



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

Groupe de travail pour le suivi du PNAI

Compte rendu de la réunion du 13 novembre 2008

Ordre du jour

➤ **Présentation des axes et priorités du nouveau PNAI (2008-2011).**

Intervention d'Anne Joubert (DGAS).

➤ **Réflexion sur le rôle de l'échelon communal et intercommunal dans la gouvernance locale et le pilotage des politiques et dispositifs d'inclusion sociale.**

Intervention de Daniel Zielinski (UNCCAS)

➤ **S'appuyant sur ces deux interventions, le groupe de travail définira son programme, ses modalités et son calendrier de travail pour 2009.**

Membres présents :

➤ **PRESIDENT** : M. Bernard SEILLIER

➤ **ADMINISTRATIONS** :

Mme Catherine DINNEQUIN, DGEFP

Mme Anne JOUBERT, DGAS

Mme Alix DAVID, DGAS

Mme Catherine WINTGENS, DHUP

➤ **COMITES/ CONSEILS** :

Mme Pierrette CATEL, CNML

Mme Françoise CORE, ONPES

M. Jacques DUGHERA, CNIAE

➤ **ASSOCIATIONS** :

Mme Bruno GROUES, UNIOPSS

M. Grégoire GUILLARD, UNCCAS

M. Michel MERCADIE, FNARS

M. Daniel Zielinski, UNCCAS

➤ **ORGANISMES SOCIAUX** :

Mme Colette MACQUART, CCMISA

➤ **SECRETARIAT GENERAL** : Christiane EL HAYEK

I – Réflexion sur l'organisation du suivi du PNAI

Anne Joubert rappelle l'apport du groupe de travail du CNLE à la rédaction du PNAI 2008-2010 et propose aux membres de poursuivre leur réflexion en menant un travail comparatif avec les PNAI des autres Etats membres de l'UE. Elle informe le groupe de la **réunion des « coordonateurs de PNAI »** qui s'est tenue, à l'initiative de la DGAS, lors de la Table ronde européenne sur la pauvreté et l'exclusion sociale (Marseille, 15-16 octobre 2008). Cette courte réunion a permis l'identification de l'interlocuteur pertinent sur le PNAI dans une quinzaine d'Etats membres. Un réseau est ainsi constitué et entend prolonger cette première prise de contact par des échanges de méls.

► *Nous pourrions nous appuyer sur ce réseau pour échanger des réflexions et des informations avec les Etats membres dont les PNAI présentent des priorités et des politiques d'action voisines des nôtres.*

Michel Mercadié signale le travail d'analyse qu'effectue la FEANTSA sur l'ensemble des PNAI remis à la CE. (notamment sur les politiques à l'égard des sans abri), de même que Bruno Grouès signale que l'équipe d'EAPN à Bruxelles récolte les analyses effectuées sur les rapports nationaux par chaque délégation nationale d'EAPN.

► *Ces synthèses FEANTSA et EAPN seront remises au groupe de travail, dès qu'elles seront disponibles, pour alimenter son analyse comparative.*

A la question posée sur les moyens envisagés pour la **valorisation du PNAI** (prévue dans le chapitre « Gouvernance »), la DGAS annonce que des outils de communication sont prévus mais que cela dépend des crédits qui seront disponibles. Il est à noter que le PNAI a été rédigé en période de croissance et que le contexte de sa mise en œuvre est plus défavorable... La DGAS a proposé entre autres que le PNAI fasse l'objet d'un débat sans vote devant les deux assemblées.

► *Le président Seillier regrette que le PNAI n'ait jamais été discuté au Sénat et se propose d'appuyer personnellement ce projet. Il demande au secrétariat général que des exemplaires du rapport 2008-2010 soient adressés aux membres de la Commission des affaires sociales, avec un courrier de sa part (envoi fait en décembre, voir annexe).*

Concernant le **suivi du PNAI**, la DGAS rappelle qu'un bilan à mi-parcours sera remis à la CE dans un an, ce qui donne une première échéance aux travaux de ce groupe.

Sur la question des **indicateurs**, la difficulté à fixer des indicateurs communs et comparables entre Etats membres est évoquée (par exemple, le travail à temps partiel féminin qui peut varier de 30 à 70 % selon les pays, ou le seuil de pauvreté qui est lié à des revenus nationaux très disparates)... Françoise Coré suggère que le groupe se concentre non sur les taux bruts des indicateurs mais sur leur évolution dans le temps, qui peut alors être comparée.

Les mesures figurant au PNAI étant mises en œuvre par un grand nombre d'administrations, la DGAS est interrogée sur l'articulation qui pourrait se faire entre le suivi du PNAI et les travaux du **Comité permanent du CILE** (Comité interministériel de lutte contre les exclusions).

► *A l'occasion d'une prochaine réunion du CP du CILE, la DGAS pourra interroger les administrations sur l'avancement des mesures prévues dans le PNAI pour communiquer au groupe de travail un tableau de bord de suivi.*

Cependant, Jacques Dughera fait remarquer que certains domaines du PNAI ne peuvent être évalués sur une grille, comme la gouvernance territoriale, le repérage de bonnes pratiques, l'articulation avec le Document de politique transversale (DPT) ou le Programme national de réforme (PNR)... La DGAS reconnaît que l'association des collectivités territoriales à l'élaboration du PNAI reste l'une des faiblesses françaises, et qu'elle s'est fixé pour objectif d'améliorer cette collaboration, notamment en lien avec l'ADF.

► *Le groupe de travail retient donc deux pistes à explorer en 2009 :*

- *la gouvernance territoriale, en lien avec les associations d'élus en France et les réseaux associatifs européens (EAPN, FEANTSA), car c'est une question essentielle autour de laquelle peut s'articuler le suivi de la mise en œuvre du PNAI ;*
- *les missions du Pôle emploi et la mise en œuvre de ses nouveaux outils (Cf article 9 de la loi RSA), notamment : comment va-t-on articuler l'accompagnement social et l'accompagnement professionnel et comment vont se coordonner les nombreux acteurs qui en sont chargés (nouvelles agences de l'emploi, conseils généraux, CCAS, CAF, associations, structures d'insertion...)?*

Pour ce faire, le groupe souhaite, sur ces deux sujets :

- s'intéresser à ce qui se fait sur le terrain (poursuivre cette investigation avec l'UNCCAS et insister pour une participation de l'ADF à nos réunions) ;
- adopter une approche comparative, y compris en récoltant d'autres pratiques européennes.

Pour conclure, le groupe s'interroge sur les **conséquences du contexte de crise** : s'il y a une augmentation du chômage, nos instruments de politique sociale seront dépassés. Quelles suites seront alors données au Grenelle de l'insertion et quel bénéfice aura le RSA ? Une autre question reste déterminante : quelles mesures seront adoptées par le prochain CILE ? Le CNLE devrait-il faire une note de recommandations à cet effet ?

II- Action sociale des communes - travaux et priorités de l'UNCCAS

L'UNCCAS ne représente pas toutes les communes de France. En effet, la loi demande à chaque commune de se doter d'un CCAS, mais les plus petites n'en ont pas les moyens, il faut donc adapter des solutions à la diversité des situations. Nombre de communes n'ont pas de CCAS ni de véritables politiques sociales.

Le maire étant président de son CCAS, l'Unccas est une association d'élus. Elle emploie 83 000 fonctionnaires de la fonction publique territoriale, ainsi que des contractuels, notamment dans les services d'aide à la personne. Elle est aussi gestionnaire d'établissements sociaux et médico-sociaux. Toutes les sensibilités politiques y sont représentées, et cependant on ne note aucune confrontation politique.

Le mode de gouvernance des CCAS présente une originalité qu'on ne trouve nulle part ailleurs en Europe : leur CA a une composition paritaire (50 % d'élus et 50 % de personnalités qualifiées et d'associations) où chaque membre a une seule voix.

Travaux prioritaires

L'action de l'UNCCAS vise prioritairement l'information des citoyens sur leurs droits et sur les dispositifs d'action sociale. L'enjeu est de combler les carences là où l'un des secteurs fait défaut (associatif ou collectivité territoriale). On constate en effet des disparités géographiques, ainsi qu'un manque de lieux de travail communs pour exercer le partenariat.

Par exemple, alors que le **réfèrent de parcours** existe depuis longtemps dans les CCAS, il a été décidé que les CCAS ne se chargeraient pas de l'instruction des dossiers de RSA et ne pourraient pas remplir la fonction de « réfèrent unique ». Les conseils généraux ont donc décidé de retirer les crédits attribués à cet accompagnement social et de les consacrer à d'autres publics.

L'UNCCAS a entrepris de former son réseau à la **méthode d'analyse des besoins sociaux** (ABS). C'est un ensemble d'indicateurs (construits à partir d'analyses de tendances, préconisations...) qui permet au CCAS de définir une politique pluriannuelle ainsi que les moyens pour la mener. Cette méthode n'est pas sans lien avec le PNAI. Cependant, les indicateurs doivent être choisis au plus près des réalités du terrain. L'enjeu est de réagir le plus vite possible, surtout en période de crise... Ce travail sur les indicateurs n'est intéressant que dans la mesure où il permet d'évaluer et de corriger au plus vite un dysfonctionnement ou une situation alarmante. Mais un ABS coûte cher. L'UNCCAS essaye de promouvoir des « package d'indicateurs » pour que chaque commune puisse s'en emparer.

Un travail est mené sur la **mesure de la pauvreté en milieu rural** : trois départements sont le terrain d'enquêtes menées en lien avec les travailleurs sociaux, avec des indicateurs de mesure qui ne sont pas purement monétaires (Puy-de-Dôme, Val d'Oise et Gironde).

Le **développement de l'intercommunalité sociale** est une piste importante dans la mesure où 92 % des communes françaises sont inscrites dans des intercommunalités. Une simplification des procédures permet à présent à tout établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de prendre des compétences sociales. L'intercommunalité sociale permettra un meilleur maillage du territoire, une meilleure lisibilité et une amélioration du service rendu, et une répartition plus équilibrée entre les communes. Un premier bilan d'intercommunalité sociale est en cours (à Périgueux).

Guichets uniques d'information et d'accès aux droits, proches des citoyens, les CCAS ont un savoir-faire incontestable mais, comme leurs partenaires, ils doivent aujourd'hui se réorganiser sur le territoire. On leur a retiré certaines fonctions, comme l'instruction des dossiers CMU et APA... Ils sont toutefois très impliqués dans les PARADS (pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux) et dans des groupes de travail locaux sur la **participation des usagers**, où ils défendent que la participation va au-delà de la consultation.

Evolution des aides extra-légales ou facultatives

Elles traduisent la volonté d'une politique sociale communale. Une enquête a été réalisée sur ce thème auprès d'environ 800 CCAS pour identifier les montants de ces aides, par grand domaine de destination (alimentaire, transport, énergie...), leur augmentation et les modes d'attribution (voir brochure diffusée en séance).

L'enquête porte également sur les publics. L'allocation de ces aides ne repose plus sur le statut des personnes mais sur leurs ressources. Malgré certains cumuls, les montants perçus individuellement restent modestes. Cependant, l'Insee souligne que cela aide les personnes les plus démunies. La gestion de ces aides va passer dans les mains des conseils généraux.

Propositions pour l'enrichissement du PNAI :

- ▶ *Ajouter une partie gouvernance très opérationnelle reflétant les politiques locales (de type « bottom up »), et mentionner la contribution des aides extra-légales à la lutte contre la pauvreté.*
- ▶ *Puiser des fiches de bonnes pratiques dans la « banque d'expérimentations locales » constituée par l'UNCCAS, permettant de consulter divers exemples de pratiques menées dans un domaine (par exemple : violences conjugales...).*

► *Refléter les politiques sociales particulières appliquées aux DOM (crédits renforcés) et mener une réflexion sur le rôle des acteurs locaux.*

► *Réfléchir à la façon d'associer les collectivités locales à l'élaboration, au suivi et à la mise en œuvre de la programmation des fonds structurels européens (notamment le FSE), au niveau national (c'est le préfet qui en décide avec le conseil régional, sans jamais associer les conseils généraux et les collectivités locales). Il y a là une gouvernance à améliorer, pour préparer 2013...*

Autres propositions du groupe de travail :

- La FNARS fait remarquer qu'il existe nombre d'outils opérationnels communs aux associations et aux CCAS (du CHRS au microcrédit...), et qu'il faudrait les recenser sur un même territoire. Le PNAI pourrait par ailleurs proposer des outils communs comme des **contrats d'objectifs et de moyens**. Cette idée est approuvée par l'UNCCAS, qui propose de les inscrire dans les appels à projets des marchés publics. Cela pourrait être discuté dans le cadre de la transposition de la directive « Services ».
- Le président Seillier considère qu'il faut des dispositifs stables et une méthodologie opérationnelle (telle que la contractualisation qui permet d'impliquer les différents niveaux de collectivités territoriales), mais qu'il faut se méfier de l'institutionnalisation et veiller à ce qu'elle ne stérilise pas les initiatives. Il faut maintenant trouver les méthodes de **catalyse de la régionalisation**.
- Le CNIAE est préoccupé par la diminution de **l'accompagnement vers l'emploi en milieu rural**, où on risque d'aboutir à la disparition de l'offre d'insertion. Pour les CCAS, c'est l'un des objectifs assignés, et la solution passe par l'intercommunalité : la mise en place des mesures doit porter sur l'ensemble d'un territoire.

Calendrier des réunions du groupe de travail en 2009 :

- **27 janvier 2009**, 14 h 30 à 17 h.
- **19 mars 2009**, 9 h 30 à 12 h.

Propositions de l'UNCASS :

- **Lundi 27 avril** (date à confirmer) : journée sur le terrain, organisée en Bretagne ou Pays-de-la-Loire, sur le thème des politiques sociales locales et notamment de l'accompagnement professionnel et social. Auditions d'élus, d'associations, d'usagers... Les deux régions sont rapidement accessibles en TGV. La Bretagne est un terrain d'observation particulièrement favorable : CCAS innovants, banque d'expérimentations sociales locales...
- **Automne 2009** : lors d'un CA du réseau ELISAN¹ à Bruxelles, inviter quelques coordinateurs de PNAI ayant des problématiques similaires aux nôtres à animer un atelier avec le groupe de travail du CNLE. L'idée est de proposer un débat entre des responsables nationaux et des élus locaux, sur un même thème, par exemple « Accompagnement et gouvernance territoriale ».

¹ - ELISAN, réseau européen pour l'inclusion et l'action sociale locale, a pour objectif de faire entendre la voix des élus locaux de l'action sociale en Europe. Pour en savoir plus : www.elisan.eu/default.asp?lg=fr



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

Le Président

Monsieur le président,

Depuis 2001, chaque Etat membre de l'Union européenne prépare périodiquement un Rapport sur les stratégies nationales pour la protection sociale et l'inclusion sociale et un Programme national de réforme (PNR).

Jusqu'à présent, l'élaboration de ces documents reposait principalement sur le travail des administrations chargées de la mise en œuvre de ces politiques. Depuis quelques années, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) est associé à ces travaux, tant au niveau de l'évaluation des plans à leur terme qu'au niveau de la formulation de préconisations pour les nouvelles orientations et les axes prioritaires à adopter. Ses travaux portent plus particulièrement sur la section du rapport sur les stratégies nationales consacrée au Plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI) (voir fiche ci-jointe).

Cependant, il m'a toujours paru qu'une démarche encore plus démocratique devait impliquer le Parlement dans la préparation et le suivi de ces plans, qui expriment au niveau européen la démarche nationale pour la cohésion sociale. L'idéal serait d'aboutir un jour à un véritable débat en séance publique.

Pour atteindre cet objectif, une première étape indispensable me semble être une présentation du PNAI et un échange au sein de la Commission des affaires sociales.

Si vous en êtes d'accord, la Direction générale de l'action sociale (DGAS), qui pilote le PNAI au sein de l'administration centrale, et le CNLE qui y a été associé, sont à votre disposition pour présenter ces plans et participer à un débat organisé devant la Commission des affaires sociales à votre initiative.

M. Nicolas ABOUT
Président
Commission des Affaires sociales
Sénat
Palais du Luxembourg
75291 Paris cedex 06

D'ores et déjà, j'ai le plaisir de vous faire parvenir des exemplaires du « Rapport sur les stratégies nationales pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010 » pour diffusion aux membres de la Commission.

Je vous prie de croire, Monsieur le président, à l'expression de ma considération distinguée.

Bernard SEILLIER

**Contexte et enjeux de l'élaboration du
Rapport sur les stratégies nationales pour la protection sociale
et l'inclusion sociale
2008-2011**

La persistance des situations d'exclusion au sein des 27 Etats membres appelle des actions efficaces et coordonnées pour garantir l'accès des personnes aux droits fondamentaux reconnus par l'Union européenne. A cet égard, la poursuite et le renforcement de la stratégie communautaire est en phase avec nos objectifs nationaux.

Une méthode ouverte de coordination (MOC) pour la protection sociale et l'inclusion sociale

La lutte contre l'exclusion s'impose aujourd'hui comme un thème majeur de la politique sociale communautaire. Elle fait désormais partie intégrante d'une politique communautaire qui entend associer performance économique et cohésion sociale.

Depuis le Conseil de Lisbonne (mars 2000), la réalisation de ces objectifs repose sur une nouvelle méthode de coopération entre les Etats membres, la Méthode ouverte de coordination (MOC) pour la protection sociale et l'inclusion sociale. Parallèlement, cette volonté de saisir autrement les phénomènes d'exclusion s'exprime à travers une évolution terminologique, la politique de lutte contre l'exclusion devenant la "politique d'inclusion sociale".

Si l'Union européenne ne dispose pas de compétences propres dans le domaine de l'inclusion sociale, elle contribue, depuis 2001, à la définition d'orientations communes et à l'identification de bonnes pratiques dans une optique d'apprentissage mutuel. Dans le cadre de la MOC, les Etats membres élaborent et transmettent, tous les trois ans, à la Commission européenne leur "Rapport sur les stratégies nationales pour la protection sociale et l'inclusion sociale", dont le **Plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI)** constitue le titre II.

Le quatrième PNAI français

Dans le cadre de la MOC, le gouvernement français a transmis fin septembre à la Commission européenne, via le Secrétariat général aux affaires européennes, son Rapport sur les stratégies nationales pour la protection sociale et l'inclusion sociale pour la période 2008-2011.

Le PNAI 2008-2011 confirme les objectifs du précédent, auxquels s'ajoutent :

- **la mise en œuvre de nouvelles mesures ou dispositifs**, dont la généralisation du RSA et la mise en œuvre de la feuille de route du Grenelle de l'insertion seront des éléments forts ;
- **la prise en compte de nouvelles données et de nouveaux défis nationaux**, tels l'accroissement du nombre de travailleurs pauvres et l'aggravation de la situation des ménages les plus pauvres, malgré une stabilité des chiffres de la pauvreté.

Les axes prioritaires du PNAI portent sur l'accès et le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées, l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, le développement de l'offre d'hébergement et de logement social, et enfin sur l'amélioration de la gouvernance

(confirmation d'une approche interministérielle et du partenariat dans la méthode de concertation, élaboration d'un tableau de bord de suivi...).

Améliorer la gouvernance du PNAI

L'élaboration du PNAI est pilotée par la Direction générale de l'action sociale (DGAS). Le comité permanent du *Comité interministériel de lutte contre l'exclusion* (CILE), réunissant régulièrement les différentes administrations, et le *Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (CNLE) sont largement parties prenantes du processus d'élaboration. Ce dernier a constitué un groupe de travail en son sein qui suit la mise en œuvre du PNAI et qui a rendu, en juillet 2008, un avis sur les objectifs et les dispositifs qu'il lui semble important de poursuivre, afin de faire remonter les propositions de la société civile.

Le volet consacré à la gouvernance propose, dans son chapitre sur la valorisation du PNAI, des moyens d'optimiser l'implication des décideurs politiques nationaux, et notamment des parlementaires, en avançant la proposition d'un débat sans vote devant le Parlement.

Pour en savoir plus, consulter le site du CNLE :

<http://www.cnle.gouv.fr/?-Plan-nationaux-d-action-pour-l->