



*Conseil national des politiques de Lutte  
contre la pauvreté et l'exclusion sociale*

---

**SÉANCE PLÉNIÈRE DU CNLE  
Jeudi 11 FEVRIER 2010  
Salle Ramoff**

- Ordre du jour p. 2
- Membres présents p. 3
- Compte-rendu analytique p. 4

## ORDRE DU JOUR

- **Information sur la remise du rapport de la France à la Commission européenne sur la transposition de la directive Services.**  
*Intervention de Guy Janvier (DGCS)*
  
- **Point d'information sur les grandes lignes du programme de l'Année européenne 2010 pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.**  
*Intervention d'Anne Joubert (DGCS).*
  
- **Présentation du rapport du Conseil de l'Europe sur la pauvreté.**  
*Intervention de Catherine Lesterpt (DGCS).*
  
- **Droits de l'homme et extrême pauvreté : projet ONU**  
*Intervention d'Olivier Guérot, sous-directeur des droits de l'Homme et des affaires humanitaires (Ministère des affaires étrangères et européennes).*
  
- **Analyse du tableau de bord pour le suivi de la réduction de la pauvreté.**  
*Intervention de Jean-Luc Outin (ONPES).*

## **Membres présents :**

➤ **PRESIDENT** : M. Bernard SEILLIER

➤ **REPRÉSENTANTS DES MINISTRES**

✓ **MINISTRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES, DE LA FAMILLE, DE LA SOLIDARITE ET DE LA VILLE**

Mme Catherine LESTERPT, représentant le directeur général de la cohésion sociale.

✓ **SECRETARIAT D'ETAT AU LOGEMENT ET A L'URBANISME**

M. Norman CANNELL, représentant le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

➤ **ORGANISMES ET CONSEILS DE DROIT**

M. Guy DECOURTEIX, CNIAE

M. Didier GELOT, ONPES

➤ **REPRESENTANTS DES ASSOCIATIONS**

M. Jean-Michel DAVID, FAPIL

M. Patrick KANNER, UNCCAS

M. Bernard MORIAU, Médecins du monde

M. Bernard SCHRICKE, Secours catholique

Mme Henriette STEINBERG, Secours populaire français

Mme Gisèle STIEVENARD, UNCCAS

➤ **PERSONNES QUALIFIEES**

M. Patrick BOULTE

M. Jean-Guilhem XERRI

➤ **ORGANISMES SOCIAUX**

Mme Juliette FURET, USH

M. Samuel LAURIER, CNAMTS

➤ **PARTENAIRES SOCIAUX**

Mme Valérie CORMAN, MEDEF

M. Jacques PERNEY, CFTC

Mme Chantal RICHARD, CFTD

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

➤ **AUTRES PARTICIPANTS :**

M. Olivier BRES (Collectif Alerte), Mme Nicole HIRSCH (DGCS), Mme Anne JOUBERT (DGCS), Mme Stéphanie KPENOU (ADIE), Mme Christine TELLIER (MNCP), Mme Geneviève ZDROJEWSKI (DGCS).

Nombre total de participants : 25

## Information sur la remise du rapport de la France à la Commission européenne sur la transposition de la directive Services.

*Intervention de Guy Janvier (DGCS)*

**Rapport de transposition.** La France, comme tous les Etats membres, devait remettre à la Commission européenne le rapport prévu à l'article 39 de la directive sur les travaux de transposition, avant le 28 décembre 2009. Celui-ci a été adressé le 5 janvier 2010, soit pratiquement dans les temps. Le rapport global est constitué d'une multitude de fiches, toutes informatisées, qui sont remplies par les différents Etats membres selon le système IPM (Interactive Policy Making).

Vous avez dû entendre, en particulier de la part du collectif SSIG, que nous n'avons pas rendu public le rapport que la France a déposé. C'est exact, mais ce manque d'information sera comblé courant 2010 avec l'évaluation mutuelle des Etats membres sur la façon dont chacun a transposé la directive services. Je vois difficilement comment ces fiches ne seraient pas rendues publiques puisqu'elles vont être échangées entre les 27 Etats membres. Il y a simplement un problème de traduction : chaque État a rendu ses fiches dans sa langue. Il est donc difficile de les examiner sans qu'elles ne soient traduites. La Commission européenne s'est engagée à les traduire en anglais. Il va falloir un certain temps pour que ces milliers de fiches soient accessibles. C'est une difficulté qu'il faut reconnaître dans les comparaisons entre les différents Etats membres.

**Rapport de synthèse.** Par ailleurs, et afin de donner plus de lisibilité au processus de transposition, la Commission européenne a demandé à chaque État membre de faire un rapport de synthèse d'une vingtaine de pages. Nous avons jusqu'au 20 janvier pour le rendre, et nous l'avons fait. Ce rapport de synthèse figure sur le site du ministère de l'économie et des finances et sur celui du CNLE. On trouve également un résumé de ce rapport sous la forme d'un communiqué de presse.

**Méthode française.** Lorsqu'on dit que seules la France et l'Allemagne n'ont pas pris une loi générale de transposition, c'est inexact. Nous venons de recevoir une lettre de la Commission européenne nous mettant en demeure de transposer la directive Services, mais 19 pays de l'Union sur 27 ont reçu la même lettre ! Tous les pays qui n'ont pas transposé dans sa totalité cette directive ont reçu cette lettre. Cela a été un choix du gouvernement français de ne pas prendre une loi générale de transposition. Nous avons pris certains textes, il est vrai un peu éparpillés : la loi de modernisation de l'économie, la loi du développement et de l'organisation des services touristiques, la loi HPST (Hôpital, patients, santé, territoire) pour les services sociaux et médico-sociaux...

**Champ d'application.** La très grande majorité des services sociaux et médico-sociaux est **exclue du champ d'application** de la directive Services. Cela vaut pour les maisons de retraite, les établissements et services en direction des personnes handicapées, la très grande majorité des services et établissements en direction des personnes en difficulté. Il était relativement simple d'appliquer l'article d'exclusion de la directive (2-2J) qui avait deux critères : des services pour des personnes dans une situation de besoin ; des services et établissements mandatés par les pouvoirs publics. La plus grande partie du domaine social et médico-social en France est donc exclue du champ d'application de la directive. C'est ce qu'il faut retenir.

Deux sujets posent toutefois des difficultés :

- les services d'accueil de la petite enfance ;
- les services à la personne.

**Petite enfance : pas d'inquiétude !** La France a décidé que ces services entraînent dans le champ d'application de la directive. Tous les régimes d'autorisation applicables actuellement en France sont maintenus. Cela vaut pour les crèches, les haltes garderies, les centres de loisir... Il n'y a donc pas d'inquiétude à avoir puisque nos régimes s'appliquent, y compris en libre prestation de services : on ne peut pas imaginer une entreprise polonaise ou roumaine venir s'installer en France et proposer des services petite enfance sans s'établir. Il ne peut pas y avoir une prestation de services sans **un établissement**. Dans ce cas, c'est donc la législation française qui s'applique, en matière d'encadrement des services, de projet pédagogique, de règles d'hygiène, de sécurité, de soins, de diplômes des encadrants...

**Services à la personne : on discute encore.** En revanche, sur les services à la personne, c'est vrai que dans la directive, il y a certaines règles qui posent problème, comme la condition de l'activité exclusive, de l'activité globale... Il faut donc que nous ayons une discussion de nouveau avec les fédérations d'aide à domicile, en particulier dans les domaines des personnes âgées, des personnes handicapées, des personnes fragiles, pour que l'on ne se retrouve pas avec des entreprises qui vont venir prendre un marché important et risquent de le faire au détriment de la qualité des services rendus, si un certain nombre de règles ne sont pas maintenues. Il y a là un vrai problème. C'est la Direction générale du commerce, de l'industrie et des services (DGCIS), au ministère de l'économie et des finances, qui est pilote. La DGCIS est bien sûr partie prenante sur les réformes à mener. Le dossier est loin d'être bouclé...

**Attribution des subventions.** Encore une fois, la transposition de la directive services n'a rien à voir avec la réglementation en matière d'aides d'État : être inclus ou pas dans le champ d'application de la directive n'aura pas d'incidence sur la façon dont les pouvoirs publics donnent des subventions. C'est défini par divers textes communautaires qui relèvent de la Direction de la concurrence (dont le paquet Monti-Kroes). Une circulaire du Premier ministre, du 18 janvier 2010, présentée par le haut commissaire, Martin Hirsch, lors de la conférence nationale de la vie associative, rend conforme aux règles européennes le versement des subventions de l'État aux associations. Reste posée la question des financements des collectivités locales aux associations. C'est effectivement un souci pour bon nombre de collectivités locales. Mais rien n'empêche ces collectivités d'adopter une réglementation identique à celle que l'État prend pour ses propres subventions. Nous risquerions d'être poursuivis par les autorités européennes si nous faussions la concurrence. Or, la plupart des subventions qui sont données à nos associations dans les communes, les départements, ne faussent pas la concurrence. Toutes les conventions pluriannuelles d'objectifs, conventions de partenariat que nous passons dans les communes et les départements, doivent nous rassurer sur cette question.

**Evaluation mutuelle.** La période 2010 qui s'ouvre est une période d'évaluation mutuelle. Chaque État membre va regarder comment les autres États membres ont transposé la directive Services. Un rapport doit être effectué par la Commission européenne d'ici à la fin de l'année 2010 pour repérer ce qui fonctionne ou non. En 2011, nous pourrions apporter des modifications, si nécessaire, à la directive. Certains agitent le chiffon rouge en disant : « Attention, c'est le retour de la directive Bolkestein... » Sans être naïf, je dis que ce n'est plus la même chose puisque c'est désormais la législation du pays qui s'applique - et nous avons, en France, une législation suffisamment protectrice. Il n'y a pas de raison qu'elle soit remise en cause mais il faut effectivement rester vigilant.

**Bernard Seillier (CNLE) :** Je pense que les inquiétudes viennent d'un sentiment qui était assez fondé, et qui peut toujours l'être, sur la pensée très répandue des vertus fondamentales de l'abstraction, de la concurrence parfaite, idéale, avant

même celles du bon sens. Ce qui compte pour nous, c'est que les gens soient bien soignés, que les enfants soient bien accueillis... C'est la culture développée ici, dans cette direction et au sein des secteurs qui s'intéressent à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, plutôt qu'une satisfaction abstraite d'un principe qui serait bien respecté. Je ne peux pas dire que la concurrence n'a pas ses vertus, mais l'exclusivité concurrentielle conduit parfois à des aberrations.

Merci pour votre intervention ; nous sommes heureux que vous ayez à suivre ces sujets que vous connaissez bien. Je sais que vous êtes très vigilant.

**Patrick Kanner (Unccas) :** Je salue l'optimisme de M. Janvier sur le sujet. Quelques remarques cependant, et je conclurai sur ce qui fait notre originalité, les actions qui permettent de prévenir la précarité, la pauvreté.

**Débat national.** Vous ne m'empêchez pas, M. Janvier, de penser que j'aurais préféré que l'on ait un grand débat national sur le sujet. Cela n'a pas été le cas. Le projet de loi que vous avez évoqué a été rejeté par l'Assemblée ; ce sera la même chose au Sénat. D'autres pays ont fait d'autres choix. Le sujet méritait sûrement ce grand débat national et non pas cette absorption par tiroirs de la transposition.

**Petite enfance malmenée.** Je partage votre optimisme sur les établissements pour personnes âgées, personnes handicapées. Nous devrions effectivement pouvoir préserver ce qui fait notre originalité en termes de services apportés à la population. En revanche, le secteur petite enfance sera malmené, en tout cas tel que nous l'avions conçu dans notre pays. Je vous annonce qu'il y aura une nouvelle démarche - faite par le président de l'AMF, le président de l'Uniopss et moi-même - devant le ministre, pour rappeler nos inquiétudes. J'ai écrit à M. Fillon ; M. Pélissard a écrit à M. Darcos il y a quelques semaines... Nous n'avons pas de réponse. Les trois grandes structures de gestion directe ou indirecte des services de petite enfance sont aujourd'hui sur la même longueur d'onde. Étant juriste, je crois beaucoup au faisceau de présomptions : un décret « crèche » va sortir ; il va assouplir les règles d'encadrement des services petite enfance. On nous incite sans cesse à créer des jardins d'éveil, que nous considérons comme étant la première marche du démantèlement du service public maternel. Si nous nous battons pour des services petite enfance de qualité, c'est parce que nous pensons que c'est bien là que commence la prévention. Permettre aux milieux défavorisés d'avoir des services de qualité, c'est une manière de prévenir les difficultés pour l'avenir.

**Services à la personne : un dispositif menacé !** Hier, je coprésidais le Conseil de surveillance de France Domicile, enseigne créée suite à la loi Borloo de 2005. Nous sommes en redressement judiciaire, avec des partenaires comme l'UNA, la Matmut, la Mutualité française... Nous espérons permettre la continuité mais quand je vois la disparition de multiples structures à cause d'une concurrence effrénée... Il y a aujourd'hui une multiplication des services privés à but lucratif, qui ouvrent puis ferment au bout de six mois, et sont les principaux fournisseurs de travailleurs pauvres dans notre pays ! On fait donc crever un dispositif qui donnait un statut, une formation, à des personnels à temps plein, par le biais du secteur public ou du secteur associatif à but non lucratif. Aujourd'hui, on voit que cette concurrence aboutit à fragiliser monstrueusement le dispositif. Mme Levaux, présidente de la Fepem, a hurlé hier en annonçant qu'on allait supprimer les exonérations fiscales. Pour une fois, je suis d'accord avec elle ! Supprimer les exonérations fiscales, dans le cadre de la lutte contre les niches, cela signifie recréer du travail au noir et donc de la précarité. Petite enfance et services à la personne - un gros morceau - sont aujourd'hui fortement fragilisés par la transposition à la manière française de la directive Services. Et donc, je me permets de contrebalancer l'optimisme raisonné de M. Janvier par un pessimisme confronté aux faits.

**Jean-Michel David (Fapil)** : Je rejoins le pessimisme mesuré de M. Kanner. C'est aussi le pessimisme assez permanent des travaux et discussions du collectif SSIG sur la question de la transposition de la directive Services. On retrouve dans ce collectif l'Unccas, l'Uniopss et d'autres structures importantes, et aussi la Fapil. Sur la question de l'insertion par le logement, il a été tenu compte dans les derniers textes et la loi Molle de cette question de la transposition puisqu'il est prévu cette année que l'ensemble des organismes intervenant dans le cadre de l'insertion par le logement demandent un **agrément nécessaire pour continuer leurs activités**, ou aient des activités reconnues par les pouvoirs publics à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011. Ces agréments sont formulés de manière à entrer dans le cadre du mandatement qui est un des éléments de la transposition de la directive Services. Il n'empêche que nous restons très inquiets par rapport à cette question, notamment de manière technique : est-ce que le texte lui-même, comme il est formulé, vaut bien mandatement au niveau européen ? Cela pose cette question du croisement des cultures... M. Janvier a parlé des difficultés soulevées par les quelques 20 langues de l'Europe. Il y a une difficulté culturelle globale entre ces pays, mais il y a aussi une difficulté culturelle entre l'Europe et chacun des pays.

**Flou politique.** Notre inquiétude repose aussi sur le fait que ces difficultés sont renforcées par un ensemble d'autres difficultés plus globales, qui transparissent dans des projets, des propositions, des discussions, des négociations sur l'ensemble de notre secteur. Par exemple, nous travaillons beaucoup actuellement avec le secrétaire d'État Benoist Apparu sur une refondation de l'hébergement et du logement. On parle de créer un service public de l'hébergement et du logement. Tout cela dans un flot d'annonces qui, malheureusement, ne fait pas une politique mais plutôt un flou politique, dont il ressort qu'il y a une préoccupation de la part des pouvoirs publics : il y aurait trop d'opérateurs associatifs, et il faudrait donc en limiter le nombre. On positionne ce questionnement aussi en lien avec ce qui se passe au niveau de la transposition de la directive Services. C'est l'une des grosses inquiétudes du secteur associatif. Je rappelle qu'on ne cherche pas à multiplier les associations qui interviennent mais que le travail en propre des associations, et ce qui fait leur force, est adapté aux situations des personnes avec lesquelles elles travaillent, et que cela se fonde sur une question de proximité. Il faut donc que les associations soient très proches du terrain. C'est pour cela qu'elles sont nécessairement nombreuses.

**Le débat doit continuer.** On a été très intéressés par la proposition de loi déposée par le PS à l'Assemblée ; c'est bien qu'elle soit reposée au Sénat. C'est un endroit intéressant pour que le débat continue. Nous sommes aussi très intéressés par le fait que cette année 2010 soit une année d'évaluation des transpositions, au niveau transnational. Nous allons continuer à agir et intervenir dans ce cadre de débat pour clarifier au maximum la position des associations et demander à ce que le texte soit le plus clair possible.

**Guy Janvier** : Il ne s'agit pas d'opposer le pessimisme de la raison à l'optimisme de la volonté mais de les rapprocher... Nous avons déjà eu ces discussions puisque j'ai été amené à intervenir, notamment à Tourcoing, sur la même question. Sur les préoccupations partagées des présidents de l'Uniopss, de l'Unccas et de l'AMF, les réponses sont en cours. Elles devraient vous rassurer et reprennent les arguments que j'ai développés devant vous. J'ai tendance à dire que les projets de décrets que vous avez évoqués en matière de petite enfance ne sont pas liés à l'application de la directive services. Sur les services à la personne, c'est vrai qu'il y a des difficultés. Les discussions sont en cours. Rien n'est arrêté pour l'instant.

Derrière tout cela, il y a aussi la volonté des collectivités de conserver ou d'améliorer la nécessaire cohésion sociale dans notre pays, et d'éviter que des travailleurs de plus en plus nombreux et de plus en plus pauvres ne soient créés du fait de ces dispositifs. Le débat est donc ouvert puisque les textes sont en discussion au Parlement. Vous allez être amenés à rencontrer les personnes qui y

travaillent. Croyez bien qu'à la Direction générale de la cohésion sociale, nous regarderons de très près ces textes et nous veillerons à ce que les populations défavorisées dont nous avons la charge ne soient pas pénalisées.

Pour ce qui concerne les questions de logement, le logement social a été clairement écarté de l'application de la directive services. Il était explicitement mentionné dans l'article 2-2J. Nous avons aussi fait en sorte d'écarter toutes les activités de gestion, d'ingénierie sociale, technique, financière, destinées à l'accès au logement ou au maintien dans le logement. J'ai vu cela avec les représentants des Pact. C'est donc assez bien sécurisé.

**Bernard Seillier :** Nous comptons sur vous pour nous alerter. Nous allons suivre, les uns et les autres, cette question à travers les informations et les participations à des débats ou des négociations, des entretiens avec les cabinets ministériels. Les uns et les autres recherchent le mieux, le bien, un véritable progrès. Mais c'est la conception même de ce progrès qui est fondée sur deux approches philosophiques différentes.

D'un côté, il y a le pragmatisme qui a souvent prévalu dans l'organisation de nos institutions sociales en France ; de l'autre, il y a l'idée de la valeur en soi de la concurrence, comme source d'innovation et de progrès. Or, cela a des limites ; il y a des degrés de concurrence qui peuvent être destructeurs. Les exemples donnés sont assez graves. Il faut donc trouver le moyen de régulation. Quand il nous faut commencer par des traductions de 27 langues, il est vrai que cela ne simplifie pas les choses. Je ne veux pas insister sur cet aspect prosaïque. C'est pourtant un sujet très sensible car, de toute façon, ce que l'on défend ou les inquiétudes que nous pouvons avoir ne concernent pas des intérêts égoïstes. Cela se traduira concrètement par un démantèlement, une aggravation de la crise sociale. Nous serons inéluctablement confrontés au principe de réalité.

C'est ainsi que ça fonctionne, toujours dans l'histoire de la confrontation entre le pessimisme de la raison et l'optimisme de la volonté. Le principe de réalité met tout le monde d'accord. Il y a une conclusion, une conséquence, et ensuite, il faut remonter les pentes qui ont été descendues un peu trop vite, sans être « encordés » par un principe de sagesse.

## Point d'information sur les grandes lignes du programme de l'Année européenne 2010 pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

*Intervention d'Anne Joubert (DGCS).*

La **journée d'ouverture de l'Année européenne** pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale aura lieu le 18 février prochain, à la Maison internationale de la Cité universitaire. Il y aura en ouverture des interventions des ministres Benoist Apparu et Martin Hirsch, et une intervention du nouveau commissaire européen à l'emploi, aux affaires sociales et à l'inclusion, M. Narcis Casal Andorre, dont la nomination est récente.

**600 projets reçus.** Nous aurons ensuite une première table ronde avec divers intervenants puis une séquence sur les projets reçus à la suite de notre appel à projets sur l'Année européenne. Nous avons reçu plus de 600 projets ; 68 ont été sélectionnés pour recevoir un financement. Nous sommes en train de labelliser bon nombre d'autres projets. La labellisation est en cours et des projets peuvent toujours nous être remontés. Nous sommes en train d'organiser avec nos différents partenaires la labellisation d'événements - comme la semaine du micro crédit de l'Adie. Nous essayons d'impliquer au maximum les partenaires sur le terrain car des événements locaux pourront être labellisés.

Seront aussi présentées des innovations soutenues par le programme Progress, comme « Espoir dans les gares » : un projet en direction des personnes errantes dans les gares, notamment la gare du Nord à Paris, mis en œuvre en lien avec la SNCF et différents partenaires dont la Ville de Paris, pour créer un système coordonné de référents et d'aides à ces personnes.

L'après-midi, une deuxième table ronde, plus institutionnelle, vise à ce que des représentants d'organismes européens et français - élus, représentants de collectivités territoriales, partenaires sociaux, grandes associations - présentent leur engagement dans cette année. L'ambassadeur de l'Année européenne, François Soulage, président du Secours catholique, proposera une conclusion de la journée.

Il s'agit d'une cérémonie, d'une journée d'ouverture. L'essentiel va se passer sur le terrain, à travers les projets et dans les autres événements qui auront lieu tout au long de l'année. **Trois séminaires** sont prévus en région, sur les trois thèmes du programme (les dates ne sont pas encore totalement calées) :

- parcours d'insertion (fin avril, début mai, à Rennes)
- accès aux droits et citoyenneté (en juin, à Marseille)
- gouvernance et partenariats territoriaux (fin septembre, à Lille).

Les groupes de travail préparant ces trois séminaires seront relancés après la journée d'ouverture. Notre **site internet** sera lancé prochainement.

La Commission européenne a souhaité la mise en œuvre d'une « focus-week » pour l'ensemble des Etats membres, la première semaine de mars. Si vous avez des projets qui peuvent entrer dans cette semaine offerte aux associations, merci de nous en faire part. Nous transmettrons à la représentation permanente de la Commission européenne à Paris. Les institutions européennes souhaitent également faire un événement les 8, 9 et 10 mai, journées de l'Europe, sur le parvis de l'Hôtel de ville à Paris.

**Patrick Boulte** : Il avait été demandé au CNLE de désigner une délégation pour la participation au comité de pilotage. J'aurais aimé que ceux qui y ont participé nous donnent un écho de la façon dont cela s'est passé et des choix qui ont été opérés, notamment sur le plan des critères retenus pour le choix des projets financés. Tout

cela n'a qu'un intérêt historique, puisque les opérations sont lancées, mais c'est un exercice de participation des associations et des partenaires sociaux avec le pilote de l'opération...

**Anne Joubert** : Sur les critères : comme nous avons reçu 600 projets, nous ne pouvions pas financièrement tous les retenir, bien que la plupart seront labellisés. Beaucoup étaient très intéressants. Nous avons privilégié le **critère innovant**, des projets nouveaux, ouvrant sur des perspectives avec des possibilités d'échanges de bonnes pratiques et de transférabilité vers d'autres domaines. Le deuxième critère a été d'avoir un **équilibre entre les thèmes** : logement, insertion professionnelle, micro crédit et lutte contre l'exclusion financière, sport, culture, santé... Nous avons aussi essayé d'avoir un équilibre entre les publics : SDF, femmes, ruraux, urbains, jeunes, politique de la ville, gens du voyage... Nous avons enfin essayé d'avoir un équilibre géographique pour que presque toute la France soit couverte, y compris les territoires d'outre-mer puisque nous avons un projet en Guadeloupe et un en Nouvelle-Calédonie. Nous avons croisé ces critères.

Je comprends que vous ayez pu être déçus. Il y avait parfois des projets qui se ressemblaient - une dizaine concernait le même sujet. Nous avons étudié tous les projets avec une très grande attention. L'ensemble du comité de pilotage, dans lequel étaient représentés 6 membres du CNLE, a fait le maximum.

**Bernard Seillier** : Il n'y avait pas de procès d'intention a priori. C'était simplement un compte rendu... Tous les membres du CNLE qui ont participé à ce comité de pilotage sont dans la salle. S'ils veulent s'exprimer...

**Henriette Steinberg (Secours populaire français)** : Les réunions de travail étaient longues, pour identifier quelques dizaines de projets qui vont obtenir une contribution, car le mode de travail du groupe a été un examen projet par projet, avec un dispositif de vote pour vérifier que tout le monde était bien sur la même longueur d'onde ou s'il y avait des divergences. Comme dans tout vote, la majorité a dû pencher pour un projet. Il y a donc eu un dispositif classiquement démocratique et, sur le nombre d'heures consacrées, réellement efficace.

L'administration nous a donné l'intégralité des projets proposés et la sélection qu'elle préconisait, avec la possibilité d'une solution de rattrapage si une structure écartée nous semblait avoir un projet réellement original. Cela demande du temps et du travail. Par rapport aux conceptions mêmes de ce qui nous réunit, rien n'a été sorti pour des raisons qui n'aurait pas trait au projet lui-même. Un des aspects intéressants pour ceux qui y ont participé a été de voir de façon concrète le travail coordonné de plusieurs ministères, ce qui n'est pas banal.

## Présentation du rapport du Conseil de l'Europe sur la pauvreté

*Intervention de Catherine Lesterpt (DGCS).*

En 2007, le comité du Conseil de l'Europe qui travaille sur la cohésion sociale a proposé la mise en place d'un groupe de travail en vue de rédiger un rapport sur **l'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté**. Les réunions se sont étalées de juillet 2007 à décembre 2008, à raison de deux réunions par an. Ce travail a débouché sur un projet de recommandation qui, depuis l'année dernière, fait son chemin au sein du Conseil de l'Europe et aboutira, en 2010-2011, à la publication d'une recommandation. Les processus au Conseil de l'Europe sont assez longs et lents parce qu'ils sont très ouverts et réclament un consensus entre des pays qui sont à des niveaux de développement très différents quant à la lutte contre l'exclusion.

**Participants.** Je participais à ce groupe de travail - la Direction générale de l'action sociale y représentait la France. Une dizaine d'autres pays était représentés : Albanie, Arménie, Autriche, France, Grèce, Belgique, Bulgarie, République tchèque, Danemark, Estonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni. Une palette assez étendue, avec des situations économiques et des dispositifs de lutte contre l'exclusion très différents. Les participants émanaient d'administrations, d'ONG, de partenaires sociaux... En plus de ces participants représentant les différents pays, il y avait également ceux des organisations non gouvernementales, les syndicats européens, la Feantsa, les Nations Unies comme observateur, le Comité intergouvernemental de la charte sociale européenne, l'Assemblée parlementaire européenne. La présidence était assurée par une de nos collègues des Pays-Bas. Le rapport a été fait par un consultant belge. Il y avait donc un certain éclectisme des participants de ce groupe, qui a rendu son rapport final en octobre 2009, lors d'un séminaire présidé par le Conseil de l'Europe, qui se tenait à Malte.

**Que dit ce rapport ?** Tous les rapports du Conseil de l'Europe sont intéressants car ils permettent des confrontations entre les différentes pratiques des pays, même si, de temps en temps, on a l'impression qu'on ne vit pas tous sur la même planète. Mais il est intéressant aussi de pouvoir confronter nos planètes les unes aux autres ! Le rapport permet de voir ces différences, mais les dénominateurs communs sont forcément réduits puisque que nous venons de pays avec des organisations et des politiques très différentes.

**Premier débat.** Qu'appelle-t-on grande pauvreté et exclusion sociale ? Le rapport s'ouvre sur un ensemble de définitions qui concernent la pauvreté, l'exclusion sociale, l'inclusion sociale, la grande pauvreté. La position de la France était différente de celle des autres pays. En effet, nous ne faisons pas de différence étanche entre pauvreté et grande pauvreté. Nous parlons de continuum, d'accentuation mais nous ne mettons pas dans des cases différentes les populations, même si nous savons qu'il y avait des différences de vécu. Notre position a entraîné une discussion sur les définitions qui peuvent en être données, avec la pauvreté relative, la pauvreté absolue... Autant de débats que nous avons eus nous-mêmes lorsque nous avons travaillé sur les indicateurs de pauvreté.

Les définitions que nous avons données de la pauvreté et de la grande pauvreté sont relativement classiques. Certains représentants de pays (Pays baltes, Albanie) voulaient une accentuation du clivage entre pauvreté et grande pauvreté, avec le désir d'intervenir en priorité sur la grande pauvreté et sur les besoins fondamentaux.

### Il y a eu consensus pour dire :

- la pauvreté et la grande pauvreté sont multidimensionnelles, structurelles et dynamiques ;
- la pauvreté est une violation des droits de l'Homme. Cette notion n'était pas forcément évidente pour tous les pays, surtout pour ceux où la notion même de droits de l'Homme est parfois de fraîche date. Les discussions sur ce sujet ont été assez longues.

**Autonomisation.** Qu'appelle-t-on autonomisation des personnes en grande pauvreté ? Nous l'avons définie comme un « *processus par l'intermédiaire duquel les personnes, les organisations et les communautés ont un meilleur contrôle de leur situation* ». Cette définition est importante. C'est un concept que nous n'avons pas beaucoup utilisé en France jusqu'à maintenant. Peut-être serait-il souhaitable que nous ayons un débat sur cette notion ? S'il y a une recommandation du Conseil de l'Europe, ce sera intéressant sur le fond que nous en discutons.

Les travaux de ce groupe de travail ont porté sur trois aspects de l'autonomisation :

- **Les besoins fondamentaux.** Il s'agit de la nourriture, l'eau, l'habillement, le logement, la santé. Ce que nous appelons, dans l'article 1 de la loi de 1998, les « droits fondamentaux ». Il s'agit bien de besoins pour la survie.
- **Les réseaux sociaux.** Ce sont ceux qui vont permettre un appui émotionnel nécessaire à la vie des personnes en pauvreté ou grande pauvreté : ce que nous nommons les relations sociales, l'inclusion sociale (versus exclusion sociale)...
- **La participation politique.** C'est ce qui permet aux personnes de pouvoir participer aux décisions qui les concernent.

**Capacités.** Ces trois outils constituent un ensemble que nous allons appeler autonomisation. L'ensemble va participer à l'éradication de la pauvreté telle que nous la visons. Nous allons mettre en résonance ces trois outils avec ce qui est appelé dans le rapport « les capacités » :

- En face des besoins fondamentaux, on met ce qui est de l'ordre des **capacités économiques** (la capacité à générer et gérer un revenu, à consommer, le bien-être matériel...) et aussi les **capacités humaines** (l'éducation, la santé, le logement, l'accès à la nourriture, à l'aide alimentaire, l'eau propre, l'électricité, les fluides...).
- En lien avec les réseaux sociaux, ce sont les **capacités à mobiliser** les droits de l'Homme, les réseaux associatifs, les syndicats... C'est appartenir à un réseau social, à une association.
- Derrière la participation politique, c'est **appartenir à une communauté** d'idées, de lobbies.

**Responsabilité collective.** Dans la pauvreté ou la grande pauvreté, il y a un besoin d'interventions coordonnées ; c'est un processus interactif qui mobilise l'ensemble des acteurs. Dans de nombreux travaux, notamment ceux de l'Union européenne, on met l'accent sur les capacités individuelles des personnes à se sortir de la pauvreté et de l'extrême pauvreté. Bien évidemment, il faut s'appuyer sur ces capacités individuelles pour faire levier. Néanmoins, il a été souligné qu'il y avait aussi une responsabilité collective de la société et qu'il faut faire référence à des capacités non seulement individuelles mais aussi collectives - car il y a une responsabilité collective de la grande pauvreté. Il faut aussi, dans le cadre de l'autonomisation, un levier non seulement individuel mais collectif.

**Renforcer les solidarités.** Pour la première partie, qui concerne les besoins fondamentaux, et sur l'autonomisation par des politiques d'activation économique, il y a eu des débats sur le renvoi aux personnes d'une responsabilité pleine et entière. L'accent a été mis sur les efforts individuels pour l'activation économique mais aussi sur l'action collective : il faut absolument renforcer les solidarités. C'était l'objet du deuxième grand outil, sur les réseaux sociaux, d'affirmer que les

politiques des différents Etats doivent, non seulement se préoccuper de répondre aux besoins fondamentaux, mais aussi permettre de promouvoir, favoriser et organiser le rassemblement des personnes rencontrant les mêmes problèmes. Il n'est pas question de revenir sur la liberté d'organisation associative mais il faut que l'État aille plus loin qu'il ne le fait actuellement, en incitant et promouvant des bonnes pratiques dans ce domaine.

**Politiques communautaires.** Il faut absolument arriver à un développement des politiques communautaires - pas au sens « communautariste » mais au sens où les Québécois utilisent ce terme : par exemple quand on parle de santé communautaire ou d'un groupe en capacité, sur son territoire, de favoriser la rencontre entre les citoyens, et en particulier les plus défavorisés de la communauté. Donc, au sens d'une portion de la société sur un territoire, et que des budgets soient mis à disposition en vue de cet accompagnement par les réseaux sociaux.

**Participation politique.** Autant sur les deux premiers concepts, il y a eu des débats, des partages de points de vue et d'expériences, autant sur cette troisième partie concernant la participation politique, la plupart des participants ne parlaient pas de participation directe des personnes en difficulté aux politiques qui les concernent mais du contact qu'elles ont avec des associations, des groupes qui les représentent. À part la Belgique et la France, la plupart des ONG se vivent comme représentatives et pensent de bonne foi qu'il doit en être ainsi. Nous ne parlions pas de la même chose : les exemples donnés étaient pratiquement toujours sur la « participation représentative » et non pas la participation directe. Cette partie du rapport est donc pauvre. À Malte, où il y avait un atelier consacré à ce thème, il n'y a eu qu'un échange entre la Belgique et la France ! Beaucoup de pays présents ont une démocratie récente, avec des ONG indépendantes et récentes elles aussi.

**Suivi.** Nous continuons à suivre ces travaux et le cheminement de la recommandation par le biais du comité directeur de cohésion sociale. Pour nous, c'est intéressant à double titre : nous pouvons confronter ce que nous faisons avec ce qui se passe dans les autres pays ; nous travaillons sur des concepts sur lesquels nous n'avions pas l'habitude de travailler, comme celui d'autonomisation.

**Bernard Seillier :** Ce que vous venez de dire est très intéressant. Je me réjouis que vous soyez représentante de la France dans ce comité. Ce débat sur la participation des personnes est très révélateur ; vous avez évoqué l'hypothèse de démocraties plus récentes pour expliquer cette différence de démarche sur le sens de la participation... Ne peut-on pas mettre en avant une autre explication dans la philosophie cultivée par le tissu associatif, en France et en Belgique, qu'on appelle le **personnalisme** ? Depuis Emmanuel Mounier et d'autres, on a des idées sur la question qui sont d'un niveau plus riche... C'est tout de même intéressant de voir qu'au niveau européen, il y a cette réflexion au Conseil de l'Europe.

**Chantal Richard (CFDT) :** Je voudrais signaler une négociation qui s'est tenue au niveau européen, au sein de la Confédération européenne des syndicats (CES), entre organisations d'employeurs et organisations de salariés, pour discuter d'un projet d'accord-cadre européen sur le « marché inclusif » (visant à faire accéder à l'emploi un public qui en est éloigné). Cette négociation, qui s'est terminée en décembre 2009, a duré 14 mois. On a discuté des obstacles, préconisé des solutions et des recommandations... La CES va donner un avis au mois de mars prochain, suite auquel interviendra la signature du projet d'accord. L'adoption de cet accord-cadre européen sera forcément suivie de négociations sur le sujet et de déclinaisons dans chaque Etat membre de l'UE ; je vous tiendrai informés de ce que nous ferons en France. Dans cet accord, il y a la volonté de pousser les Etats à négocier et à prendre en compte les plus démunis, afin que soit mises en place des démarches d'inclusion active permettant à ces personnes d'accéder à un emploi.

**Henriette Steinberg** : C'est tout à fait intéressant d'entendre ce qui se passe au niveau du Conseil de l'Europe et de bien prendre la mesure que le travail que nous conduisons sur ces questions au niveau de l'Union européenne est sans doute insuffisant. Nous avons un représentant par délégation au Conseil de l'Europe, au travers de la structure européenne Esan. Manifestement, nous avons tout à gagner à confronter les approches de la pauvreté des uns et des autres, d'autant que le Conseil de l'Europe couvre des pays pour lesquels il y a quelques ambiguïtés sur la conception. En ce qui concerne notre propre pays, cela nous permettra d'avoir une vision plus large et sans doute plus « proactive ».

**Didier Gélot (ONPES)** : Catherine Lesterpt a signalé un débat autour des notions de pauvreté absolue et pauvreté relative. Est-ce que ce débat a eu lieu du fait de la qualité des pays présents ? Est-ce que c'est un débat qui est important au niveau de la Commission ? Et est-ce que la question du revenu minimum adéquat, du revenu minimum décent est apparue dans cette enceinte ? Je sais que c'est une question assez présente...

**Catherine Lesterpt (DGCS)** : Ce groupe a fonctionné difficilement. Pendant très longtemps (trois des quatre réunions), nous nous sommes enfoncés dans les questions de définitions. Dans notre « bulle » de l'Union européenne, on a réussi à se mettre d'accord sur certains concepts, notamment à travers tous les travaux qui sont faits sur les indicateurs. On a à peu près les mêmes institutions, les mêmes systèmes d'information et il y a une certaine homogénéité. Là, on était avec des pays très différents. Ce qui nous paraît évident ne l'est plus, notamment la question des définitions de la pauvreté et de la grande pauvreté, parce qu'il y a des enjeux très forts derrière ces définitions... Chaque représentant des pays a derrière la tête ce qui va pouvoir être fait des définitions en termes de politique intérieure.

Le revenu minimum, on en a un peu parlé, mais sans plus, car certains de ces pays sont à des années lumière de pouvoir fixer un revenu minimum ! Les propos étaient très codés. Il faut donc décoder pour comprendre ce qui se passe.

Il y a par ailleurs un enjeu très fort au Conseil de l'Europe sur ces sujets. Plusieurs pays estiment que l'Union européenne travaille déjà beaucoup sur la cohésion sociale et la lutte contre l'exclusion, et se demandent s'il est bien raisonnable que le Conseil de l'Europe continue de travailler sur ces sujets...

## **Droits de l'homme et extrême pauvreté : projet ONU**

*Intervention d'Olivier Guérot, sous-directeur des droits de l'Homme et des affaires (Ministère des affaires étrangères et européennes).*

**Bernard Seillier (CNLE) :** Je vous remercie très vivement de vous être déplacé en personne, M. Guérot, ainsi que vos collaborateurs, Mme Vigneau et M. Meyer. Nous nous réjouissons de vous accueillir ici, surtout pour un sujet qui est au cœur même de notre existence puisqu'il s'agit de l'extrême pauvreté. Vous me donnez l'occasion de découvrir ce projet de l'ONU et cet élargissement est bénéfique pour nous tous.

**Olivier Guérot :** Merci pour ces mots d'accueil. En vous écoutant, Mme Lesterpt, j'entendais certains éléments que je m'apprêtais à vous dire. La conclusion est que nous avons des marges d'amélioration dans la coordination de notre travail interministériel ! Vous confirmez aussi, M. Seillier, le fait que cette problématique qui est traitée aux Nations unies depuis près de 20 ans ne soit pas venue jusqu'à vous, ce qui montre à quel point les débats, les organisations internationales et nous-mêmes, ministères, sommes cloisonnés. J'espère que cette séance sera l'occasion d'avoir un échange et de recueillir vos réactions, tout en décloisonnement le travail à l'intérieur des administrations.

Vous avez, dans vos dossiers, le texte d'un projet de principe directeur « *Extrême pauvreté et droits de l'Homme* ». Je propose de vous faire un historique de sa genèse et de vous indiquer quels sont les intérêts et premiers commentaires que nous avons rassemblés. Le document n'est pas finalisé. Il s'agit d'une étape dans un travail qui est amené à se poursuivre.

Les Nations unies se sont saisies de la problématique de l'extrême pauvreté et des droits de l'Homme à partir de la fin des années 1980, sur une initiative d'ATD Quart Monde : le père Joseph Wresinski est venu en personne expliquer la problématique devant l'un des organes des Nations unies. Il y a eu alors un travail très long de persuasion de l'ensemble des délégations pour arriver à une série de résolutions de l'assemblée générale. Progressivement, dans le cadre onusien, s'est développée une approche de la lutte contre l'extrême pauvreté fondée sur les droits fondamentaux, venant compléter l'approche habituelle en termes d'aides publiques au développement, que l'on retrouve notamment en ce moment à travers les « objectifs du millénaire pour le développement ». Cela n'a pas été facile de faire progresser ce concept au sein des organes des Nations unies, pour des raisons assez similaires à ce que Mme Lesterpt vient de nous indiquer sur le Conseil de l'Europe, simplement amplifiées par le fait que la disparité des situations au sein des Nations unies est encore plus forte qu'au sein du Conseil de l'Europe. Les arrières pensées, les enjeux politiques sont au moins aussi forts qu'au Conseil de l'Europe, sinon plus, compte tenu de la disparité supérieure.

À partir de **1986-1987**, avant la chute du mur, différents débats portent sur les droits de l'Homme avec les pays communistes. La plus grande difficulté conceptuelle pour faire avancer les idées est qu'un certain nombre de pays en développement craignent que cette initiative que nous portons ne soit une manœuvre de diversion par rapport à leurs propres problématiques ou enjeux. Des craintes ou convictions moyennement partagés par certains pays développés qui débattent du « droit au développement » : savoir si l'aide publique au développement est une obligation ou pas, et quelles sont les obligations des pays récipiendaires, notamment en termes de droits de l'Homme. Il a fallu qu'un très long travail soit mené par les délégations, notamment par la France, avec l'aide d'ATD Quart Monde et d'autres représentants de la société civile.

Une étape importante a été franchie en **2006**, à Genève, lorsqu'à l'issue des travaux menés par un comité d'experts (avec la collaboration de juristes, mais aussi avec la participation de personnes vivant en situation d'extrême pauvreté), un des organes subsidiaires de la Commission des droits de l'Homme a adopté le projet de principe directeur que vous avez dans le dossier : « Extrême pauvreté et droits de l'Homme ». On avait, pour la première fois, un document qui traitait spécifiquement de la question de l'extrême pauvreté et qui cherchait à aborder les multiples facettes de ce problème en termes d'accès aux droits, indépendamment des enjeux et arrières pensées politiques - une des raisons qui explique la lenteur de ce processus et le cloisonnement des réflexions. Cette réflexion a été portée dans une instance qui s'occupe des droits de l'Homme et également des droits économiques et sociaux, mais qui n'est pas habituée à traiter des questions de lutte contre l'exclusion et la pauvreté. La lenteur du travail vient de ce besoin d'explications.

Le document qui a été adopté et que vous avez entre les mains n'est pas un document parfait. Il ne jouit pas d'un consensus au sein du Conseil des droits de l'Homme, organe intergouvernemental dans lequel sont représentés 47 pays. Que font les diplomates lorsqu'ils ne sont pas d'accord sur un texte ? Ils créent des commissions ou des groupes de travail ! En **2007 et 2008**, à notre initiative et celles d'autres pays, afin de garder vivante cette réflexion, deux séries de consultations ont été menées par le Haut commissariat aux droits de l'Homme pour recueillir l'avis des parties prenantes concernées, des Etats et des organisations. En **janvier 2009**, s'est tenu à un séminaire à Genève afin d'étudier la valeur ajoutée et l'utilité opérationnelle du texte.

Le calendrier est une fois encore parlant. Trois ans après l'adoption par le comité d'experts du texte, on est toujours en train de discuter sur son caractère opérationnel, sa plus-value. Cela ne va pas de soi pour la plupart des délégations, des Etats représentés au Conseil des droits de l'Homme : le document nécessite une réflexion supplémentaire. C'est la raison pour laquelle je remercie la DGCS et le président Seillier d'avoir accepté que nous vous présentions ce document car nous avons besoin de l'enrichir par davantage de concret, de politiques publiques ; c'est un document qui pêche peut-être par une certaine abstraction.

Notre objectif, en tant que délégation française à ce Conseil des droits de l'Homme, est de **garder vivante cette initiative** que de nombreux pays verraient disparaître, soit dans l'indifférence, soit avec une certaine satisfaction. À notre initiative, le Conseil des droits de l'Homme a confié à une experte chilienne indépendante, nommée auprès des Nations unies, Magdalena Sepúlveda Carmona, la tâche de retravailler le projet en prenant en compte les consultations, les conclusions du séminaire. Elle doit faire un rapport au Conseil des droits de l'Homme en **septembre 2010**, en vue d'un accord intergouvernemental en **2012**. C'est le calendrier que nous avons devant nous : quelques mois pour enrichir et influencer sur la réflexion de Mme Sepúlveda, ensuite deux ans pour une négociation intergouvernementale qui partira du texte que vous avez.

**Nous sommes demandeurs de vos avis et réflexions**, selon des modalités qu'il vous appartient de décider au sein du CNLE. Loin de moi l'idée de préempter la réflexion.

L'objectif des principes directeurs est de favoriser **l'adoption de politiques** qui permettent de remédier aux situations d'extrême pauvreté, en aidant les personnes les plus vulnérables à faire usage de leurs droits fondamentaux. L'intérêt du travail effectué dans le cadre de cette rédaction est d'avoir une approche globale, fondée sur l'interdépendance et l'indivisibilité des droits de l'Homme, en réfutant l'opposition faite parfois entre droits économiques, sociaux, culturels et droits civils, politiques. Le projet met l'accent sur la participation des personnes vivant dans l'extrême pauvreté et sur un principe transversal de non-discrimination, puisque

l'extrême pauvreté est considérée comme source et conséquence de discrimination.

La France a porté un soutien au principe de l'élaboration de principes directeurs sur ce thème de l'extrême pauvreté et des droits de l'Homme. Nous avons apporté un soutien dynamique pour faire progresser l'élaboration du texte. Nous nous sommes prononcés de manière préliminaire à l'occasion des consultations qui ont eu lieu en 2008, mais il est aujourd'hui nécessaire de développer une position de fond qui soit en adéquation avec les politiques menées dans ce domaine, au titre national et européen, tout en ayant à l'esprit que ce document a une portée au-delà du continent.

Dans cette perspective, nous recevrons Mme Sepúlveda les 18 et 19 février, pour une première série d'échanges sur le projet. Elle aura l'occasion de s'exprimer à l'occasion du lancement en France de l'Année européenne de lutte contre l'exclusion et la pauvreté.

Nous avons initié un processus de consultations interministérielles fin 2009. Dans ce cadre de réflexion, **nous vous présentons aujourd'hui le projet afin de recueillir des pistes ou des recommandations concrètes.**

#### **Quelques commentaires généraux pour conclure :**

- **C'est une bonne base de travail** : dans le comité qui a rédigé ce document, siégeait un juriste français, Emmanuel Decaux, spécialiste des droits de l'Homme qui travaille en comité d'experts depuis de nombreuses années. Il reste à en faire un outil qui soit vraiment lisible et plus opérationnel pour les acteurs concernés. Il est important de s'appuyer sur les politiques publiques, les actions et les instruments développés en France. Le champ est vaste - qu'il s'agisse des droits civils et politiques, du droit au logement...
- **En termes de rédaction, un travail important reste à faire.** Certaines formulations ont vocation à évoluer. Je vous invite à ne pas vous focaliser sur les formulations en elles-mêmes mais plutôt sur le bien-fondé ou l'absence de bien-fondé de ce qu'elles expriment. Un travail de rédaction doit être mené sur les normes et instruments juridiques internationaux qui existent déjà. Il faudra aussi réviser le langage concernant la responsabilité des Etats. Il y a une série de références à la pénalisation de la violation des droits de l'Homme qui reflète l'indignation des rédacteurs face à l'extrême pauvreté mais qui nécessite un peu de travail. Il faudra aussi clarifier la structure générale du texte : il s'agit bien d'une base de travail à propos de laquelle toutes les remarques seront utiles. Nous envisageons une clarification des obligations et une déclinaison d'axes et d'outils opérationnels.
- **Une question fondamentale continue de se poser : la distinction entre extrême pauvreté et pauvreté.** Cette distinction n'est pas posée clairement dans le projet. Les deux formulations sont employées, parfois l'une pour l'autre. C'est une distinction que les pays du Sud ont tendance à réfuter. Nous avons reçu, en juillet dernier, une délégation sud-africaine et lui avons proposé une visite de terrain organisée avec ATD Quart Monde. Les Sud-Africains étaient touchés par le fait que, délibérément, nous montrions le revers de notre société, ce qui ne fonctionne pas. Notre collègue ne s'attendait pas à trouver dans un pays développé ce que nous lui avons montré en termes de situations personnelles d'exclusion. En même temps, les niveaux relatifs de pauvreté ne sont pas les mêmes. Les gens vivant dans l'extrême pauvreté en France comptent leurs ressources en centaines d'euros, ce qui n'est pas le cas en Afrique du Sud. Un vrai décalage persiste ; il faudra le traiter d'une manière ou d'une autre.

- Nous pensons que le texte présente un **déséquilibre entre les droits économiques et sociaux d'une part, et les droits civiques et politiques de l'autre**. Nous pensons qu'il faudra probablement se recentrer sur les droits les plus pertinents plutôt que de mettre une compilation générale : privilégier la pertinence plutôt que l'exhaustivité.
- Il faudra envisager des **compléments thématiques** et développer des **pistes opérationnelles**, notamment concernant l'accès aux droits, aux services juridiques, à la justice, et intégrer des références à l'éducation, à l'éducation aux droits de l'Homme, et des problématiques concrètes comme l'accès au crédit, la prévention et la lutte contre le surendettement...
- Il faudra faire une **référence aux travaux existants** dans d'autres organisations internationales : au Conseil de l'Europe en particulier, mais également à l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation internationale du travail, l'Unicef...

Nous ne sommes pas au début d'un travail mais dans une phase qui devient un peu plus opérationnelle en termes de rédaction, après une maturation de 20 ans. La maturation n'est pas finie mais, comme on entre dans une phase opérationnelle, nous avons vraiment besoin de votre expertise, de recommandations concrètes. Tout ceci a été lancé à l'initiative d'ATD Quart Monde. C'est un « *input* » - un apport de gens, d'organisations qui sont concrètement sur le terrain dans la lutte contre l'exclusion et qui ont franchi le seuil de cette maison de verre que sont les Nations unies. Le texte pendant 20 ans a tourné entre diplomates et juristes des droits de l'Homme, mais les praticiens de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté ont perdu le contact avec ce texte, voire en ignorent l'existence. Il n'est que temps de vous le réapproprier. C'est la raison de ma présence parmi vous aujourd'hui.

**Bernard Seillier** : Je vous remercie. Je suis très heureux de découvrir cet historique qui était tout à fait utile et j'ignorais complètement ce sujet. Cela ne m'étonne pas que ce soit à l'initiative du père Wrezinski qu'il y ait eu cette avancée, même si elle ne date que de 1980. En France aussi, c'est grâce aux travaux du Conseil économique et social - derrière lesquels il y avait ATD Quart Monde - que le CNLE existe, que la loi de 1998 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion existe. Ce qui bien sûr ne dévalorise pas l'initiative, la capacité et toute l'efficacité des autres associations puisqu'il y a une coordination très intéressante.

Merci de votre proposition. Nous avons tout intérêt à vous nourrir de réflexions, d'interrogations. Nous observons de plus en plus, au niveau européen et au niveau mondial, un mécanisme en retour d'influences de pensées, de directives juridiques qui, progressivement, viennent des échelons supérieurs et vont influencer sur notre propre façon de vivre, notre façon d'appréhender ces questions.

Concernant l'alimentation : c'est tout le problème des droits de l'Homme. Il y a un progrès à faire sur le plan universel. On a développé le concept des droits de l'homme individuel et on a très peu enrichi l'aspect des droits de l'homme organisé collectivement en communautés. Je pense aux droits alimentaires : je suis un fervent défenseur et militant du principe de **l'autosuffisance alimentaire des peuples**. Aurait-on fait une énorme boulette lorsqu'on a accepté que le produit alimentaire soit traité dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce ? Ce n'est pas un produit industriel comme les autres mais un produit spécifique puisqu'il alimente et nourrit les populations. À ce titre, il y a une protection du droit à se nourrir qui est à organiser sur une base territoriale précise. Le droit à se nourrir en faisant venir de l'autre bout du monde des produits, c'est un problème qui n'est pas facile à régler. Nous n'avons jamais débattu de ce sujet au CNLE mais cela fait partie des points que je caractérise par cette problématique de l'organisation plus politique et collective des droits individuels. Les grands principes lancés il y a plusieurs siècles, Etat et citoyens, avec des citoyens seuls à faire valoir des droits

face à une puissance politique, c'est très bien dans les principes mais, sur le plan pratique, il faut avoir non seulement des clarifications conceptuelles mais intégrer des problématiques concrètes d'application, de passage à l'effectivité des droits.

**Henriette Steinberg (Secours populaire français) :** Je vous remercie d'avoir choisi de nous présenter ces sujets et de les avoir regroupés. Je voudrais donner un exemple précis du type de questions auxquelles nous sommes confrontés : l'examen en ce moment par la Cour des comptes du travail réalisé par les associations à la suite du tsunami. L'un des projets qu'a mis en place le Secours populaire avec ses partenaires, à Banda Atché en Indonésie, est une unité de traitement du poisson et un restaurant, ce qui permet de faire en sorte que l'ensemble des procédures soient conduites dans le cadre de la filière de la pêche. L'une des caractéristiques du projet est d'avoir créé 35 emplois directs, pilotés, organisés, conçus par l'association locale partenaire. Ces 35 emplois ont été proposés à des personnes qui ont subi le tsunami, qui n'avaient pas de compétences particulières et qui ont été formées. Elles ont aujourd'hui un salaire un tout petit peu supérieur au salaire minimum local, et c'est pour elles un résultat d'une réelle efficacité de l'action de solidarité conduite. Pour le contrôleur de la Cour des comptes, ce salaire est considéré comme dérisoire au regard de ce que sont les salaires chez nous. Il ne voit donc pas l'intérêt de la chose, au vu de ce qui aurait pu être envisagé si c'était dans un cadre plus industriel. La question qui nous est posée porte sur le *sens de l'action*. Pour nous, c'est une question fondamentale. Nous avons donné des explications qui ne paraissaient pas essentielles à la cour. Je n'aborde pas le sujet au regard de l'échange que nous avons eu avec la Cour mais au titre de l'approche - quand le regard est occidental et qu'il s'agit des populations concernées - et du point de vue des questions que vous avez abordées : la pauvreté ou l'extrême pauvreté et le terme d'autonomisation, qui n'est peut-être pas idéal, mais qui permet de désigner le fait que les gens prennent en main leur destin, avec leurs propres moyens, mêmes s'ils bénéficient, à un moment donné, d'un soutien, à la suite d'une tragédie par exemple... Certes, il faut discuter sur les concepts mais si ces discussions ne sont pas étayées par la réalité concrète de ce que vivent les personnes concernées, elles courent le risque de rester cantonnées à des documents abstraits, que les personnes ne peuvent pas s'approprier - et, ne pouvant pas se les approprier, elles se trouvent en difficulté pour les faire vivre.

**Patrick Boulte :** Quelle coordination, quels liens, quelle interaction y a-t-il avec d'autres programmes des Nations unies, notamment en ce qui concerne l'exercice de la responsabilité sociale de l'entreprise ? J'en parle à l'occasion du chapitre discrimination. Y a-t-il une articulation et des renvois possibles, réciproques, entre la lutte contre la discrimination et les travaux des Nations unies sur ces questions ?

**Jacques Perney (CFTC) :** Je vois, en parcourant le document, un certain nombre de droits énoncés, qui sont des droits fondamentaux mais aussi élémentaires. Il serait nécessaire, au niveau de ce texte, de pouvoir élever le niveau des droits - je le dis parce que j'ai beaucoup travaillé avec Emmanuel Decaux : il faudrait parler des droits à l'existence, à la dignité, à la protection des personnes pauvres ou vivant en extrême pauvreté. Notre réflexion portera sur l'enrichissement de ce texte. Vous pouvez compter sur notre participation pour vous livrer nos réflexions.

**Bernard Seillier :** C'est vraiment une ouverture qui se fait aujourd'hui au CNLE, c'est une grande première qui me conduit à réaliser combien nous ferions bien d'avoir une initiation à l'organisation des Nations unies pour distinguer ce que sont les directions opérationnelles, les programmes... Je n'ai jamais eu l'occasion de vous rencontrer et je découvre l'existence de votre sous-direction dans l'organigramme du ministère des affaires étrangères ! Je n'ai pas eu l'occasion de me pencher récemment dessus, ainsi que sur le rôle du Conseil de l'Europe aujourd'hui, par rapport à des problèmes concrets d'influence, de réflexion, d'organisation des programmes... Où se situe la réflexion par rapport aux directions

opérationnelles ? Il faudra une mise à niveau de notre information sur l'organisation concrète du ministère des affaires étrangères et des Nations unies.

**Olivier Guérot** : Emmanuel Decaux a été moteur dans la réflexion - il n'a pas été le seul. Vous avez mentionné certaines pistes de réflexion - droit à la dignité et à la protection - qui figurent déjà dans les principes directeurs, mais c'est bien entendu la raison d'être de notre initiative ici : que vous commentiez, enrichissiez ces réflexions ou ces thèmes qui sont chers à Emmanuel Decaux.

Concernant la responsabilité sociale des entreprises et l'interaction avec les autres travaux des Nations unies, ce document est un travail d'experts : il intègre les connaissances que les experts ont des travaux sur la responsabilité sociale des entreprises mais il n'y a pas eu d'articulation institutionnelle, structurée avec ce que peut faire par exemple le Département des affaires économiques et sociales des Nations unies. À titre national, le précédent ambassadeur pour les droits de l'Homme suivait les questions de responsabilité sociale des entreprises, cette intégration était donc faite. Dans notre organigramme actuel, la responsabilité sociale des entreprises n'est pas directement suivie dans ma sous-direction mais je sais très bien où elle est suivie. Là aussi, l'interaction sera simple à faire lorsque nous serons entrés dans l'étape de négociation intergouvernementale.

Est-ce que le Conseil des droits de l'Homme saisira institutionnellement un autre organe du secrétariat des Nations unies ou un organe intergouvernemental ? Cela me paraît compliqué. Je ne suis pas sûr qu'on gagnerait à le faire d'ailleurs. Il vaut mieux s'assurer que les thématiques qui pour nous sont intéressantes entrent par le biais de ce que les délégations nationales voudront bien apporter.

**Jean-Michel David (Fapil)** : De plus en plus, nous intervenons en nous fondant sur le juridique et le judiciaire, en nous appuyant sur les textes nationaux mais aussi sur les textes internationaux. Par exemple, la Feantsa dépose des réclamations collectives : il y en a eu une contre le gouvernement français, une autre contre le gouvernement slovène dont on vient d'avoir les résultats. Avec le texte proposé, on voit que l'on pourrait avoir des soutiens intéressants pour des démarches judiciaires. Mais si je comprends bien, ce sera dans relativement longtemps que nous pourrions nous appuyer sur un texte de ce type...

**Olivier Guérot** : Quelle sera la portée juridique de ces principes lorsqu'ils seront adoptés ? Pour l'instant, je n'en sais rien ! Compte tenu des réticences que l'on observe déjà de la part d'un certain nombre de délégations, tant du Nord que du Sud, je ne suis pas très optimiste sur la capacité de faire de ces principes directeurs du droit dur. En revanche, ils ont vocation à faire partie de ces textes d'interprétation, surtout s'ils ont été adoptés dans le cadre d'une résolution du Conseil des droits de l'Homme – cad un document d'interprétation sur la base duquel des instances judiciaires peuvent se prononcer. On revient à la question de la justiciabilité directe, par exemple du Pacte international sur les droits économiques et sociaux, qui est une question ouverte en France. Cela a plutôt vocation, comme les observations des comités d'experts dont sont dotés chacun des grands textes internationaux sur les droits de l'Homme, à faire partie de ces documents d'interprétation, d'éclairage, à l'intention d'instances qui, à proprement parler, sont juridictionnelles.

**Chantal Richard (CFDT)** : Une réflexion personnelle : par rapport à ce genre de document, ne pouvons-nous pas non plus dénoncer, à un moment donné, nos comportements de pays riches par rapport à des pays pauvres, nos comportements de citoyens ? Afin de faire tomber certains tabous. N'a-t-on pas des choses à dénoncer dans nos comportements de touristes dans ces pays ? En termes de tourisme mais aussi d'information, d'Internet, de communication... Si ce genre de projet sert déjà à cela, on aura fait un grand pas.

**Olivier Guérot :** Une des approches sur lesquelles la France sera très attachée sera de mettre l'accent et de définir la responsabilité des Etats directement concernés vis-à-vis de leurs propres populations. Ce qui ne veut pas dire que nous nous dédouanons des responsabilités que nous pouvons avoir, la France ou les citoyens français, vis-à-vis de la situation dans d'autres pays. Nous mettrons l'accent sur la responsabilité des gouvernements dans les pays tiers vis-à-vis de leurs propres citoyens. Ce sera une approche positive : un encouragement et une incitation très forte à ce que ces gouvernements fassent des efforts, dans la mesure de leurs moyens.

Il y a beaucoup d'arrière-pensées, d'enjeux diplomatiques et politiques au Conseil des droits de l'Homme. Une partie non négligeable des pays en développement sont dotés de gouvernements autoritaires, voire pires. C'est avec les représentants de ces gouvernements que nous ne négocions. Il faut donc veiller à ce qu'à aucun moment, nous leur ouvrons un boulevard pour justifier l'absence délibérée d'actions en faveur des droits, voire la répression des droits civiques et politiques. À titre personnel, je comprends et je partage votre remarque mais le conseil et les délégations étant ce qu'ils sont, un de nos axes sera aussi de les mettre face à la responsabilité qu'ils ont vis-à-vis de leurs propres citoyens.

**Jean-Guilhem Xerri :** Merci de ces exposés qui nous ouvrent des horizons très intéressants. Vous avez rappelé, dans cette initiative, l'importance du père Wrezinski et d'ATD Quart Monde. On sait bien que ces questions de droits de l'Homme, et particulièrement de droits des pauvres, sont culturellement très marquées par la culture occidentale, des pays du Nord. Quel accueil réservent les pays qui ne sont pas de cette culture « originelle » des droits de l'Homme à cette notion de droits des pauvres - en particulier, les personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté dans d'autres régions du globe et qui n'ont pas cette culture ?

Vous avez insisté sur le fait que ce projet a été rédigé par des experts à polarité juridique. Qui sont ces experts ? Quelle est la contribution réelle d'autres cultures à ce comité d'experts ? Ces experts juridiques ne sont-ils pas assez monogames sur le plan culturel ?

**Patrick Boulte :** J'ai l'impression que les Nations unies ont beaucoup avancé sur la question de l'accès au crédit, aux comptes bancaires. Ce n'est pas mentionné dans ce document. Or, je pense que dans la lutte contre la pauvreté, c'est quelque chose qui n'est pas négligeable.

**Jacques Perney :** Pour avoir travaillé et été présent dans le deuxième et le troisième Forum mondial des droits de l'Homme, à Nantes, une chose, parmi beaucoup d'autres, est restée présente dans ma mémoire au sujet de la pauvreté : les pays du Sud qui reprochent, d'une manière constante, aux pays du Nord d'être responsables de la situation de pauvreté ou d'extrême pauvreté dans leurs pays. À partir de ce phénomène de rancœur à l'égard de la colonisation, comment envisager que ce reproche continu et récurrent puisse être amorti ? A-t-on une action envisagée ? Cette remontée continue doit certainement gripper d'une manière fondamentale toutes ces négociations. Je sais qu'il s'agit d'une question délicate...

**Bernard Seillier :** D'autant plus délicate qu'il y a tout le contexte militaire d'interventions ici ou là...

**Olivier Brès (collectif Alerte) :** Vous avez souligné l'origine de ce travail, avec le rôle d'ATD Quart Monde et de sa propre approche des questions. Cette approche qui finalement a été mise en œuvre en France depuis une vingtaine d'années : l'insistance sur les droits et l'accès aux droits - je ne suis pas certain qu'elle résolve un certain nombre des questions qui se posent. Je suis aussi sensible au thème des inégalités qu'à celui de l'accès aux droits, qui pourrait être théorique. On a dit

que poser un certain nombre de droits permettrait d'avoir une action juridique et judiciaire. C'est aussi confier la question de la lutte contre la pauvreté à des instances juridiques et judiciaires, peut-être un peu limitées. Lorsqu'on parle des questions d'inégalités, cela veut dire aussi qu'il y a une responsabilité politique, pas simplement juridique et judiciaire.

Prendre cette dimension des inégalités pourrait répondre aux questions qui ont été posées au Conseil de l'Europe et au conseil des Nations unies : comment se distinguent extrême pauvreté et pauvreté ? Il y a aussi des effets de « décohésion » et de segmentation sociale qui sont davantage dus aux inégalités qu'à la pauvreté elle-même.

On nous a remis un document sur la position française sur la stratégie de l'Union européenne à l'horizon 2020. Nous avons été très sensibles au fait que cette stratégie semblait être bouclée un peu rapidement. Je suis intervenu auprès de parlementaires européens pour que le parlement demande que ce travail prenne un peu plus de temps, en particulier autour des questions de pauvreté : il y avait des objectifs très précis dans la Stratégie de Lisbonne qui ont l'air de devenir moins précis pour 2020. Je suis préoccupé de cette dimension européenne, je ne sais pas où on en est aujourd'hui : est-ce que cette stratégie 2020 est bouclée ou non ? On peut peut-être dire collectivement notre inquiétude sur le fait que cette stratégie soit élaborée un peu trop rapidement, sans la participation de tous les partenaires possibles.

**Valérie Corman (Medef) :** Vous avez souligné qu'il y avait une certaine confusion entre pauvreté et extrême pauvreté. Il y a une petite note dans le texte qui précise que « *chaque fois que l'on parle de pauvreté, il s'agit en fait d'extrême pauvreté* ». Je pense que ces notions sont très différentes selon les pays qui participent. Y a-t-il une tentative de définir cette extrême pauvreté ? Selon quels critères ? Y a-t-il une façon de réenvisager ce qu'est la pauvreté, l'extrême pauvreté, non pas uniquement dans sa dimension monétaire mais d'une façon plus large ?

**Juliette Furet (USH) :** Concernant la stratégie européenne 2020, une consultation a été lancée par la Commission européenne pour l'élaboration de cette stratégie. Je pense que l'Union sociale pour l'habitat va faire des propositions, le CECODAS au niveau européen également. Nous regrettons qu'il n'y ait rien sur la dimension sociale dans cette stratégie telle qu'elle est aujourd'hui présentée au niveau européen.

**Olivier Guérot :** Sur la question de l'accueil des principes de droits par les pays du Sud et leur participation à ce travail, je précise que six membres ont participé au comité de rédaction : un Chilien, un Sénégalais, un Norvégien, un Français (Emmanuel Decaux), une Roumaine, un Japonais. La position des délégations des pays du Sud a été marquée par des considérations d'ordre tactique. D'où l'intérêt pour nous de sortir ce texte des Nations unies et d'avoir un contact avec les sociétés civiles. C'était d'ailleurs le but des consultations que nous avons organisées.

**Cécile Vigneau (ministère des affaires étrangères) :** Nous portons les différentes résolutions avec un groupe transrégional qui couvre toutes les régions du monde : Chili, Pérou, Maroc, Sénégal, Philippines, Albanie, Roumanie, Belgique. Il s'agit d'un groupe de co-auteurs chargés de porter le projet.

**Olivier Guérot :** Sur les interactions avec les travaux des Nations unies sur le crédit : elles sont traitées par la deuxième commission de l'assemblée générale des Nations unies, chargée des affaires économiques. C'est vraiment une des difficultés d'une organisation aussi vaste que les Nations unies de faire en sorte qu'il y ait une cohérence interne dans les différents travaux. C'est de la responsabilité des délégations, la nôtre en particulier - mais pas seulement - que d'assurer la

cohérence d'une enceinte à l'autre. Vous avez raison de souligner qu'il y a des avancées par ailleurs qui ne sont pas reflétées dans ce texte. Il nous appartient de veiller à ce que les progrès, en termes de construction d'un consensus international, qui ont pu être réalisés dans une enceinte soient reflétés dans l'enceinte des droits de l'Homme.

Sur la rancœur exprimée, nous faisons le même constat. Il faut faire le partage entre la rancœur fondée et la rancœur instrumentalisée. C'est une question qui déborde largement la négociation ou la future négociation de ce texte. Elle marque d'une empreinte très forte la discussion que nous avons sur les droits de l'Homme : sont-ils universels ou non ? C'est une discussion qui marque aussi celles que nous avons sur les aides publiques au développement. Cette rancœur est loin d'être infondée.

Est-ce qu'on se concentrerait trop sur une approche juridique ou judiciaire ? Ce document et cette approche par les droits sont marginaux par rapport à la masse de travaux de négociations et d'engagements financiers qui sont faits dans le cadre d'une approche économique de la lutte contre la pauvreté. C'est d'ailleurs un des problèmes que nous avons avec les pays du Sud. Ils nous font le procès d'intention que c'est une mesure de diversion pour ne pas remplir les engagements qui ont été pris en termes d'aide publique au développement... Il s'agit d'un texte marginal au sens propre du terme au Conseil des droits de l'Homme : il est à la marge des préoccupations de ce conseil, dans la mesure où il touche la pauvreté, les phénomènes économiques. Bien sûr, on ne peut pas comparer quantitativement les travaux du Conseil des droits de l'Homme et ceux sur l'aide publique au développement - mais la réflexion conceptuelle et l'engagement financier qu'il y a sur la lutte contre la pauvreté imprègnent tous les objectifs et sont les nerfs du développement. Cet investissement intellectuel et financier sur l'approche économique est très fort. Là, c'est une petite approche additionnelle, dont on considère qu'elle est de nature à avoir un effet positif sur la lutte contre la pauvreté et la promotion des droits de l'Homme.

Définir pauvreté et extrême pauvreté : Emmanuel Decaux a organisé un colloque l'an dernier, peu de temps après la rédaction de ce principe. Les actes de ce colloque sont intéressants à lire. On constate notamment que M. Bengoa (Chili), qui pourtant était un des rédacteurs des principes, pose la question de l'opérationnalité de ces définitions, pauvreté versus extrême pauvreté. Il y a des travaux sur la pauvreté aux Nations unies : ce que cela signifie, à la fois à titre individuel et au niveau des Etats. C'est important de savoir quels sont les Etats qui sont sur la liste des pays les moins avancés puisque cela a un impact direct en termes de conditionnalité économique et d'accès à l'aide publique au développement. Nous avons été plutôt favorables à l'accent mis sur l'extrême pauvreté, dans la mesure où cela nous paraissait être une cause et une conséquence d'exclusion des personnes, et non simplement une question de définition purement financière des ressources. Mais ce document est là pour être travaillé. Peut-être qu'il vous apparaîtra qu'à la lumière des politiques publiques suivies en France, la distinction entre extrême pauvreté et pauvreté devrait être soit relativisée, soit approfondie. C'est vous les experts.

**Catherine Lesterpt :** Sur ce dernier point et sur les inégalités, c'est déjà très compliqué de se mettre d'accord sur pauvreté et extrême pauvreté. Inégalité est un tout autre concept qui entraînerait un autre débat, un autre type de négociations. On sait le seuil d'inégalité en France. Mais on est là en discussion avec des pays où les inégalités sont encore plus marquées. Il faut donc agir par étapes.

Je pense que ce texte renvoie à la responsabilité de chacun des Etats. Lorsque nous avons rencontré la délégation sud-africaine, il était important de montrer que la France a une responsabilité vis-à-vis de sa pauvreté et de son extrême pauvreté. Ce texte renvoie à cette responsabilité de chacun des gouvernements face à la

pauvreté de sa propre communauté. Je n'ai jamais fait autant la promotion de la pauvreté en France que lors de cet entretien car il était important que les Sud Africains entendent que, même si globalement la situation française n'a pas grand chose à voir avec la situation sud-africaine, on a à faire face à des situations de très grande pauvreté. Ce qui les a frappés dans les personnes qu'ils ont vues, c'est que c'étaient des personnes blanches, françaises, d'âge moyen, non handicapées... et qu'elles n'avaient cependant pas accès, ou difficilement, à la CMU... C'est important de porter ces textes et de travailler sur ces textes, non seulement en pensant aux pays qui sont dans des situations graves par rapport aux droits de l'Homme et à la pauvreté, réclamant beaucoup d'urgence, mais aussi aux pays qui sont moins confrontés à cette extrême pauvreté, et néanmoins, les administrations et les gouvernements devraient avoir bien conscience de leurs responsabilités vis-à-vis de leurs populations et communautés.

**Bernard Seillier :** Merci. Effectivement, M. Brès est passé à un niveau supérieur mais que je soutiens car c'est celui qui fonde mes propres réflexions et mes propres décisions - tant que l'on n'a pas abordé de front le problème des inégalités. Merci, Monsieur le sous-directeur, et vos collaborateur et collaboratrice, d'être venus. C'était très enrichissant dès aujourd'hui. Si vous êtes d'accord, je demanderai au conseil d'adopter à l'unanimité - puisque nous allons réviser le décret constitutif du CNLE – la proposition que le ministère des affaires étrangères fasse partie de ce conseil et que vous puissiez y siéger régulièrement. Votre présence ici, de droit, s'impose. Que l'on puisse mettre des thèmes à l'ordre du jour concernant votre travail, c'est une chose, mais que vous puissiez participer en permanence me semble aujourd'hui indispensable.

**Olivier Guérot :** Merci beaucoup. Très volontiers. C'est une partie de notre travail. Je suis en négociation avec la direction des ressources humaines pour avoir un spécialiste sur les questions des droits économiques et sociaux en France, pour avoir un dialogue plus riche avec la DGCS. Nous avons des questions qui se posent sur le protocole international sur les droits économiques et sociaux. Le risque est que nous soyons nous-mêmes dans une bulle, coupés de la réalité française.

**Bernard Seillier :** Je me réjouis vivement de ce premier contact et j'espère que cela va s'institutionnaliser. La question de M. Brès et de Mme Lesterpt me permet d'introduire ce problème de la mesure de la pauvreté.

**Olivier Brès :** Sur la question des objectifs 2020 de l'Union européenne, je voulais savoir si vous reteniez la proposition...

**Bernard Seillier :** Effectivement. Dans notre contribution sur le PNR, nous avons évoqué le sujet. Je vous remercie de le ré-évoquer. On voit qu'il y a une évolution des mentalités qui se traduit concrètement à travers des documents, des engagements en train d'être minimisés par rapport à un courant. J'ai vraiment des cas de conscience sur ce qui est en train de se produire. Il y a un revirement, une évolution des perspectives, et c'est comme si c'était subi par tout le monde. Plus personne n'y peut rien. C'est un courant mondial qui entraîne vers des évolutions de mentalité et qui se traduit par la dissolution du « vrai politique » : la prise en compte volontaire d'une communauté pour décider, dans ce cadre, avec cette communauté, de mener une politique spécifique dans l'intérêt du bien commun de ses membres. Ce qui veut dire s'affranchir par rapport à des impérialismes idéologiques qui sont dans l'air du temps, une forme d'ultralibéralisme. Je vous recommande ce livre : « *Une éthique est-elle possible dans une société de consommateurs ?* » (de Zygmunt Bauman) On a vraiment l'impression que même la morale est mise de côté au nom d'un principe supérieur qui est celui de l'efficacité. Il y avait un article de Paul Fabra dans Le Monde, en décembre : « *Non à la culture de l'efficacité !* », l'efficacité mesurée financièrement, qui a sa valeur

quand on en a besoin comme indicateur, mais qui ne peut pas constituer une finalité. Ce n'est pas possible ! Sinon, c'est la destruction de l'homme.

## Note d'analyse du tableau de bord pour le suivi de la réduction de la pauvreté.

*Intervention de Jean-Luc Outin (ONPES).*

**Bernard Seillier** : L'observatoire a élaboré, suite à notre question officiellement posée, une note d'analyse du tableau de bord de suivi de la réduction de la pauvreté. Nous nous sommes réjouis d'avoir en 2009 une présentation, en avant-première, des indicateurs pour la mesure de la réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans. Nous avons fait des observations, sans avoir à chaud l'expertise nécessaire pour vérifier que l'on ne se trompait pas. Nous avons demandé à l'observatoire de préciser et de nous éclairer plus complètement sur la question.

**Jean-Luc Outin (Onpes)** : L'observatoire a analysé le rapport du gouvernement au parlement pour examiner cette question de la mise en place d'un tableau de bord de suivi de l'objectif de réduction de la pauvreté. Il s'est réjoui de la mise en place de cet objectif et de cet instrument voyant le fruit de son travail de réflexion, avec l'appui du CNLE.

La situation est un peu délicate puisque ce tableau de bord et cet objectif se sont mis en place avant le démarrage de la crise économique, ce qui change beaucoup le contexte et va avoir des effets sur l'évolution de la pauvreté. Ce qui renforce encore l'obligation de suivre les politiques mises en avant. L'observatoire met l'accent sur la nécessité de bien appréhender l'extension éventuelle des phénomènes de pauvreté mais aussi, simultanément, les questions d'intensification de la pauvreté et celles de réversibilité des situations de pauvreté. Bon nombre de personnes voient leur situation se dégrader mais l'action publique doit prendre en compte la question de la sortie.

### Deux grandes séries de remarques :

1. **Les méthodes mises en œuvre pour construire l'information et suivre cet objectif.** La méthode utilisée est marquée par son caractère pluriel. Il y a trois instruments principaux :
  - **Le tableau de bord.** C'est l'instrument central. Il est destiné à suivre la réalisation de l'objectif avec 17 indicateurs principaux qui sont classés en 11 domaines. Ils sont censés refléter les différentes dimensions de la pauvreté : lutte contre la pauvreté monétaire et les inégalités, lutte contre le cumul des difficultés, lutte contre la pauvreté de certains groupes comme les enfants, les jeunes et les personnes âgées, les personnes en emploi, et les questions d'accès au logement, d'accès à la santé... Or, parmi ces indicateurs, on retrouve comme indicateur central, l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps. C'est essentiellement par rapport à cet indicateur que va être appréhendée la réalisation de l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté dans les cinq ans. Pour les autres indicateurs, l'objectif de réduction est souvent plus limité et s'échelonne entre 5 et 20 %. L'observatoire était préoccupé par l'idée qu'il y ait un indicateur central alors qu'il y a une multiplicité d'indicateurs qui sont mobilisés. C'est sur lui que va porter l'attention. Mais il faut regarder simultanément les différentes dimensions et l'évolution des différents indicateurs, d'autant que l'observatoire avait fait quelques réserves à propos de l'indicateur ancré dans le temps pour montrer à la fois son intérêt mais aussi ses limites. Attention donc à ce que, dans les débats, soient constamment réintroduits les autres indicateurs et pas simplement l'indicateur central. Ce serait dommage, d'autant que l'évolution

des tendances générales s'accompagne de dispersions très sensibles suivant les populations, les territoires. Prudence donc.

- **Un modèle de micro simulation.** C'est un exercice exploratoire, tout à fait intéressant, mais qui doit être pris pour ce qu'il est. Ce n'est donc pas un instrument d'actualisation d'un tableau de bord. Cet exercice résulte d'hypothèses qui sont nécessairement réductrices de la réalité, en termes d'évolution de l'emploi, de revalorisation de l'évolution des salaires, d'indicateurs de pauvreté qui sont utilisés. Le résultat de l'exercice est paradoxal puisqu'il montre plutôt une diminution de la pauvreté dans les deux années à venir, ce qui est contre-intuitif ; il découle d'un phénomène qui peut arriver : une baisse générale du revenu médian, donc du seuil de pauvreté. Mais il faut l'expliquer. Il faut être très prudent dans cette approche. C'est un exercice, il a sa légitimité à être mené mais il doit rester au stade d'exercice et ne doit pas être utilisé comme un instrument d'actualisation du tableau de bord. Le risque est qu'il fournisse assez rapidement des informations, des résultats qui vont être démentis par la suite. Ce qui serait catastrophique du point de vue de la légitimité de la démarche !
- **Des approches plus qualitatives,** complémentaires au tableau de bord :
  - **Le système de veille** pour appréhender des phénomènes émergents à travers la gestion des dispositifs nationaux - par exemple, le nombre et les caractéristiques des allocataires du RSA ou des demandeurs d'emploi de plus d'un an, ce qui permettra d'alimenter le débat qui s'est déjà amorcé sur la question des demandeurs d'emploi en fin de droits. Il faut avoir des éléments assez fins pour comprendre les processus d'exclusion et les conséquences que cela peut avoir sur les processus de paupérisation.
  - **L'activité des associations caritatives** est une autre source intéressante malgré ses limites : elle concerne des situations particulières, résulte d'une activité.
  - Un **suivi trimestriel** des contraintes budgétaires et matérielles des ménages, réalisé par l'Insee pour mesurer les conséquences de la crise, qui combine à la fois des perceptions et des comportements. C'est une dimension plus subjective de la pauvreté qui est appréhendée ici. On sait que les personnes qui perdent leur emploi, alors même que leur situation immédiate ne change pas ou peu, vont percevoir un changement plus important car le changement d'emploi ou sa perte s'accompagne déjà d'une rupture du rythme de la vie quotidienne, des relations habituelles, avant de se traduire par la baisse des revenus.
  - **L'interrogation d'un panel d'acteurs** sur l'évolution des phénomènes de pauvreté, réalisée avec l'aide du Credoc. La notion même de phénomènes émergents qui serait liés à la crise ne semble pas aussi pertinente que cela aurait été attendu. Sans doute y a-t-il des phénomènes émergents - l'arrivée de nouvelles populations, l'accroissement des demandes de certaines personnes ou groupes de population - mais on voit aussi que les professionnels et les personnes n'indiquent pas simplement des phénomènes émergents liés à la crise. Ils se réfèrent davantage à des évolutions structurelles liées à la dégradation de la couverture santé ou du niveau des retraites. Cela fait référence à des réformes antérieures qui sont intervenues avant la crise. À travers cette méthode, les professionnels indiquent une certaine désespérance des personnes

qui sont en situation de pauvreté, qui se traduit par des phénomènes d'agressivité, des retraits des institutions extrêmement préoccupants dans une perspective de lutte contre la pauvreté et d'accès à des droits, de définition de politiques publiques. Au-delà même de l'idée de phénomènes émergents, on a l'illustration, par ce panel d'acteurs, d'un processus assez long de fragmentation de la société française. Bien sûr, la crise joue de manière très importante mais elle peut radicaliser ou accentuer des phénomènes qui s'étaient déclenchés antérieurement.

Il faut souligner la richesse descriptive qui découle de ces méthodes. Il reste à construire un cadre interprétatif. Il ne suffit pas d'accoler des indicateurs traitant du logement, de la santé, des revenus pour avoir une approche multidimensionnelle des phénomènes de pauvreté. Il faudra que, dans le suivi, l'appréciation mobilise l'ensemble des informations qui sont recueillies, quitte à rendre le jugement plus nuancé.

## 2. Commentaires sur certains indicateurs et approches :

- **Effets de la crise.** En termes d'analyse des effets de la crise sur la pauvreté (extension, intensification, réversibilité), on voit que le tableau de bord apporte plutôt des informations sur les deux premières dimensions mais assez peu ou pas suffisamment sur les questions de réversibilité. Cela renvoie à un problème méthodologique plus large de panel permettant de suivre des trajectoires individuelles qui permettraient, non seulement de caractériser des processus d'exclusion et d'enfermement dans des situations de pauvreté, mais aussi d'entrées-sorties, de récurrence de situations de pauvreté, pour caractériser plusieurs types de pauvreté. Les débats autour de l'indicateur ancré dans le temps montrent que cet indicateur n'est pas dénué d'ambiguïté lorsqu'il est utilisé comme indicateur des résultats. Si vous lisez attentivement le rapport du Gouvernement au Parlement, vous voyez que l'indicateur relatif, sur la période récente 2006-2007, est à peu près stable alors que l'indicateur ancré dans le temps baisse. Mais l'écart de seuil de pauvreté, entre ces deux indicateurs, est encore très faible (20 ou 25 €). Bien sûr, ces 20 € auront des incidences pour les personnes concernées mais, à 20 € près, on va dire que la pauvreté baisse ou, au contraire, qu'elle reste stable. On est donc dans un « effet de halo » de la pauvreté. Prudence donc...
- **Question de la multidimensionnalité de la pauvreté.** Elle va conduire à une pluralité d'indicateurs. Par exemple, l'indicateur de pauvreté relative - 13,4 en 2007 – et l'indicateur de pauvreté en conditions de vie - 12,2 la même année. Mais en réalité, ce ne sont pas les mêmes personnes. Il n'y en a que 5 %. Si on prend les deux indicateurs ou critères simultanément, avec une pauvreté monétaire ou une pauvreté en conditions de vie, on a 20 % de la population qui est touchée par l'une ou l'autre de ces formes de pauvreté. On change donc de regard sur l'ampleur du phénomène et peut-être aussi sur sa dynamique. Il faut regarder cela avec beaucoup de soin pour voir comment les choses évoluent, au-delà de l'idée qu'il y aurait un indicateur central qui permettrait de décrire, de résumer les effets de l'action publique.
- **Non accès aux droits, aux prestations, aux services pour lutter contre la pauvreté.** On ne peut pas les réduire à une simple dimension monétaire même si elle est tout à fait importante puisque les phénomènes de retrait de la part des personnes qui sont destinataires des prestations ou du refus de prise en charge sont des phénomènes importants qu'il faut caractériser et dont il faut mesurer l'ampleur. Cela renvoie à une appréhension plus sociologique et économique des prestations sociales : celles-ci engendrent bien sûr des flux de revenus pour les personnes mais elles créent aussi des statuts. La nature de ces statuts peut éclairer les positions de retrait ou de refus de droits. Par

exemple, le fait de s'afficher « bénéficiaire de la CMU » peut engendrer des phénomènes de refus de prise en charge médicale. De même, l'échec du RMI, c'est plutôt l'échec du statut qu'il a créé que l'échec de l'intervention même du dispositif, parce qu'il a contribué à construire dans les représentations collectives l'idée d'une population qui ne s'en sortait pas - ce qui était faux et a été invalidé, mais malheureusement, les analyses développées, y compris à la DREES, n'ont pas réussi à inverser cette représentation statutaire.

- **Relations multiples entre l'évolution du marché du travail et celle de la pauvreté.** C'est un élément tout à fait essentiel qui renvoie à la pluralité des formes de chômage, selon la combinaison durée/fréquence du chômage, mais aussi à la diversité des formes de l'emploi. On sait bien que toutes les situations d'emploi n'évitent pas les situations de pauvreté. Dans ce contexte de crise économique, le RSA peut évoluer dans sa finalité première. C'est un instrument de lutte contre la pauvreté mais aussi un instrument d'aide à la sortie de la pauvreté. On peut voir l'évolution du nombre d'allocataires du RSA dans les mois à venir refléter une autre forme ou une autre logique d'intervention du RSA : un dispositif garanti de ressources, prenant en charge une population plus importante entrant dans la pauvreté, basculant d'une pauvreté en emploi ou d'une pauvreté couverte par des mécanismes d'assurance chômage hors de ces mécanismes. Et aussi, le RSA activité, pouvant s'alimenter, non pas par le bas en termes de sortie de la pauvreté, mais plutôt par le haut par le fait de la dégradation des conditions d'emploi et de la rémunération des salariés. Là aussi, il faudra suivre très attentivement les données concernant les allocataires du RSA pour avoir une appréhension de la pertinence de l'outil.
- **Déclinaison territoriale du tableau de bord.** Elle est importante puisque, au-delà de la caractérisation au niveau national de l'évolution de la pauvreté, il y a des dispersions et des disparités territoriales très importantes. Elles peuvent s'accroître du fait des effets de la crise. La non réversibilité des situations que j'évoquais concerne bien sûr des individus mais elle peut aussi concerner des territoires.

**Bernard Seillier :** Cela montre que nous avons vraiment besoin de conseillers et d'experts pour analyser les données statistiques : je retiens le principe de précaution par rapport à leur interprétation trop sommaire. Merci d'être pour nous cet éclaircisseur. C'est vraiment une note très riche et précise, très instructive pour la suite. La présence parmi nous de l'observatoire dont vous faites partie et tous ses travaux sont très précieux pour le CNLE. Je remercie M. Gélot puisqu'il est présent aussi dans cette coopération systématique. Nous en avons vraiment besoin. Parmi les choses qui marquent la situation actuelle, cette question de la mesure des phénomènes sociaux est une question qui a une dimension philosophique qu'il ne faut pas nier : c'est d'autant plus important de savoir décoder, déchiffrer, à travers l'apparence bienfaitrice de certains indicateurs, pour voir tout ce qui peut se cacher derrière certaines façons de compter les choses.

**Chantal Richard (CFDT) :** C'est vrai que c'est compliqué d'avoir des chiffres qui mesurent la pauvreté car il y a tellement d'indicateurs ou d'interprétations possibles qu'on ne peut pas sortir un chiffre ainsi. Mais après, comment sera-t-il possible de réaliser un objectif de baisse de 5 % ou plus ? Comment va-t-on y arriver ? Comment va-t-on le mesurer ? Chacun d'entre nous ne va-t-il pas sortir son chiffre du chapeau en disant : c'est le vrai chiffre ! Comment le gouvernement va-t-il évaluer l'action faite ? En sortant des chiffres comme on a pu annoncer un million pour le nombre des fins de droits... Malheureusement, on sort ce chiffre du chapeau et on est incapable de dire qui est ce million de personnes. Après, chacun interprète à sa sauce. C'est compliqué car lorsqu'on a des chiffres, ce n'est pas suffisant de dire un million parce qu'il y a des choses derrière qui vont confirmer ou non ce chiffre.

**Christine Tellier (MNCP) :** Concernant le calcul du nombre des personnes en fin de droits, il a été établi de la façon suivante : les personnes qui sortent en fin de droits de l'allocation chômage et qui ne pourront plus être au RSA, et ensuite les personnes qui pouvaient prétendre à l'allocation spécifique de solidarité et, qui pour des raisons souvent familiales et de revenus ou de quotient familial, ne pourront plus y accéder.

**Chantal Richard (CFDT) :** Oui, mais on n'arrive pas à un million qui ne vont toucher ni le RSA, ni l'ASS. Cela ne fait pas un million ! On a examiné les statistiques que nous avons. On prend les chiffres des sorties de fin de droits des premiers six mois de 2009, on les multiplie par 2 et ça fait un million ! Sauf que l'on n'a pas la qualité : on ne sait pas qui est sorti...

**Bernard Seillier :** Merci pour vos interventions. La question que vous soulevez, Mme Richard, est fondamentale. On vient d'ailleurs de voir qu'il y a bien une nécessité de clarifier les choses. C'est pour cela qu'a été créé l'observatoire. Si on travaille uniquement avec les organismes officiels statistiques, comme l'Insee, on aura des réponses mais il faut être capable de lire ces réponses scientifiques de manière objective et indépendante. C'est le rôle de l'observatoire que de traduire, d'expliquer les choses dans l'intérêt général et non pas dans l'intérêt de tel ou tel. C'est dans l'intérêt que tout le monde puisse y trouver le sens de la vérité sur ces indicateurs. C'est pourquoi il est si important de maintenir l'observatoire dans ce statut d'indépendance. Il y a actuellement un débat, nourri notamment par M. Outin, sur l'avenir de l'observatoire et sur la fonction qu'il peut être amené à jouer. Il faut absolument qu'il reste indépendant ; on en a besoin pour déchiffrer ces réalités, avoir une connaissance et s'exprimer, critiquer, comprendre ce qui se passe. Nous souhaitons que cet observatoire nous soutienne par son indépendance intellectuelle.

Je vous rappelle qu'auront lieu :

- Le lancement des **Etats généraux de l'enfance**, le 16 février 2010 ;
- le forum sur le **Pacte de solidarité écologique**, présidé par Valérie Létard et Jean-Louis Borloo, à la Mutualité, le 17 février ;
- le lancement de l'**Année européenne de lutte contre la pauvreté**, le 18 février.