



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

**SÉANCE PLÉNIÈRE DU CNLE
Jeudi 24 janvier 2008
Salle Ramoff**

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

COMPTE-RENDU DE LA SÉANCE PLÉNIÈRE
du 24 janvier 2008

Ordre du jour :

9 h 30 – 10 h 00 **Présentation du rapport d'experts du CNIAE :** « *Lever les obstacles aux promesses de l'Insertion par l'activité économique (IAE)* ».

Intervention de Claude Alphandéry, président du CNIAE.

Lire le rapport : <http://www.cniae.gouv.fr/spip.php?article297>

10 h 00 – 11 h 30 **2008, une année européenne. Position et rôle du CNLE.**

- Les enjeux de la consultation lancée par la commission européenne : « *Moderniser la protection sociale pour renforcer la justice sociale et la cohésion économique : promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail* ».

Intervention et échanges avec Jérôme Vignon, Directeur de la protection et de l'intégration sociales, DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances, Commission européenne.

Lire la communication :

http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/comm_620_fr.pdf

11 h 30 – 12 h 30 **Actualité du CNLE.**

- Présentation de la circulaire relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable et réponse aux remarques et questions des associations associées à la consultation sur ce texte.

Intervention de Laurent CYTERMANN, chef du bureau des Minima sociaux et de l'aide sociale (DGAS).

- Avis du Conseil national des villes sur la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), en relation avec la réforme des finances locales.

Intervention de Pierre Berton, secrétaire général du CNV.

Lire l'avis : <http://www.ville.gouv.fr/pdf/cnv/cnv-avis-dsu-nov-2007.pdf>

Membres présents :

➤ **PRESIDENT** : M. Bernard SEILLIER

➤ **REPRÉSENTANTS DES MINISTRES**

✓ **MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'EMPLOI**

Mme Catherine DINNEQUIN, représentant le directeur général de l'emploi et de la formation professionnelle

✓ **MINISTRE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE**

Mme Josette DEROUX, représentant le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

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

M. Jean-Jacques TREGOAT, directeur général de l'action sociale

✓ **MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE**

Mme Christiane VEYRET, représentant le directeur de l'enseignement supérieur

➤ **PARLEMENTAIRES**

M. Alain GOURNAC, sénateur

➤ **ORGANISMES DE DROIT**

M. Claude ALPHANDERY, président du Conseil national de l'insertion par l'activité économique

M. Pierre BERTON, Conseil national des villes

Mme Agnès de FLEURIEU, présidente de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

M. Jacques DUGHERA, Conseil national de l'insertion par l'activité économique

M. Didier GELOT, Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

M. Bernard LACHARME, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées

➤ **REPRESENTANTS DES ASSOCIATIONS**

M. Patrick BEDIAT, FNARS

M. Bernard MORIAU, Médecins du monde

M. Christophe PITEUX, UNCCAS

M. Pierre SAGLIO, ATD QUART MONDE

Mme Henriette STEINBERG, Secours populaire français

➤ **PERSONNES QUALIFIEES**

M. Patrick BOULTE

M. Jean-Baptiste De FOUCAULD

Mme Maria NOWAK

M. Jean-Guilhem XERRI

➤ **ORGANISMES SOCIAUX**

M. Jean-Marc BEDON, CNAF

Mme Juliette FURET, USH

Mme Colette MACQUART, CCMSA

M. Michel PONTEZIERE, ANPE

➤ **PARTENAIRES SOCIAUX**

Mme Valérie CORMAN, MEDEF

M. Jacques RASTOUL, CFDT

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

Autres participants :

Mme Claire DESCREUX (DGAS),

Mme Ewa ISSINDOU (DIIESES),

Mme Catherine PALPANT (Cabinet Martin HIRSCH)

Nombre total de participants : 31

Rédaction : Tugdual RUELLAN

CNLE - séance plénière du 24 janvier 2008

**Présentation du rapport d'experts du CNIAE :
« Lever les obstacles aux promesses de l'insertion par l'activité économique (IAE) »
intervention de Claude Alphandéry, président du CNIAE.**

Lire le rapport : <http://www.cniae.gouv.fr/spip.php?article297>

Bernard Seillier (CNLE) : Permettez-moi tout d'abord, en ouvrant cette séance, de vous souhaiter une bonne année au service des missions et des objectifs qui sont ceux de vos différentes institutions, associations, et du CNLE en particulier, en espérant que l'efficacité soit au rendez-vous dans nos actions et nos réflexions. En espérant aussi une clarté de compréhension des débats et de la politique menés dans ces secteurs. Une des questions qui se pose aujourd'hui concerne la gouvernance et la régulation en matière de politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Claude Alphandéry va nous présenter le rapport d'experts du CNIAE, intitulé « *Lever les obstacles aux promesses de l'insertion par l'activité économique* ».

Claude Alphandéry (CNIAE) : Jean-Louis Borloo a demandé en 2006, au CNIAE, la mise en lumière de l'impact de l'IAE sur l'emploi et le développement des territoires. Le CNIAE a réuni à cet effet un groupe d'experts : 7 séances de 6 heures ont eu lieu, entrecoupées et suivies de larges échanges interactifs.

Un autre regard sur les publics. Nous nous sommes efforcés dans une première partie d'examiner le rôle, la portée, les perspectives, les freins de l'IAE, puis de faire des propositions sur trois grands thèmes. Nous rappelons que l'IAE est à la fois au cœur de la politique de l'emploi, de celle de la lutte contre l'exclusion et pour l'insertion sociale, et au cœur du développement durable des territoires. Cette triple appartenance se traduit notamment par le fait que le bureau exécutif du CNIAE comprend deux vice-présidents, représentant la DGEFP et la DGAS, et que parmi ses membres se trouvent la DIIESSES, la CFDT, le Medef, FO-CGT, et tous les grands réseaux d'insertion. L'objet de l'IAE conduit à porter un regard sur les publics qui y participent : nous insistons pour qu'ils ne soient pas définis par leur statut – tenants de minima sociaux, chômeurs de longue durée, handicapés physiques...- mais par leur situation, par les problèmes particuliers auxquels ils font face : par exemple l'absence de diplôme, l'illettrisme, la précarité de leur habitat, leur situation de famille, leur âge, leur enfermement en prison, leur toxicomanie...

Des modes originaux. Nous sommes conscients qu'il s'agit de personnes parfois proches, parfois très éloignées de l'emploi. Convaincus que l'immense majorité, si des moyens adéquats sont apportés, peut accéder à l'emploi, nous nous posons toutefois le problème de l'activité de ceux qui ont de grandes difficultés soit à entrer dans un parcours d'IAE, soit à en tirer le bénéfice nécessaire. Nous examinons aussi, dans cette première partie d'analyse, la situation des structures, les SIAE (associatives, coopératives ou commerciales) qui prennent en charge ces publics. Elles les accueillent, les recrutent, les salarient, les accompagnent vers une insertion professionnelle. Loin d'être caritatives, elles sont d'ordre économique puisqu'elles ont des emplois salariés et qu'elles produisent des biens et des services. Mais elles ont d'autres dimensions : éthique, démocratique, territoriale et d'innovation. Leur objet social, la prise en charge de personnes en difficulté, les oblige à trouver des modes originaux d'organisation du travail, de formation, et aussi des créneaux d'activité tantôt franchement nouveaux, tantôt sous forme de niches nouvelles dans des secteurs classiques d'activité.

Une réalité tangible. Ces dimensions multiples ont pour contrepartie des ressources diverses. Elles ont, dans des proportions variées, un chiffre d'affaires sur le marché, mais bénéficient aussi d'appuis publics (Etat, collectivités territoriales) et privés (mécénat, épargne solidaire et bénévolat). Nous soulignons au passage que l'aide publique n'est pas un coût mais une recette nette et un investissement social. Ainsi constituée, l'IAE est une réalité tangible de par les emplois créés (300.000 par an), le nombre d'entreprises (près de 4.000), l'impact sur les territoires. Mais ces SIAE sont insuffisantes par rapport aux besoins (10 à 20 % des besoins),

fragiles parce que soumises à un marché encore peu stabilisé et à des aides qui restent changeantes, aléatoires, en-deçà des demandes formulées. Elles sont peu visibles parce que dispersées, manquant de communication et même de connaissance de données de base, et à plus forte raison d'évaluation, donc de possibilité d'appréciation voire de légitimation. Ces défauts nous conduisent à préconiser leur renforcement, la simplification et la transparence de leurs dispositifs, la coordination des acteurs de l'IAE, et un suivi plus systématique et plus professionnel des parcours suivis par les personnes y participant.

Nous formulons trois catégories de propositions :

1. Propositions de renforcement et de simplification des aides financières.

Nous préconisons une déconnexion entre les contrats passés avec les personnes en insertion et les aides aux structures qui les recrutent. Les contrats avec les personnes devraient se rapprocher le plus possible du droit commun du travail, tout en tenant compte du projet d'insertion (qui implique des durées, des périodes de travail en fonction des aptitudes initiales, des besoins de formation...).

Les aides aux structures devraient être fonction de leur offre de service et proratisées selon le nombre de salariés. Nous saluons le travail réalisé par la DGEFP pour établir une typologie de conventionnement des SIAE. Il met en lumière que l'offre de service ne se résume pas à l'insertion dans l'emploi : l'indicateur de résultat ne se résume pas au nombre d'entrées en CDI ou CDD mais aussi à tout l'effort d'accompagnement, d'insertion, tant dans le territoire que dans une branche d'activité. Nous demandons donc qu'un travail approfondi soit réalisé pour compléter cet indicateur de résultat et pour introduire ces nouveaux indicateurs dans le processus de la LOLF.

Enfin, nous rappelons que l'aide aux personnes en insertion ne se limite pas à celle qui vient de l'Etat, que l'aide des territoires n'est pas loin d'être équivalente, sous des formes diverses et sans articulation véritable avec l'Etat, et qu'il existe aussi des formes de mécénat (tutorat en particulier) et d'épargne solidaire. Nous insistons sur cette aide considérable que constitue le bénévolat.

2. Propositions de clarification et simplification du contexte institutionnel, aux divers niveaux de compétence.

Nous proposons bien sûr de conforter le rôle de l'Etat, garant de l'accès de tous à l'emploi et facteur d'aide et de mutualisation. De leur côté, les collectivités territoriales, proches des citoyens et de leurs besoins, adaptent l'offre à ceux-ci en fonction de la conjoncture locale et de leur orientation politique, tout en respectant les règles nationales. La méthode passe, selon nous, par une obligation de négocier entre l'Etat et les différentes collectivités des conventions d'objectifs, de moyens et d'évaluation. A défaut de signature, un régime de base s'appliquerait.

Cette méthode peut être envisagée selon l'un de ces trois scénarios :

- soit un renforcement du rôle de l'Etat à travers ses services déconcentrés,
- soit un élargissement des compétences de la Région en matière d'insertion professionnelle,
- soit une départementalisation accentuée, à condition de trouver les articulations transversales de la solidarité (c'est-à-dire du droit de tous à l'emploi, au logement, à la santé, etc.) et du développement économique.

En tout état de cause, une instance de coordination doit faciliter et contrôler la mise en œuvre des procédures de conventionnement.

3. Enfin, nous traitons des parcours d'insertion sociale qui se décomposent en trois phases : en amont, pendant et en aval du recrutement proprement dit.

En amont, il s'agit de faciliter l'accès aux informations par un guichet unique sur chaque territoire de base (bassin d'emploi, pays) et de s'entendre sur l'agrément qui habilite au parcours. Faut-il un tel agrément ? Nous le croyons. Qui l'accorde ? A notre avis, le SPE renforcé, capable d'orienter, de motiver et de placer. Encore faut-il, et nous le demandons, que cette motivation soit assurée par le revenu attaché à l'emploi (expériences de RSA) et par de bonnes conditions de travail. Pendant ce parcours, qui est souvent chaotique, l'opérateur

ANPE-ASSEDIC, la mission locale, les PLIE, les Maisons de l'emploi, parfois les référents du Conseil général doivent s'entendre pour suivre les progrès des personnes, éviter les retours en arrière, gérer les discontinuités : un travail de suivi et d'évaluation mené en liaison avec l'intéressé, la structure qui le salarie, et éventuellement la branche professionnelle voire l'entreprise qui le recrutera. Enfin, le débouché implique un lien anticipé avec l'économie locale (organisations professionnelles, partenaires sociaux, enseignement, services administratifs nationaux et locaux), tant pour valider l'expérience acquise sous forme de diplôme que pour dégager les filières les plus propices au recrutement.

Reste le problème de ceux qui, en amont, pour des raisons diverses, hésitent à s'engager dans l'IAE ou qui, à la fin du parcours, en dépit des efforts, restent loin de l'emploi. Nous pensons qu'avec des moyens adéquats, leur nombre diminuera sans cesse, mais ce serait illusoire de penser qu'ils disparaîtront complètement. Croyons-nous par exemple qu'un senior non qualifié peut sortir sans difficulté d'un parcours d'IAE ? Des activités durables doivent être créées à leur effet, dans des services que le marché ignore faute de solvabilité. Les négociations sociales doivent s'emparer de ce sujet.

Je terminerai en quelques mots sur deux **points essentiels** :

- Ces propositions doivent résolument se placer dans une dynamique où l'évolution des technologies, des comportements, peut, sous la pression des citoyens et par la volonté politique, créer de nouvelles opportunités d'activités ;
- et, au-delà de notre territoire national, c'est dans l'ensemble européen que se développeront ou non les perspectives d'inclusion sociale. Sur ce deuxième point, la suite de l'ordre du jour et l'exposé de Jérôme Vignon nous permettront de voir plus clair.

Il va sans dire aussi que nos travaux vont s'inscrire directement dans le *Grenelle de l'insertion*, qui constitue une opportunité exceptionnelle pour éclairer le débat et faire avancer nos propositions. Celles-ci constituent l'une des bases du groupe technique IAE du Grenelle dont je co-anime les travaux, avec les cabinets de Christine Lagarde et Martin Hirsch. Travaux qui devront être remis le 17 avril prochain, et dont j'espère un nouveau souffle pour l'insertion par l'activité économique.

Bernard Seillier (CNLE) : merci Monsieur le président pour cette présentation synthétique d'un important rapport, qui a été remis à la suite de la mission confiée au CNIAE. Vous avez suggéré un élargissement de la perspective dans le cadre européen. Je propose de laisser tout de suite la parole à M. Jérôme Vignon, que je remercie vivement d'avoir répondu à notre invitation, à cette période où la France va prendre la présidence de l'Union européenne.

2008, une année européenne - position et rôle du CNLE

Les enjeux de la consultation lancée par la Commission européenne : « Moderniser la protection sociale pour renforcer la justice sociale et la cohésion économique : promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail »

Intervention de Jérôme Vignon, Directeur de la protection et de l'intégration sociales, DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances, Commission européenne

Lire la communication :

http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/comm_620_fr.pdf

C'est moi qui vous remercie pour cette occasion que j'attendais depuis longtemps. Il y a près de six ans que je suis en charge du suivi et de la mise en œuvre de la stratégie européenne de lutte contre l'exclusion et la pauvreté. C'est la première fois que j'ai l'occasion d'échanger avec vous.

Phase d'élaboration. Depuis 30 ans, l'Union européenne a construit une stratégie cohérente de lutte contre l'exclusion et la pauvreté. À partir de 1975 et pendant une vingtaine d'années, on a forgé des concepts qui sont toujours présents, ainsi que plusieurs idées :

- pauvreté et exclusion sont indissociables ;
- la question de l'exclusion commande celle de la pauvreté ;
- la notion de participation à la société est déterminante et passe par des instruments de base élémentaires, en particulier l'approche du droit (la centralité de la référence aux droits fondamentaux a été acquise, au niveau européen, entre 1975 et 1994) ;
- une action résolue contre l'exclusion doit toucher l'ensemble du domaine de la politique et pas seulement le secteur social ;
- la coopération entre les acteurs, notamment les autorités régionales, municipales, départementales et les acteurs centraux de l'État, est une clé du succès, tout comme la participation effective, en amont et en aval, de la société civile.

Décisions majeures. Tous ces thèmes ont été insufflés à l'Union européenne entre 1975 et 1994, au travers de trois programmes successifs de lutte contre la pauvreté. Ils ont porté progressivement leurs fruits qui se traduisent dans deux décisions majeures :

- la recommandation du Conseil du 24 juin 1992 sur l'instauration, dans les 13 États membres, de ressources et prestations suffisantes garanties ;
- la recommandation du Conseil du 27 juillet 1992 : elle a engagé une route de convergence de la modernisation et de la protection sociale, devant la crainte que l'intégration financière et monétaire ne se fasse sur le dos de la priorité donnée à la protection sociale, en tant que facteur essentiel de la cohésion et du développement économique.

La constitution d'une base juridique, en 1997, (articles 136 et 137 de la version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne) a permis à l'Union européenne d'agir dans le domaine de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté. À une certaine époque, en effet, l'Allemagne et l'Angleterre contestaient le fait que l'exclusion sociale puisse être abordée au niveau européen, au motif de la subsidiarité.

Enjeu commun. L'Union européenne reconnaît, à travers le traité réformé, la *Charte des droits européens fondamentaux*, enjeu commun pour que les conditions de la dignité essentielle soient reconnues à travers une participation à la société. C'est donc un enjeu identitaire de l'Union européenne que de mener à bien cette stratégie qui joint le geste à la parole, suite aux recommandations de 1992, l'inscription de la compétence lutte contre la pauvreté dans le traité.

Outils et moyens. La méthode ouverte de coordination sociale est un outil par lequel l'Union, de manière complémentaire à ses États, renforce la détermination politique dans la lutte contre l'exclusion et la pauvreté.

Cette stratégie dispose de moyens financiers :

- **Progress**, avec 30 millions d'euros, est disponible pour de l'ingénierie sociale, afin de stimuler les échanges de bonnes pratiques, d'aider les organisations civiles qui les disséminent et interviennent à l'intérieur des Etats membres pour la mise en œuvre de programmes nationaux ;
- le **Fonds social européen**, doté d'un milliard d'euros par an, consacre un quart de ses ressources à appuyer les stratégies locales ou nationales de lutte contre l'exclusion, dans la mesure où elles se rattachent à l'insertion sur le marché du travail.

Cette stratégie repose sur un engagement politique des 27 Etats membres à se donner des objectifs communs en matière de lutte contre l'exclusion et de modernisation de la protection sociale. Cet engagement se concrétise par les **plans nationaux**. Nous en sommes à la quatrième génération. Ils font l'objet, à Bruxelles, de vérifications par la Commission européenne, en fonction d'indicateurs chiffrés adoptés ensemble, qui assurent un suivi concret.

Engagement politique. Il existe donc une stratégie européenne de lutte contre l'exclusion et la pauvreté qui correspond à des engagements politiques pris au plus haut niveau du Conseil européen. C'est une marque extérieure de l'identité européenne. Tous les Etats candidats doivent, préalablement à leur adhésion, établir et mettre en œuvre un plan national d'action contre la pauvreté. C'était inimaginable dans des pays comme la Bulgarie, la Roumanie, les Etats baltes. Des stratégies complètes, d'un niveau tout à fait comparable dans leur qualité, voire supérieur, sont ainsi élaborées. Il y a, dans le fait d'adhérer à l'Union européenne, une composante sociale profonde à travers cet enjeu de lutte contre l'exclusion. Il est même assorti, au niveau des chefs de gouvernement, d'engagements politiques.

Champ d'application limité. Il y a bien sûr des faiblesses. Engagement politique ne veut pas dire engagement juridique. Les articles 136-137 du traité permettent, en théorie, de prendre des directives concernant les prescriptions minimales en faveur des personnes les plus exclues du marché du travail. Mais, comme ces prescriptions ne peuvent être prises qu'à l'unanimité, il est hors de question de les mettre en œuvre sous cette forme. Il y a une forte intégration de l'inclusion sociale et de la modernisation de la protection sociale, mais il y a peu de possibilités de faire entrer les objectifs de lutte contre la pauvreté au niveau européen dans d'autres politiques, comme celles du grand marché intérieur. On l'a vu récemment à travers la difficulté d'adopter une directive sur les services sociaux d'intérêt général. Notre possibilité de nous manifester sur les terrains économiques est réduite.

Dichotomie. Il y a, et c'est notre plus grande faiblesse, un contraste entre le dynamisme de cette stratégie au plan européen, la vitalité manifestée par la société civile à Bruxelles pour rappeler les exigences de la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, en toutes circonstances – et notamment par rapport à la Stratégie de Lisbonne de croissance et d'emploi, et la très faible visibilité de la dimension européenne de cette stratégie au plan national. Il y a une séparation qui me laisse pantois... C'est comme s'il y avait, d'un côté, le PNAI et, par ailleurs, une stratégie nationale française de lutte contre l'exclusion et la pauvreté. Nous n'avons pas réussi jusqu'à maintenant à surmonter cette dichotomie.

Opportunités à saisir. Il y aura, en mai et octobre 2008, deux manifestations européennes de grande importance où ministres et représentants des personnes en situation d'exclusion se rencontreront. C'est l'occasion pour tous les acteurs européens de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion d'exprimer leurs griefs, leurs insatisfactions et leurs encouragements à l'égard de la stratégie européenne. Il y aura là deux occasions pour essayer de réduire cette dichotomie, d'autant qu'il y a une réelle proximité, du point de vue des valeurs fondamentales, entre l'orientation française, fondée depuis 1988 sur la priorité des droits fondamentaux, sur une approche synthétique et globale, sur la participation des acteurs, et les grands traits de la stratégie européenne. Nous avons, cette année, une occasion d'essayer, non seulement de marquer la présidence française par des impulsions, mais de trouver un chemin dans lequel la stratégie européenne puisse servir effectivement de référence à la stratégie nationale française et permettre à la France de dire, qu'à travers sa volonté de réduire la pauvreté et l'exclusion, elle est aussi européenne et contribue à un effort européen.

Je souligne le paradoxe d'avoir, à certaines époques de l'histoire française, regretté que l'Europe ne soit pas assez sociale et, en même temps, de méconnaître certaines réalisations

sociales qui pourtant, dans d'autres pays, marquent profondément et initient des stratégies. Même le Royaume-Uni s'appuie sur cette stratégie européenne pour mieux coordonner la responsabilité des grandes organisations décentralisées...

Deux moments forts en 2008 se conjuguent avec la présidence française.

1. La communication sur l'inclusion active

Il s'agit d'une initiative de la Commission européenne qui a mûri dans le cadre du Comité de protection sociale, instance où se forme la Stratégie européenne de lutte contre l'exclusion et la pauvreté. Nous attendons un avis de la France. Le CNLE sera appelé à donner une impulsion à cet avis d'ici au 28 février prochain. Cette communication traduit un certain échec de la Stratégie de Lisbonne *croissance et emploi*.

Croissance et emploi. On constate, dans tous les Etats membres, que l'amélioration de la croissance, de l'emploi, avec une augmentation très forte des taux de participation à l'activité, n'ont pas entraîné un retour vers l'emploi et une plus grande participation à l'activité économique des groupes qui en étaient les plus exclus. La proportion de familles monoparentales exclues de l'emploi est toujours aussi importante en 2006 qu'en 2000, malgré la très forte augmentation du taux de participation féminine à l'activité globale dans l'Union européenne. Le taux de chômage des jeunes de 15 à 25 ans a peu baissé malgré l'augmentation générale des taux de participation. Le nombre de ménages dans lesquels aucun actif ne travaille n'a pas baissé dans l'Union européenne malgré l'augmentation de la croissance et de l'emploi.

Conditions nécessaires. Il n'est donc pas vrai que croissance et emploi conduisent à un bienfait pour tous. Il y a des obstacles qui, s'ils ne sont pas levés, feront que cette croissance générale et cette amélioration de l'emploi ne vont pas, comme il a été prétendu en 2004, contribuer à l'amélioration de la cohésion sociale. Cela ne va pas de soi. Il faut veiller à certaines articulations pour que l'augmentation de la croissance ou le maintien de cette croissance et de l'activité permette de toucher ceux qui sont exclus ou éloignés du marché du travail. Il faut que marchent ensemble les dispositifs de revenu minimum, qui existent dans la plupart des Etats membres grâce à la recommandation de 1992, les politiques dites actives du marché du travail, mais aussi l'accès des plus exclus du marché du travail à des services essentiels qui ne sont pas des services de l'emploi (logement, santé, financier, accompagnement, garde d'enfants, appui à la garde des personnes âgées...). Sans cette disponibilité, cette personnalisation, cette qualité, tout le reste se bloque ! Pour que ces trois piliers fonctionnent ensemble, il faut une alchimie, probablement propre à chaque pays, dans laquelle les collectivités territoriales, qui ont la responsabilité de la mise en oeuvre des politiques sociales, ont un rôle important, tout en s'appuyant sur un cadre national cohérent. C'est, heureuse coïncidence, exactement cette alchimie que le haut-commissaire veut réussir, à travers la stratégie de solidarité active, pour la France, et d'inclusion active, pour l'Union européenne.

Recommandation. Notre enjeu est d'émettre une recommandation complétant celle de 1992, qui portait uniquement sur les dispositifs de revenu minimum, par leur articulation avec les dispositifs de l'emploi et par l'accès aux services sociaux prioritaires d'accompagnement, nommés aussi services sociaux d'intérêt général.

Cette recommandation de la commission, qui devrait être présentée en septembre 2008, sera, nous l'espérons, soutenue par la présidence française lors du conseil des ministres du mois de décembre. Entre temps, ces recommandations auront acquis plus de vigueur et de force si elles reçoivent une impulsion à travers la consultation. La participation de la France est attendue avec une grande attention, en particulier sur la question de la participation des partenaires sociaux. La Confédération européenne des syndicats et Business Europe ont fait part de l'intérêt qu'ils portent à l'aval des processus d'inclusion par l'emploi. Ils ne considèrent plus que la question de l'insertion n'est que l'affaire des ONG et des collectivités territoriales. Ils considèrent que les partenaires sociaux, dans l'entreprise, ont aussi à regarder, d'une manière spécifique, ceux qui viennent de ces parcours complexes et qui peuvent se trouver, dans les premiers mois, les premières années, en situation fragile. C'est un acquis énorme. Sur ce point

aussi, les partenaires sociaux européens sont consultés. Ce que pourraient dire les partenaires sociaux français, représentés au sein du CNLE, serait de la plus haute importance.

2. Elaboration des plans nationaux stratégiques 2008 - 2011

Ces nouveaux plans vont comporter le volet PNAI, dont vous êtes particulièrement en charge, et le volet modernisation de la protection sociale (réforme des pensions, réforme des systèmes de santé). Nous avons donc, comme épine dorsale du processus, la stratégie européenne avec ses 12 objectifs communs, qui se traduit périodiquement par les plans stratégiques nationaux, désormais intégrés, qui reflètent l'engagement des Etats membres. Comme fruit de cette stratégie, l'inclusion active sera conduite et pilotée en parallèle dans le cadre du Comité de protection sociale avec des indicateurs spécifiques.

PNAI. Nous attendons, pour le 15 septembre, la prochaine version 2008 - 2011 qui achève le cycle de Lisbonne, celui au sujet duquel le Conseil européen de 2000 avait dit : « Nous devons contribuer de manière décisive à l'éradication de la pauvreté. » En 2006 - 2008, la France avait produit un programme fort précieux : le PNAI était très riche, plus ciblé que les précédents, avec des priorités claires sur l'insertion professionnelle des jeunes, le retour à l'emploi des personnes les plus exclues du marché du travail, la question du logement, mais aussi des innovations en termes de méthodes, en particulier un engagement à créer, au niveau des départements, des processus de suivi permettant de les associer à la mise en œuvre de la stratégie. Nous attendons que la France poursuive dans cette perspective.

La note de guidance du Comité de protection sociale, qui donne la feuille de route pour la mise en place du PNAI, va être adoptée le 5 février 2008, un mois en avance par rapport au précédent cycle. Nous espérons que cela laissera ainsi un peu plus de temps à l'administration française pour mettre en mouvement les différentes composantes. Mais je voudrais dès aujourd'hui dire combien nous comptons sur le CNLE pour :

- anticiper la sollicitation qui lui sera faite d'évaluer les succès ou les difficultés rencontrés par le précédent PNAI, notamment les améliorations procédurales de gouvernance, en particulier l'articulation avec le rôle des collectivités territoriales ;
- nous montrer comment la variété des changements intervenus dans le paysage social français depuis trois ans va continuer d'avoir une cohérence complète et une visibilité européenne dans les trois prochaines années.

Novations. Si je me remémore l'ensemble des novations françaises depuis trois ans :

- le droit au logement opposable - une innovation que tout le monde regarde en Europe avec énormément d'attention ;
- le plan de cohésion sociale de M. Borloo qui comporte des actions énergiques, y compris dans le domaine urbain ;
- la perspective de la loi sur la solidarité active qui amène un bouleversement complet dans l'organisation de l'allocation des prestations et associe les collectivités territoriales à leur attribution, avec d'autres politiques ;
- la LOLF : il n'existe pas d'autres moyens en Europe, sauf en Irlande, pour s'assurer que toutes les dépenses de l'État rendent visible leur impact dans le domaine social et dans celui de l'inclusion.

Comment cet *aparatus* très riche, mais complexe, va-t-il conserver sa cohérence et s'inscrire dans une perspective européenne ? Comment va-t-il contribuer à ce que l'on puisse dire que la France est un maillon fort de la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ? J'espère que je peux compter sur vous.

Bernard Seillier (CNLE) : Merci, Monsieur le directeur, pour ces propos tout à fait encourageants pour le CNLE. Outre l'attention que vous prêtez à ce conseil et l'espoir que vous formulez quant à la contribution qu'il peut apporter à la politique que vous mettez en œuvre, cela correspond à des vœux que lui-même a formulé depuis longtemps. Il y a trois ans, à l'occasion de groupes de travail, nous avons identifié, parmi les axes sur lesquels il était important de progresser, une meilleure articulation, un meilleur pilotage entre les différents niveaux de définition et de mise en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté et

l'exclusion. Nous avons souligné la nécessité de mieux coordonner les niveaux européen, national, régional, départemental, communal, intercommunal. Nous avons senti la nécessité d'en faire un axe fort de notre réflexion. Vous n'êtes pas étranger vous-même à cette proximité puisque, dans les hautes fonctions que vous occupez, vous avez eu l'occasion d'être un ambassadeur, un défenseur de la méthodologie, de la définition des stratégies mises en œuvre sur le terrain, en France, par le milieu associatif et tous ceux qui contribuent à la définition de ces politiques.

Besoin de cohérence. Nous avons constitué, en 2007, un groupe de travail au sein du CNLE pour le suivi du PNAI, et avons éprouvé ce besoin de cohérence, de suivi et de participation à l'échelon européen. Nous avons osé vous inviter en pensant que nous étions peut-être prêts pour aborder cette phase essentielle, au moment où la France va prendre la présidence de l'Union européenne. Merci pour vos propos très clairs, synthétiques, qui nous permettent de situer la problématique. Nous voyons où peuvent se situer les défauts, les carences, les progrès à faire. Soyez assuré que le CNLE entend bien jouer ce rôle que vous attendez de lui et nouer des relations avec votre direction.

Depuis juillet 2005, la composition du CNLE a été élargie aux partenaires sociaux. Cet intérêt, cette orientation que vous observez au niveau européen, à la Confédération européenne des syndicats, existent ici également. Chers amis, je vous laisse la parole...

Echanges

Jacques Rastoul (CFDT) : nous sommes tout à fait satisfaits et conscients de l'intérêt de tout le travail que fait l'Europe. Peut-être ne le vendons-nous pas assez dans nos organisations. Il n'est pas certain que, dans les entreprises, les salariés mesurent tout le rôle que l'Europe joue dans son volet social et son volet inclusion sociale, même si nous sommes convaincus de l'idée européenne, de sa construction. Il y a un décalage. Le même que nous retrouvons dans la société française entre ce qui se fait dans le domaine de l'insertion et la réalité. Nous approuvons la présentation que vous avez faite. Il est important de ne pas être enfermé quant à la modernisation de la protection sociale qui est un enjeu fort. Il y a une vision plus large dans l'appellation européenne que nous ne pouvons l'avoir.

Nous pouvons ajouter aux réformes en cours, même si ce n'est qu'un premier pas dans le dialogue social engagé par les partenaires sociaux, la modernisation du marché du travail sur la sécurisation des parcours professionnels, même si cela touche d'abord les personnes ayant un emploi. Mais l'ouverture de droits nouveaux pour celles qui n'ont pas d'emploi, contenue dans cet accord, est une voie nouvelle. Au même titre que la réforme des retraites, qui viendra aussi en débat en France, va tenter de réorienter, d'activer, de repenser la solidarité pour éviter de nouvelles formes d'exclusion, de pauvreté, que nous sentons venir chez les seniors ou les nouveaux retraités.

Je ne sais pas si c'est un phénomène franco-français mais nous avons quand même des particularités françaises. On est peut-être bons au niveau des idées, de l'affichage, mais on n'est pas bons quant aux résultats : malgré les dépenses engagées grâce à l'État, aux collectivités au sens large, et avec les financements européens, nous produisons moins de résultats semble-t-il que d'autres pays. Les Français ont tous en général le sentiment que l'insécurité est de plus en plus forte - ce n'est certainement pas qu'un sentiment. Il y a donc un divorce entre les politiques menées et la perception de l'opinion. Les recherches indiquent que les citoyens ont connaissance de ce qu'est l'exclusion, au sens d'un processus. On l'a vu récemment dans les travaux du Grenelle de l'insertion, ainsi que dans les comparaisons européennes que fait l'OCDE et qui nous ont été restituées au dernier CNLE. Ces comparaisons sont assez décapantes pour nous interpeller, en tant que dirigeants, sur ces questions. Il y a de vrais problèmes.

Cette ouverture sur la modernisation de la protection sociale, ce lien entre l'État, la collectivité publique, la société civile, mais aussi avec le monde économique, c'est l'expérience que nous vivons avec le collectif Alerte. C'est un travail que nous avons mené pendant 14 mois. C'est une première en Europe. Nous avons travaillé ensemble (presque tous les syndicats, le patronat, 37 associations) pour identifier les facteurs de résistance, de difficulté d'accès à l'emploi. Nous

n'avons pas fait le tour de toutes les questions, mais le fait même qu'il y ait eu cette confrontation est un événement. On pourrait imaginer que cette confrontation puisse aussi être portée au niveau européen. Nos collègues de la Confédération européenne des syndicats et d'autres niveaux nous interpellent là-dessus : il y a besoin de trouver des constats partagés. On ne peut continuer à avancer dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, pour l'inclusion active, sans y associer la question de l'emploi et surtout de la formation initiale - très rarement évoquée dans cette enceinte, et pas davantage au Grenelle de l'insertion : on l'évoque, mais l'Education nationale est absente ! Nous avons cette caractéristique française de 150 000 jeunes qui sortent chaque année de l'école sans qualification.

La question de l'emploi, ça ne veut pas dire que tout le monde peut accéder à l'emploi du jour au lendemain, mais qu'il y a un postulat - assez partagé ici et dans les travaux du collectif Alerte - que nul n'est inemployable, ou que les conditions existent pour faire bouger la société, pour rendre à terme tout le monde employable. Il y a des leviers intéressants, mais tant qu'on n'y mêlera pas le monde de l'entreprise, quelle que soit l'entreprise (associative, économique, publique), on ne débouchera pas sur un recul massif de la pauvreté et de l'exclusion. Cela ne veut pas dire que les questions liées au logement (droit au logement opposable, garantie du risque locatif...), et à la protection sociale ne sont pas essentielles, de même que la réforme de la formation professionnelle qui ne produit pas les résultats escomptés...

Henriette Steinberg (Secours populaire français) : Je vais lier les deux exposés que nous avons entendus. Pour ce qui a trait à l'insertion par l'activité économique, la démarche qui nous a été présentée nous paraît particulièrement intéressante parce qu'elle est à la fois humaine, équilibrée et responsabilisante, en termes de droit et de devoir, pour les différentes parties prenantes. C'est un outil de travail que nous allons nous efforcer de faire connaître, pour favoriser la réflexion et la prise en compte dans ce qui est envisageable.

Segmentation de population. Nous avons travaillé sur les documents de la CE qui nous ont été présentés. Dans la réflexion qui est conduite, ne peut-il pas y avoir confusion entre les objectifs chiffrés, souvent utilisés comme des indicateurs dans une évaluation, et leur traduction en segmentation de la population ? Nous entendons par là des catégories de telle ou telle nature, de tel ou tel type, qui, une fois bien définies par des critères X ou Y, sont celles qui vont bénéficier de ceci ou de cela, ou auxquelles, à l'inverse, va être refusé ceci ou cela. Ce qui fait que tous les instruments de lien entre les membres des différentes catégories de population - qui peuvent être, à un moment donné, dans un groupe et, à autre moment de leur vie, dans un autre groupe - ne peuvent pas établir de lien du fait de ces segmentations. Notre interrogation porte sur cet aspect des objectifs chiffrés, que l'on identifie bien comme des éléments de mesure - il faut avoir des critères qui permettent de comparer -, mais devraient être soumis à évaluation, pour bien percevoir le caractère éventuellement contre-productif ou pervers découlant de ce mode d'approche, par le chiffre, qui entraîne la segmentation. Y a-t-il une réflexion quant à ces segmentations ? Si elle existe, où peut-on en avoir connaissance et comment travailler dessus à partir des réflexions d'autres en France ou en Europe ?

Question sur Progress. Vous avez dit qu'il y avait 30 millions d'euros sur l'ingénierie sociale dans le programme européen Progress : c'est 25 % du milliard du Fonds social pour l'inclusion active. Y a-t-il une évaluation de son utilisation et de sa répartition ? Si elle existe, quid de sa mise à la disposition des acteurs de la société civile ?

Question sur le processus de précarisation. Concernant le rapport étroit que vous établissez entre la pauvreté et l'exclusion, que nous partageons dans l'approche et dans l'analyse, y a-t-il aussi prise en compte des sources de la précarisation, qui aboutit souvent à la précarité ? Dispose-t-on d'éléments qui permettent de réfléchir aux moyens de remonter la pente jusqu'à ce que l'on soit mieux ?

Valérie Corman (Medef) : je n'ai pas de mandat formel pour intervenir sur le document qui nous est soumis mais je voudrais dire combien je rejoins le représentant de la CFDT sur tout l'intérêt que nous portons à l'action de l'Europe dans ce domaine, et l'intérêt de l'articulation entre les différents niveaux de prise de décision. Dire aussi tout l'intérêt que nous trouvons à aborder ces problèmes en rapprochant les acteurs spécifiques de l'insertion et du monde économique. C'est une nécessité et je trouve que cela a l'air plutôt productif... C'est une voie à maintenir. C'est aussi

ce que nous voudrions faire à l'intérieur du Grenelle, mais c'est plus compliqué car nous sommes plus nombreux.

L'IAE, un investissement social. Je tiens à dire tout l'intérêt, l'attachement, que nous avons à voir sécurisés les systèmes d'insertion par l'activité économique, en particulier les entreprises d'insertion et les GEIQ. Nous les connaissons ; un certain nombre d'entreprises d'insertion appartiennent aux organisations professionnelles qui relèvent du Medef. Elles fonctionnent avec les mêmes règles que les entreprises classiques, en termes notamment d'efficacité économique, ce qui nous paraît être l'un des garants de leur efficacité. Tout l'intérêt également que nous portons à la visibilité que peuvent avoir ces entreprises. Elles constituent un investissement social et nous attachons une grande importance à leur avenir.

Importance de l'accompagnement social. Dans les différents débats que nous avons eus récemment, au sein du groupe Alerte avec les partenaires sociaux - dans le cadre d'une concertation de 14 mois - et dans le cadre du Grenelle, nous voyons émerger plusieurs idées. Une question en particulier revient fréquemment, c'est celle de l'accompagnement social des personnes qui s'acheminent vers l'emploi ou commencent à entrer dans l'emploi. Cet accompagnement s'avère souvent nécessaire mais, excepté dans les grandes entreprises qui ont mis en place des dispositifs de ce type, ce n'est pas du métier de l'entreprise. Les entreprises font de l'accompagnement professionnel, notamment de jeunes, de personnes en contrat de professionnalisation, mais l'accompagnement social, elles ne savent pas, ne peuvent pas le faire. Cet accompagnement est peut-être nécessaire au début, durant le premier mois, par des professionnels de l'accompagnement qui connaîtraient le mieux possible l'entreprise. Dans le cadre des entreprises d'insertion, cet accompagnement existe bien sûr. Je parle des entreprises classiques pour lesquelles il y a une attention toute particulière portée à cette problématique.

Agnès de Fleurieu (ONPES) : Je voudrais dire combien les membres de l'Observatoire ont été sensibles à la qualité de la communication de la Commission qui, avec quelques papiers préparatoires, depuis un an, nous a paru marquer une évolution. Nous nous reconnaissons désormais dans les constats et dans le langage. Auparavant, nous nous reconnaissons moins dans une affirmation parfois culpabilisante, du fait qu'il n'y avait pas assez d'efforts sur le retour vers l'emploi. Nous avons le sentiment que l'ensemble des causes des phénomènes d'exclusion a été analysé et pris en compte, notamment le phénomène des travailleurs pauvres dont l'Union européenne a mis du temps à prendre conscience. Nous nous réjouissons de cette approche.

Je tiens par ailleurs à rendre hommage à la DGAS et à son directeur qui, depuis plus de deux ans, dans toutes les enceintes, les colloques, est l'apôtre du PNAI et des politiques européennes. Vous ne le voyez peut-être pas mais pour nous c'est sensible. Il est peut-être un peu isolé mais lui et sa direction portent ces politiques.

Améliorer les observations territorialisées. Nos travaux sont toujours appuyés sur les indicateurs de Laeken et sur le patrimoine commun de l'Union mais nous manquons totalement de contacts réguliers avec nos partenaires, les systèmes d'observation européens. Il y aurait matière à échanger entre nous sur la manière de rendre les observations territorialisées homogènes et comparables entre elles. Nous avons fait cet effort au niveau national pour rendre homogènes les appareils statistiques. Tout le monde sait que les dimensions territoriales sont très importantes, mais il y a encore beaucoup de travail à faire.

Suivre les trajectoires des personnes. Nous manquons totalement d'outils pour ces études. Les panels ne sont pas forcément adaptés. De même, lorsque nous voulons analyser les phénomènes de pauvreté en conditions de vie, parce que les questions ont été imaginées par des gens qui ne sont pas en situation de pauvreté. On a du mal à introduire les dimensions qualitatives et le suivi des trajectoires des personnes. Pourquoi certaines personnes entrent-elles dans des situations de pauvreté ? Est-ce qu'elles en sortent ? Que se passe-t-il dans la trajectoire ?

Phénomènes migratoires. Comment faire le lien entre les politiques migratoires telles qu'elles sont appliquées par les Etats membres et telles que l'Union elle-même peut les définir ? Lorsqu'on s'intéresse au volet logement, hébergement d'urgence, accès aux soins... à des volets concrets

de lutte contre les pauvretés, on s'aperçoit qu'il y a des phénomènes migratoires intra européens importants qui ne sont pas des phénomènes migratoires de pays tiers. C'est une vraie difficulté que de devoir adapter notre système social et nos dispositifs nationaux à l'accueil de populations qui viennent des pays plus pauvres qui nous ont rejoints. Je ne sais pas si cela est quantifié, mesuré. Je n'ai pas l'impression qu'il y ait des réflexions communes, ou alors elles sont menées dans d'autres enceintes.

Patrick Boulte (personne qualifiée) : Je suis d'accord avec ce qu'ont dit Jacques Rastoul et Valérie Corman. Et c'est intéressant que ce soit eux qui le disent... Il y a une sorte d'ouverture, d'interpénétration entre l'univers de la lutte contre la pauvreté et l'univers économique. Cela signifie aussi qu'elle peut se faire sur les exercices européens. Je ne pense pas que le CNLE puisse se limiter au Plan national stratégique d'action pour l'insertion. Je pense qu'il a un rôle à jouer pour que le Plan national de réforme intègre certaines considérations qui l'intéressent. Où faut-il parler de l'emploi ? Le rôle de la DGAS est ici très important. Cette visibilité donnée aux exercices européens me paraît plus forte pour le PNAI que pour le Plan national de réforme. Il est important de promouvoir aussi cet exercice-là.

Sectorisation de l'IAE. Je suis un peu inquiet de la sectorisation de l'insertion par l'activité économique. Alors que Mme Corman vient d'évoquer l'importance de l'implication des entreprises dans l'inclusion, l'accompagnement des personnes, leur réintégration dans le champ économique, je viens d'essayer un échec dans un accompagnement associatif (dans le cadre de Solidarités nouvelles face au chômage), et je suis un peu inquiet de voir que le secteur associatif perdrait sa propension à se reconnaître une responsabilité dans le champ de l'accompagnement des personnes et de l'inclusion. Ce n'est pas uniquement de la responsabilité des structures de l'insertion par l'activité économique. C'est une responsabilité très large. Je dis cela à un moment où les politiques d'emploi sanctuarisent les emplois aidés pour l'IAE, ce qui est très bien, mais ce qui signifie aussi que les autres emplois ne vont pas à être sanctuarisés...

Pierre Saglio (ATD Quart Monde) : Le travail fait en commun, entre Alerte, les représentants du patronat et des syndicats, est essentiel. C'est une avancée majeure qu'il faut garder en tête pour 2008, qui consiste, tant au plan national qu'europpéen, à faire sortir la lutte contre la pauvreté du ghetto social - cad à renforcer le rôle du monde économique et de tous ses acteurs dans la lutte contre la pauvreté, en partenariat avec les acteurs actuels. Pour réussir, il ne faut pas perdre le fil de la référence aux droits fondamentaux. M. Vignon a rappelé que l'Europe a une stratégie dans la lutte contre la pauvreté qui repose, depuis une trentaine d'années, sur plusieurs concepts qui ont peu à peu émergé et autour desquels nous avons gagné un accord. L'un d'eux est de **reconnaître la grande pauvreté comme une violation des droits fondamentaux**, et donc de mettre en face des politiques d'accès et d'effectivité de ces droits fondamentaux. C'est essentiel car c'est ce qui évite de raisonner en catégories de population, de tronquer les politiques. C'est ce qui permet de comprendre pourquoi on ne peut pas simplement se focaliser sur un droit, par exemple l'emploi, qui est celui sur lequel on s'est focalisé dans la Stratégie de Lisbonne, en oubliant le lien indispensable avec l'ensemble des droits... Ne pas perdre le mot « droit fondamental » m'apparaît essentiel, en particulier en 2008 où l'on va fêter les 60 ans de la déclaration de 1948.

Agence des droits fondamentaux. L'Union européenne est en train de mettre sur pied l'Agence des droits fondamentaux et mène actuellement une réflexion pour préciser son champ d'action : elle doit veiller au respect des droits fondamentaux pour l'ensemble des citoyens de l'Union européenne, en s'appuyant notamment sur la Charte européenne des droits fondamentaux qui est annexée au traité réformé de l'Union. L'agence doit aussi avoir un rôle d'information et de formation sur ces droits. Nous bataillons, avec d'autres, pour faire reconnaître la grande pauvreté comme une violation des droits fondamentaux et pour que cela soit inscrit dans la Charte des droits fondamentaux et dans les domaines thématiques d'intervention de l'Agence des droits fondamentaux, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Un amendement voté par le Parlement européen, le 19 janvier dernier, reprend cette demande. Je souhaiterais que le CNLE émette un avis auprès du gouvernement français pour qu'il affirme son soutien à cette position. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit signifier clairement que les Etats membres sont tenus à l'observation de ces droits dans l'application de toutes les politiques communautaires.

Claude Alphanéry (CNAIE) : Il faut effectivement refuser la sectorisation. L'insertion par l'activité économique ne se conçoit que dans une politique globale de développement, et avec des valeurs, des droits fondamentaux qui sont les nôtres, qui sont aussi l'identité de l'Europe. Trois idées me semblent être au cœur de la communication du 17 octobre 2007 :

1. Il faut combattre la pauvreté par des ressources suffisantes ; en France, un travail est en train de s'élaborer sur cette question.
2. Il faut donner accès au travail pour lutter contre l'exclusion. Il ne dépend pas simplement de la bonne ou de la mauvaise volonté des gens qui cherchent de l'emploi, il dépend aussi de la capacité d'accéder à un marché du travail dans des conditions d'emploi raisonnables : pas simplement de l'attractivité financière - qui est importante - mais aussi du lien social, qui se fait dans l'entreprise avec les autres acteurs, les partenaires sociaux, et sur le territoire avec l'ensemble de l'économie sociale et solidaire.
3. Il faut donner accès aux services sociaux : cela doit être pris au sens très général (services de santé, de culture...), tout ce qui permet de mettre en place les droits fondamentaux. C'est difficile car c'est très transversal. Cela implique une réflexion sur l'idée même de ce qu'est le service social, sur les financements, les moyens qu'on apporte, les problèmes de gouvernance (le rapport de l'État aux collectivités territoriales). Les services sociaux sont très proches des besoins des gens, donc nécessairement territorialisés. Mais, en même temps, il y a un devoir de l'État de les garantir et, si possible, de les mutualiser. Y aura-t-il, sur ce point-là, des progrès réalisés, une sorte de guide qui sera apporté au PNAI ?

Jean-Jacques Tregoaat (DGAS) : Je remercie Jérôme Vignon de son discours très vivifiant. Si vous ne pouviez nous éviter de passer de la dichotomie à la schizophrénie en matière de niveau européen - niveau français, vous nous y avez encouragés. Vous avez évoqué ces deux niveaux, cette faible visibilité européenne. Dès que nous avons pu avoir un document de politique transversale, on a tout de suite souhaité faire le lien et le parallélisme, le recouvrement, entre ces deux dispositifs, PNAI et DPT : pour faire entrer l'Europe dans notre problématique française, et utiliser ce nouvel outil, le DPT, pour aller plus loin sur l'observation, les indicateurs, les politiques publiques... C'était pour nous un élément permettant d'arrimer le niveau européen au niveau français, avec un outil qui s'imposait.

On essaye également de faire ce lien entre territorial, national et européen. Ce n'est pas facile car nous devons gérer la libre administration des collectivités locales, la liberté syndicale, la liberté associative, la liberté du commerce. L'État gère les quatre libertés. Nous sommes une organisation quelque peu complexe. Nous avons essayé, avec des outils assez simples que sont les chartes territoriales de cohésion sociale et les commissions départementales de cohésion sociale, de faire ce lien entre le niveau local et le niveau national s'inscrivant dans la politique du PNAI et du DPT. Le chemin est encore long. Notre organisation administrative est peut-être plus complexe que celles d'autres pays. Nous allons essayer d'améliorer cette question de visibilité. Nous avons fait il y a un an et demi, dans cette salle, une peer review de qualité où nous avons vu tout l'intérêt des niveaux européen et français. Nous avons des pays très différents dans leur histoire, leur taille, leur composition... Cela a été d'une grande richesse. Nous sommes dans cette dynamique de politiques à mettre en place, qui s'enchaînent, et du lien continu à faire entre l'Europe et le niveau national.

Sur les problèmes de segmentation, de public, de verticalité des dispositifs, je ne ferai pas l'éloge de la complexité. Nos systèmes sont complexes car nos publics le sont. Il va falloir travailler différemment, État, collectivités, associations, dans un mode beaucoup plus coopératif et partenarial, car cette complexité est aussi ressentie par les publics, et ça ce n'est pas normal ! Nous devons « internaliser » notre complexité. Tout cela va dans le sens de l'Europe et aussi dans le sens de l'intérêt des usagers.

Jérôme Vignon (Commission européenne) : Je vais essayer de dissiper ce que j'ai pu créer comme malentendus. Je tiens tout d'abord à vous remercier de ces réponses et de ces réactions qui me permettent de revenir vers Bruxelles avec le sentiment d'une disponibilité, d'une compétence, d'une vision au CNLE plus qu'encourageante. Je suis convaincu que la France est d'un apport essentiel à la survie d'une stratégie européenne et d'une préoccupation européenne constante sur la question des droits fondamentaux.

Entre économique et social. J'entends que vous considérez comme une très bonne nouvelle la rencontre, désormais positive, constructive entre le monde de l'entreprise, du marché du travail et celui des stratégies d'insertion, d'inclusion. À Bruxelles, ceci est relativement nouveau. Il y a manifestement une réponse positive des partenaires sociaux européens. J'entends qu'elle est complètement relayée, en France. On peut s'attendre, pour l'avenir, que la cloison ne soit pas étanche, il y a des passerelles et une préoccupation, dans le chef même des partenaires sociaux, d'être partie prenante à cette cohésion de la société. C'est un tout. Il s'agit de processus qui ne devraient plus rester séparés. L'insertion par l'activité économique est une succession de progrès qui sont ouverts les uns sur les autres et dans lesquels, l'éducation, la formation ont un rôle clé. Très bonne nouvelle qui signifie que les partenaires sociaux français vont alimenter le dialogue social européen qui, sur le domaine de la participation à la lutte contre l'exclusion, complémentarément à la flex-sécurité, fait partie du domaine social autonome. Les partenaires sociaux européens, de manière indépendante, vont prendre des résolutions et passer entre eux, des accords et auront un caractère autonome. Peut-être que lors du sommet tripartite qui précédera le conseil européen sous présidence française, il pourrait être fait écho des résultats de ce dialogue social autonome et de cette bonne nouvelle. Ce serait alors une bonne nouvelle européenne, notamment vis-à-vis des pays partenaires, nouveaux états membres qui ont un peu de mal à comprendre le rôle du dialogue social, de montrer que le dialogue social à un rapport avec l'importance de la pauvreté, de l'exclusion, des problématiques qui les préoccupent hautement. J'imagine que cela se reflétera dans la réponse que le CNLE pourra faire dans le domaine de l'inclusion active.

Évaluation des politiques par leurs résultats. S'agissant des indicateurs, notre travail n'est pas aussi précis qu'il puisse conduire à cette confusion pour l'instant. Je ne connais qu'un seul domaine où nous avons, au niveau européen, fait un travail très soutenu qui permette de rattacher des objectifs chiffrés de résultats avec des objectifs concernant les politiques. C'est le domaine de **la pauvreté des enfants**. Nous avons fait une percée dans le sous-groupe des indicateurs européens qui assiste le comité de protection sociale. Il y a désormais un savoir-faire et même des recommandations dans la thématique complexe de la lutte et de la prévention de la pauvreté des enfants. Il y a un savoir fondé sur la comparaison entre groupes de pays qui permet de rattacher des politiques à des résultats. Nous n'avons le droit, au niveau européen, que de formuler des objectifs en termes de résultats. Du coup, il y a une boîte noire ! Pour obtenir ces résultats, encore faudrait-il savoir quels sont les leviers qui sont considérés comme utiles. Il y a une percée dans le domaine de la pauvreté des enfants. Je vous transmettrai les éléments de cette percée tout à fait remarquable. Nous aimerions faire des percées équivalentes dans d'autres domaines comme celui de l'intégration sociale des migrants et du problème croissant posé par l'accueil des jeunes migrants dans les centres d'hébergement par exemple, qui sont souvent des mobiles des autres états membres. Problème typiquement européen, souligné d'ailleurs quand M. Damont. C'est quelque chose qui est à l'horizon de l'Union mais n'a pas encore été de manière claire.

Évaluation. Concernant l'évaluation, c'est un domaine où nous sommes assez forts au plan européen. Nous y travaillons depuis longtemps. Il n'y a pas une politique, pas une dépense de caractère social qui ne soit associée à une évaluation. La rétroaction de l'évaluation sur la formation des politiques n'est pas toujours bonne. Toutes les dépenses du fonds social sont évaluées, avec difficulté. Il est difficile, notamment dans le cas de la France, de connaître les canaux par lesquels sont diffusés les crédits du fonds social. On rencontre un autre problème qui est celui de la décentralisation et de l'articulation avec les missions des collectivités territoriales, départementales et nationales. Pour ce qui concerne **Progress**, il y a aussi des évaluations précises qui font l'objet de séminaires - le dernier était en 2006. Nous en avons tiré des leçons très importantes pour le renouvellement du cycle 2008-2011. Je vous ferai circuler ce document.

Droits fondamentaux. Je donne mille fois raison à M. de Saglio. Ultimement, tout ce que nous faisons est au service d'une identité européenne fondée sur des droits fondamentaux. Je pense que le traité réformé n'a pas perdu de vigueur à cet égard et que la charte qui y est annexée et qui a la force du traité rendra plus clair le fait que dans l'application de toutes les politiques communautaires, les états membres sont tenus à l'observation de ces droits fondamentaux. La question de l'inclusion, y compris les droits sociaux, la question des droits pour les plus démunis dans l'agence dont nous discutons actuellement le statut, la compétence au Parlement européen, est plus délicate. Nous avons une difficulté de compatibilité, de complémentarité avec le conseil

de l'Europe qui est aussi pour nous, une grande référence et dans lequel il y a aussi des chartes qui son opposable. Le statut d'action de ces agences n'est pas absolument clair. Une des raisons de la réticence des états membres mais aussi des parlementaires européens à donner des pouvoirs étendus à ces agences, y compris dans l'application de droits qui sont complexes, du fait que la responsabilité politique de ces agences n'est pas toujours claire. Mais, je ne conteste en rien votre souci. Il y a là une difficulté politique.

Gouvernance. La question de la gouvernance, c'est-à-dire l'harmonie entre les pouvoirs croissants des collectivités territoriales, les charges croissantes qui leur sont déléguées et le cadre national est une question pour tous les états. L'Italie est plus loin que la France dans l'attribution aux régions de compétences comme par exemple l'attribution du revenu minimum. Comment, dans ces conditions, avoir une stratégie nationale ? Nous n'avons pas de solution claire. Vous avez vu que, dans le cadre de la communication de la commission inclusion, nous proposons de mettre en place des observatoires locaux qui permettraient de faire remonter des bonnes pratiques.

Innovation sociale. La France a l'intention de lancer, lors de sa présidence, une conférence sur l'innovation sociale. Elle va porter au plan européen la méthodologie de Martin Hirsch consistant à passer d'abord par des innovations au plan des départements et ensuite, à essayer d'en tirer des leçons plus générales. C'est une très bonne innovation. Et si on pouvait la faire porter sur cette question des bonnes pratiques en matière de synergie entre pouvoirs décentralisé et déconcentré. Le Portugal fait aussi des choses très intéressantes : c'est un pays plus centralisé que la France mais les pouvoirs déconcentrés agissent en harmonie, semble-t-il, auprès d'une réforme importante de l'administration sociale avec les pouvoirs locaux. La France pourrait laisser une trace indélébile pendant plusieurs années à travers cette conférence sur l'expérimentation sociale. Il n'y a pas beaucoup d'expérimentations sociales en Europe et la démarche française est originale.

Dichotomie. J'ai insisté sur une certaine dichotomie. Loin de moi de sous-estimer le travail fait par la DGAS et par les administrations du ministère des affaires sociales, parfois dans des conditions difficiles puisque périodiquement, ces administrations sont réparties, redistribuées entre différents centres politiques. Ce n'est vraiment pas facile de maintenir une continuité de la vie française dans ces conditions à Bruxelles. Au contraire, la contribution des administrations françaises de protection sociale et de lutte contre la pauvreté est exemplaire dans les instances européennes. Elle est reconnue comme telle. La voix de la France, au comité de protection sociale, à travers ses représentants, est l'une de celles qui sont attendues, qui compte. Il y a 27 états membres et 70 personnes au comité de protection sociale. Tout le monde ne peut pas parler aussi longtemps, tout le monde n'a pas le même poids. La voix de la France est implicitement centrale. **Le problème est d'abord politique.** Ce sont les ministres qui doivent d'abord dire dans quelle mesure la France, dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté, reflète une dimension européenne. Ce n'est pas la DGAS ! Les engagements sont ceux du conseil européen, du chef d'État. La question est donc la consistance de ces engagements à travers le temps. Je ne posais pas une question administrative mais bien une question politique.

Rythmes européens. Je suis à la disposition du CNLE pour voir comment nous devrions adapter les processus européens pour qu'ils soient plus faciles d'en faire des éléments de référence, d'unification au regard de dispositifs français qui sont inévitablement complexes, qui doivent se renouveler avec des rythmes qui n'ont pas de raison d'être les mêmes que les rythmes européens. Nous réfléchissons, dans le cadre de l'approfondissement de la méthode sociale à la question d'une adaptation des rythmes européens, pour les rendre plus lents pour permettre que les mécanismes internes, y compris politiques, d'associations, de collectivités territoriales, des partenaires sociaux puissent se développer avec leur aisance propre tout en trouvant dans des perspectives européennes, des références. Nous arrivons à la fin d'un cycle de 10 ans. C'est le moment de réfléchir à nouveau. Nous aurons l'occasion de le faire pendant la présidence française.

Bernard Seillier (CNLE) : je suis très sensible au fait que vous vous ayez soulevé ce problème politique. C'est un de mes soucis, au CNLE, avec une représentation sur huit ministères, sur cette aile droite de la salle. C'est la DGAS qui est le leader dans la représentation et les réunions.

L'articulation doit se faire au niveau du premier ministre, aussi bien en interministériel en France qu'avec les relations avec la dimension européenne.

Jean-Baptiste de Foucauld (personne qualifiée) : ce qui m'intéresse toujours beaucoup, dans le discours que tient Jérôme Vignon au nom de la commission européenne, c'est que j'ai l'impression qu'il y a un discours qui arrive à unifier l'économique, le social traditionnel des partenaires sociaux, la nouvelle question sociale. C'est ce dont la France rêve sans être capable de le formuler elle-même. Le problème est que ce discours très intégré, qui est sans doute l'optimum que nous devons rechercher, on a beaucoup de mal à le vivre. On progresse un peu mais... Il ne faut quand même pas exagérer ! J'entends bien que les partenaires sociaux progressent. Je pense que nous n'aurions pas eu l'accord récent s'il n'y avait pas eu tout ce travail de fourmi, en amont. Il faut que tout ceci se traduise dans des actes ensuite. À quand, dans les caisses de sécurité sociale, verra-t-on les contrats aidés, les clauses sociales ? Pour l'instant, ce n'est pas terrible ! Cela fait des années que je demande à la CNAF de faire quelque chose... Mais, il y a toujours une bonne raison, une convention collective...

Il y a un découpage entre ceux qui sont du côté de l'emploi, de l'économique et ceux qui sont du côté de la pauvreté, de l'exclusion. La communication entre les deux mondes est difficile. Or, le discours de la loi sur les exclusions est un discours global, d'intégration. Le discours porté par Alerte est un discours d'intégration. Mais, dans les faits, ici, nous sommes à peu près unifiés encore que l'ANPE ne vient pas souvent (*un représentant se fait connaître dans la salle*) - excusez-moi, je tombe mal ! En tout cas, on longtemps peu... L'UNEDIC... Je ne sais pas (*rires dans la salle*). Inversement, au conseil d'orientation de l'emploi, il n'y a pas de présence associative. La dimension DGAS n'y est pas non plus. Il me semble que sur tous les grands chantiers que le président a ouverts avec une certaine méthode - je trouve qu'il y a à la fois de la volonté et une certaine méthode, même si cela fourmille ! - la dimension que nous portons ici n'est pas vraiment portée dans ces chantiers-là. Elle l'est sans doute par les partenaires sociaux. On peut dire qu'il y a des traces dans l'accord récent. Je pense qu'il faut poursuivre cette interaction. Et pardon si j'ai dit une bêtise sur l'ANPE ! Je me réjouis de mon erreur.

Il serait intéressant qu'il y ait une audition de la présidente du conseil d'orientation de l'emploi ici, pour qu'elle soit consciente de tout ce qui s'échange et se prépare.

Catherine Palpant (chargée de mission pour les questions européennes au Cabinet de Martin Hirsch) : nous sommes très intéressés d'entendre les propos très encourageants et les attentes ambitieuses de la commission à travers Jérôme Vignon sur l'action qui sera menée dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne ainsi que d'entendre les réflexions riches nées dans vos échanges autour de ce thème de l'inclusion active.

Inclusion active. Quant aux principes et piliers, autour desquels s'articule l'inclusion active, véritablement au cœur de l'action menée par le Haut commissaire, nous sommes en train d'élaborer, en lien étroit avec la DGAS, une réponse à cette consultation lancée par la commission. Nous l'orienterons notamment, en insistant sur la méthode et la démarche d'expérimentation au cœur de ce que mène le Haut commissaire actuellement. Nous serons très intéressés de compléter cette réflexion à la suite des échanges qui ont été menés ce matin. Le thème de l'inclusion active sera également au cœur de la septième table ronde pauvreté qui se tiendra à la mi octobre, sous présidence française de l'Union européenne. Un groupe de réflexion, autour des thèmes développés dans le cadre de cette table ronde, a été constitué. Il se réunira pour la première fois demain. Le CNLE y participera. Ce sera l'occasion de préciser les ambitions et les thèmes autour desquels se définira cette table ronde, à laquelle, pour la première fois, sera inclus un segment ministériel.

Présentation de la circulaire relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable et réponse aux remarques et questions des associations associées à la consultation sur ce texte

Laurent CYTERMANN, chef du bureau des minima sociaux et de l'aide sociale (DGAS)

Bernard Seillier (CNLE) : je passe la parole à M. Cytermann afin de nous présenter la **circulaire relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable**.

Laurent Cytermann (DGAS) : c'est la quatrième fois que l'on parle de la domiciliation et de sa réforme devant le CNLE. Depuis le début des travaux, nous avons toujours eu le souci d'une large concertation avec les différents partenaires concernés. Il s'agit d'une réforme concernant tous les droits de la personne, sociaux, civiques, les formalités administratives. Cette concertation est menée depuis la constitution du groupe de travail en fin d'année 2005. Cette réforme a connu différentes étapes sous le projet de loi, le projet de décret et maintenant, le projet de circulaire.

Concertation. La circulaire sur la réforme va être mise à la signature. Elle a pour but d'expliquer la nouvelle réglementation et de donner des orientations aux préfets, responsables du pilotage de la domiciliation dans les départements. Le décret d'application de la réforme est paru il y a six mois. Plusieurs concertations ont été menées avec les associations concernées, l'Union nationale des centres communaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale, les ministères ainsi que diverses réunions d'information, notamment celles organisées par la FNARS Ile de France et l'UNCCAS. Ce temps d'approfondissement et d'échange nous permet d'être en mesure de publier une circulaire qui, nous l'espérons, va répondre au plus grand nombre de questions possibles que se posent les acteurs de la domiciliation. Nous avons porté une grande attention au travail avec les organismes de sécurité sociale, la CNAF, la CNAM pour que cette période de transition, dans la mise en route de la réforme, ne se fasse pas en préjudice de la continuité des droits des intéressés.

Démarche unique. Il s'agit d'une réforme de simplification des démarches pour les usagers, surtout les plus fragiles. Tant que la question administrative ne sera pas réglée, il sera très difficile pour les travailleurs sociaux de parler d'emploi, d'insertion. Avant la réforme, une personne, sans domicile fixe, devait faire une dizaine de démarches, une pour chaque droit (carte d'identité, CMU, RMI...) en plus de toutes les autres démarches. Le but de la réforme est donc de mettre en place une démarche unique avec une attestation d'élection de domicile unique pour la personne, un agrément unique pour les structures associatives afin qu'elles puissent délivrer cette attestation et une unité du pilotage.

Les points soulevés et posant question dans l'application de la réforme :

- **Lien à la commune.** Il est écrit dans la loi et dans les décrets d'application que les centres communaux d'action sociale sont tenus de domicilier toute personne, sauf celles ne présentant aucun lien avec la commune. La question de l'appréciation du lien à la commune apparaît donc fondamentale. Nous avons défini plusieurs critères pratiques avec un accès large à cette notion du lien à la commune : activité professionnelle, action d'insertion, lien familial, hébergement chez un habitant, démarche en cours... En revanche, il ne relève pas de l'obligation du CCAS d'assurer la domiciliation d'une personne itinérante ou de passage.

- **Courrier.** Il est prévu dans la réglementation que les personnes sont tenues de relever leur courrier auprès de l'organisme qui les domicilie au moins une fois tous les trois mois. Face à un public fragile, désocialisé, cette obligation est jugée trop sévère et risque de conduire à une exclusion des droits. Il est prévu désormais que, dès lors qu'il y a un motif légitime, de quelle que nature qu'il soit, l'organisme pouvait continuer à assurer la domiciliation de la personne. Il a décidé de faire confiance aux organismes pour apprécier l'application de cette disposition.

- **Agrément.** Les travailleurs sociaux informent que la domiciliation est une lourde charge de travail pour les associations et les CCAS. La structure n'a plus désormais qu'une seule démarche à faire pour obtenir son agrément. Nous avons défini précisément qui avait besoin d'une

domiciliation pour avoir accès à ses droits. L'objet de la réforme n'est pas d'obliger les gens, qui ont par ailleurs une adresse stable où ils peuvent recevoir du courrier, à se faire domicilier. La domiciliation ne doit exister que pour les personnes qui n'ont pas d'autre solution.

- **Accord de la personne.** Il y avait dans la loi et le décret d'application, une obligation pour les associations, de transmettre mensuellement aux organismes de sécurité sociale, la liste des personnes à qui il est délivré une attestation d'élection de domicile et la liste de celles à qui on met fin à l'attestation d'élection de domicile. Il a été décidé que cette obligation de transmission ne se fasse qu'avec l'accord de la personne. Dans le formulaire d'attestation d'élection de domicile, la personne devra préciser quelle est d'accord pour cette transmission. À elle de juger si cela est dans son intérêt ou non.

Temps d'échange. Cette circulaire ne va pas résoudre toutes les questions. De nouvelles questions vont certainement apparaître dans l'application. Mais, elle s'inscrit dans une dynamique. Nous serons toujours disponibles, services déconcentrés et administration centrale, pour toute question qui se poserait. Il y aura certainement besoin, après quelques mois de recul sur la mise en œuvre de cette réforme, d'un temps d'échange pour dresser le bilan. Nous vous proposons d'organiser, au deuxième semestre de l'année, selon des modalités à déterminer.

Bernard Seillier (CNLE) : vous avez mûri et porté en vous la conception de cette circulaire. Le principe était certainement plus facile à adopter que sa mise en œuvre concrète sur le terrain.

Bernard Moriau (Médecins du monde) : nous apprécions cette restriction du champ de domiciliation aux seules personnes qui en ont vraiment besoin. En effet, la domiciliation n'a pas vocation à être utilisée pour des personnes qui peuvent recevoir du courrier à une adresse stable. Cela imposerait une charge de travail inutile aux organismes de domiciliation et limiterait leur capacité à domicilier ceux qui en ont réellement besoin.

Accès à l'AME. La circulaire précise que « dans un souci d'accès aux soins et de santé publique, il demeure essentielle que l'accès à l'AME ne soit pas entravé par une insuffisance des possibilités de domiciliation. Il est souhaitable que les organismes agréés pour le dispositif général, le soient aussi pour la domiciliation AME, s'ils n'y sont pas opposés. Les CCAS et les CIAS sont habilités de plein droit à domicilier pour l'aide médicale État. » Concernant les attestations de domiciliation délivrées, elles sont de deux sortes :

- l'attestation de domiciliation, dite unique pour tous, sauf les sans-papiers ;
- l'attestation de domiciliation sans forme préconçue pour les seuls sans-papiers pour obtenir l'aide médicale État. Il est impératif que cette attestation soit délivrée sinon les sans-papiers auront toujours les mêmes difficultés pour avoir accès à cette aide médicale.

Gratuité. La mission de domiciliation doit être exercée à titre gratuit.

Christophe Piteux (UNCCAS) : nous témoignons devant le Conseil de la concertation active qu'a mené la DGAS sur cette circulaire. Il s'agissait d'un sujet sensible pour les élus locaux que nous représentons vu la responsabilité qui pèse sur les CCAS en la matière. La circulaire a bien évolué. Quelques problèmes vont apparaître, c'est certain. Mais, il est important qu'elle sorte désormais ainsi que le formulaire d'attestation pour que nous puissions mettre en œuvre le dispositif. Il s'agit d'un projet que nous avons soutenu. Nous allons désormais évaluer la manière dont il se met en place au bénéfice des personnes les plus en difficulté.

Bernard Seillier (CNLE) : je vous remercie pour cette contribution et cette concertation. La réaction de l'UNCCAS avait été effectivement la plus soucieuse de cette question après le vote de la loi. Je rappelle que Mme Steinberg nous a transmis une note, adressée à M. **Pinte**, sur ces questions. Elle a été adressée à tous les membres du CNLE.

Henriette Steinberg (Secours populaire français) : il n'y a rien à ajouter si ce n'est un aspect qui touche au fond. Il me paraît utile de rappeler l'origine du propos. Le Secours populaire est intervenu sur ce décret, sur la base d'un document publié au journal officiel cet été. Il s'agissait bien alors du décret. Il s'agit aujourd'hui toujours du décret. La circulaire, si améliorée et concertée soit-elle, vient néanmoins en aval du décret. Le document éventuellement opposable est le décret et non la circulaire. À cet égard, notre association reste très perplexe. Ce qui ne va

pas nous empêcher d'avancer et de voir, à l'épreuve des faits, si les inquiétudes que le décret a provoquées sont justifiées ou non. Nous essayons de limiter la casse lorsque cela est encore possible. Si nous nous sommes préoccupés du décret, ce n'était pas au détriment de l'adhésion commune qui a été portée par le CNLE à de très nombreuses reprises : que chacun doit avoir un toit digne sur la tête et qu'il convient de rechercher tous les moyens qui fassent que personne ne soit mis à la rue par contrainte.

L'idée selon laquelle, quand la puissance publique met quelque chose en place, cela doit avoir pour conséquence de modifier le mode de fonctionnement, est une idée qu'il convient de combattre. Sur ce sujet, c'est particulièrement net. Soit nous pouvons continuer à recevoir les personnes et les domicilier dans des conditions qui sont compatibles avec l'éthique de l'association et nous le faisons, soit nous ne serons pas en situation car nous n'envisageons pas de changer nos statuts ni nos modes d'organisation. Nous renverrons alors, avec une grande sérénité, vers les structures officiellement en charge, en particulier les CCAS en attendant les préfetures.

Jean-Jacques Tregoat (DGAS) : la concertation a été très forte. La circulaire va expliciter certaines choses. Nous devons faire en sorte qu'il y ait une équité de traitement des citoyens sur le territoire national. Il faut donc au minimum cadrer les choses pour que chacun soit traité de la même façon. Après, il y va de chaque association de vouloir domicilier ou non. Aujourd'hui, c'est un parcours du combattant, y compris pour les usagers. Nous ne sommes pas partis sur ce sujet, technocratiquement, en disant que tout était parfait. La situation n'était pas satisfaisante. C'est l'UNCCAS qui nous a interpellés au départ, il y a eu également une demande du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion. Nous avons essayé d'améliorer et lever toutes les ambiguïtés. Oui, il faudra faire un bilan pour observer les difficultés particulières. Nous pensons que nous avons amélioré quelque peu la lisibilité du dispositif et son accès. Il faut désormais avancer pour lever les ambiguïtés.

Bernard Seillier (CNLE) : une fiche vous a été diffusée sur la mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté exclusion sociale, constituée au Sénat. Vous trouverez le compte rendu de ces travaux sur le site du Sénat à la rubrique « travaux parlementaires - fonction de contrôle ». Cette mission d'information entre dans la même rubrique que celle du contrôle des politiques / contrôle du gouvernement exercé par le Parlement. Il s'agit d'une liberté parlementaire avec l'idée de faire un inventaire critique des politiques menées depuis une trentaine d'années et faire des propositions. Cette **mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale** regroupe des membres de la commission des affaires économiques, commission des affaires culturelles, commission des affaires sociales du Sénat. Le chef de mission, au niveau des administrateurs, est Alain **Sayard**, conseiller, le grade le plus élevé des administrateurs, également directeur adjoint du service des commissions.

Méthodologie. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion se complexifie tant au niveau de la conduite de ces politiques (européen, national, régional, départemental) qu'au niveau du renforcement des volets de ces politiques (logement, insertion dans l'emploi...) Il nous a semblé nécessaire de recadrer ces éléments par rapport à une ambition, rappelée précédemment par Pierre Saglio. J'ai souhaité être le rapporteur de cette mission afin de diriger l'équipe de cinq administrateurs du Sénat mobilisés sur cette mission. Elle rendra ses travaux juste avant le *Grenelle de l'insertion*. L'activité de cette mission sera maintenue pendant la période de suspension des travaux parlementaires début février pour les élections municipales et cantonales. Des auditions seront proposées tous les mardis après-midi jusqu'à la fin du rapport. Les premières auditions vont commencer mardi prochain à 17 h. Je tiens à resituer la philosophie générale des deux dimensions : l'approche globale de la personne tout entière et l'accès de tous aux droits de tous. Les délais ne permettent pas de faire des auditions individuelles de chaque membre du CNLE. Peut-être pourrions-nous proposer des tables rondes - débats par collèges. Tous les membres du CNLE sont invités à me faire des suggestions sur la méthodologie pour conduire cette mission avec les approches que vous souhaitez. Je souhaite également proposer une table ronde aux ministères, notamment l'éducation nationale en lien avec la formation professionnelle, les organisations syndicales. Je recevrai avec grand intérêt toutes les suggestions que vous pourrez faire.

Avis du Conseil national des villes sur la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), en relation avec la réforme des finances locales

Pierre Berton, secrétaire général du CNV

Lire l'avis : <http://www.ville.gouv.fr/pdf/cnv/cnv-avis-dsu-nov-2007.pdf>

Pierre Berton (CNV) : ce sujet conditionne la capacité des communes en zone urbaine sensible à lutter contre l'exclusion sociale dans les années à venir. Une des fonctions essentielles de la politique de la ville est de réduire les inégalités territoriales. Les villes les plus pauvres cumulent les difficultés avec les populations les plus pauvres qui ont des capacités contributives faibles et des impôts locaux lourds.

La loi d'orientation sur la ville a créé la **loi de 1991** et une dotation qui devait contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de ressources et supportant des charges élevées.

La loi de finances de 2004 a rebâti l'ensemble des dotations ; elle prévoyait notamment un regroupement de toutes les dotations de solidarité en un dispositif de péréquation à trois branches :

- la dotation de solidarité urbaine pour les communes de plus de 5000 habitants,
- la dotation de solidarité rurale pour les autres,
- une dotation nationale de péréquation pour les communes de plus de 10 000 habitants à faible potentiel fiscal et à effort fiscal élevé.

Nous avons là un outil avec une refondation de la dotation forfaitaire, un nouvel indicateur de mesures plus performant, dénommé **potentiel financier**, qui va pouvoir mesurer la richesse des communes à 60 - 70 % contre 40 - 50 % pour l'ex potentiel fiscal, une intégration quasi assurée dans le nouveau dispositif de la dotation de solidarité urbaine.

Il s'agit d'une étape importante. Nous avons une DGF qui s'affranchit des situations antérieures dont le montant double pour atteindre 38 milliards d'euros transférés au budget des collectivités locales avec des indices d'actualisation qui seront plus favorables pour elles.

La nouvelle DGF comprend **quatre parts objectives** :

- population (60 à 120 € par habitant),
- superficie (3 € par habitant),
- compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle,
- complément de garantie.

La loi Borloo a vraiment permis de mettre en œuvre un dispositif 2005 - 2009 pour essayer de sortir les communes les plus en difficulté. Elles seraient, sans cet effort spécifique, pratiquement toutes sous **tutelle préfectorale**. Néanmoins, on peut dire que la péréquation financière ne corrige que 40 % des inégalités et entre les communes. Au rythme de 1 % par an entre 1994 et 2001, il faudra encore 60 ans pour atteindre une situation équilibrée ! On ne peut pas attendre aussi longtemps cette évolution pour faire le lien avec les débats précédents. Dans la situation spécifique de 10 % de chômage général, mais de 20 % de chômage des jeunes, les villes en zone urbaine sensible présentent parfois jusqu'au double de ces situations avec jusqu'à 40 % de chômage pour les jeunes.

L'article 72-2 (alinéa 5) de la constitution précise que : *«la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.»*

Notre constat :

- on ne corrige que 40 % des inégalités actuellement ;
- la correction des inégalités est assez mal maîtrisée : près de 30 % des crédits disponibles n'atteignent pas leurs cibles ;
- on n'a pas suffisamment pris en compte la solidarité par la dépense partagée. Nous démontrons que certains regroupements de communes permettent de réduire sensiblement les écarts de pouvoir d'achat des communes. Sauf, que la loi Joxe comme la loi Chevènement, sont appliquées de telle manière que les communes se groupent comme elles en ont envie. Par exemple, autour de Roissy, avec la taxe que rapporte l'aéroport, il y a les communes les plus riches. À côté, il y a à Sarcelles et les communes voisines, pauvres, qui auraient besoin de cette taxe et ne touchent pas un centime. Il est question qu'en 2009, l'État intervienne plus fortement, dans le respect des libertés des collectivités territoriales, pour que les groupements de communes permettent à ces solidarités de s'exercer et pour favoriser une articulation entre les réformes financières et les réformes locales.
- Le Conseil national des villes fait le constat que la DSU a permis à ces communes de garder la tête hors de l'eau et d'accompagner la prise en compte des difficultés de leurs populations. Mais, elle ne suffira pas. Nous demandons, dans le cas de l'enveloppe actuelle de la DGF, de doubler le poids de la solidarité financière. Le concours de solidarité de la DGF (DSU, DSR, DNP) représentait, en 2006, moins de 15 % de l'enveloppe globale de la DGF. L'écart est encore de 40 %. La loi de cohésion sociale s'arrêtant en 2009, le conseil demande à ce qu'il y ait une prolongation pour dix années supplémentaires du prélèvement préalable de 200 millions d'euros sur l'accroissement de l'enveloppe de la DGF des communes au profit DSU, DSR et DNP ce qui permettra de porter à 30 % la part du concours de solidarité au sein de la DGF.
- Nous demandons par ailleurs une vraie réforme des finances locales au-delà de la dotation de solidarité urbaine.

Le conseil a rencontré les ministres. Rendez-vous est pris avec Mme Alliot-Marie par les vice-présidents et les deux coprésidents du groupe de travail, MM. Xavier Lemoine et François Tuponnis. Nous ne sommes pas dans des considérations idéologiques ni dans des clivages partisans. La ministre a annoncé qu'elle était prête à faire bouger la question des dotations. Nous essaierons de faire bouger les lignes pour retrouver une solidarité et une vraie capacité de lutte contre les exclusions en inscrivant nos réflexions dans une politique de la ville renouvelée, dans le domaine des finances locales.

Bernard Seillier (CNLE) : merci M. Berton. Plusieurs d'entre vous sont invités par le ministre du logement et de la ville pour un échange de vœux.

Je signale la montée en puissance du site internet du CNLE, www.cnle.gouv.fr, sur lequel figurent les différents comptes-rendus de nos séances. Je vous invite à le visiter et à nous proposer des enrichissements à votre convenance.

À bientôt.