d'investissement social qui constitue un signal puisque la Commission européenne souhaite dire qu'à côté des politiques d'austérité, il reste une nécessité forte d'un investissement social. C'est le sens politique. Ensuite, on est d'accord, les moyens qui seront attachés à cette politique ne seront pas forcément à la hauteur des espérances. On en est bien conscient. Au cours de cette convention, la Commission est d'ailleurs restée très floue et nous n'avons que très peu d'éléments sur le sujet. Nous sommes dans le temps de la publication mais nous n'avons pas

d'espérance trop démesurée quant au contenu de ce paquet. C'est un signe politique mais concrètement, on attend de voir.

**Christiane El Hayek (CNLE) :** En écoutant les intervenants à la Conférence, j'ai eu le sentiment que tout le monde reconnaissait que les objectifs n'étaient pas atteints, et même que la situation était extrêmement grave, dans certaines régions plus que d'autres. J'ai eu l'impression que tout le monde avançait avec la plus grande prudence et qu'au niveau des Etats membres, il n'y avait pas de consensus. Le paquet représente un effort financier. Certains pays tirent vers le haut et sont porteurs mais on voit bien qu'ils n'ont pas encore l'assentiment de tout le monde. Ils avancent donc très prudemment. Cela donne une impression de flou. Certes, il y a une volonté très nette de la CE mais il y a aussi une crainte de ne pas aboutir à un consensus dans les trois mois qui viennent.

**Etienne Pinte :** On change donc notre fusil d'épaule en ce qui concerne l'approche de la définition des fonds structurels en fonction des besoins de chacun des membres de l'Union. Lorsque vous dites que la réunion de Bruxelles a reconnu que les objectifs n'étaient pas atteints, pourriez-vous nous rappeler quels étaient ces objectifs et à partir de quoi estime-t-on aujourd'hui que l'on diminue ou pas de 20 millions le nombre de pauvres d'ici 2020 ? Quels sont les outils qui permettent de dire qu'aujourd'hui nous ne sommes pas sur la voie de la réduction de cette pauvreté ? Avez-vous des éléments qui nous permettraient d'y voir plus clair ?

**Hélène Escande :** Les outils sont les indicateurs *Eurostat*. Une série d'indicateurs a été définie pour assurer le suivi de ces objectifs Europe 20-20 parmi lesquels un indicateur général sur le risque de pauvreté et la pauvreté qui se subdivise en trois sous-indicateurs. *Eurostat* a rendu publics les chiffres pour 2011. On voit que ces chiffres sont en augmentation dans tous les Etats membres. Nous pouvons mettre à votre disposition le dernier bulletin avec le tableau comparatif entre les différents Etats membres. Les chiffres ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux utilisés au niveau national car ils font référence aussi à un risque de pauvreté. Le chiffre global va se retrouver plus élevé que les chiffres de suivi français qui n'incluent pas cette notion de risque de pauvreté.

Je précise qu'il n'y a plus de suivi des actions nationales par rapport au passé. Ce suivi est censé être effectué - de manière encore insatisfaisante - dans le cadre du semestre européen. Au regard des programmes nationaux de réforme, la Commission va regarder ce que chaque Etat a réellement mis en place par rapport à ce qu'il annonçait dans son programme national de réforme. Elle peut être amenée à faire des recommandations aux différents Etats membres sur différents points sachant que les programmes nationaux de réforme sont très larges et ne portent pas que sur les questions de pauvreté mais, de manière plus globale, sur des questions plus économiques également. Pour la première fois l'année dernière, on s'est aperçu que la Commission avait commencé, c'était une première, à faire des recommandations, y compris sur des sujets pauvreté ou emploi. Ça n'a pas été le cas pour la France où il n'y a pas eu de recommandations sur le sujet pauvreté. Par contre, cela a été le cas pour l'Allemagne où il y a eu une recommandation sur l'augmentation de travailleurs pauvres. Cela reste bien sûr à l'état encore embryonnaire mais cela a été remarqué l'année dernière - une tentative pour essayer de faire entrer dans les discussions relatives au semestre européen cette dimension.

**Etienne Pinte :** Nous sommes demandeurs des dernières statistiques *Eurostat* car si vous voulez que nous puissions apporter notre contribution aussi objective que possible à ce fameux plan qui doit être un plan européen, encore faut-il que nous puissions avoir suffisamment d'éléments pouvant nous éclairer sur l'avis que nous serons amenés à donner. Nous sommes bien conscients que, sur le plan national, et toutes les associations nous font remonter les mêmes réalités, il y a une progression relativement importante depuis deux ans de la pauvreté dans ce pays. Encore faut-il que nous puissions essayer, à la lumière des analyses de l'Europe et de nos analyses nationales, de donner un avis aussi objectif, réel que possible de la manière dont en France nous ressentons l'évolution de la pauvreté dans le climat économique et social que nous vivons.

**Jérôme Vignon (Onpes) :** Désormais, c'est au travers de ce qu'on appelle les Plans nationaux de réforme (PNR), au niveau européen, que l'on suit les efforts de chaque pays pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion - non pas au titre principal des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (celles qui sont suivies au CNLE) mais au travers de politiques beaucoup plus générales,

dont des politiques économiques et d'emploi. Désormais, c'est comme ça que l'Europe fait pour établir son diagnostic, pour savoir si les Etats en font assez ou pas par rapport à leurs engagements.

Telle est la nouvelle procédure, qui est finalement plus complexe à suivre. C'est l'administration française qui élabore ces programmes nationaux de réforme et en donne les mises à jour annuelles, selon éventuellement des recommandations de la Commission. Ces plans doivent être transmis assez prochainement puisque nous sommes dans le fameux « **semestre européen** » : c'est le fait que la première moitié de l'année est consacrée, pour tous les pays, à présenter ce qu'ils font dans les domaines économiques, structurels, pour l'emploi, à la Commission ; c'est maintenant que ça se passe ; ils vont présenter ces plans en avril. Il serait donc normal que l'administration s'ingénie particulièrement à mettre en évidence, dans la version française du Plan national de réforme, les aspects qui concernent les impacts possibles pour la réduction de la pauvreté et de l'exclusion, du point de vue de l'emploi et du point de vue, que l'on dit macro économique, c'est-à-dire la gestion de la protection sociale et des retraites. Puisqu'on ne peut plus le faire directement, qu'au moins nous sachions, de manière indirecte, en quoi ces plans nationaux de réforme prennent particulièrement en compte la priorité des impacts sur la pauvreté et l'exclusion au travers de la macro économie et de l'emploi.

**Pierre-Yves Madignier (ATD Quart Monde)** : Dans le compte-rendu que vous nous avez fait, je note les propos du président du Conseil européen, qui réunit les chefs d'État. Il a dit et rappelé que « *la pauvreté en Europe est une honte. Notre modèle social sera déficient aussi longtemps que la pauvreté existera en Europe* ». S'il l'a rappelé, c'est que c'est connu mais on n'entend pas souvent ça en France. Il est utile que nous entendions ces encouragements du président du Conseil européen car c'est quelque chose que nous partageons.

Je trouve très important que la Commission ait attiré l'attention sur la situation des travailleurs pauvres en Allemagne. Ce pays est présenté comme une référence en matière économique. Il ne faut pas que nous oublions qu'il y a quelques effets en Allemagne qui ne sont pas du tout favorables. Il est donc très utile de s'inspirer de ce qui peut être fait en Allemagne mais de ne pas se raconter d'histoires. L'Allemagne n'est pas en tous points un modèle, en tout cas, si on croit que la pauvreté en Europe est une honte.

**Etienne Pinte** : Merci. Ces références, vous les avez trouvées dans le rapport intégral ?

**Pierre-Yves Madignier** : Non, je les ai trouvées dans le compte-rendu de la DGCS mais j'ai une grande confiance en l'administration de mon pays. Donc, je pense que c'est dans le rapport !

**Hélène Escande** : Vous les trouverez également sur le site de la Commission. Le compte-rendu et le rapport sont désormais en ligne mais... c'est en anglais.

**Etienne Pinte** : C'est effectivement un problème pour un certain nombre d'entre nous. C'est donc un outil qui est en grande partie inutilisable pour tous ceux qui ne pratiquent pas la langue de Shakespeare ! Je ne sais pas dans quelle mesure vous pourriez, au travers de nos ministres, attirer l'attention. L'Europe, ce n'est pas uniquement la patrie anglo-saxonne. Nous sommes 27 avec quatre ou cinq langues majeures.

**Patrick Boulte** : Il est fait état, dans votre compte-rendu, d'une réaction d'ONG. J'aimerais savoir quelles étaient les ONG présentes et de quelles thématiques étaient-elles porteuses ? Elles ne considèrent pas l'accès à l'emploi comme un instrument de lutte contre la pauvreté d'après ce que je lis dans le compte-rendu...

**Hélène Escande** : Sur la liste des ONG présentes, j'irai chercher sur le site de la Commission qui a dû le mettre en ligne. Nous vous enverrons le lien pour le site du CNLE. Je n'étais pas à cette Conférence donc je suis un peu embarrassée pour vous répondre.

**Christiane El Hayek (CNLE)** : Il s'agissait des ONG européennes, comme EAPN, Age... Il y avait quatre ateliers. J'ai participé à l'atelier *Genre et précarité* dans lequel il y avait les ONG de défense des droits des femmes, et EAPN, Eurochild, Eurocities... Mais, dans ce genre de rencontres, même les



synthèses ne vous donnent pas vraiment toute la richesse des débats qu'il y a eus, notamment dans les autres ateliers.

**Hélène Escande** : Je vous ai parlé de la délégation technique ; il est important de dire que la ministre, Mme Touraine, s'est déplacée pour une des tables rondes ministérielles. Elle était présente le 7 décembre avec ses homologues danois, polonais, lituanien, irlandais, suédois. Elle a justement rebondi sur la thématique de l'investissement social en rappelant que les politiques sociales représentent un investissement pour la société vers plus de croissance et de cohésion et que cela bénéficie à l'ensemble de ses membres ; cela ne doit donc pas être oublié au niveau européen. Seul un engagement collectif entre les Etats membres, les partenaires sociaux et la société civile permettra une mise en œuvre réussie du programme d'investissement social envisagé par la Commission, qu'elle attend d'ailleurs de voir avec impatience.

**Patrick Brillet (FO)** : Nous sommes un peu surpris que l'on puisse, d'un côté, évoquer la règle d'or budgétaire et annoncer l'idée d'une « règle d'or constitutionnelle et conditionnelle à l'accès aux fonds européens, celle d'un plancher des moyens dédiés à la lutte contre la pauvreté qui figureraient à côté de la règle d'or budgétaire » (Madame Durand, vice-présidente du Parlement européen). Sachant à quoi correspond la règle d'or budgétaire, nous marquons notre surprise de voir que l'on mettrait à côté de la règle d'or, les moyens dédiés à la lutte contre la pauvreté. Est-ce à dire que l'on calquerait la politique menée à travers la règle d'or budgétaire (qui est, je le rappelle, la réduction des déficits), que l'on calquerait les moyens dédiés à cette règle d'or, ce qui nous paraît paradoxal voire contraire à l'opinion qui est largement émise dans cette convention, à savoir que nous avons mauvaise conscience, que la pauvreté en Europe est une honte... Nous trouvons qu'il y a un petit décalage entre la volonté affichée et les moyens qui éventuellement seraient attribués parallèlement à la règle d'or budgétaire.

**Hélène Escande** : C'est effectivement une question centrale. Il s'agissait d'une intervention du Parlement européen donc je pense que son intervention est justement plutôt dans le sens de faire en sorte que les moyens soient suffisants. C'est la position défendue par le Parlement européen en mettant un niveau minimum, incompressible. Je l'ai entendue ainsi.

- **association du CNLE à la Concertation nationale sur la préparation de la mise en œuvre des fonds européens 2014-2020 (modalités de travail).**

**Hélène Escande** : Les propositions de règlement relatives à la mise en œuvre des fonds européens structurels (Fonds social européen, Fonds européen de développement régional, Fonds européen de développement rural et agricole) pour la période 2014-2020 font une place à l'inclusion sociale - ce qui n'est pas nouveau - mais également à la thématique de lutte contre la pauvreté en référence à l'objectif de faire sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté. Il a été dit clairement que les fonds structurels devaient participer, dans leur ensemble, à la réalisation de cet objectif.

Ces propositions de règlement, qui sont toujours en cours de discussion mais qui devraient maintenant être adoptées dans le courant de l'année 2013, prévoient que les fonds européens devront contribuer à la réalisation de 10 objectifs thématiques parmi lesquels figurent la promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté. Chacun de ces objectifs fixe des investissements prioritaires par fonds. On a donc une sorte de liste très exhaustive des types d'actions et d'investissements que les différents fonds structurels pourraient soutenir.

La nouveauté par rapport aux précédentes programmations, en ce qui concerne l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté, est qu'il n'y a pas que le FSE (Fonds social européen) qui soit visé mais une référence est également faite au Feder et au Feader. Par rapport aux précédentes périodes de programmation, c'est un progrès dans le catalogue affiché par la Commission.

Ces règlements prévoient également la rédaction d'un accord de partenariat au niveau national. C'est aussi une nouveauté. Nous n'avons pas ce type de document précédemment. L'accord de partenariat est un document national qui doit définir les axes pour chaque pays, les orientations stratégiques qui devront guider la mise en œuvre des fonds en France. C'est donc un document transversal dans lequel l'Etat membre va devoir expliquer quels sont les objectifs qu'il entend mettre en œuvre de manière

prioritaire - il doit faire un choix dans la liste exhaustive donnée par la Commission - comment il souhaite s'y prendre et comment il va actionner les différents fonds pour que, de manière coordonnée, ces différents fonds puissent contribuer à la réalisation de l'objectif.

La Datar a lancé le 20 décembre dernier une **concertation nationale de préparation** de cet accord de partenariat, document cadre qui va structurer le tout et qui sera ensuite décliné pour chacun des fonds par les programmes opérationnels. Elle a notamment diffusé un document de concertation sur lequel les membres du partenariat national sont invités à se prononcer avant le 31 janvier. Les membres du partenariat seront conviés à des séminaires de travail thématiques qui auront lieu entre la mi-mars et la mi-avril. Nous avons demandé à ce que le CNLE soit inclus dans ce partenariat national dans la mesure où est inscrit l'un des objectifs thématiques (9) et la promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté. Cela nous a semblé légitime que vous soyez associés à ce partenariat.

Dans la mesure également où, au-delà de ce simple objectif 9, vous pouvez être intéressés par **d'autres objectifs thématiques** comme :

- le 8 (promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité au travail) ;
- le 10 (investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie) ;
- le 4 (soutenir la mutation vers une économie à faible teneur en carbone dans tous les secteurs). Parmi toutes les actions de cet objectif 4, on en retrouve une que vous connaissez : soutenir l'efficacité énergétique dans les bâtiments publics et le secteur du logement. Dans l'actuelle période de programmation, le Feder a déjà été actionné pour l'efficacité énergétique dans les HLM.

Pour organiser cette concertation, la Datar, avec différents ministères, a produit un **document de concertation** qui vous a été transmis. Il peut faire peur au premier abord (nombre de pages important) ! Il ne vous est pas demandé de lire l'ensemble du document ni de répondre à l'ensemble des questions. Il faut vous concentrer sur les objectifs thématiques que je viens de citer, éventuellement regarder les questions qui concernent spécifiquement certains territoires. Vous avez des thématiques qui sont sur les territoires urbains, les territoires ruraux et les Dom. Vous auriez peut-être une ou deux précisions à apporter. Vous avez, à la fin de la présentation de chaque objectif thématique, une liste de questions à laquelle il vous est demandé de répondre. Regardez ces questions pour voir celles auxquelles il vous semble important de répondre. Il ne vous est pas demandé une contribution forcément très longue ni exhaustive, plutôt courte et percutante, sachant qu'ensuite, cette contribution pourra être complétée au cours des séminaires thématiques auxquels vous serez invités entre la mi-mars et la mi-avril.

**Christiane El Hayek (CNLE)** : Les pages qui concernent l'objectif thématique 9 vont de la page 47 à la page 50. Il y a un diagnostic, les enjeux, et à la fin, un paragraphe avec les questions posées.

**Hélène Escande** : Pour éclairer votre réflexion, je vous propose de transmettre à Christiane ces deux documents qu'elle vous fera suivre :

- l'un pour avoir une vision de l'architecture générale, un **récapitulatif des différents objectifs thématiques** et des priorités d'investissement par fonds, pour avoir une vue schématique qui aide à ordonner les choses ;
- un document mis à disposition sur le site européen - je vous donnerai le lien - sur la **position des services de la Commission européenne sur le développement d'un accord de partenariat en France**. La Commission a en effet souhaité publier un document de travail dans lequel elle donne, pour chacun des objectifs thématiques, son avis sur les points sur lesquels la France devrait concentrer l'action des fonds européens. C'est un document important pour la réflexion. Concernant l'objectif sur la promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté, la Commission européenne propose, pour la France métropolitaine, de se concentrer plus particulièrement sur l'inclusion active et la promotion du développement local dans les zones rurales. La liste d'actions possibles était beaucoup plus vaste au départ, mais pour la France elle liste plutôt ces deux aspects. Elle estime que l'effort, en ce qui concerne la pauvreté, est à porter plus particulièrement sur ce qui concerne les Dom.

La date pour la contribution n'est pas négociable : le 31 janvier. En effet, en parallèle de cet exercice de consultation nationale, est mené un autre exercice de diagnostics territoriaux. Ces diagnostics sont

en train de remonter à la Datar. Chaque région fait elle-même sa propre analyse de la situation et de l'utilisation des fonds. La Datar veut disposer de l'ensemble des documents au 31 janvier pour faire ensuite une synthèse qui sera présentée au cours de séminaires, auxquels vous serez conviés.

**Etienne Pinte** : Il y a donc un problème de calendrier. Nous sommes le 17 janvier. Vous voulez notre contribution pour le 31. Comment voulez-vous que nous puissions réagir de façon aussi réfléchie et exhaustive que possible, même si ensuite nous serons amenés, si nous le souhaitons, à participer aux fameux séminaires qui vont préciser les objectifs et la proposition ? Si on veut essayer d'esquisser des propositions d'ici le 31 janvier, je ne vois pas d'autre solution : que ceux qui souhaitent participer par des contributions à ce travail, nous les envoient aussi rapidement que possible par mél... Sachant qu'ensuite, jusqu'à la fin mars, au travers des ateliers, nous pourrions compléter les premières orientations que vous enverrez.

**Christiane El Hayek** : ...En répondant aux questions qui sont posées ou en ajoutant des questions.

**Etienne Pinte** : Effectivement, on se concentre sur les quatre points que Mme Escande vient de nous indiquer et qui nous concernent plus directement, en essayant d'esquisser de premières réponses, éventuellement de poser d'autres questions, avec à la clé d'autres réponses, pour qu'ensuite nous puissions participer aux ateliers et affiner notre position. Qu'en pensez-vous ?

**Juliette Furet (USH)** : L'USH a été fortement mobilisée sur l'utilisation des fonds Feder concernant entre autres, l'amélioration thermique dans les précédents règlements. Avec l'appui de notre représentation européenne, nous avons fait des propositions, y compris sur le volet inclusion sociale du Feder. Dans ce qui reste dans le document de la Datar, il n'y a rien sur la question du logement social, des services d'intérêts généraux. Donc, est-il encore temps de rattraper les choses pour, par le biais du CNLE, faire des propositions dans ce domaine ou bien les choses sont-elles bouclées ?

**Hélène Escande** : C'est justement l'objectif de cette consultation nationale. Si vous faites une contribution écrite, en ce qui concerne le logement social, c'est plutôt sur l'objectif thématique 4. Mais rien ne vous empêche de répondre sur cette thématique. Au contraire, regardez les questions qui sont posées dans le document et n'hésitez pas à y répondre, voire à élargir votre réponse si vous estimez que les questions sont mal posées.

**Juliette Furet (USH)** : Sur le Feder, je pense que l'on a un travail de lobbying qui se fait. La question porte sur l'axe thématique 9 : promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté. On voit, par exemple en Bretagne, dans le précédent règlement, qu'il y a des tas de choses qui sont faites en matière de développement d'une offre adaptée grâce à des fonds Feder, développement des maisons relais, des résidences sociales, de places d'hébergement d'urgence... C'était donc un règlement régional de Bretagne. Dans ce projet de règlement sur le volet thématique 9, ça ne sera plus possible.

**Hélène Escande** : Si justement. Il faut ensuite que la demande remonte des différentes parties prenantes. La Bretagne l'a d'ailleurs fait remonter : dans les diagnostics territoriaux qui sont en train de remonter, cet aspect est également évoqué. Plus il y aura de structures qui feront remonter ce besoin, plus il y aura de chances pour que cela soit pris en compte. C'est effectivement une mobilisation Feder ce qui est une nouveauté sur ces sujets.

**Etienne Pinte** : Même s'il y a des doublons, l'important est de réagir. Même si, sur le plan territorial, des réponses ont été apportées à des questions bretonnes - puisqu'il s'agit de la Bretagne dans cet exemple - cela ne vous empêche pas, avec un regard un peu différent et complémentaire, d'en rajouter, pas seulement sur la Bretagne mais sur l'ensemble des territoires sur lesquels se posent des problèmes de logement et d'hébergement. Si vous souhaitez apporter des contributions, merci de faire une synthèse et de nous la faire parvenir avant le 28 janvier pour que nous puissions les transmettre. Le document sera ensuite envoyé à la Datar, avec copie aux directions.

**Patrick Boulte** : C'est bien d'avoir mis le CNLE dans le circuit mais je ne voudrais pas que l'on se targue de la consultation du CNLE dans ces conditions-là. Il va falloir avoir des précautions oratoires lorsqu'on va apporter la réponse du CNLE. Il ne va peut-être pas falloir que l'on croie, *urbi et orbi*, notamment au niveau de l'Union européenne, que le CNLE a été consulté. On ne peut pas évoquer une consultation dans ces conditions-là ! Attention à cela. C'est quand même un peu frustrant. C'est un

progrès par rapport à ce qui s'est passé dans le passé : c'était le rideau de brouillard sur l'utilisation des fonds européens et sur la politique française en matière de fonds européens. Il y a quand même un problème de méthode, pas uniquement pour les endroits où sont fléchés les fonds européens, c'est aussi la manière dont on travaille, dont on rend compte de l'utilisation de ces fonds et la visibilité que l'on a sur le système. Il y a un problème beaucoup plus large que l'objet simplement de la prochaine programmation et de son fléchage. Et les marges de progrès dans l'utilisation de ces fonds : la France a souvent été pointée comme un pays qui savait très mal mettre en œuvre les fonds et que l'on renvoyait systématiquement à Bruxelles des fonds qui n'étaient pas utilisés. Penser pouvoir réagir à ce genre de choses dans 10 jours, cela me semble un peu cavalier...

**Etienne Pinte** : Autant je suis d'accord avec vous que l'on ne peut pas faire état de la position du CNLE si nous envoyons notre contribution pour le 30 janvier. Il est évident que, si nous sommes volontaires pour participer aux ateliers, à la suite du travail des ateliers jusqu'au 15 avril, à ce moment-là, on pourra dire que nous y avons participé. C'est comme cela qu'il faut envisager les choses.

**Chantal Richard (CFDT)** : Dans le cadre de cette programmation pour les fonds, il y a eu des réunions dans lesquelles on a été invité. J'ai participé à une réunion qui parlait de cette programmation. Je suis intervenue en faisant le rapport avec la Conférence sur la pauvreté qui avait eu lieu auparavant. C'est important de faire le lien entre la Conférence sur la pauvreté, le futur plan qu'il va y avoir par rapport à cette programmation des fonds européens.

J'ai évoqué également deux autres questions qui se posent dans le cadre de ces fonds. Autant ces fonds sont intéressants mais, dans le cadre de l'emploi ou de la lutte contre la pauvreté, il faut que l'on évalue vraiment et que l'on étudie le type d'indicateurs possibles dans le cadre de l'évaluation. À un moment donné, on ne peut pas donner des fonds européens et dire que l'on maintient ou que l'on développe l'emploi, ou que l'on permet à des personnes d'accéder à l'emploi lorsqu'on est sur des indicateurs ou un emploi, c'est six mois et après, on ne sait pas. Il y a des choses à revoir en termes d'évaluation et créer des indicateurs qui permettent une évaluation un peu plus intéressante.

La deuxième intervention que j'ai faite, c'est par rapport à la continuité de ces fonds. Aujourd'hui, on a des associations, des institutions qui bénéficient de fonds européens sur un temps donné : après, que se passe-t-il ? S'il n'y a pas de relais au niveau national, on arrive à des créations d'associations ou des créations d'institutions sur des objectifs européens qui se cassent la figure lorsqu'il n'y a plus de fonds, trois ans ou quatre ans après. Il faut que l'on réfléchisse à cela car derrière, ce sont aussi des individus...

**Etienne Pinte** : J'ai moi-même vécu l'exemple de la création de villages d'insertion pour les Roms avec participation de fonds européens. Il est évident que, s'il n'y a pas continuité au bout de trois ou quatre ans, cela rend beaucoup plus difficile la prolongation de la vie de ces villages d'insertion dont naturellement, la charge se reporte sur les collectivités territoriales alors qu'au départ, il y avait un partenariat en trois ou quatre membres. Vous avez donc raison de le dire. Dès lors que, dans un cadre de programmation européenne, tel ou tel investissement, tel ou tel projet a été adopté, il faut qu'il y ait continuité, une suite dans le temps de l'aide et de l'accompagnement des fonds européens.

Je donne la parole à Mme Dialo, nouvelle représentante du 8<sup>e</sup> collège et que nous accueillons avec plaisir.

**Mme Dialo (8<sup>e</sup> collège)** : Je voudrais juste apporter une contribution. Lorsqu'on parle de fonds européens, cela concerne aussi des étrangers, particulièrement des demandeurs d'asile. Je ne comprends pas comment on peut favoriser l'insertion sociale des étrangers, des demandeurs d'asile, que l'on donne des récépissés de trois mois et qu'on ne les autorise pas à travailler... et qu'on les indemnise. Je pense qu'il serait mieux de répartir ces fonds-là aux associations pour qu'elles puissent permettre l'inclusion sociale de ces étrangers pour qu'ils puissent travailler. La demande d'asile peut parfois durer une, voire trois années. On est resté enfermé dans une chambre, à ne rien faire. C'est mieux que les associations puissent profiter de ces fonds et recruter certains demandeurs d'asile pour qu'ils puissent travailler et favoriser leur inclusion sociale.

**Etienne Pinte** : C'est un problème que nous connaissons depuis de très longues années. Vous avez raison de dire qu'à l'heure actuelle, un demandeur d'asile doit attendre en moyenne, 19 mois pour

obtenir une réponse, qu'elle soit positive ou négative. C'est vrai que le pécule qu'on leur donne n'est pas digne de la situation de ces personnes qui attendent pendant 19 mois sans rien faire, sans savoir s'ils vont être admis sur le territoire national. C'est un énorme problème que nous n'avons pas pu encore régler de façon satisfaisante. Vous avez tout à fait raison.

**Jérôme Vignon (Onpes) :** En principe, théoriquement, les fonds du Fonds social européen sont limités à tout ce qui touche à l'accès effectif à l'emploi. Il peut y avoir des objections théoriques, donc administratives, à les utiliser dans le sens que vous venez de dire. Là, nous avons une bonne occasion de souligner, bien que ça ne soit dans aucune des catégories thématiques citées, qu'il devrait y avoir une interprétation de l'application du règlement permettant de faire en sorte que les personnes que vous décrivez soient mises en état, quoi qu'il arrive de leur situation ultérieure, d'être utiles, de se rendre actives où qu'elles soient. Je pense aussi qu'il y a une bonne occasion pour le CNLE, bien que la consultation soit faite dans des délais très rapides, d'avoir son propre chapitre de gouvernance. La Conférence nationale de décembre a mis de manière tout à fait insistante l'accent sur la territorialisation des politiques sociales comme peut-être, je ne l'avais jamais autant entendu. Ce qui veut dire une décentralisation de l'application de ces politiques et également, une meilleure intégration, une meilleure utilisation cohérente des fonds structurels européens sur le terrain, Feder et Fonds social. Or, les conditions d'application de gestion pratique des fonds le permettent très rarement. Pas seulement pour des raisons européennes mais aussi pour des raisons nationales, françaises qui sont bien connues. C'est donc une occasion de soulever ce problème et d'aller assez loin dans la demande à l'égard de l'administration française sur la décentralisation intégrée, territoriale, simultanée du Fonds social et du Feder.

**Etienne Pinte :** Dans notre contribution, l'intervention de Mme Dialo entre tout à fait dans nos responsabilités. Même si pour le moment, la notion d'accueil de demandeurs d'asile ne fait pas partie des thématiques que l'on nous a décrites, il est indispensable que nous apportions notre propre contribution à ce travail. Cela rejoint ce que le Premier ministre a annoncé à la Conférence nationale : la création de 4000 places de cada, centres d'accueil pour les demandeurs d'asile. C'est bien mais en ce qui concerne le fonctionnement, la vie de tous les jours de ces personnes demandeurs d'asile, il est évident que l'Europe devrait pouvoir nous donner un coup de main.

**Gisèle Biémouret (AN) :** Concernant les diagnostics territoriaux et le suivi des associations qui sont créées sur les territoires, si l'on veut que l'insertion soit une réussite, il faut que, lorsque ces associations se créent, elles partent d'un besoin réel du territoire et qu'elles soient réellement considérées comme du développement économique. Sinon, bien évidemment, si on place quelque chose comme cela dans un endroit qui ne répond à aucun besoin, c'est très compliqué. À un moment donné, il faut aussi, lorsqu'on fait de l'insertion par l'économique, que les associations, avec les aides de l'État et des collectivités, puissent aussi se financer un peu. Sinon, il y a très peu d'espoir qu'elles continuent. Il faut vraiment un nouveau regard, peut-être un peu plus économique, qui corresponde vraiment aux besoins des habitants, qu'ils soient sociaux ou « commerciaux ». Sinon, cela n'a pas de sens.

**François Simon (ARF) :** Je souscris tout à fait à ce qu'a dit M. Vignon sur la nécessité de rediscuter de la gouvernance et de cette décentralisation. En tant que représentant des régions, on touche là un point essentiel de l'efficacité de tous les dispositifs que l'on peut mettre en place, si on ne peut pas aller les décliner au plus près.

Concernant les ONG, elles ne sont pas sur la volonté d'intégrer la notion de l'emploi par rapport aux gens en précarité mais posent bien la différence entre activation et inclusion et disent qu'il n'y a pas uniquement le volet de l'emploi qui permette de répondre aux problèmes de l'inclusion sociale mais c'est bien sur la totalité des éléments.

Nous avons à peine 12 jours. Vous avez cité un certain nombre de documents qui sont assez essentiels. Pourriez-vous nous lister les références pour pouvoir les retrouver très rapidement et se mettre au travail dès notre retour dans nos provinces ?

**Etienne Pinte :** Après les régions, les communes...

**Patrick Masclat (AMF) :** Tout à fait d'accord sur la territorialisation, notamment la régionalisation. Tout cela avance dans le bon sens. Concernant le montage du dossier, pour un élu local, notamment pour des élus davantage ruraux avec beaucoup moins de moyens et d'ingénierie, il faut admettre que monter un dossier de financement au FSE, au Feder ou au Feader, et donc une association, c'est véritablement un chemin de croix ! Cela décourage les plus fervents d'entre nous. C'est probablement un des premiers tris qui s'opère avec celles et ceux qui disent : c'est beaucoup trop compliqué, on laisse tomber. Que se passe-t-il ? Les fonds sont donc captés plutôt par les grandes collectivités, les associations bien structurées avec des moyens humains qui montent ces dossiers. Je ne vous parle pas des CCAS des communes rurales ou des associations qui ont des besoins et qui souhaiteraient avoir des cofinancements... ? Une des clés à cette réponse, c'est la simplification même si on comprend bien que l'État contrôle avec beaucoup de vigilance la consommation. Je peux comprendre que cela servait de fonds de roulement ! C'est d'ailleurs pour cela que les préfets disent, attention, il va y avoir des dégagelements d'office ! Car quelquefois, on a déjà dépensé l'argent. Il est important, dans la simplification, la vulgarisation que les procédures permettent d'être accessibles à tous.

**Khalid Alaoui (8<sup>e</sup> collège) :** Je vais dans le sens de tout ce qui y a été dit, notamment M. Vignon. Je voulais juste ajouter qu'il aurait été intéressant pour nous d'intervenir au niveau des concepts et des orientations qui sont à la base de ces financements. Jusqu'à présent, on considère que l'emploi est l'axe principal et unique de l'insertion sociale. Vu l'évolution de l'économie et de la précarité des conditions de travail dans tous les pays européens, il serait intéressant **d'introduire de nouveaux concepts de l'insertion**. L'emploi, c'est extrêmement important mais ce n'est pas le seul moyen d'insertion sociale. Pour élargir à toutes les associations, à tous les projets qui vont dans ce sens. Il y a beaucoup d'associations, de personnes qui travaillent pour préparer les gens à l'employabilité. C'est extrêmement important, avant d'accéder à l'emploi, d'être en situation de postuler à un emploi.

## Principaux résultats du rapport du Gouvernement sur la pauvreté, remis au Parlement en décembre 2012.

*Intervention de Julie Labarthe et Michèle Lelièvre (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques - Drees).*

**Julie Labarthe (Drees) :** Je suis chef du bureau Lutte contre l'exclusion, à la Drees, et je vais vous présenter, avec Michèle Lelièvre, mon adjointe, le rapport du Gouvernement au parlement, à la rédaction duquel la Drees a beaucoup contribué.

*Le rapport et le diaporama de présentation sont disponibles sur le [site du CNLE](#).*

**Le contexte.** Selon la loi généralisant le RSA, le Gouvernement doit remettre, tous les ans, un rapport sur la pauvreté au Parlement. Les indicateurs de suivi de la pauvreté ont été définis dans un décret en conseil d'État.

Suite au changement de Gouvernement, Marisol Touraine, le 2 juillet 2012, suite à une table ronde avec les principales associations de lutte contre les exclusions, a annoncé l'abandon de l'indicateur de pauvreté monétaire ancré dans le temps, et que la lutte contre le non-recours aux prestations serait une des pistes de travail étudiée par le Gouvernement. Ensuite, une conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a eu lieu les 11 et 12 décembre 2012. À l'issue de cette conférence, le Premier ministre a tracé les grandes lignes du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Ce rapport est sorti quelques jours avant la conférence, à un moment où le contenu du plan n'était pas encore connu. Cela a eu évidemment une influence sur le contenu du rapport.

La première partie est classique ; elle ressemble à celle de l'année précédente, avec l'évolution récente de la pauvreté en France qui commente les principaux indicateurs du tableau de bord. Ce qui change par rapport aux années précédentes, c'est qu'il n'y a pas de commentaires sur les objectifs puisque les objectifs étaient ceux du précédent Gouvernement - ils ne sont donc plus portés aujourd'hui. Il n'y a pas de commentaires sur l'indicateur ancré dans le temps qui a été abandonné.

Dans les précédents rapports, il y avait une partie sur l'ensemble des politiques de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Comme le plan n'est pas connu, cette partie est beaucoup moins

développée. Le rapport se concentre sur ce qui est le principal levier de lutte contre la pauvreté monétaire : **le système de protection sociale** - en décrivant l'impact de la protection sociale sur la réduction de la pauvreté.

La troisième partie porte sur **l'opinion** des résidents en France sur la pauvreté et les politiques sociales pendant les crises économiques. Ce qui est nouveau dans ce rapport et très développé, c'est une partie sur **le non-recours aux prestations sociales** qui fait un état des lieux de la connaissance que nous avons aujourd'hui sur le non-recours. Enfin, on trouve une annexe classique sur les indicateurs du tableau de bord.

**Sur la première partie**, l'évolution récente de la pauvreté en France, la pauvreté monétaire a continué d'augmenter en 2010 - elle avait déjà augmenté en 2009 - et retrouve son niveau de 1997 avec un taux de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian qui s'établit à 14,1 % de la population. Il y a donc 8,6 millions de personnes en France qui vit sous le seuil de pauvreté (964 € par mois). En 2009, c'était surtout les chômeurs qui étaient particulièrement concernés par l'augmentation de la pauvreté. En 2010, l'Insee montrait que ce sont surtout les inactifs et particulièrement les enfants qui ont contribué à l'augmentation de la pauvreté monétaire. Pour les enfants et les familles, c'est le contrecoup des mesures d'aides en faveur des ménages modestes qui avaient été mises en œuvre en 2009, et qui n'ont pas été reconduites ; c'est aussi l'absence de la revalorisation des prestations familiales en 2010. On voit aussi que les situations d'extrême pauvreté s'étendent depuis plusieurs années. On l'observe en regardant les taux de pauvreté à 50 et 60 % du niveau de vie médian avec un taux de pauvreté à 50 % qui a augmenté de 0,7 point en deux ans.

L'intensité de la pauvreté : on observe une stabilisation de l'indicateur à 60 % en 2010, chiffre qu'il faut nuancer puisque le niveau de vie médian a diminué de 0,5 % en 2010 ce qui veut dire que le seuil de pauvreté a lui aussi diminué. L'écart de la médiane des niveaux de vie des pauvres vis-à-vis du seuil de pauvreté est relativement stable, ce qui ne veut pas dire que la situation des plus pauvres ne se détériore pas. Par ailleurs, on voit une augmentation de l'intensité de la pauvreté à 50 %.

Le rapport rappelle quelles sont les populations les plus touchées par la pauvreté monétaire relative, notamment les familles monoparentales, les personnes immigrées, les personnes résidant en Zus qui sont toujours très exposées à la pauvreté ainsi que les chômeurs et les inactifs ni retraités, ni étudiants avec des taux de pauvreté supérieurs à 30 %. On note notamment une très forte augmentation de la pauvreté des personnes immigrées et des personnes résidentes en Zus ces deux dernières années.

Plus généralement, en fonction de l'âge, le taux de pauvreté diminue avec l'âge même si pour les femmes de plus de 75 ans, il est plus élevé que celui des autres seniors mais c'est dans la moyenne de la pauvreté en France avec un taux de 14,1 % en recul en 2010, sans doute en lien avec l'augmentation du minimum vieillesse.

### **L'évolution récente de la pauvreté en France**

Le taux de pauvreté varie fortement en fonction de la situation sur le marché du travail. L'emploi à temps plein protège contre la pauvreté mais le phénomène des travailleurs pauvres s'installe (taux de 6,2 %). Malgré la détérioration du marché du travail, les taux d'emploi des seniors et d'activité des femmes poursuivent leur progression en 2011. En 2011, la proportion de ménages confrontés à des privations matérielles ou à des ressources insuffisantes pour faire face à ses besoins reste élevée. Les indicateurs d'accès aux droits ne laissent pas apparaître d'amélioration mais le nombre de dossiers de surendettement déposés augmente sensiblement en 2011. La pauvreté, telle qu'on l'observe dans la première partie du rapport, est aussi le fruit de l'impact du système de protection socio fiscale sur la distribution des niveaux de vie. Ce rôle est massif.

### **Le rôle du système de protection sociale dans la réduction de la pauvreté**

On regarde le revenu initial, avant redistribution. Il est constitué des revenus d'activité et de remplacement nets des cotisations sociales (salaires, revenus des indépendants, retraites, allocations chômage) auxquels on ajoute les revenus du patrimoine, les pensions alimentaires ; on retire les transferts nets (prestations sociales non contributives prestations familiales, allocations logement, minima sociaux) - on ne compte pas les minima sociaux versés par Pôle emploi. On retire les impôts directs (impôt sur le revenu, prime pour l'emploi, taxe d'habitation, CSG, CRDS). Lorsqu'on ajoute les

transferts nets au revenu initial, on obtient le revenu disponible à partir duquel on calcule ensuite le niveau de vie.

Si on compare les taux de pauvreté que l'on a avant redistribution et après redistribution pour voir l'impact de chaque type de transfert, on voit, dans le tableau ci-dessous, que l'impact de la redistribution sur le taux de pauvreté est fort - le taux de pauvreté baisse de huit points avant et après redistribution. Ce sont les prestations sociales qui jouent plus sur la réduction de la pauvreté que les impôts. L'impôt réduit le taux de pauvreté de deux points (il diminue le niveau de vie médian donc le seuil de pauvreté, ce qui fait qu'il diminue le taux de pauvreté de deux points). Les prestations sociales diminuent le taux de pauvreté de six points et cela se répartit de façon égale entre les prestations familiales, les allocations logement et les minima sociaux qui réduisent pour chacun le taux de pauvreté de deux points. Donc, les prestations familiales sont beaucoup moins ciblées que les allocations logement et que les minima sociaux mais, vu les masses en jeu, cela explique que l'impact soit fort.

*Les prestations sociales sont plus redistributives que les prélèvements.*

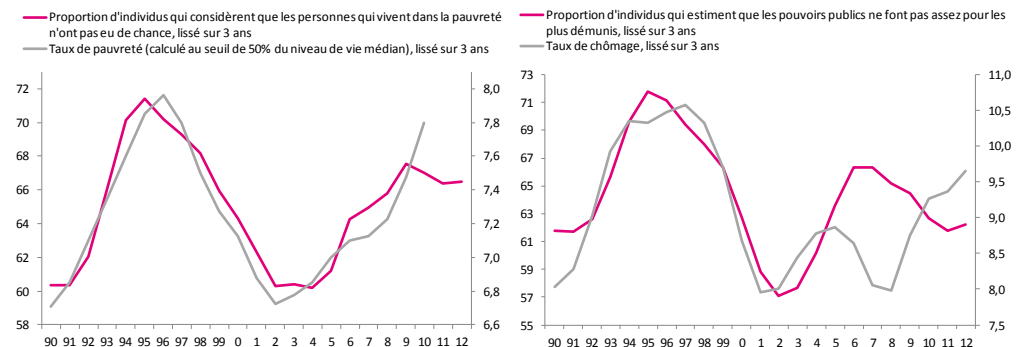
### Variation du taux de pauvreté à 60 % et de l'intensité de la pauvreté simulée par le modèle INES pour l'année 2010

	Taux de pauvreté	Intensité de la pauvreté
<b>Impôts</b>	<b>-2</b>	<b>0</b>
<b>Prestations sociales</b>	<b>-6</b>	<b>-26</b>
Dont : prestations familiales	-2	-10
<i>dont : PF sans condition de ressources</i>	-1	-7
<i>PF sous condition de ressources</i>	-1	-3
Allocations logement	-2	-8
Minima sociaux	-2	-6
RSA activité	0	-2
<b>Ensemble</b>	<b>-8</b>	<b>-26</b>

**Julie Labarthe :** On voit aussi que les prestations sans condition de ressources ont un impact significatif sur la réduction du taux de pauvreté. Ensuite, si l'on regarde en termes d'intensité de la pauvreté pour voir à quel point la redistribution améliore le niveau de vie des pauvres, on voit que l'impact global est de 26 points, sachant que l'intensité de la pauvreté est de l'ordre de 19-20 %. Les impôts ne jouent donc pas sur l'intensité de la pauvreté. Par contre, les prestations familiales ont un rôle très important puisqu'elles réduisent de 10 points qui se répartissent entre 7 points pour les prestations familiales sans condition de ressources et 3 points pour les familiales versées sous condition de ressources. Les allocations logement réduisent l'intensité de la pauvreté de 8 points. Les minima sociaux réduisent de 6 points et le RSA activité, de 2 points. Le rapport détaille ensuite selon les populations ; selon les situations familiales, les impacts sont évidemment très différenciés.

### L'évolution de l'opinion sur la pauvreté

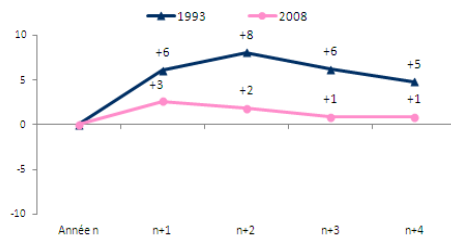
La troisième partie porte sur l'évolution de l'opinion sur la pauvreté et les politiques sociales pendant les crises économiques. Généralement, l'opinion est plus compatissante à l'égard des plus démunis en période de crise.



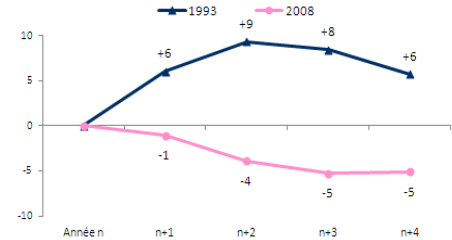
L'attente vis-à-vis des politiques en faveur des démunis semble moins forte aujourd'hui qu'en 1993.



Graphique 5.a - Evolution de la proportion d'individus qui considèrent que les personnes qui vivent dans la pauvreté n'ont pas eu de chance (vs. n'ont pas fait d'effort pour s'en sortir)



Graphique 5.b - Evolution de la proportion d'individus qui estiment que les pouvoirs publics ne font pas assez pour les plus démunis



**Sources :** CRÉDOC, Enquêtes « Conditions de vie et Aspirations »

**Note :** L'année n pour la courbe « crise de 1993 » représente les résultats de l'enquête réalisée en janvier 1993. Les chiffres pour les années suivantes (n+1 à n+4) représentent l'écart à cette année n ; les variations sont exprimées en points de pourcentage.

**Lecture :** Deux ans après le début de la crise de 1993, la proportion de personnes qui estimaient que les pouvoirs publics ne faisaient pas assez pour les plus démunis a augmenté de +9 points. Deux ans après la crise de 2008, cette proportion a diminué de -4 points.

En période de crise, les personnes ont tendance à considérer que les pauvres ne sont pas responsables de leur situation. Lorsque la conjoncture s'améliore et que le taux de pauvreté diminue, cette opinion est moins favorable aux plus pauvres.

Après 1993, la proportion des personnes qui considéraient que les pauvres n'étaient pas responsables de leur situation a très nettement augmenté (de l'ordre de 6 points). Pour cette crise, les effets sont beaucoup plus faibles et se réduisent. La différence est plus nette sur la proportion de personnes qui considèrent que les pouvoirs publics ne font pas assez pour les plus démunis. Alors qu'en 1993, on avait une augmentation très forte de cette opinion, de l'ordre de 6 points la première année, 9 points la deuxième année, ça va maintenant dans le sens inverse pour cette crise économique.

Plusieurs hypothèses sont formulées dans le rapport : la situation des finances publiques qui amèneraient la population à être moins favorable à plus de dépenses envers les plus démunis, la crainte des Français de se trouver en situation de pauvreté, le discours politique sur les plus pauvres.

**Etienne Pinte :** Ce sont des réflexions intéressantes. D'après un certain nombre d'associations, il semblerait que, malgré la crise économique, les dons, la générosité de nos concitoyens, non seulement sont stables mais tendent toujours à progresser même si le nombre de ceux qui sont donateurs diminue. La part de ceux qui donnent augmente. Les associations nous disent qu'elles arrivent à maintenir des taux de dons des personnes. Cette participation, non seulement est stable, mais tend à augmenter chaque année. C'est donc relativement encourageant et ça correspond à ce que vous dites concernant l'opinion de nos concitoyens sur la pauvreté : quand la pauvreté augmente, ils semblent plus sensibles à cette pauvreté et donc, ils sont, malgré les difficultés financières d'un certain nombre d'entre eux, aussi sinon plus généreux qu'avant.

**Louis Gallois (Fnars) :** J'ai une lecture un peu nuancée de cela. Je constate qu'un certain nombre d'associations qui faisaient peu appel à la charité publique sont en train de commencer à le faire car les supports des collectivités territoriales, de l'État diminuent. Elles se tournent donc vers le mécénat, vers la charité publique...

**Michèle Lelièvre (Drees) :** Le rapport contient cette année un chapitre sur l'évolution du non-recours aux prestations sociales, coordonné par la Drees et qui a réclamé la participation active de plusieurs administrations et organismes. Pourquoi réduire le non-recours ? Parce qu'il constitue un sujet de préoccupation majeure pour les gouvernements confrontés à ce phénomène. Les enjeux associés portent sur l'efficacité des politiques sociales, plus difficiles à atteindre en cas de non-recours, sur l'égalité de traitement des citoyens dont l'accès, l'exercice de leurs droits. Ce phénomène engage la bonne gouvernance budgétaire sachant que le non-recours tend à surestimer les coûts de gestion et, a contrario, à sous-estimer le coût de l'allocation de la prestation.

**Les sources du non-recours.** Selon la littérature existante, les facteurs explicatifs du non-recours sont variables selon les droits et multiples : méconnaissance des droits, complexité des démarches et des informations à maîtriser, inaccessibilité éventuelle, les difficultés, voire le découragement pour les faire valoir, refus de prestations jugées stigmatisantes ou pas toujours adaptées à la situation des personnes, le manque de confiance en soi, dans les institutions et dans l'aboutissement de la demande. Il apparaît que le développement du ciblage dans le champ des politiques sociales répandues depuis déjà pas mal d'années ou plus généralement la mise en place d'une allocation pour répondre à un problème spécifique accroît l'incertitude sur l'éligibilité à une prestation du fait de l'existence d'effet de seuil, de nombreux critères à maîtriser ; il accroît aussi le marquage des populations. La conditionnalité induit une mise en œuvre plus complexe que l'application de politiques à caractère plus universel car elle génère par construction des procédures administratives plus exigeantes tant pour les bénéficiaires que pour les organismes et les administrations elles-mêmes.

**Etat des lieux de la connaissance sur le non-recours.** Nous avons réalisé un état des lieux sur un nombre restreint de prestations notamment sous condition de ressources. On ne prétend pas l'exhaustivité dans ce chapitre. À chaque fois, les méthodologies utilisées diffèrent selon les droits concernés. Le revenu de solidarité active a fait l'objet d'une évaluation assez approfondie en 2010. C'est l'écart important entre le nombre de personnes éligibles au RSA activité qui avait été estimé à partir de modèles de micro simulation de l'Insee et de la Drees notamment au moment de la préparation de la réforme et le nombre observé réellement de bénéficiaires du RSA activité qui a conduit le comité d'évaluation à s'intéresser à ce phénomène. Dans le cadre des travaux du comité d'évaluation du RSA, le non-recours au RSA a pu être estimé à partir d'une enquête quantitative de grande envergure auprès de 15 000 ménages à bas revenus. L'enquête montre que près de la moitié des bénéficiaires potentiels au RSA ne l'ont pas demandé. Le non-recours est de 35 % pour le RSA socle, un ordre de grandeur assez comparable à celui estimé pour le RMI et l'API en régime de croisière alors que le taux de non-recours RSA activité est très nettement supérieur : de l'ordre de 68 %. Les montants mensuels de RSA non perçus sont de l'ordre de 408 € pour le RSA socle et de 134 € pour le RSA activité - montants qu'il faut comparer avec ceux qui ont été versés aux bénéficiaires : 439 € pour le RSA socle et 160 € pour le RSA activité seule.

**Facteurs explicatifs du non-recours.** C'est une méconnaissance insuffisante des dispositifs qui constituent très souvent le principal motif du non-recours même si une large majorité des non-recourants ont, soit déjà perçu la prestation (35 %), soit ils déclarent la connaître mais sans jamais l'avoir reçue (54 %). Seuls 11 % n'en ont jamais bénéficié et n'en connaissent pas l'existence. Parmi les 54 % qui n'ont jamais reçu le RSA mais qui n'excluent pas d'être éligibles, 68 % mentionnent des raisons renvoyant à un manque de connaissance du dispositif ; 30 % pensent que le RSA est destiné aux personnes sans emploi ; 30 % ne savent pas comment effectuer les démarches. Mais le sentiment de se débrouiller financièrement autrement est également assez fréquent, cité par 42 % de ces personnes. Dans une moindre mesure, le souhait de ne pas dépendre d'une aide sociale correspond à une proportion de 27 % de ces personnes ou la trame de démarches compliquées, 20 %. En revanche, le faible intérêt financier de la prestation ou encore la peur de perdre des droits connexes apparaissent comme des motifs relativement marginaux, autour de 3 %.

**Caractéristiques des non-recourants au RSA :**

- non-recours plus marqué en cas d'instabilité de l'éligibilité ;
- influence de la proximité à l'emploi ;
- non-recours plus fréquent lorsque les conditions de vie (objectives ou subjectives) sont relativement moins dégradées ;
- pour autant, 42% des non-recourants se considèrent en situation de pauvreté.

**Non-recours au RSA et connaissance de la prestation**

- 35% des non-recourants connaissent le RSA car ils en ont déjà bénéficié

- 11% des non-recourants n'ont jamais bénéficié du RSA et ne connaissent pas son existence
- 54% des non-recourants n'ont jamais bénéficié du RSA mais en connaissent l'existence

**Quelles pistes pour diminuer le non-recours ?** Au vu des résultats, le comité d'évaluation du RSA a considéré qu'il fallait favoriser une meilleure connaissance du RSA et simplifier la prestation pour faciliter l'évaluation de l'éligibilité afin d'étendre sa couverture. Une expérimentation conduite par la Caf de Bordeaux a montré que le taux de non-recours pouvait être diminué par une campagne d'information ciblée mais elle a aussi révélé la difficulté pour les Caf de repérer les éligibles au RSA à partir de leurs fichiers administratifs. Compte tenu de la complexité de la prestation et du caractère instable des trajectoires d'éligibilité et, corrélativement, du risque de décevoir les personnes qui seraient potentiellement éligibles mais qui au final, ne pourraient pas y recourir. Quoi qu'il en soit, une campagne d'information générale non ciblée, comme en 2009 au moment du lancement du RSA, paraît nécessaire.

**Prime pour l'emploi.** Pour en bénéficier, il suffit de renseigner le nombre d'heures travaillées sur l'année dans la déclaration de revenus sachant que cette déclaration est obligatoire, y compris pour les foyers qui ne sont pas imposables. Le taux de non-recours, en comparaison avec le RSA, serait assez faible, entre 6 et 10 %. Parmi les déclarants en 2009, d'après les éléments rendus publics par la Cour des comptes, le recours à la prestation apparaît relativement simple. Il s'est inscrit dans une démarche pré existante et le crédit d'impôt apparaît peu stigmatisant. La seule difficulté pouvant exister tient au renseignement du nombre d'heures rémunérées pour les salariés ou de journées d'activité pour les indépendants. Certaines personnes par exemple, aux revenus irréguliers et aux trajectoires professionnelles très instables, pourraient peut-être avoir du mal à réaliser. L'administration fiscale notifie toutefois les initiatives en effectuant plusieurs relances et prévoit une date limite assez ample, plusieurs années après, l'année de déclaration des revenus.

**Quelles sont les pistes pour diminuer le non-recours ?** La Cour des comptes préconise un pré remplissage du volume d'heures rémunérées à partir des déclarations annuelles des données sociales des employeurs et d'améliorer les procédures de relance.

#### **La CMU-C**

- le taux de non-recours micro simulé est estimé entre 10 et 24 % des éligibles fin 2011 (estimation Drees à partir du modèle de micro simulation Insee-Drees Ines et des données de l'assurance maladie) ;
- une enquête quantitative de Paris-Dauphine menée en 2006 montrait que les familles monoparentales et les personnes avec un risque vital même faible recourent plus à la CMUC ;
- l'enquête qualitative permettait de distinguer trois profils de non-recourants : les plus jeunes (plus négligents vis-à-vis de leur couverture complémentaire), les étrangers (freinés dans leur démarche par la barrière linguistique), les plus diplômés (plus sensibles à la gêne et la stigmatisation qu'ils pourraient ressentir en effectuant les démarches et craindraient un comportement dissuasif de la part des médecins).

#### **L'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé**

- le taux de non-recours est important, compris entre 33 et 47 % en 2011 (calculs DREES à partir d'Ines et des données du fonds CMU-C) ;
- une étude de Paris-Dauphine à la CPAM de Lille-Douai réalisée en 2009 révèle que le non-recours n'est sans doute pas en premier lieu lié au coût de la complémentaire mais davantage associé à l'accès à l'information et à la difficulté des démarches ;
- une autre étude menée conjointement par la CPAM des Alpes de Hautes-Provence et Odénoire en 2009 confirment que l'envoi d'un courrier d'information et de sensibilisation, avec plusieurs relances, permet l'augmentation significative du taux de recours à la prestation. Les répondants ont estimé qu'il faudrait plus d'informations sur ce dispositif ; 60 % indiquent qu'ils ne connaissaient pas la CS avant le courrier de la CPAM. Les relèvements successifs du plafond de ressources de la CS ont permis d'améliorer le taux de recours au dispositif, même en tenant compte de l'augmentation de la population cible grâce aux efforts de communication qui ont été mis en œuvre par l'ensemble des partenaires et à la mise en place d'échanges d'informations entre la Cnam et la Cnaf.

### **L'aide médicale d'Etat**

- Les enquêtes laissent penser que le non-recours est élevé (Drees, Médecins du Monde) ; il est difficile d'évaluer précisément la population éligible cible (personnes étrangères en situation irrégulière) ;
- le principal motif de non-recours serait la méconnaissance des droits à l'AME, des moyens de l'obtenir et des structures d'accueil ; suivraient le manque de pièces justificatives puis la barrière linguistique et la peur des arrestations ;
- la réforme de l'AME de 2011 a été suivie d'une nette diminution du nombre de bénéficiaires, probablement en raison de la mise en place du frais de timbre de 30 € et, surtout, de la complexification des démarches administratives (ce droit de timbre vient d'être supprimé récemment).

### **Les causes possibles de non-recours aux autres prestations**

- **Minimum vieillesse.** Il n'existe pas d'évaluation du non-recours à cette prestation. Il y a lieu de penser que les caisses de retraite, même si elles étudient systématiquement l'éligibilité lors de la liquidation d'un droit direct ou de l'attribution d'une pension de réversion, il y a tout lieu de penser qu'un non-recours existe pour plusieurs raisons. D'une part, les caisses de retraite n'ont pas connaissance de l'ensemble des ressources des retraités ce qui les empêche d'organiser des informations ciblées ; par ailleurs, il n'existe pas de procédure systématique d'information pour les personnes déjà retraitées, qui atteignent 65 ans, sachant que la très grande majorité des retraités d'un droit direct liquident leur pension avant 65 ans (80 %). Or, il est possible qu'un non-recours dû à cette cause ait été amplifié depuis 2009 compte tenu de la forte revalorisation du plafond de ressources du minimum vieillesse, d'une personne seule notamment. Autre facteur possible de non-recours : le recours sur succession qui peut dès inciter à recourir à la prestation en cas de préférence pour la transmission d'un patrimoine.
- **Allocations logement.** Le rapport de l'Igas 2012 préconise de mener davantage d'études sur le non-recours aux allocations logement. Il s'appuie sur deux études conduites au début des années 2000 et un sondage effectué en 2012. Apparaissent le manque d'information, la complexité du calcul du droit, la méconnaissance des mécanismes d'abattement ou de neutralisation des ressources, la condition de décence du logement nécessaire pour bénéficier d'une aide, la crainte de perdre son logement lorsqu'il n'est pas aux normes. Depuis 2008, le calcul de la prestation est effectué en tenant compte des revenus imposables de l'année n-2 de l'ensemble des personnes du foyer. Il est prévu aussi un abattement sur les ressources ou, dans certains cas, une neutralisation.
- **Aides extralégales.** Il existe très peu d'études dans le domaine. Cela ne faisait pas partie du périmètre du chapitre sur le non-recours. La Cnaf a mené en 2010 une enquête auprès de ses allocataires pour connaître le recours aux aides extralégales qu'elle propose. Le taux de recours serait, selon le type d'aides, entre 11 et 40 %. Les causes principales de non-recours sont également le manque d'information et la mauvaise adéquation des aides aux besoins des allocataires.
- **Tarifs sociaux de l'énergie.** Les tarifs sociaux de l'énergie ont été mis en place en 2005 pour l'électricité et en 2008 pour le gaz. Jusqu'à l'attribution automatique en mars 2012, le taux de non-recours était estimé supérieur à 68 % sachant que les non-recourants à la CMUC étaient exclus du périmètre de l'analyse. Le non-recours s'explique par la mauvaise compréhension du dispositif ou la peur d'être stigmatisé. Pour augmenter le recours à cette prestation, la procédure d'attribution des tarifs sociaux de l'énergie a été modifiée en mars 2012 pour la rendre plus automatique aux ayant-droits de la CMUC, sauf opposition de leur part. L'impact de cette simplification s'est traduit par une augmentation de 50 à 100 % du nombre de bénéficiaires.

### **Quelques expériences pour limiter le non-recours**

Pour réaliser ce chapitre, nous nous sommes intéressés aux dispositifs, aux organisations, aux initiatives qui permettent de minimiser le non-recours.

- Nous nous sommes intéressés à l'expérience de la MSA qui organise « *Les rendez-vous prestations MSA* », d'une durée moyenne d'une heure, avec des personnes qui sont repérées comme potentiellement éligibles à des prestations sous condition de ressources. On procède à un audit de la situation sociale de la personne afin d'établir un inventaire des prestations sociales auxquelles elle peut prétendre, au regard de celles qu'elle a déjà. Cette initiative, d'abord expérimentée dans quelques MSA à partir de 2007, a été progressivement généralisée. Les résultats sont satisfaisants. Quelques chiffres : en 2011, sur 8 555 entretiens réalisés, 7 000 droits ont pu être ouverts, principalement dans les domaines de la santé et de la famille. La première cause de non-recours : la méconnaissance des droits, la complexité des dispositifs et des démarches à réaliser. Cette initiative met en lumière les avantages d'être organisé en guichet unique. La MSA est en capacité de le faire car elle est en capacité d'étudier tous les droits qu'elle couvre (santé, famille, retraite, action sanitaire et sociale, prestations de protection sociale, complémentaire...).
- Nous nous sommes également intéressés à une coordination entre les organismes, principalement aux échanges de données entre organismes pour envoyer des courriers aux bénéficiaires potentiels. C'est prévu dans la convention d'objectifs et de gestion de la Cnam pour la période 2010-2013 (meilleure identification des bénéficiaires potentiels de la CMU-C et de la CS). Il est également envisagé que le répertoire national commun de la protection sociale, conçu initialement pour lutter contre la fraude, soit mis à contribution pour réduire le non-recours par des actions de repérage, notamment sur la CS. Cela devrait démarrer en 2013.
- Nous nous sommes également intéressés aux procédures qui prévoient d'informer l'utilisateur sur des prestations versées par un autre organisme. À cet égard, le code de la sécurité sociale prévoit que l'hôpital et les centres communaux d'action sociale apportent leur concours aux intéressés dans leur demande de protection complémentaire. Une étude de terrain, réalisée à la demande du fonds CMU, montre que la pré instruction des demandes de CMU-C ne constitue pas une activité significative des CCAS. Raisons : la spécialisation dans le champ social des CCAS, la complexité de la réglementation à maîtriser alors que les agents ne sont pas forcément formés, l'absence d'interlocuteur Cnam identifié par les CCAS du fait de la quasi inexistence de partenariat formalisé entre les deux organismes. C'est pourquoi le fonds CMU-C organise le conventionnement entre CCAS et CPAM pour permettre un meilleur accès aux droits. En revanche, l'instruction des demandes de CMU de base et de CMU-C constitue une part croissante dans l'activité des structures hospitalières. Dans un contexte budgétaire contraint, les hôpitaux sont placés devant l'impératif de faire honorer les factures qu'ils émettent ; dans ce contexte, la recherche des droits, notamment de l'aide à la constitution des demandes de CMU-C constitue une garantie que les factures soient prises en charge.
- Nous nous sommes penchés également sur les procédures quasi-intégrées d'ouverture du droit (CMU-C pour les bénéficiaires du RSA). Il est demandé aux Caf de déterminer si un demandeur du RSA est potentiellement éligible à la CMU-C. L'objectif poursuivi est d'arriver à terme à la transmission automatisée des demandes de CMU-C entre les caisses. Une évaluation de la Cnaf conduite en 2010 montre que l'on n'est pas encore à ce stade. Les Caf étaient encore peu nombreuses à aider au remplissage du questionnaire ou à transmettre directement des demandes aux organismes. Raisons invoquées : difficultés à aider les personnes à choisir l'organisme gestionnaire or le droit à la CMU-C est subordonné à un choix d'un organisme gestionnaire.
- Je vous invite à consulter la banque d'expériences mise en place par l'UNCCAS sur son site Internet (mutualisation des meilleures pratiques pour notamment augmenter le recours aux aides).

- unique permettant d'identifier les publics concernés par des droits non ouverts.

**Etienne Pinte** : C'était peut-être un peu long mais c'était passionnant. C'est la première fois que le rapport nous est présenté de façon aussi exhaustive, et je vous remercie toutes les deux d'avoir éclairé notre lanterne sur le non-recours. On en parle toujours mais, jusqu'à présent, nous n'avions pas saisi, appréhendé la réalité du phénomène. Que ce soit le Premier ministre, Mme Touraine ou Mme Carlotti, ils nous disent qu'il faut lancer des campagnes pour diminuer le non-recours. J'ai répondu : vous avez raison mais il faut que vous sachiez quelle sera, pour la collectivité (l'État, les collectivités territoriales, les organismes sociaux), le coût de la diminution du non-recours !

Il est évident que, sur le plan humain, nous devons essayer d'améliorer le recours, et donc diminuer le non-recours, mais il faut savoir que cela coûtera beaucoup d'argent. Le problème du non-recours est donc lié aux notions de minima sociaux et de seuil de pauvreté. Si nous arrivions à n'avoir que des non-recours résiduels - aux alentours de 5 % par exemple - cela voudrait dire que, vraisemblablement, beaucoup de nos concitoyens qui sont sous le seuil de très grande pauvreté ou de pauvreté pourraient voir leur situation améliorée, en particulier en matière de RSA ou d'allocation logement.

Ce document est non seulement passionnant mais il est riche d'initiatives à tous les niveaux, sur le plan gouvernemental, sur le plan des collectivités territoriales, sur le plan du monde associatif... Je vous remercie de ce travail qui est riche d'instruction et d'initiatives futures.

**Jérôme Vignon** : Quelques éléments que l'Onpes a eus en examinant et en débattant de ce rapport, effectué cette année par la Drees seulement, donc par les observateurs statisticiens et quantitatifs, et qui est excellent. Nous nous sommes demandé si nous pouvions faire mieux ! Sauf qu'il lui manque, mais c'est structurel, une évaluation et une comparaison des politiques publiques elles-mêmes.

**Deux remarques qui portent sur la partie présentée par Julie Labarthe :**

- il est bon d'éclairer les commentaires sur l'évolution de la pauvreté fournis par ce rapport 2012 en regardant depuis 2008, c'est-à-dire en regardant les séquences depuis que l'on a cette crise. C'est un peu trompeur de dire que 2010 est une année où ce sont principalement les inactifs, dont les enfants, qui sont la cause de l'augmentation de la pauvreté au seuil de 60 %. En fait, les enfants pauvres vivent dans des familles dont les parents sont pauvres. En regardant l'indicateur des moins de 18 ans qui vivent dans des familles où aucun adulte n'a d'emploi, cette proportion augmente très fortement entre 2008 et 2010, et cela se poursuit en 2011. Si on regarde en même temps le fait que les taux de participation à l'emploi, même en 2010, continuent d'augmenter - les proportions de femmes et de seniors en emploi augmentent - cela veut dire que derrière, il y a la poursuite de quelque chose que nous voulons souligner : la polarisation de l'emploi dans le monde des familles sur un groupe de plus en plus serré de personnes qui ont la capacité d'accéder à l'emploi. En revanche, le groupe des personnes qui n'ont pas la capacité d'accéder à l'emploi tombe encore plus loin. Cette polarisation s'accroît encore en 2010 et aussi en 2011. Ce problème très sérieux du non-accès à l'emploi et au travail d'une partie importante des chefs de famille, monoparentales ou non, reste un problème lourd que l'on risque de ne pas voir quand on dit : ce sont les inactifs qui sont la cause principale. Oui, si on dit que, dans ces inactifs, il y a beaucoup de gens d'âge actif mais qui ne sont pas en emploi.
- Quand on regarde l'évolution depuis 2008 des taux de pauvreté que l'on dit relatifs - ceux qui sont mesurés par rapport au revenu médian -, on voit que l'augmentation pour la population des personnes sous le seuil de 60 % est plus forte que dans la population sous le seuil de 50 % ou de 40 %. Ce sont ces personnes qui sont « en risque de grande pauvreté ». Il faut à la fois prévenir pour ceux qui sont dans la grande pauvreté mais aussi pour ceux qui entrent dans la précarité et qui risquent d'être en situation d'irréversibilité. Ce phénomène s'amplifie. Cela doit nous alerter. C'est très bien que ce rapport nous ait donné une vue très exhaustive sur le rôle de la protection sociale, sur la réduction des taux de pauvreté, particulièrement de l'intensité de la pauvreté. Il dit, c'est juste, que les dépenses sociales, les prestations jouent un rôle majeur dans la réduction de la pauvreté. Il serait bon - pour l'avenir c'est très important - qu'on nous montre

aussi comment les dépenses qui résultent non pas de prestations en espèces mais des services d'éducation, de logement, de santé contribuent aussi à cette réduction de la pauvreté. Dans l'avenir, ce sont ces dépenses qui sont les plus proches de la question de la prévention, de l'inclusion active. Pour l'instant, nous n'avons pas de vue là-dessus mais, dans une stratégie quinquennale où les questions d'accompagnement, la qualité des services deviennent indispensables pour jouir des prestations en espèces, ce point-là va devoir faire l'objet de plus d'attention dans le rapport du Gouvernement.

**Djemila Mahmoudi (8<sup>e</sup> collègue) :** Pour revenir sur la CMU, en parlant des chômeurs, quand on leur demande de remplir un papier, un document de demande de CMU, on leur demande leurs revenus de l'année précédente, à l'époque où ils travaillaient. Quand ils voient qu'on leur demande cela, ils abandonnent leur demande. Ils pensent qu'ils n'ont pas droit à la CMU au moment du chômage.

**Etienne Pinte :** C'est donc un problème d'information ?

**M. ? :** Pas seulement. Si l'accès à la CMU est fixé en fonction du revenu de l'année précédente, il y a un vrai problème de fond. C'est peut-être que la période de référence n'est pas la bonne ?!

**Etienne Pinte :** Le CNLE avait demandé que les revenus pris en compte pour bénéficier de la CMU et de la CMU-C soient ceux de l'année en cours, et non pas ceux de l'année N-1. Je croyais qu'un certain nombre d'organismes étaient arrivés à actualiser la réalité de la vie de nos concitoyens au jour où ils requièrent le bénéfice de la CMU. Je pensais que l'on était arrivé à ne plus prendre en compte uniquement les revenus de l'année précédente mais les revenus actuels. Il est évident que certains organismes, tels que Pôle emploi, arrivent aujourd'hui à actualiser la situation de chacune des personnes qui se trouvent dans une situation de fragilité immédiate ou actuelle. Cela n'est malheureusement pas le cas de tous. Certains organismes y sont arrivés, comme la Cnaf.

**Mme Constant (Cnam) :** Pour le calcul de la CMU-C, ce sont effectivement les ressources de l'année antérieure. En revanche, pour les aides extralégales, on se cale sur un ou deux mois avant, mais ce sont des aides ponctuelles. Cela ne répond pas à votre préoccupation.

**Etienne Pinte :** Comment se fait-il que la Caisse nationale d'allocations familiales arrive à actualiser au plus près la situation des familles et pas les autres organismes ? Quelle est la problématique ?

**Mme Constant (Cnam) :** Ce sont les textes. Les textes sont là. Il faut donc revoir toute la problématique de calcul de la CMU-C. À la limite, il faudrait prendre au moins une année glissante... Mais cela devient très complexe en termes d'instruction des dossiers !

**Sabine Fourcade (DGCS) :** Le sujet n'est pas un sujet d'opérateur mais ce sont bien les textes qui, suivant les prestations, les allocations, les périodes de référence, ne sont pas les mêmes. C'est extrêmement complexe car, plus la période de référence est rapprochée et courte, plus on risque d'avoir une prestation avec des droits sur lesquels on est éligible à un moment, puis on n'est plus éligible, puis à nouveau éligible... Aujourd'hui, dans le RSA par exemple, où on est sur des droits calculés tous les trimestres, on a des difficultés qui sont ressenties par les personnes, avec des droits au RSA qui fluctuent. Pour la CMU-C, on est sur un droit calculé sur la période précédente. Je me demande si, au sein du CNLE, ou peut-être à la DGCS, nous pourrions mettre à plat, sur l'ensemble des prestations, les périodes de référence et les mécanismes d'actualisation et de calcul des droits, pour voir si on peut proposer des modifications qui vont dans le sens d'une plus grande prévisibilité des droits, et aussi d'avoir la période de référence la plus rapprochée... Mais j'attire votre attention sur le fait que, plus la période de référence est rapprochée et courte, plus on a un droit qui peut bouger, qui est imprévisible. On doit choisir en fonction des différents types de prestations.

**Chantal Richard (CFDT) :** Il va y avoir une nouvelle donne avec l'accord sur la sécurisation de l'emploi qui dit « une complémentaire pour tous en 2016 ».

**Patrick Boulte (SNC) :** Plus la période de référence est courte, plus il y a de l'oscillation. Mais aussi : plus la référence est longue, plus les personnes peuvent se retrouver sans revenus...

**Georges Cuvelier (8<sup>e</sup> collège) :** Le problème qu'il y a aussi au niveau des documents administratifs, c'est quand les personnes se présentent à la caisse primaire d'assurance-maladie, il y a des files d'attente. Les gens arrivent par moment à l'ouverture, dès huit heures le matin. À midi, ils sont encore en attente ! Ces personnes en ont marre et partent. Elles reviennent le lendemain et c'est toujours la même chose. Le problème vient de là aussi. Il faudrait donc trouver quelque chose pour remédier à ce système, surtout avec certaines personnes qui sont agréables comme des portes de prison ! Il vous manque un document : on vous envoie promener en vous disant « revenez avec ce document ». Cela peut durer des mois. C'est vraiment un problème.

**Etienne Pinte :** On retrouve le même problème dans tous les départements qui se trouvent en zone tendue, en particulier en région Île-de-France. On rencontre les mêmes difficultés dans un certain nombre de préfectures d'Île-de-France. Pour n'en citer qu'une, le Val-de-Marne, c'est la galère. Vous pouvez arriver à 8 heures le matin, vous êtes reçus à 15 heures l'après-midi. Et encore, un accueil où les gens sont dehors... Il y a un énorme problème dans les régions et les départements de zones tendues. C'est évident. Que ce soient les organismes sociaux, les préfectures, il y a un énorme effort à faire en matière d'accueil. Il ne faut pas toujours en vouloir au personnel qui est quelque fois un peu exaspéré. Ils sont submergés, débordés, harcelés. La RGPP, dans certains secteurs, n'a pas arrangé les choses.

**Hélène Marchal :** Il y a un problème d'accueil mais il y a aussi un problème d'ouverture de guichets. Certains guichets ferment d'un seul coup parce qu'ils sont surchargés. Et plus rien. On vous dit : revenez ! Ce sont toutes ces petites choses qui découragent complètement.

**Etienne Pinte :** Problème d'organisation, problème de gouvernance.... Dans mon département, il y a quelques mois, la caisse d'allocations familiales a fermé pendant huit jours tellement les agents étaient débordés, pour se mettre à jour, réactualiser leurs dossiers.

**Pierre-Edouard Magnan (MNCP) :** Il faut effectivement sortir de l'opposition, à la fois le vécu insupportable des usagers et le vécu, aussi souvent très insupportable, des personnels qui sont de l'autre côté de guichets. Les problèmes sont des deux côtés. Si on veut un service public digne de ce nom, de qualité avec des personnels formés, dans des conditions correctes pour travailler et derrière, des usagers qui ont droit à un service attentif, à l'écoute et rapide, c'est aussi là la responsabilité des moyens et quand on parle de la Cnaf, de la Cnam, de la MSA... c'est aussi derrière, quels moyens l'État mais pour permettre à ces services publics de faire leur travail correctement et aux usagers d'obtenir un service public y est bien normal. C'est donc aussi la responsabilité de l'État. Vous évoquez la RGPP... Je n'y reviens pas.

Sur la question du non-recours, je partage ce qui a été dit et je salue la qualité du travail rendu. Je suis satisfait que l'on parle aussi de la question de la stigmatisation que peuvent représenter certaines de ces aides. Ce non-recours est aussi un non accès : quand on demande une aide, au moment où on en a besoin, on ne l'a pas... Il y a plusieurs cas de gens qui avaient le droit à quelques mois de RSA : ils ne l'ont jamais touché au moment où ils en avaient besoin. Evidemment, le RSA arrive quand ils n'en ont plus besoin. La collectivité certes, a donné ce qui était du mais elle n'a pas donné ce qui était nécessaire.

On évoquait la durée des paiements : il y a un problème colossal avec des aides à n-2, c'est un peu du délire. Derrière, il faudrait avoir une réflexion : aujourd'hui, le citoyen contribuable fonctionne de manière extrêmement déclarative. On déclare des choses, charge à nous de le prouver si on est contrôlé, mais on part du principe que ce que l'on dit est vrai. J'aimerais que l'on ait une démarche identique pour des gens qui demandent à bénéficier de droits et que l'on soit plus dans une démarche plus déclarative, avec un peu plus de confiance vis-à-vis des gens qui viennent dire les choses. Ce qui permettrait peut-être d'alléger la charge administrative et permettre aussi un traitement plus précis et plus raccourci. Si les impôts le font - ce ne sont pas de doux philanthropes innocents - je ne vois pas pourquoi les autres types de structures ne pourraient pas aller aussi dans ce sens. Cela peut aussi être une piste de réflexion.

**Patrick Brillet (FO) :** Concernant les difficultés rencontrées dans les Caf, vous citez Monsieur le président, la Caf des Yvelines. Je peux vous dire qu'il y a toujours entre 20 et 30 Caf qui sont obligées de fermer. Je voudrais citer pour exemple des caf majeures dans le réseau : la Caf de Marseille où il y



a 350 000 allocataires, qui ferme ses 13 annexes dans des situations particulièrement difficiles ; la Caf du Nord qui a vécu la fusion des huit Caf du Nord en une seule Caf et qui regroupe 500 000 allocataires, qui est obligée de fermer plusieurs fois dans l'année ! Cela pose un réel problème effectivement.

Concernant le RSA, le paiement a été attribué aux caf sans effectifs supplémentaires. Cela dépendait de la Convention d'objectifs et de gestion ; les caf ont travaillé comme prestataire sans l'aide nécessaire pour pouvoir absorber. Vous citez les financements supplémentaires aux cas de non-recours : on avait tablé sur 3 millions de bénéficiaires du RSA, on en n'est qu'à 1,9 million. Dans la douleur, et avec les difficultés qui sont connues, les caf ont pu répondre présentes. Mais ce n'est pas là la solution. Je rejoins tout à fait ce qui est dit : on ne peut pas accentuer les efforts colossaux contre la fraude - c'est aussi cela le sujet - et parallèlement, rendre service à ceux qui en ont le plus besoin. Il y a des mesures à prendre, non pas qu'il faut ne pas être attentif à ce qui peut se produire car il y a malgré tout des personnes qui utilisent tous les systèmes pour s'enrichir au détriment d'autres mais les efforts colossaux qui sont faits sur les fraudes et indus ne servent pas par rapport aux efforts qu'il faudrait faire pour répondre présent au guichet et dans le traitement des dossiers. J'en parle parce que je suis administrateur à la Cnam.

Nous sommes en pleine discussion sur la future convention d'objectifs et de gestion 2013-2016. Les efforts de chacun pour véhiculer l'idée que finalement et parce que nous connaissons des situations encore plus nombreuses difficiles, il y aura de plus en plus vraisemblablement, même si on ne peut pas le souhaiter mais c'est la réalité, d'allocataires et de prestataires d'allocations sociales, il nous faut unir notre énergie pour demander à ce qu'il y ait véritablement les moyens qui soient attribués au niveau des caf mais d'autres. Maintenant, ce n'est plus la RGPP mais la modernisation de l'action publique : mais c'est la même chose ! Cela concourt à réduire les effectifs et à faire des économies. J'invite les membres du CNLE à dire partout où ils le peuvent qu'il faut attribuer les moyens.

C'est vrai que les salariés des caf sont confrontés au problème et vous avez vu, Monsieur le président, la situation dramatique qui a été connue pendant l'été où un allocataire a utilisé le geste extrême face au guichet de la caf. Ce sont aussi les personnels qui sont traumatisés d'autant que sur cette prestation du RSA, ils ne sont que des acteurs. En réalité, le pilote, et toutes les démarches, la démarche qui consistait à dire à l'allocataire, vous n'y avez pas le droit, c'était le conseil général. Il faut aussi faire la part des choses. Je peux comprendre les réactions mais je pense que les salariés des caf sont aussi sur la même écoute et les difficultés sont énormes de leur côté. Je crois en particulier sur le rôle des institutions, des caisses d'allocations familiales, on ne peut pas tout résumer à la dématérialisation. À un moment donné, il y a un besoin de contacts humains vis-à-vis de bénéficiaires parce que tout ne se règle pas par la micro-informatique. Cela peut être utile certainement mais à un moment donné, il y a besoin d'un contact humain et d'être reçu parce que les bénéficiaires sont toujours inquiets, ont toujours besoin d'informations.

**Louis Gallois (Fnars) :** Je voudrais poser une question à l'administration. Le non-recours, c'est à peu près une économie budgétaire de l'ordre de 6 milliards d'euros. La réduction de 50 % du non-recours représente une charge de 3 milliards d'euros. Cela double le coût de la conférence sur la pauvreté estimé à 2,5 milliards. Est-ce que tout ceci est budgété par les organismes qui ont à payer, l'État, les collectivités territoriales, la caf... C'est une vraie question. Est-ce que l'État a intérêt, dans la période actuelle, à réduire le non-recours ?

**Sabine Fourcade :** Je ne vais pas vous répondre... Comment se font les prévisions budgétaires ? Elles se font toujours à partir de l'exécution des dépenses de l'année précédente et des hypothèses que l'on prend sur l'évolution soit des prix, soit des volumes. Il me semble raisonnable, pour présenter les budgets qui dépendent de ma direction, pour les années 2014 et suivantes, je présenterai des évolutions de volume qui tiendront compte des efforts qui sont faits pour diminuer le non-recours.

**Louis Gallois :** Cela me paraît tout à fait essentiel.

**Etienne Pinte :** Avant tout, il faut être honnête de le dire aussi, c'est d'abord et avant tout une décision politique. Il est évident que les directions, les institutions, les organismes répondront forcément à la volonté politique du Gouvernement, de la majorité, des parlementaires pour savoir dans quelle direction on va et si on est prêt à faire un effort nécessaire supplémentaire pour, par exemple, diminuer

de moitié les non-recours et arriver à une somme équivalente au plan présenté par le Premier ministre à la Conférence de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. C'est d'abord et avant tout un problème de volonté politique bien sûr, assise sur une situation budgétaire, économique et financière que nous connaissons tous et qui rend encore plus difficile ce genre de choix, quelles que soient les volontés affichées.

**Louis Gallois** : J'ai été assez préoccupé, dans sa conférence de presse, par le fait que le Premier ministre n'a pas mentionné, dans le coût, la réduction du non-recours. Soit il n'était pas informé, soit il n'a pas considéré que c'était un coût. Il y a là un vrai sujet.

**Etienne Pinte** : Entre quatre yeux, je le lui avais dit. Il connaissait le coût ; s'il ne s'est pas avancé, c'est parce qu'il était dans l'incapacité de s'avancer dans ce domaine.

**Khalid Alaoui (8<sup>e</sup> collègue)** : Je voudrais revenir sur un aspect aussi important que le financement. Pour le RSA, je me souviens bien qu'il y avait de l'ordre de 200 millions ou 600 millions comme les collectivités locales ont réclamé et que M. Fillon, Premier ministre, avait gardé.

Je reviens sur un aspect aussi important du recours ou non-recours : c'est le basculement des personnes. Des fois, il suffit de deux, trois mois... Aussi important, les gens qui se retrouvent dans la rue : il ne faut pas qu'ils y restent ou qu'ils y restent le moins longtemps possible, aussi bien toutes les aides, le RSA pour que les gens ne basculent pas dans des situations plus dramatiques encore. S'ils se retrouvent sans ressources, au bout de deux, trois mois, leur situation se dégrade de plus en plus. C'est sûr que ça pose le problème de la réactivité de l'administration. L'État fait bien des recoupements d'information en matière d'impôts, le système est bien rôdé : il peut y avoir aussi des recoupements en matière de prestations sociales, de RSA... Pour justement arrêter ce flux, il faut avoir un état d'esprit de mobilisation pour qu'il y ait moins de personnes dans des situations de plus en plus précaires.

**Bernard Schricke (Secours catholique)** : Juste un point que je n'ai pas vu dans les causes de non-recours et qui pourtant y contribue, c'est la difficulté pour des personnes à se faire domicilier. Tant que l'on n'a pas d'adresse, on peut avoir effectué des tas de démarches pour obtenir tel ou tel droit, on n'en bénéficiera pas. Les sommes en jeu ne sont pas de l'ordre de plusieurs milliards mais de l'ordre d'une mobilisation et d'une organisation plus fluide.

**Etienne Pinte** : Comme l'a dit Sabine Fourcade, c'est effectivement une problématique que vous nous aviez signalée déjà depuis un certain temps. Vous souhaitez d'ailleurs qu'on la mette à l'ordre du jour d'une prochaine réunion du CNLE. Mais tant que nous ne sommes pas prêts, ce serait imprudent et irréaliste de vouloir en discuter sans vous apporter des propositions de solution.

**Maria Théron (8<sup>e</sup> collègue)** : Concernant le non-recours, j'aimerais aller au-delà du manque d'information et autres, je voudrais aussi dire que souvent, le non-recours est dû aux personnes car pour elles, par dignité, parce qu'on vient à retomber quelques années après dans la pauvreté, et d'expliquer que pour ces personnes, le sentiment que j'appelle des personnes dans l'ombre, c'est la dureté pour une personne qui a des droits de pousser une porte pour aller demander de l'aide. Je l'avais soulevé lors d'une intervention à l'Unccas. Il est dur aussi que l'on ait des personnes, qu'on n'a pas envie de se réinsérer mais ô combien il est difficile d'aller demander des aides. Il est vrai que parfois, cela entraîne un huis clos pour ces personnes qui après, le vivent très mal. Ça serait de me dire, comment on pourrait informer ces personnes : vous avez vécu la pauvreté, vous êtes retombé d'autant parce que la vie est comme ça... Il faut peut-être encourager pour qu'elles se sentent soutenues, accompagnées.

**Etienne Pinte** : Ce que vient de dire Mme Théron est fondamental. J'imagine que de près ou de loin, nous connaissons tous ce problème. J'imagine qu'un certain nombre d'entre vous, moi-même, je l'ai fait encore récemment, si vous n'accompagnez pas la personne, elle n'ira pas faire la démarche nécessaire ou solliciter telle ou telle aide dont elle peut bénéficier.

J'ai passé il y a deux mois toute une matinée à la préfecture de police pour la régularisation d'une situation d'une personne qui s'est vue retirer son titre de séjour de 10 ans et le tribunal lui a donné raison. Donc, l'arrêté du préfet de police a été annulé. Mais, elle avait peur d'aller devant les services de la préfecture de police alors qu'elle avait son jugement du tribunal administratif, de crainte de se voir

refuser une fois de plus son titre de séjour alors qu'elle a deux enfants de nationalité française ! Même dans un cas où il ne devrait y avoir aucune crainte, elle m'a demandé de l'accompagner parce qu'elle avait une crainte de se voir refuser son renouvellement de titre de séjour. L'accompagnement est donc fondamental et il faut, quand vous sentez une hésitation - bien sûr c'est contraignant, ce n'est pas toujours possible - proposer l'accompagnement quand on voit qu'il y a une réticence, une hésitation. À partir du moment où on est deux, la personne hésitante se trouve confortée et ne se sent plus seule. Bien sûr, le problème de l'accompagnement social est un énorme problème, surtout pour les personnes qui sont dans des situations de grande fragilité mais aujourd'hui, c'est un des aspects essentiels que d'essayer de réduire le non-recours.

**Georgette Bonnafé (8<sup>e</sup> collège) :** Par contre, pour moi, une chose qui est très importante aussi, c'est que les professionnels des associations fassent avec les personnes et pas pour les personnes. C'est vraiment très important, justement pour retrouver cette confiance en soi. Ce qui n'est malheureusement pas fait dans les CHRS...

**Etienne Pinte :** La création du huitième collège du CNLE est l'exemple même de « faire avec » et non pas seulement pour. Bien sûr, ce que nous souhaitons, c'est qu'à la fin de l'expérimentation en juin prochain, on puisse servir de modèle à toutes les institutions, les associations, les organismes territoriaux ou d'État qui concourent à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ce que nous faisons ici devrait, à nos yeux, servir de modèle le plus rapidement possible.

## Présentation du référentiel méthodologique adopté pour la mission d'évaluation de l'expérimentation du 8<sup>e</sup> collège du CNLE.

*Intervention de Julie Plassat (cabinet AMNYOS) et de la DGCS.*

Notre cabinet a été retenu à l'issue d'un appel d'offres pour réaliser l'évaluation de cette expérimentation avec la mise en œuvre du huitième collège. Nous avons présenté il y a deux jours aux membres du comité technique une proposition de méthodologie d'intervention et de référentiel d'évaluation qui a fait l'objet d'échanges, de discussions et de quelques ajustements qui ont été pris en compte. L'objectif aujourd'hui est de vous présenter rapidement ce qui a été retenu. Nous nous sommes appuyés sur les différentes déclarations d'intention du CNLE au sujet de la mise en œuvre de ce huitième collège, différents documents comme le rapport du groupe de travail sur la participation, l'appel à candidatures pour la désignation des membres du huitième collège fait en début d'année 2012, les communiqués de presse parus en juin 2012.

À partir de ces éléments, nous avons recomposé les objectifs et les ambitions liées à la mise en œuvre de ce huitième collège. Nous avons également repéré un certain nombre d'engagements qui nous ont permis de définir des questions évaluatives. Trois de ces questions renvoient aux conditions de mise en œuvre de l'expérimentation qui était un point du cahier des charges à partir duquel est basé notre intervention ; trois autres questions renvoient aux effets de la participation. Chacune de ces questions évaluatives a été détaillée. Nous avons précisé sur la base de quels critères nous allions fonder notre jugement. Je n'entre pas dans ces détails aujourd'hui ; un document a été mis à disposition de la DGCS et du CNLE. Il sera mis en ligne dans les prochains jours afin que vous puissiez voir ces éléments détaillés et éventuellement, revenir vers nous pour nous faire part de vos commentaires, remarques ou demandes d'ajustement.

La première question évaluative renvoie aux conditions de mise en œuvre pour assurer cette représentation de diversité de profils et de situations de personnes en situation de précarité ; comment ces modalités, telles qu'elles ont été définies, favorisent la participation effective de ces personnes et leur contribution aux travaux du CNLE.

Une deuxième question a été ajoutée pour mettre la focale sur la dimension logistique de cette participation. On a vu combien ces aspects logistiques sont importants à sécuriser pour s'assurer que les personnes puissent être là le jour J et dans de bonnes conditions pour travailler et participer au débat -on l'a vu, notamment dans le cadre de la préparation de la conférence sur la pauvreté, à laquelle ont participé les membres du huitième collège.

Une troisième question porte sur les modalités d'accompagnement. Il y a eu un engagement de la part du CNLE pour mettre en place les conditions pour accompagner ces personnes dans la découverte des sujets qui sont traités à l'ordre du jour des plénières, tous les débats qui en découlent ; avec un accompagnement à deux niveaux : au niveau des organismes locaux qui ont été retenus pour désigner ces personnes ; au niveau national avec un appel d'offre qui a été lancé en début d'année qui visait à retenir un prestataire pour animer des temps d'échange, de débats, des temps préparatoires aux séances plénières du CNLE. Les membres du huitième collège se réunissent la veille de chacune des séances plénières pour commencer par balayer les éléments à l'ordre du jour, échanger entre eux et préparer leur intervention du lendemain. On va donc se demander comment cet accompagnement est bien calibré, son utilité, sa pertinence pour accompagner l'expression individuelle libre et la participation au débat des membres du huitième collège.

La deuxième série de questions renvoie aux effets de la mise en place de ce huitième collège. Une question renvoie à la contribution des membres du huitième collège à l'enrichissement de débats et travaux du CNLE au même titre que les autres membres. La cinquième question renvoie aux dynamiques que peuvent susciter la mise en œuvre de cette participation de personnes en situation de précarité à la fois en interne au CNLE - est-ce que les pratiques ont évolué, les représentations que peuvent avoir les uns et les autres ? Également en externe sur le renforcement de la légitimité de cette instance, les échos des travaux qui peuvent être portés dans ce cadre. Enfin, une question qui renvoie aux effets de la participation pour les membres eux-mêmes, titulaires et suppléants du huitième collège : est-ce que cette participation est facteur d'enrichissement, de déstabilisation ? Que retiennent les personnes de cette année de participation au débat ?

**Chantal Richard (CFDT) :** Est-ce que cela a eu un effet sur les associations d'où viennent les personnes qui composent le huitième collège ?

**Julie Plassat :** Effectivement, les organismes locaux référents vont être interrogés à deux reprises. Il va y avoir deux étapes :

- en mars, un premier rapport intermédiaire avec quelques premiers constats qui seront livrés aux membres du comité technique. En amont, les organismes locaux, au même titre que d'autres acteurs impliqués dans cette expérimentation, seront entendus. C'est à ce moment que nous pourrons commencer à réfléchir avec eux et recueillir leurs points de vue sur les effets que cela a pu avoir sur leur propre organisation. Des collectifs de travail existent au niveau de certains organismes dans lesquels les membres du huitième collège sont aussi investis. Nous verrons ce que nous pourrons retenir de leur participation.
- Ils seront également questionnés en juin pour faire le bilan. Nous prendrons en compte ce qu'ils peuvent dire à ce sujet.

**Pierre-Yves Madignier (ATD Quart Monde) :** J'ai une précision à demander sur la première question qui introduit la diversité au sein du huitième collège. Je voudrais savoir ce que ça veut dire. Ce que je craindrais - et je veux être rassuré - serait que l'on traite différemment le huitième collège d'autres collèges. J'imagine la joie des associations si on s'interrogeait sur leur diversité au sein de leurs profils...

**Julie Plassat :** Nous sommes repartis de l'appel à candidature qui a été lancé pour la désignation des membres du huitième collège. Je peux vous citer la mention qui avait été ajoutée dans cet appel à candidatures. Il était bien précisé qu'il s'agissait « *d'assurer la parité femmes-hommes des membres et une diversité des âges, des origines géographiques et des structures d'accueil pour que les différents types de parcours d'insertion et situations vécues puissent être pris en compte.* » Nous sommes partis de là ; il y a lieu d'évaluer si les modalités de désignation ont permis cela.

**Pierre-Yves Madignier :** Votre réponse me va parfaitement. Simplement, je pense que c'est une évidence mais il faut le dire : il ne s'agit pas d'évaluer les membres du huitième collège. C'est très important de le dire. C'est pour cela que j'ai réagi car je voulais que cela soit bien clair pour tout le monde.

**Julie Plassat** : Oui, effectivement, nous l'avons précisé lors du comité technique pour bien dire qu'il ne s'agit pas de dresser des bons et des mauvais points aux uns et aux autres, encore moins de mesurer cela. Je vous rejoins tout à fait.

**Marie-France Cury (DGCS)** : Je voudrais juste préciser les objectifs de cette évaluation que l'on a souhaitée externe. Certes, c'est une évaluation qui va avoir pour but de mettre en évidence les effets de l'introduction de ce nouveau collège au sein du CNLE mais c'est aussi une évaluation qui aura pour objet de dresser les conditions optimales de la pérennisation de ce collège. C'est bien l'idée de regarder comment cela s'est passé et de dire ce qu'il faut améliorer pour que la pérennisation de ce collège se passe dans les meilleures conditions possibles et soit efficace.

**Etienne Pinte** : C'est une évaluation collective, ce n'est pas une évaluation individuelle. Si c'était une évaluation individuelle, on aurait du demander au cabinet de nous évaluer tous individuellement !

**Khalid Alaoui (8<sup>e</sup> collège)** : Je voulais juste apporter un rappel de précision. Nous avons assisté à la première plénière le 16 juin 2012. On a été jetés dans la fosse aux lions car on s'est tout de suite trouvés avec la conférence ! C'était des conditions exceptionnelles. Je ne sais pas dans quelle mesure cette expérience sera prise en compte dans l'évaluation...

**Etienne Pinte** : Ce sera certainement pris en compte : il est évident que lorsque nous avons créé le huitième collège, le 16 juin 2012, on n'imaginait pas que, quelques mois après, on aurait la conférence nationale. Pour nous tous, cela a accru nos responsabilités – et éventuellement, pour certains d'entre vous, des difficultés de calendrier en matière professionnelle. C'est un point fort de l'évaluation de cette année d'expérimentation, me semble-t-il.

**Julie Plassat** : Effectivement, nous allons prendre en compte cette année d'expérimentation, de juin à juin, mais aussi toute la genèse qui a conduit à la mise en œuvre de ce huitième collège. On nous a demandé spécifiquement d'interroger aussi ce qui s'est passé dans le cadre de la conférence pour en tirer des enseignements sur la mobilisation du CNLE, dont le huitième collège, dans le cadre d'événements un peu extraordinaires, et savoir si finalement les conditions de cette participation ont été sécurisées. On s'appuiera aussi sur cet exemple pour en tirer des enseignements pour la suite, en termes de préconisations.

**Sabine Fourcade (DGCS)** : L'objectif n'est pas du tout de voir s'il est pertinent d'avoir une participation des personnes concernées directement par les politiques. Ce point non seulement n'est pas remis en question - au contraire, il a même été considéré et conforté par le discours du Premier ministre, et tout au long de la conférence ! Il est demandé aux administrations de mettre en place des dispositifs de participation des personnes directement concernées dans l'ensemble des groupes de réflexion et l'ensemble des mécanismes administratifs. L'objet de l'évaluation est plutôt de voir si la façon dont est organisé aujourd'hui ce huitième collège permet de remplir cet objectif, et **comment faire en sorte que cette participation soit toujours plus simple et plus efficace**. Ce n'est donc pas l'objectif qui est remis en question, au contraire, ce sont les conditions qui permettent de s'assurer que cela répond bien à l'objectif.

**Julie Plassat** : En termes de méthodologie, nous allons combiner un certain nombre d'investigations : des entretiens individuels avec un certain nombre d'acteurs parties prenantes de cette expérimentation, à la fois en interne au CNLE - nous allons interroger les membres du huitième collège, le secrétariat général du CNLE, le DGCS, des acteurs externes puisqu'il y a plusieurs prestataires comme l'Ansa qui anime ces travaux, le Secours catholique sur la dimension logistique mais également les organismes référents au niveau local qui accompagnent ces personnes. Nous allons proposer à l'ensemble des membres du CNLE de répondre en fin d'année à une enquête par questionnaire pour faire le bilan de cette expérimentation. Puis, nous procéderons à des auditions complémentaires pour que chacun puisse participer et faire part de son retour d'expérience sur l'année qui va s'écouler. Nous serons également là, à plusieurs reprises, lors des séances plénières et lors des réunions préparatoires animées par l'Ansa en tant qu'observateur pour voir comment les choses se déroulent. Nous proposerons des temps d'échange à la fois collectifs et individuels aux membres du huitième collège, titulaires et suppléants. Nous allons analyser des documents : les productions du CNLE, les supports d'animation dans le cadre de l'accompagnement, les comptes-rendus de réunions.

Nous allons nous nourrir de tout cela. Et bien sûr, des temps de travail et de bilan avec le secrétariat général du CNLE, la DGCS pour des points d'étape, des allers-retours, des enrichissements.

Nous allons présenter les premières conclusions au comité technique en mars prochain. Nous allons donc mener un certain nombre d'investigations d'ici là auprès des différents acteurs pour revenir avec les conclusions définitives de notre évaluation en septembre prochain devant ce même comité technique avant de revenir vers vous vous présenter une synthèse de nos travaux lors de la séance plénière d'octobre.

**Pierre-Édouard Magnan (MNCP) :** Spontanément, les questions me vont plutôt bien car elles vont permettre de balayer l'ensemble de la démarche. C'est bien la démarche que nous évaluons et non pas Pierre, Paul ou Jacques... Cela n'aurait aucun intérêt, et qui serions-nous pour juger qui que ce soit. Je rappelle qu'au moment de la constitution du huitième collège, on a eu un courrier du président Étienne Pinte, adressé à chacun, sur le fait que nous serions associés de très près à l'évaluation (et je ne parle que pour ma paroisse). Nous renouvelons fortement notre demande. Je découvre l'existence du comité technique. Je ne sais pas ce qu'il recouvre, quelles sont ses missions, qui le compose ? Nous sommes très demandeurs de pouvoir travailler et de ne pas attendre benoîtement septembre les conclusions finales, mais de pouvoir, avec d'autres, être associés de manière forte à l'évaluation. La question de la représentation est un sujet qui nous tient fortement à cœur. Nous participons à d'autres expériences, dans d'autres contextes que le CNLE, et nous souhaiterions y participer. Qu'en est-il donc dans ce cadre-là, pour que l'on ne soit pas à découvrir en fin d'année les conclusions d'un travail, dont je ne méconnaissais pas la brillance évidente, j'en suis sûr, mais j'aimerais voir la lumière se faire petit à petit et ne pas la découvrir à la rentrée.

**Etienne Pinte :** De toute façon, ça ne sera pas à la rentrée. L'expérimentation est de juin à juin. C'est donc en juin que nous prendrons la décision, au vu du bilan de l'expérimentation : selon quelles modalités nous continuerons à faire fonctionner le CNLE avec le huitième collège. Il sera peut-être bon effectivement qu'il y ait une étape intermédiaire nous permettant, le moment venu, que vous puissiez donner de plus amples informations au CNLE, de façon à ce qu'il y ait un dialogue à l'intérieur du CNLE sur l'évaluation. C'est peut-être un peu tôt aujourd'hui. On est à mi-parcours. Il serait utile, qu'avant le bilan final, il puisse y avoir un dialogue entre le CNLE et vous.

**Louis Gallois (Fnars) :** Nous avons un avis sur le sujet. Il faut donc que nous puissions l'exprimer.

**Etienne Pinte :** Tout à fait.

**Marie-France Cury (DGCS) :** Sur l'association du CNLE à la conduite de cette évaluation, qui doit rester une **évaluation externe**, nous avons souhaité nous adjoindre les services d'un consultant pour avoir l'avis de quelqu'un qui est extérieur. Au sein du comité technique (comité de suivi) de cette évaluation, il y a : M. Pinte, Christiane El Hayek, deux organismes du groupe de travail qui avait participé à la rédaction du cahier des charges... Ensuite, il n'y a aucun obstacle pour qu'à mi-parcours, comme le suggère Monsieur le président, un rendu intermédiaire vous soit fait des résultats. Mais cette évaluation doit rester objective. Que le CNLE présente ses observations (dont il sera évidemment tenu compte) est tout à fait souhaitable.

**Pierre-Yves Madignier (ATD Quart Monde) :** Il y a le CNLE en tant qu'instance mais la question qu'avait posée Chantal Richard, je la trouve très pertinente. Qu'est-ce que les associations elles-mêmes qui participent ou qui ne participent pas ont appris ? C'est aussi très important ! J'ai appris à connaître la cathédrale de Reims puisque nous nous voyons régulièrement à Reims mais, en tant que mouvement, nous avons appris beaucoup de choses. Il ne faut pas oublier cet aspect-là.

**Sabine Fourcade (DGCS) :** Il y a effectivement deux aspects qui sont différents. La réunion d'aujourd'hui est l'occasion de présenter la démarche d'évaluation, de la valider ou de demander des modifications. Nous prévoyons un rapport intermédiaire. Il n'est pas prévu qu'il soit présenté au CNLE, sauf si le président le souhaite. Ensuite, l'association et la participation à l'évaluation de l'ensemble des membres du CNLE sont bien prévues puisqu'il y a une enquête par questionnaire auprès de l'ensemble des membres, qui est prévue en cours d'évaluation, à partir du mois de mars.

Il est prévu une première phase d'audition des personnes du huitième collège et des organismes référents. Ensuite, une deuxième phase avec des entretiens auprès de membres du CNLE. Voilà le calendrier.

**Louis Gallois (Fnars) :** Je n'ai pas compris comment la phase que le président Pinte évoque en juin s'insérerait dans votre calendrier. Vous nous proposez mars et septembre actuellement... Il faut un premier rendu pour nous exprimer.

**Julie Plassat :** Effectivement, nous attendrons la fin de l'expérimentation, fin juin, pour rédiger nos conclusions. Cela veut dire qu'il y a la période de l'été qui nous permet de rédiger le rapport.

**Etienne Pinte :** Nous serons amenés à nous exprimer sur la pérennisation du huitième collège qui, à mes yeux, ne fait pas de doute, mais selon des modalités qui pourraient être différentes, à la lumière des conclusions que vous nous apporterez. Il faut que cette expérimentation et que les conclusions puissent faire l'objet d'une réunion plénière du CNLE, en juin, pour que nous ayons une visibilité pour les mois et les années suivantes.

**Sabine Fourcade (DGCS) :** Ne voulez-vous pas faire plutôt à la rentrée ce débat du CNLE sur la pérennisation et les éventuelles améliorations, après la remise du rapport ?

**Etienne Pinte :** Il faut y réfléchir car, officiellement, « juridiquement », le huitième collège se termine en juin prochain. Il faudrait donc que nous puissions prendre une décision de pérennisation à ce moment-là. Il ne faut pas donner l'impression qu'à partir du mois de juin, le huitième collège n'existe plus. Quitte à trouver une formule permettant de dire que le huitième collège continue à fonctionner et sera confirmé dans des modifications éventuelles présentées à la réunion du mois de septembre. Il est important qu'il n'y ait pas une période dans laquelle ce huitième collège n'existe plus, ce qui serait à déplorer.

**Pierre-Yves Madignier (ATD Quart Monde) :** Pour ce huitième collège, il y a eu un rapport du CNLE et, sauf erreur de ma part, c'était sur une commande de la ministre. Je ne sais plus s'il y a eu un acte administratif émanant des autorités de l'État pour cette expérimentation mais il me paraît important, sans vouloir forcer la main de la ministre (je suis trop respectueux de ses prérogatives), qu'une décision de création ou de pérennisation d'un huitième collège intervienne sans rupture. C'est très important que nous, membres du CNLE, soyons interrogés, mais il me semble que la question posée par le huitième collège est : fait-on avancer la démocratie ? Ce n'est pas au CNLE de dire « oui, on fait avancer la démocratie de cette manière » mais c'est plutôt au pouvoir réglementaire, au Gouvernement de le dire. Mais il n'y a pas de hiatus et, en même temps, on tire bien les expériences pour améliorer le fonctionnement.

**Etienne Pinte :** Il y a une petite phase transitoire sur laquelle nous allons réfléchir pour qu'il n'y ait pas de rupture entre fin juin et le moment où vous nous remettrez votre rapport définitif. À ce moment-là, nous proposerons à la ministre la pérennisation, selon une gouvernance peut-être un peu modifiée du huitième collège. J'ai dû recevoir une lettre de commande de Mme Bachelot - je ne sais plus dans quel contexte nous devons ensuite lui rapporter, à elle ou à son successeur, les conclusions de cette expérimentation. Avec les services, nous allons voir comment gérer, de façon bien arrêtée et conforme à l'esprit de la commande, la pérennisation du huitième collège. C'est un problème administratif que nous pourrions régler et que nous vous proposerons.

**Pierre-Édouard Magnan (MNCP) :** Sur la question de la pérennisation, je partage votre conclusion. Au-delà des réserves critiques ou évolutions que nous pouvons avoir sur la démarche, personne ici ne remettra en cause le principe de la démarche. Ensuite, j'entends bien la démarche d'évaluation externe et je la partage car elle est évidemment utile, et c'est toujours intéressant d'avoir un œil extérieur, déconnecté du sujet, ce qui n'est pas notre cas autour de cette table puisque nous sommes tous proches du sujet. Mais ce n'est pas parce que l'évaluation externe a toute sa légitimité et son utilité que l'évaluation interne serait considérée, sous prétexte de subjectivité, comme inopérante et inintéressante. Je revendique ma subjectivité, je l'assume très bien, j'espère que tout le monde en fait autant, et elle est passionnante. Je rappelle que le huitième collège était une commande, certes de Madame la ministre, mais d'un groupe de travail interne du CNLE. Je n'aurais pas trouvé choquant - et d'ailleurs, à l'époque, cela avait été évoqué, mais depuis il a un peu disparu - que ce groupe de travail

lui-même reprenne quelques séances pour rendre aussi son avis, de la même manière que je trouve intéressant que l'on pousse en avant la démarche d'auto-évaluation du huitième collège lui-même - c'est prévu dans le calendrier - pour que l'on ait effectivement ce triple regard : le regard du CNLE (l'institution ancienne), le regard du CNLE-huitième collège nouveau (le vécu, le ressenti, l'expérience, les critiques...), avec une évaluation externe, plus technique. Mais réduire l'évaluation interne à quelques auditions, une enquête et une séance plénière, je trouve que c'est un peu limité, surtout pour un sujet où nous serons très nombreux à avoir envie de s'exprimer largement et longuement. Vous connaissez nos vices en la matière !

**Etienne Pinte :** Toutes ces réflexions enrichissent notre débat. Effectivement, on peut se poser la question mais nous allons y réfléchir ensemble avec la direction. Peut-être la réactivation de la fameuse commission qui a travaillé à l'élaboration de la création du huitième collège. Elle pourrait se saisir du rapport de l'organisme à qui nous avons confié cette évaluation. Ensuite, les rapporteurs vont pouvoir, lors d'une séance plénière du CNLE, nous dire ce qu'ils pensent du travail, des modifications éventuelles à proposer. Ensuite, une validation de cette étude avec transmission de notre avis favorable, compte tenu de quelques modifications que nous apporterions, à la ministre en charge. C'est peut-être une démarche qui permettrait à chacun d'être pleinement informé et de pouvoir y participer.

**Patrick Boulte (SNC) :** C'est une très bonne façon de faire. Il y a quand même des questions à poser sur ce qui nous a été présenté. La première question que l'on a évoquée et qui me semble très importante, c'est la représentation de la diversité des situations. Qui établit cette diversité ? Il y a une réflexion propre à avoir pour déterminer la typologie des situations et avoir un élément de réflexion approfondi pour permettre d'établir une référence pour l'évaluation même.

**Etienne Pinte :** Au moment où nous serons amenés à nous prononcer sur cette évaluation, je mettrai à votre disposition tous les documents préalables à sa constitution et, en particulier, le cahier des charges qui a permis aux associations référentes de proposer la participation des membres du huitième collège. S'il faut changer le cahier des charges, en ce qui concerne la désignation des membres du huitième collège, pourquoi pas ? Mais cela se fera en fonction et à partir des documents existants.

**Julie Plassat :** Nous allons nous rapprocher des services pour revoir éventuellement le calendrier et pour intégrer tout cela à la méthodologie, en sachant que les éléments, les supports seront mis en ligne pour que vous puissiez les consulter. Je serai présente en février lors de la prochaine séance plénière, en tant qu'observatrice. Je serai également à votre disposition pour, le cas échéant, revenir vers vous brièvement pour éventuellement reposer des jalons de ce travail et sa méthodologie si vous le jugez opportun.

**Etienne Pinte :** Merci pour votre participation.