



**Groupe de travail « Réflexion sur les fonctions de conseil et d'observation
dans le champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion »**

Compte rendu de la réunion du mardi 28 octobre 2008,
de 9 h 30 à 12 h 30,
à la FNARS.

Membres présents :

Bernard Seillier (CNLE), Nicole Maestracci (FNARS), François Brégou (FNARS), Maela Castel (UNCCAS), Ewa Issindou (DIESES), Anne Joubert (DGAS), Bernard Lacharme (HCLPD), Christiane El Hayek (CNLE).

Partant du constat qu'il existe un nombre important de conseils, comités et observatoires dont les missions ont un lien avec la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, le groupe de travail s'est fixé comme objectif de réfléchir à leurs missions, à leur organisation et à leurs moyens, puis de dégager des propositions pour renforcer leur fonction et améliorer leur organisation et coordination.

1. La fonction conseil :

Les différents conseils remplissent principalement **4 types de mission** :

- alerte,
- expertise,
- conseil des décideurs publics,
- suivi des réformes et observation.

B. Lacharme rajoute le rôle de concertation ; mais un débat s'engage sur la nuance entre « concertation » et « consultation » : les conseils seraient plus souvent des lieux d'échange et de circulation de l'information car le gouvernement ne les utilise pratiquement jamais comme lieu de concertation susceptible de faire évoluer les projets et de rechercher des compromis.. N. Maestracci souligne que les avis du Comité de suivi DALO ont un impact car il a un objet précis, à la différence de conseils au champ plus généraliste. B. Seillier affirme que la concertation reste tributaire de la bonne volonté des pouvoirs publics. B. Lacharme ajoute que pour la RGPP on n'a pas demandé l'avis des conseils concernés, alors que leurs liens avec les administrations concernées sont déterminants de leur bon fonctionnement. Par contre, le Parlement, à travers ses auditions, se montre plus attentif aux avis des conseils.

Il est souligné que le rôle d'un conseil ne devrait pas se limiter à communiquer en direction du gouvernement mais plus largement à avoir un rôle de communication étendu, voire même auprès du grand public. Il est regrettable que des rapports de grande qualité soient produits mais aient peu d'impact et de suites effectives.

Quatre difficultés de fonctionnement des conseils ont été pointées : leur **saisie pour avis** et ses modalités sont tributaires du bon vouloir des pouvoirs publics (les membres sont parfois convoqués à tour de rôle chez un ministre alors que la concertation aurait pu se faire au sein d'un conseil) ; leur **composition** n'est pas toujours adéquate pour permettre une réelle concertation et dégager un consensus (la question d'une concertation équilibrée entre des personnalités qualifiées et des représentants d'organisations est soulevée) ; ils ne sont pas **outillés et structurés** pour remplir leurs fonctions d'alerte et d'expertise (cf. les moyens attribués à la Halde pour remplir cette mission) ; ils ne peuvent pas s'appuyer sur des **données fiables** en raison de la faiblesse de l'Observatoire de la pauvreté et de la dispersion des données concernant ce champ.

2. Organisation et fonctionnement :

N. Maestracci fait valoir qu'il est préférable de faire des propositions avant qu'on ne nous impose, dans le cadre de la RGPP par exemple, une réorganisation dont nous ne voudrions pas. Mais il faut, avant de faire des propositions de structure, définir les objectifs que nous voudrions atteindre. Il s'agit notamment de trouver la forme pour que le CNLE devienne un véritable lieu de concertation incontournable sur certains sujets et projets de loi.

B. Seillier insiste sur les phases de pré-concertation à travers le dialogue social puis les commissions parlementaires : c'est la piste à suivre pour faire prendre en compte les avis des conseils – mais il faut rester réaliste sur la puissance des conseils face au pouvoir gouvernemental...

Après examen des textes législatifs fondateurs des conseils, N. Maestracci observe que **leurs mandats sont très flous**, ce qui contribue à leur ôter tout pouvoir. Elle fait également observer que leur multiplication aboutit à certaines redondances et répétitions qui pourraient être évitées. Elle indique enfin que la trop grande spécialisation de certaines structures comporte le risque d'enfermer les experts dans un entre soi peu propice à une approche ouverte et transversale des problèmes. Pour B. Seillier, il est nécessaire de **renforcer leurs structures et leurs moyens**, ou de rééquilibrer les moyens car si certains sont bien dotés et bénéficient de 6 à 10 ETP (CNV, HCI, ONZUS), le CNLE n'en a qu'un seul, et l'ONPES 3. Pour B. Lacharme, la question des moyens se traduit par une fragilité des secrétariats généraux, mais cela peut aller jusqu'à une perte d'**indépendance** (la nomination du secrétaire général du HCLPD devrait être du ressort du président du conseil mais il risque actuellement d'être imposé par le gouvernement).

N. Maestracci fait trois propositions concernant la **composition** des conseils :

- envisager que les personnes qualifiées soient proposées de manière plus large par les membres du conseil, et aussi par le Parlement, le CES...
- reconsidérer la place des représentants des administrations, qui pourraient dans certains conseils être des observateurs sans droit de vote ;
- ajouter des représentants des usagers (dont la participation positive au Grenelle de l'insertion, au groupe de travail « Suivi du PNAI » et à la Table ronde de Marseille a été soulignée), mais en réfléchissant bien à la question de leur représentativité et de leur possibilité de siéger dans une instance sur la durée.

Concernant l'**ONPES**, il devrait bénéficier d'un statut qui lui confère une indépendance scientifique suffisante, un budget autonome et une vocation interministérielle. Le meilleur statut serait celui de GIP, car il permettrait d'associer des acteurs divers, et notamment des associations qui produisent elles-mêmes des données. Dans cette perspective, il serait cohérent que l'ONZUS soit dans un observatoire plus large avec l'ONPES. B. Lacharme rappelle que la transparence des chiffres et leur accessibilité est essentielle pour les conseils. N. Maestracci estime que les données scientifiques représentent un bien public qui ne doit pas être confisqué par les seuls pouvoirs publics. Elle souligne l'intérêt de croiser les données de l'ONPES sur la pauvreté avec celles détenues par d'autres ministères et organismes : dans cette perspective, il apparaît intéressant d'explorer les liens entre pauvreté et santé à travers un rapprochement avec les ORS. Elle propose également que les programmes de politiques sociales puissent être évalués à partir du point de vue des personnes et de ce que cela change concrètement pour elles.

Mandat et périmètre d'intervention :

La question est posée de savoir si le CNLE peut assurer le suivi des politiques et leur évaluation. Cela amène le débat sur les doublons entre conseils et comités de suivi (DALO, plan de cohésion sociale...). B. Seillier attire l'attention sur le fait qu'il faut éviter d'en faire des annexes des commissions du Parlement mais que, pour l'évaluation des politiques publiques, on ne peut se passer du support administratif et du concours des préfets.. Le CNLE ne doit pas s'asphyxier en voulant tout suivre ; il doit avoir un rôle plus stratégique (recul, réflexion). Avec des moyens, il engagerait une réflexion de fond, publierait des études, rapports...

La taille du CNLE (54 membres) entraîne des lourdeurs, les membres n'étant pas tous concernés par les mêmes sujets et n'ayant pas les mêmes besoins d'information sur les questions plus techniques. Il est difficile à la fois de respecter un calendrier de réunions préétabli et d'accompagner de près l'élaboration de nouvelles mesures.

N. Maestracci estime qu'une meilleure synergie entre conseils ne se décrète pas, et qu'elle n'est pas assurée même avec des locaux communs. Elle se demande s'il ne faut pas instaurer une coordination bien identifiée au sein d'un CNLE élargi, qui changerait éventuellement de nom (Conseil national de la cohésion sociale). L'une des hypothèses serait de transformer les conseils plus techniques en formations spécialisées (sections ou comités thématiques, sur le logement, l'IAE, etc.). Le conseil élargi pourrait ainsi s'appuyer sur ces groupes ad hoc pour dégager des synthèses et des axes de réflexion sur les rapports, les projets de loi. Les plénières (dont le nombre serait réduit) s'engageraient alors sur la base de projets de textes ou d'avis préparés en amont (rôle plus stratégique et "politique").

Une autre question se pose : celle de l'articulation des conseils orientés vers la lutte contre l'exclusion avec ceux qui ont une vocation plus large. Dans cette perspective, les missions des différents conseils qui interviennent dans le champ de la lutte contre les exclusions sont passées en revue par N. Maestracci : le CNIAE, très spécialisé, aurait besoin de liens, notamment avec le Conseil national de l'économie sociale, mais aussi avec le CERC par exemple ; le Conseil national de l'habitat s'intéresse aux questions plus généralistes d'urbanisme, tandis que le HCLPD risque de fusionner avec le Comité de suivi Dalo (avec une perte de son rattachement au Premier ministre ?) ; la mission d'intégration des immigrés traitée par le Haut conseil à l'intégration (HCI) devrait être reliée, au moins pour partie, à la lutte contre l'exclusion ; la commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGV) deviendrait un groupe de travail particulier du CNLE ; des liens plus étroits seraient créés avec le Conseil national des villes (CNV)...

Pour N. Maestracci, chacun de ces conseils a tendance à rester concentré sur son sujet ou son expertise. Le rôle d'un conseil élargi serait de concilier leur spécialisation et la transversalité, pour les réinscrire dans une vision plus globale de la lutte contre l'exclusion.

B. Seillier maintient l'ambition généraliste du CNLE et la nécessité de mutualiser les moyens car une fusion pure paraît difficile. Si on remet à plat les missions du CNLE, il faudra un texte de loi. B. Lacharme approuve l'idée qu'un conseil coordonne l'ensemble des conseils et que ceux qui n'en sont pas membres aujourd'hui y soient associés. Chacun garderait son identité mais les moyens seraient mutualisés (locaux, personnels, service de communication...)

Conclusion :

Le groupe de travail fait le constat que le système actuel ne permet pas aux conseils, à de rares exceptions près, de jouer le rôle qu'ils devraient jouer. Il souhaite proposer des axes de réforme.

Les points de consensus sont : définition plus précise des missions des conseils et observatoires (expertise, conseil, consultation qui devrait être obligatoire dans certains cas) ; transparence des comités de suivi et intégration, dans la mesure du possible, dans les conseils existants ; qualité de l'observation et des données (réforme et renforcement de l'ONPES) ; nécessité d'un conseil généraliste et stratégique, capable de coordonner ; nécessité de faire de ce conseil un véritable lieu de concertation. L'ensemble de ces orientations nécessite de dégager des moyens suffisants (notamment par mutualisation des personnels

existants). L'élargissement à des champs voisins devra également être réfléchi (la question des immigrés et des gens du voyage), ainsi que l'appropriation des sujets techniques et des indicateurs avec les partenaires compétents.

Un projet de note de synthèse doit être réalisé par la FNARS (F. Brégou), en lien avec Christiane El Hayek, et sera soumis au groupe d'ici **la prochaine réunion qui se tiendra** :

le 19 novembre 2008, de 9 h à 11 h à la Fnars.