



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

SÉANCE PLÉNIÈRE DU CNLE
Jeudi 25 avril 2013
Salle Ramoff

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

Ordre du jour :

9 h 30 :

- **Présentation des propositions de réforme présentées dans le rapport « Les aides aux familles » (remis le 9 avril 2013 au Premier ministre).**

Intervention de Bertrand Fragonard, président du Haut Conseil de la famille (HCF) et auteur du rapport.

10 h 30 :

- **Réflexions sur la proposition de loi relative au versement des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire au service d'aide à l'enfance lorsque l'enfant a été confié à ce service par décision du juge (proposition de loi adoptée par le Sénat le 19 mars 2013).**

Débat avec les Parlementaires membres du CNLE à partir des positions exprimées par un collectif d'associations.

11 h 30 :

- **Présentation du cadre méthodologique du rapport confié par le Premier ministre à François Chérèque et à l'IGAS concernant le suivi du Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.**

Intervention de François Chérèque.

Membres présents :

➤ **PRESIDENT** : M. Etienne PINTE

➤ **MINISTERES**

✓ **MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE**

Mme Martine CARN, représentant le Directeur de l'enseignement scolaire

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

Mme Nathalie GOYAUX, représentant la Direction générale de la santé

✓ **MINISTERE DE L'INTERIEUR**

Mme Anne WERMELINGER représentant la Direction générale des collectivités locales

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

M. Samuel BERGER, représentant la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

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

Mme Sabine FOURCADE, Directrice générale de la cohésion sociale

➤ **ELUS**

Mme Gisèle BIEMOURET, Assemblée nationale

Mme Marie-Thérèse BRUGUIERE, Sénat

Mme Lela BENCHARIF, ARF

M. François SIMON, ARF

➤ **CONSEILS**

Mme Marie-Josèphe de REDON, CNML

M. Christian SOULET, CNV

M. Jérôme VIGNON, ONPES

➤ **ASSOCIATIONS**

Mme Brigitte ALSBERGE, Secours catholique

M. Florent GUEGUEN, FNARS

M. Bruno GROUES UNIOPSS

M. Pierre-Yves MADIGNIER, ATD Quart Monde

M. Bernard MORIAU, Médecins du monde

M. Michel ROUX, FAPIL

Mme Henriette STEINBERG, Secours populaire français

➤ **PERSONNES QUALIFIEES**

M. Amar DIB

Mme Agnès de FLEURIEU

➤ **ORGANISMES SOCIAUX**

M. Jean-Marc BEDON, CNAF

Mme Juliette FURET, USH

M. Pierre PECASTAINGS, CNAMTS

Mme Colette MACQUART, CCMSA

➤ **PARTENAIRES SOCIAUX**

M. Patrick BRILLET, FO
Mme Elodie CORRIEU, UPA
Mme Sophie QUENTIN, MEDEF
Mme Chantal RICHARD, CFDT

➤ **MEMBRES DU 8e COLLEGE**

M. Khalid ALAOUI
Mme Georgette BONNAFE
M. Georges CUVELIER
Mme Bintou DIALLO
Mme Djemila MAHMOUDI
Mme Bernadette SILLIAU
Mme Colette THÉRON

➤ **INVITES PERMANENTS**

M. Patrick BOULTE, SNC
M. Didier PIARD, Croix Rouge française

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

➤ **AUTRES PARTICIPANTS** : M. Cyprien AVENEL (DGCS) - Mme Catherine BRIAND (DGCS) - Mme Hélène ESCANDE (DGCS) – Mme Gaëlle Le LANN (DGCS) - Mme Catherine LESTERPT (DGCS) – Mme Clara PAOLINI (DGCS) - Mme Florence PRIVAT(DGCS) – Mme Dominique VERSINI.

Nombre total de participants : 48

Etienne Pinte : J'ai pris la décision que cette réunion soit orientée sur la thématique de la famille. J'ai demandé à M. Fragonard de venir nous présenter le rapport qu'il a remis au Premier ministre. Il y a aussi la proposition de loi qui a été adoptée par le Sénat : nous aurons un débat tout à l'heure sur l'opportunité ou non de transférer tout ou partie des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire aux conseils généraux qui sont chargés de l'accueil des enfants placés. Et nous aurons le premier point d'étape de François Chérèque sur la mise en application du plan quinquennal.

L'avis du CNLE sur le Programme national de réforme (PNR) a été complété et adopté, par échanges de mél, et transmis rapidement au Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), lundi 15 avril, afin qu'il soit annexé au rapport sur le PNR qui a été examiné en Conseil des ministres, mercredi 17 matin, puis par les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, le 17 avril après-midi. L'avis du CNLE est disponible sur son site. Je voudrais remercier tout particulièrement ceux qui ont travaillé pour élaborer cet avis, notamment le groupe de travail qui a été initié et animé par notre ami, M. Boulte.

J'ai assisté à deux colloques récents en votre nom :

- le 17 avril, j'ai participé à la **table ronde inaugurale de l'OPNALIM** (Observatoire pauvreté, nutrition, alimentation) ; à cette occasion, un avis du Conseil national de l'alimentation a été présenté : « Aide alimentaire et accès à l'alimentation des populations démunies en France ». Des exemplaires de cet avis sont disponibles au fond de la salle. Pourquoi créer un nouvel observatoire ? L'Onpes, qui est notre outil permanent d'analyse et de statistiques, a pu éventuellement s'emparer de ce sujet, mais la diversité des problèmes concernant la pauvreté et l'exclusion est telle que j'ai trouvé que la création de cet observatoire, orienté sur l'alimentation des personnes en précarité ou en fragilité économique, était une bonne chose.
- **Séminaire européen sur les dispositifs d'accueil des primo-arrivants**, les 18 et 19 avril. Ce séminaire était organisé par l'Union européenne avec le ministère de l'Intérieur français. Il y a eu un échange avec des représentants de tous les pays européens qui sont confrontés aux problèmes des primo-arrivants, des immigrés extracommunautaires.

Présentation des propositions de réforme présentées dans le rapport « Les aides aux familles » (remis le 9 avril 2013 au Premier ministre).

Intervention de Bertrand Fragonard, président du Haut Conseil de la famille (HCF) et auteur du rapport.

Etienne Pinte : Bertrand Fragonard a été saisi le 23 janvier 2013 par le Premier ministre d'une mission globale sur l'architecture, la pertinence du ciblage et l'efficacité des dispositifs d'aides aux familles. Il a remis son rapport le 9 avril 2013 au Premier ministre, ainsi que l'avis adopté le 8 avril par les membres du HCF. Le communiqué du Premier ministre indique que les propositions du rapport « sont exhaustives s'agissant des différentes mesures envisageables, à la fois pour un meilleur ciblage de certaines prestations et le renforcement des aides au bénéfice des familles fragiles ».

Bertrand Fragonard : Je développerai mon analyse sur trois points :

- 1 : expliquer sur quels besoins de financement nous avons travaillé ;
- 2 : nous avons prévu des mesures en faveur des familles modestes ;
- 3 : il fallait bien trouver les marges de financement pour couvrir le besoin de financement.

1 : Expliquer sur quels besoins de financement nous avons travaillé

On a beaucoup dit que le rapport était fait pour prévoir la couverture du déficit prévisionnel de la branche famille à l'horizon 2016. C'est en partie vrai, mais en partie seulement. En fait, le besoin de financement est assez sensiblement supérieur à ce déficit car, le Premier ministre le dit dans sa lettre de saisine, les propositions convergent sur le fait qu'il faille améliorer le système et donc prévoir des marges de financement qui viennent en plus du déficit. Face à un déficit que nous estimons autour

d'1,7 milliard d'euros à l'horizon 2016, il faut vraisemblablement rajouter entre 500 et 600 millions d'euros pour couvrir des besoins nouveaux. Encore faut-il signaler que, dans la prévision de déficit, nous avons intégré une très forte augmentation du Fonds national d'action sociale (Fnas)¹. Si on raisonnait à législation constante, on voit bien que l'essentiel du besoin de financement provient de l'amélioration du système. Il faut donc trouver **2,2 milliards d'euros** pour nourrir les améliorations du système et pour couvrir le déficit.

Je passe rapidement sur le Fnas, bien qu'il soit un élément important de la politique familiale. L'essentiel de l'effort qui est en cours de discussion entre la Cnaf et le ministère portera sur deux points :

- les équipements d'accueil des très jeunes enfants (la politique des établissements d'accueil du jeune enfant mobilise un peu plus de la moitié du Fnas) ;
- une forte augmentation des crédits autour de la fonction d'appui à la parentalité avec, du côté du ministère, le souhait d'un doublement des crédits. Et c'est vraisemblablement la Cnaf qui serait le financeur très majoritaire, voire quasi exclusif de cet effort.

2 : Nous avons par ailleurs prévu des mesures en faveur des familles modestes.

Sur les prestations légales, j'ai proposé trois ensembles de mesures en faveur des familles modestes :

- **Les familles nombreuses.** Elles sont fréquemment pauvres. Dans le rapport que j'avais déposé en novembre dernier, j'avais expliqué plusieurs pistes. Le Premier ministre les a retenues et les a intégrées dans la lettre de saisine. Elles sont désormais dans le rapport que je vais remettre. Elles prévoient notamment d'augmenter le complément familial de 50 %, soit 86 € par mois, pour 450 000 ménages. C'est une mesure assez significative dont nous estimons le coût à environ 450 millions d'euros. Cette majoration du complément familial serait attribuée aux familles dont le revenu correspond à peu près à 75 % du revenu médian en France. C'est ce qui nous permet à la fois de chiffrer et de déterminer ce que pourrait être le montant indicatif du plafond, auquel on ajoute cette majoration - de l'ordre de 3 200 € par mois pour une famille de trois enfants. On est donc dans la couverture de familles modestes, mais c'est un choix que nous avons fait en disant que les mesures que nous pouvons envisager ne doivent pas être exclusivement centrées sur les déciles les plus modestes et qu'il faut aller éventuellement jusqu'au 3^e ou 4^e décile.
- **Les familles monoparentales.** Ce sont, dans l'ensemble, des familles très modestes, avec un taux de pauvreté de plus de 30 %. J'ai proposé une augmentation de 25 % de l'allocation de soutien familial, plus un ensemble de mesures importantes tournant autour de l'établissement et du recouvrement des pensions alimentaires. En effet, dans le revenu de ces familles, les pensions alimentaires sont un élément important. Je note qu'au croisement de ces deux mesures, une partie importante des 120 000 familles monoparentales de trois enfants cumuleront à la fois l'augmentation de l'ASF et celle du complément familial, pour une augmentation à terme de 155 € par mois, ce qui peut sembler modeste mais qui, au regard des revenus en cause, n'est pas du tout négligeable.

Ces deux mesures requéraient donc un financement explicite, celui que nous avons prévu. Quel a été l'accueil du HCF ? Positif, mais avec un jugement nuancé : « Vous pourriez être plus énergiques et plus rapides ! » Dans le rapport, nous avons prévu d'étaler les mesures sur cinq ans. J'ai pris acte de l'avis majoritaire du conseil ; je n'ai pas pensé pouvoir aller plus loin dans mon rapport dans la mesure où, visiblement, il n'y avait pas de consensus pour trouver les financements. Il était donc difficile de vouloir assumer un besoin de financement encore plus élevé que celui qui était prévu. Dans mon rapport définitif, j'ai donc maintenu l'idée que ces deux mesures étaient positives mais qu'il ne semblait pas tout à fait réaliste, dans la phase actuelle, de vouloir augmenter leur quotité ou accélérer le calendrier de mise en œuvre. Bien entendu, le Gouvernement et le Parlement peuvent adopter une approche plus ouverte s'ils trouvent les marges de financement.

- **Cantonner le taux d'effort des familles modestes**, celles qui sont titulaires d'une allocation de logement, lorsque leur taux d'effort est très élevé (par exemple, supérieur à 30 %, hors charges,

¹ Le budget annuel du Fonds national d'action sociale (FNAS), qui finance notamment les crèches, est actuellement de près de 4,5 milliards d'euros, dont près de 2,5 milliards pour la petite enfance. Pour financer les différents plans crèche, il a progressé de 7,5 % par an depuis 2008.

ce qui soumet le budget familial à une pression contrainte très élevée). Ce phénomène pose question en termes de niveau de vie pour les gens. Il est très lié au fait que notre allocation de logement ne s'applique qu'à l'intérieur du loyer plafond. Dès que le loyer réel est au-dessus du loyer plafond, toute la partie au-dessus du loyer plafond est entièrement à la charge du locataire, ce qui mène, dans le parc privé des régions tendues, à des taux d'effort très élevés. L'idée que nous avons mise en avant consiste à donner un bonus d'aide au logement à ces familles.

Cela n'a pas trop attiré l'attention ou, quand cela a été le cas, le jugement était nuancé. En effet :

- il n'y a pas de mesure très précise. C'est une piste que nous allons continuer à explorer, et c'est toujours un peu décevant, pour le conseil, quand on lui propose des pistes de travail plutôt qu'un dispositif ficelé. On avait déjà quelques indications assez précises sur le fait que, dans la branche famille, pour ramener le taux d'effort à 30 % hors charges, il faudrait vraisemblablement engager 300 ou 400 millions de plus.
- Le risque inflationniste d'augmentation des aides au logement, si le marché est tendu : il y a une logique économique et des membres du conseil ou de l'administration craignent qu'augmenter l'allocation logement ne serve de point d'appui pour que les propriétaires augmentent le loyer. Le schéma d'encadrement des loyers est un problème économique très complexe à étudier et cela ne sert à rien de mettre de l'argent sur la table s'il est capté par les propriétaires.
- Il faut trouver des marges de financement ; elles ne font pas partie du besoin de financement de 2,1 milliards. Je m'apprête donc à proposer au HCF, dans les séances à venir, des pistes d'économie pour permettre de financer ce bonus d'aide au logement si le principe devait être retenu.

Quand on cherche des économies, c'est toujours douloureux ! Je vous épargnerai donc aujourd'hui les annonces qui ne sont pas encore bouclées. Je considère que c'est un dossier très important. Je ne crois pas qu'on aura rapidement une grande réforme des aides au logement ; je suis convaincu qu'il y aurait là pourtant la possibilité d'égaliser les taux d'effort entre le parc public et le parc privé. Mais j'ai le sentiment qu'il y a un tel tabou sur le niveau des loyers dans le parc public HLM que je vois mal qu'on puisse avoir rapidement une vision intégrée d'évolution de ces taux d'effort. En tout cas, c'est une piste que nous allons essayer de poursuivre. Je ne suis pas convaincu qu'elle prospérera jusqu'à son terme mais je pense que ce n'est pas inutile de l'étudier.

3 : Il reste à trouver les moyens de financement. J'ai commencé par dire qu'on ne pouvait pas chercher des marges de financement dans les zones où il fallait sanctuariser la dépense. Je ne voyais pas que l'on puisse payer ces mesures en pesant sur les aides au logement, sur la gestion administrative, sur le Fnas - puisque c'est lui qu'on veut développer. Peu à peu, le noyau dur sur lequel on pouvait envisager un redéploiement, c'était les grandes prestations famille et logement et le statut fiscal, notamment le quotient familial - une somme d'à peu près 50 milliards d'euros. Il fallait donc trouver un peu plus de 2 milliards sur 50. Cela peut sembler simple. Un industriel à qui on dit de ramasser moins de 5 %, il le fait ! C'est beaucoup plus difficile dans des structures publiques, surtout à un moment où, dans l'ensemble, les prestations familiales, étant indexées sur les prix, perdent peu à peu de leur valeur. C'était donc un exercice difficile mais je m'y suis attaché. Je ne peux pas dire que j'ai eu un accueil enthousiaste au Haut Conseil de la famille !

Je ne crois absolument pas à l'hypothèse de grandes réformes au moment où l'on cherche de l'argent. J'avais une réflexion de court terme qui était de boucler le plan de financement à l'horizon 2016. On a plutôt raisonné dans un cadre relativement conservateur. J'ai donc proposé une série de mesures.

Dans ces différents scénarios, il y a au moins une mesure forte : **il faut peser soit sur la fiscalité, soit sur les allocations familiales** proprement dites, la communauté de ces deux pistes étant de peser sur les deux déciles des ménages les plus aisés. Que vous travailliez sur un plafonnement plus strict du quotient familial ou que vous mettiez des allocations familiales sous condition de revenus, d'une façon ou d'une autre, la cible est toujours la même : les ménages entre premier et deuxième décile, des ménages pour lesquels on peut considérer, qu'en cas de difficultés, on peut solliciter leur effort. C'est déjà le cas avec le plafonnement du quotient familial, depuis 1982, et on a durci ce plafonnement

depuis. Était-il possible d'aller plus loin ? Je l'ai envisagé. Une des mesures consistait effectivement à ramener le plafond de 2000 à 1500 € par demi-part. En termes d'apport de financement, c'est substantiel. La solution alternative était de toucher au principe de l'uniformité des allocations familiales, pas à l'universalité... Encore que pour beaucoup de mes interlocuteurs, la nuance sémantique était un peu artificielle : dire qu'on garde l'universalité des allocations familiales quand on les réduit de 75 %, on tangente un peu l'atteinte à l'universalité... Enfin, sans toucher juridiquement à l'universalité des allocations familiales, on les modulerait avec le revenu : je vous épargne les savants calculs que les administrations ont faits pour moi, qui consistent à dire qu'on peut trouver un milliard d'euros en diminuant les allocations familiales des 15 à 16 % des familles les plus aisées. C'était donc des mesures fortes. Elles n'ont pas été très bien accueillies, notamment la modulation des allocations familiales, tellement cela est contraire, pour beaucoup de syndicats du mouvement, au principe de l'universalité des allocations familiales ancré dans notre histoire sociale. Leurs réticences venaient de ce qu'ils auraient bien aimé qu'on trouve d'autres sources de financement ; et ils ont trouvé d'autres schémas de financement éventuels, que j'ai écartés au stade de ce rapport car ils ne me semblaient pas du tout étudiés (comme la réforme du quotient conjugal, qui pourtant est une piste sérieuse et pertinente).

D'autres mesures étaient proposées pour trouver le milliard manquant. Aucune n'a soulevé d'enthousiasme de la part des membres du conseil qui sont plutôt enclins à considérer qu'il ne faut pas toucher à la politique familiale, en tout cas pas pour diminuer ses moyens financiers. Ils contestaient, pour certains d'entre eux, l'opportunité même de l'opération. Nous avons donc engagé des analyses sur des objets moins emblématiques comme, par exemple : réformer la prime de naissance, pincer un peu le barème de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et du complément familial, supprimer des choses dont je ne comprends pas très bien la logique, comme la réduction d'impôt dont les familles bénéficient lorsqu'elles ont un enfant au lycée ou au collège : je ne suis pas sûr que donner 5 € par mois à ces familles lorsqu'elles ont un enfant au collège, et 13 € au lycée, soient un élément structurant de la politique familiale. Cela fait quand même 250 millions d'euros. J'ai considéré que, lorsqu'on est dans une situation financière critique, il faut bien quelque part chercher sa manne. Cette mesure que je croyais évidente a été totalement rejetée par le conseil. J'ai pris acte. Je l'ai maintenue dans mon rapport. Nous verrons ce que le Parlement décide. Il y a donc quelque part une espèce de grand malentendu, une partie des interlocuteurs, et je comprends très bien leur logique, qui considèrent que l'exercice en lui-même, de vouloir boucler le plan de financement de 2016 avec 2 milliards à trouver, n'est pas pertinent. Il est donc logique qu'aucune des mesures ne suscite d'enthousiasme et donc, au bout d'un temps, ce qui compte, c'est le degré de résistance ou le degré de refus catégorique. À cet égard, j'ai bien vu que le scénario que j'esquissais poserait des problèmes. J'ai donc transmis mon rapport au Premier ministre avec l'avis du HCF. Il appartient maintenant au Gouvernement et au Parlement de décider.

Etienne Pinte : L'exercice est d'autant plus difficile que, pour tout le monde, la seule politique qui marche bien à l'heure actuelle dans ce pays, c'est la politique familiale. Nous sommes, avec l'Irlande, les deux pays de l'Union européenne qui ont un taux de renouvellement de la population qui nous permet de voir l'avenir de façon positive. Dans l'un des seuls domaines où malheureusement, temporairement, nous avons un déficit à l'horizon 2016 d'un peu plus de 2 milliards d'euros. La famille et l'enfance sont l'avenir d'un pays. Dans beaucoup d'autres domaines, nous sommes pour le moment dans une situation difficile, sinon délicate. Il est donc cornélien d'envisager de remettre en cause ce qui, à l'heure actuelle, sur le long terme, marche plutôt bien. Sur le rapport de Bertrand Fragonard, qui souhaite prendre la parole ?

Jérôme Vignon : Un commentaire : le CNLE a adopté depuis longtemps le principe que toutes les politiques publiques doivent contribuer à la lutte contre la pauvreté. C'est le principe d'horizontalité. C'est un principe qui va à l'encontre d'un autre principe, classique en matière de politique familiale : la politique familiale ne doit pas remplir le rôle des politiques sociales. Il en découlerait, si l'on suit le principe du CNLE, que le HCF, ayant rejeté les propositions de M. Fragonard, devrait proposer des solutions alternatives à la question de la contribution de la politique familiale à la lutte contre la pauvreté des enfants. Sur ce sujet, le dernier rapport de l'Insee, « Les revenus et le patrimoine des ménages », paru hier, donne de nombreuses précisions, y compris sur le lien entre architecture des prestations familiales et pauvreté des enfants.

Une question : est-ce que le Haut Conseil de la famille a demandé à la Drees ou à la DGCS, ou aux deux, des simulations sur l'effet, au regard de la pauvreté des enfants, des différents scénarios de M. Fragonard, ou d'autres propositions alternatives ? Est-ce que ces simulations sont publiques et pourraient éventuellement nous être transmises ?

Bertrand Fragonard : ... (*Hors micro*) le HCF n'a pas du tout refusé que des mesures de politique familiale, dans le champ des prestations, soit orientées vers les familles les plus modestes. Il a même choisi l'option contraire puisqu'il a soutenu celles qui figurent dans le rapport et a dit qu'elles étaient insuffisantes en montant et trop étalées dans le temps. Ce qu'il y a de vrai dans votre remarque, c'est qu'il y aurait une très grande résistance au sein du Haut Conseil - mais, d'une façon plus générale, au sein des partenaires sociaux ou du mouvement familial - à ce qu'il y ait une torsion très caractérisée du système des prestations familiales en faveur de la lutte contre la pauvreté, car elle ne pourrait se faire qu'au détriment des petites classes moyennes : une fois qu'on aura pris aux gens les plus aisés, on voudra accroître l'effort sur les familles plus modestes. Une politique de ce type rencontrerait de très fortes résistances dans le pays, et pas seulement au HCF qui n'est qu'une instance de discussion avec sa logique propre.

D'ailleurs, si vous regardez l'évolution de la politique familiale, la branche elle-même ne s'engage pas résolument dans cette politique. On a d'ailleurs désengagé la Cnaf des dispositifs de lutte contre la pauvreté puisque, pendant un temps, elle a financé l'Api (allocation parent isolé) et ce n'est plus le cas. Donc, la branche ne co finance pas les outils spécifiquement dédiés aux familles les plus modestes. En même temps, quand elle est saisie, elle accepte - ou on lui impose - de retenir certaines inflexions. Ces inflexions ne sont pas majeures.

La seule exception au principe que notre politique familiale couvre l'ensemble de la population des classes moyennes, c'est **l'aide au logement**. Si on regarde dans les prestations familiales, quel effort est fait en faveur des familles modestes (c'est-à-dire en gros jusqu'au quatrième décile), il n'y a que les aides au logement. Tout le reste des prestations, même lorsqu'elles sont sous condition de revenus, couvre en gros les classes moyennes. Si vous regardez l'Apaj - à laquelle on consacre 10 milliards d'euros, ce qui est une somme considérable, à peu près équivalente aux allocations familiales - on n'en exclut que 15 % des familles les plus aisées. Si vous regardez le complément familial, on n'en exclut que 24 % des familles les plus aisées... Il n'y a que l'allocation de rentrée scolaire où on a un taux d'exclusion élevé, de l'ordre de 50 %. Mais sur la politique des prestations, il y a une très grande continuité entre les différents gouvernements qui disent qu'elle n'a pas pour vocation de consacrer une partie très substantielle de ses marges de financement à la lutte contre la pauvreté, au sens technique du terme. Donc, on cherche un équilibre. Cela m'a amené à considérer qu'il n'y avait pas matière à proposer une politique plus énergique dans ce sens, dans le cadre de l'exercice que le Premier ministre m'avait confié. J'ai plutôt trouvé positif que le conseil accepte d'assumer l'idée de rechercher des marges de financement - y compris pour financer quelque 700 000 à un milliard d'euros si la mesure logement prospère jusqu'à son terme. Mais aller plus loin, je crois très franchement que cela n'aurait pas été possible.

Concernant l'apport des mesures à la lutte contre la pauvreté : on pourrait avoir rapidement des éléments, mais pas sur la sortie de la pauvreté ou son intensité. L'allocation de soutien familial (ASF) va couvrir la totalité de la population des familles monoparentales ne recevant pas de pension alimentaire. Ce sont souvent des gens modestes mais il n'y a pas que des gens très pauvres dans ce cas. Le complément familial a vocation à couvrir très largement les petites classes moyennes. Mais les simulations supposeraient que l'on précise, en particulier, quel rapport il y aura entre ces augmentations et le RSA... Sujet que je n'ai pas traité (il a été traité dans le rapport précédent que j'ai fait sur les minima sociaux, dans lequel, de façon très explicite, nous indiquions que si le choix du Gouvernement était de privilégier une augmentation générale du RSA, il n'y avait pas lieu de courir après des augmentations sectorielles du RSA. Cela laisse présager ce que pourrait être le mode de règlement entre RSA et les mesures ainsi envisagées).

François Simon (ARF) : J'ai lu l'avis du Haut Conseil de la famille et je voudrais vous poser trois questions :

- vous nous expliquez qu'en 2016, les sommes à trouver sont équivalentes à un peu plus de 2 milliards, donc 1,7 milliard de déficit. Or, dans ce rapport, il est écrit qu'à partir de 2019, avec les mesures existantes aujourd'hui, il y aurait une inversion et que l'on serait avec des ressources

croissantes d'année en année, sur une projection un peu aléatoire allant jusqu'à 6 milliards de ressources en 2025. Dans la situation compliquée que vit la société française actuellement, est-il pertinent d'arrêter notre analyse en 2016, en période de grand déficit, alors que l'évaluation montre qu'à partir de 2019, on serait en situation positive ? Je ne suis pas de nature méfiante mais ce que l'on diminue ou retire de 2013 à 2016, nous aurons du mal à le récupérer à partir de 2019.

- Dans cette analyse, il y a ce que l'avis dénomme des «charges indues» et, en particulier, le Fonds solidarité vieillesse (FSV) qui est accordé aux retraités ayant eu plus de trois enfants : est-il tout à fait légitime que, dans une politique familiale qui incite à la natalité, il y ait une réversion vers les pensions de retraite de personnes dont les enfants, pour la plupart, sont devenus totalement adultes et autonomes ?
- Vous avez cité cette différence entre le quotient familial et le quotient conjugal. Pourquoi n'y a-t-il pas une étude approfondie sur ce quotient conjugal qui concerne des familles sans enfant qui bénéficient tout de même d'un certain avantage fiscal bien que n'ayant pas d'enfant ?

Bertrand Fragonard : Pourquoi est-ce qu'on s'ingénie à chercher de l'argent à court terme alors qu'on sait que l'on va trouver des lendemains que l'on espère radieux un peu plus tard ? D'abord, car le court terme, ça compte beaucoup quand vous êtes comptable d'une politique publique. Le Gouvernement a choisi une politique publique, elle a été approuvée par le Parlement ; on peut la contester et on peut considérer qu'il n'y a pas lieu de régler les déséquilibres des finances publiques comme l'a décidé le Parlement actuel, mais vouloir ignorer ce problème ne semble pas évident. Le Parlement a considéré que c'était ça la voie...

Ce que vous ne voyez pas Monsieur - et c'est ce qui m'a beaucoup déçu dans mon rapport - c'est qu'ils n'ont pas du tout lu sa deuxième section : qu'est-ce qui se passera après 2017 ? Et c'est la question que vous posez. Quand vous regardez ce qui va se passer, à conjoncture économique à peu près honorable, c'est vrai que nous allons revenir à un excédent, mais cet excédent vient de ce qu'on indexe les prestations familiales sur les prix. Si vous indexez les prestations familiales sur les salaires, vous n'avez pratiquement pas d'excédent. La question est donc de savoir s'il faut garder une structure de prestations qui génère de l'excédent, mais qui le génère au détriment de qui ? Les familles pour qui les prestations familiales sont importantes. Quand vous indexez durablement les allocations familiales sur les prix, par définition, vous appauvrissez les familles en termes relatifs (pas en termes absolus). Une famille de deux enfants pour laquelle, grâce à cette indexation, les allocations familiales sont actuellement de 127 €, si vous n'indexez pas bien, ce n'est pas dramatique car vous ne mordez que sur une petite somme. Il y a beaucoup de familles pour lesquelles mal indexer n'a pas beaucoup d'incidence. Mais quand vous regardez une famille nombreuse, modeste, titulaire d'une allocation de logement, pour laquelle 40 % de son revenu total vient de prestations familiales, le problème de l'indexation devient là absolument crucial.

Je ne me cache pas de considérer que la grande réforme, pour après 2016, devrait être une réflexion plus globale sur l'avenir du système. Ce qui se passe, dans le silence relatif de la sous indexation, c'est l'appauvrissement des familles pour lesquelles les prestations familiales sont les plus importantes. Ce sont les familles nombreuses, les familles monoparentales, les couples dans lesquels il n'y a qu'un actif et les locataires du parc privé parce que nous n'arrivons pas à maîtriser l'évolution des loyers. La question que vous posez est tout à fait pertinente : je dirais même, c'est la seule pertinente sur le long terme. Que veut-on faire de notre système de prestations ? On peut dire : renvoyons ce choix à plus tard... Si ce n'est que j'avais une contrainte - et je ne suis pas le seul - de court terme. Mais la question de l'avenir du système est une question que personne ne veut aborder parce que vous ne savez régler cette affaire que soit avec plus d'argent, soit en continuant l'indexation des prestations. Ou alors, il faut changer la structure des prestations. À ce moment-là, les choix douloureux de priorité deviennent de plus en plus précieux.

Sur les charges indues, est-ce légitime que la Cnaf finance le FSV ? On est libre de considérer qu'un dispositif voté n'est pas pertinent mais, au bout d'un temps, il s'impose... On peut très bien dire que c'est une charge indue. D'ailleurs, c'est bien ce qu'a dit le HCF pendant 10 ans. Si on vous enlève la charge, on vous enlèvera la recette, sauf si le Gouvernement décide de changer complètement de politique et de décharger la Cnaf de 4,5 milliards d'euros. Mais en chargeant qui ? Cela fait partie des

fondamentaux du discours de la Cnaf, du HCF, de l'Unaf, de dire que le FSV est une charge indue. Cela ne me semble pas faire avancer le schmilblick ! Mais cela explique une partie de la réticence des membres du conseil de la Cnaf ou de l'Unaf à envisager que l'on fasse un effort puisque, pour eux, il n'y a pas de déficit. Le déficit est artificiel, lié à la charge indue. Seul le Parlement, au bout d'un temps, tranche. Or, jusqu'à présent, il a tranché en disant : dans les recettes de la Cnaf, on case le FSV. Il pourrait dire : « je vous sors le FSV mais je vous sors vos recettes ». Il pourrait dire aussi : « je ne vais pas solliciter la branche pour trouver 2,5 milliards d'euros et je vais vous retirer les 2,5 milliards du FSV. » Nous verrons ce que décide le Parlement.

Concernant le quotient conjugal, il existe une analyse très complète ; vous la trouverez dans la note que nous avons faite en 2011 : « Architecture des prestations », dans laquelle figure la seule étude publique sérieuse sur le quotient conjugal. Pourquoi est-ce un sujet qui a été pointé par des membres du conseil ? Parce que, pour certains, toucher au quotient conjugal aurait eu pour effet de faire descendre de l'argent des ménages de plus de 50 ans vers des ménages de moins de 50 ans. Les deux tiers du quotient conjugal sont bloqués par des ménages qui n'ont plus d'enfants à charge. Quand vous touchez au quotient conjugal, vous touchez les ménages dans lesquels les revenus des deux membres du couple sont très écartés l'un de l'autre. Le quotient conjugal est donc meilleur pour les familles nombreuses dans lesquelles le taux d'activité des femmes est beaucoup plus faible. C'est un problème qui renvoie à la légitimité de tenir compte de la moindre activité des femmes lorsqu'elles ont un enfant jeune ou plusieurs enfants. C'est un problème très compliqué. Toucher au quotient conjugal, c'est-à-dire basculer vers l'imposition, est une révolution fiscale considérable. J'ai intégré dans mon rapport l'idée que c'était un sujet que beaucoup considéraient comme intéressant ; je n'avais pas les marges pour pousser mon analyse aussi loin. À partir d'un certain moment, il faut savoir rester modeste. Ma mission n'était pas de faire la révolution fiscale ! Il y a des projets qui touchent le quotient familial, le quotient conjugal. Ce sont des projets extrêmement lourds et longs. On ne peut pas, à l'occasion d'un rapport conjoncturel, même s'il est d'une grande importance, vouloir tout refaire. C'est pour cela que je n'ai pas poursuivi l'étude du quotient conjugal. On a simplement mentionné que, pour certains, c'était une piste à étudier. Les gens qui veulent s'y intéresser n'ont qu'à se reporter aux travaux que je citais. Cela leur permettra d'élaborer les propositions de réforme. Dans l'annexe de 2011, il y a tous les éléments pour faire une réforme. Si vous voulez substituer au quotient conjugal un crédit d'impôt, un abattement, si vous voulez le plafonner, vous avez tous les chiffres, toutes les simulations. En deux ans, elles n'ont pas beaucoup vieilli...

Étienne Pinte : Tout le monde ne sait pas ce qu'est le quotient conjugal. Pourriez-vous donner une définition ?

Bertrand Fragonard : Prenons le cas le plus simple d'un couple. Quand vous avez deux personnes, avec deux revenus. Ou bien vous faites de l'imposition séparée (chacun paye son impôt) ou c'est le quotient conjugal : on va faire masse des revenus de Monsieur et de Madame, ou de Monsieur et de Monsieur, ou de Madame et de Madame (nous le faisons depuis longtemps). Ensuite, on dit que le ménage a un nombre de parts. Nous allons considérer qu'il a deux parts. On doit donc diviser le revenu du ménage en deux et on va appliquer la progressivité de l'impôt à chacune de ces parts. Quand les revenus des deux membres du couple sont les mêmes, le quotient conjugal est neutre. Vous payez exactement le même impôt que dans un système d'imposition. Quand Monsieur gagne beaucoup plus que Madame (ce qui est souvent le cas), ça aboutit à atténuer l'impôt de Monsieur. Le quotient conjugal est donc une technique par laquelle on diminue l'impôt des ménages dans lesquels un des apporteurs de revenus a un revenu beaucoup plus faible que son conjoint, compagnon, compagne. Quand il y a - ce qui est le cas de beaucoup de familles nombreuses - un seul actif apporteur de revenus, vous donnez une économie d'impôt à ces ménages par rapport à de l'imposition séparée. Si vous prenez au contraire des ménages avec un enfant et deux actifs, qui ont souvent des revenus assez voisins, le quotient conjugal ne leur fait pas faire beaucoup d'économie d'impôt. Quand on choisit de toucher au quotient conjugal, vous avez d'abord un effet de génération, puis un effet de sélection ; quand j'ai vu la réaction de l'Unaf, j'ai bien senti que l'on touchait là à quelque chose de très sensible.

Pierre-Yves Madignier : Merci pour vos explications qui sont très claires. Nous sommes partisans du fait qu'il ne faille pas isoler les enfants du reste des familles. C'est essentiel. C'est un élément de large accord dans la société française. Il y a un point très préoccupant : la situation des enfants qui vivent dans la pauvreté. Sur ce point très précis, il y a encore une cohérence des politiques à réaliser et une priorité claire à donner. Lorsque des déficits peuvent apparaître dans la petite enfance, ils se

conduisent tout au long de la vie. Nous avons quelques échos des discussions au Haut Conseil de la famille. Comment voyez-vous l'évolution des partenaires sur ce sujet, par rapport à cette question centrale de la pauvreté des enfants et des effets que ça a dans tous les domaines ? Comment voyez-vous évoluer le débat et les positions ?

Bertrand Fragonard : Nous avons une bonne politique familiale. Il y a quand même 20 % d'enfants pauvres. Cela relativise le diagnostic. L'avis majoritaire des gens est qu'il faut lutter contre la pauvreté des enfants. Je mets à part les problèmes macro-économiques d'accès à l'emploi... Au bout d'un temps, les membres disent : si le revenu primaire ne suffit pas pour sortir de la pauvreté, il faut faire autre chose. Et faire autre chose, c'est faire des prestations. C'est là que vous rencontrez le problème : les membres ne sont pas du tout réticents à l'idée que l'on fasse un effort de lutte contre la pauvreté, au sens classique du terme ; ils disent simplement que ce n'est pas la vocation de la branche des prestations familiales d'y mettre une mise très forte. Au début, ils avaient tout à fait admis le financement de l'API. Puis, peu à peu, on a décroché. C'est ce qui explique que la branche n'a jamais été le financeur du RSA. La perspective qu'une partie très significative de l'enveloppe actuelle ou qu'une partie plus importante de l'enveloppe des prestations soit consacrée aux familles pauvres (en-dessous de 60 % du revenu médian) ne recueillerait pas du tout de consensus. Ils considèrent qu'il appartient aux politiques sociales de lutter contre la pauvreté. Comme toujours, au bout d'un temps, le principe de réalité prévaut.

Comme le dit le président Pinte, nous considérons que nous avons une bonne politique familiale et donc les gens hésitent beaucoup à hypothéquer ce qu'ils jugent être des éléments positifs, même pour un motif aussi légitime que la lutte contre la pauvreté, car ils considèrent que ce n'est pas la vocation des cotisations d'allocations familiales d'être orientées de façon très sélective. Ils disent : débrouillez-vous, cherchez votre argent ailleurs. C'est pour cela que je n'ai pas du tout vécu de façon dépitée le fait qu'on n'ait pas pu aller plus loin dans ce rapport. Il dit simplement : nous allons faire un effort vers, non pas les familles pauvres, mais les familles modestes, monoparentales et nombreuses, vers des gens qui sont logés, dont le taux d'effort est supérieur à 30 %. On est plutôt dans du deuxième, troisième, quatrième décile. Il n'y a de marge de manœuvre que lorsque vous êtes dans une perspective positive de financement. Quand vous avez à chercher 2 milliards, vous ne pouvez pas. Les mesures que le Gouvernement a arrêtées à l'issue de la conférence de décembre, notamment sur la remontée du RSA, de la CMUC, ne sollicitent pas le financement de la branche.

Michel Roux (Fapil) : On voit bien les difficultés que nous avons tous, car nous sommes parfois dans des lieux différents, avec des casquettes différentes : comment être un peu cohérent dans l'ensemble ? Nous nous sommes beaucoup interrogés sur certaines prises de position dans ce débat. On est aussi convaincu que les choses sont tellement compliquées qu'on ne peut pas rester que dans un champ. Comment aborder ce qui est sur les périphériques ? Pour certaines choses, il faudra bien petit à petit arriver à remettre les choses à plat.

Sous l'angle du logement, sur la déclinaison particulière des allocations logement, véritablement, je pense que nous tous, y compris l'ensemble des membres du HCF, devons bien comprendre que c'est maintenant qu'il faut aborder très clairement ces choses-là. Ce n'est pas d'attendre demain, même s'il est après 2016.

Concrètement, il y a une grande loi sur le logement (je l'appelle encore comme ça, en tout cas), elle fait notre espérance, dans les semaines à venir ; l'ensemble du collectif lié à l'hébergement et au logement sera reçu par le Premier ministre le 14 mai prochain. C'est un des points que nous allons soulever : on n'a aucune visibilité, et il y a longtemps que cela ne nous était pas arrivé, c'est à dire que tout cela est discuté par petits bouts, dans des tas d'endroits différents. Cela nous inquiète profondément.

Pour les familles les plus en difficulté, modestes, pauvres, et sur le parc privé, il y a vraiment une question de solvabilisation et de taux d'effort. Je vois bien qu'on est obligé de réexpliquer, même à des responsables importants d'administration, dans nos propres départements, que, malgré les aides, le reste à vivre... Les gens ne vont pas bouffer que des patates, et bientôt que les épiluchures ! On a l'impression de parler je ne sais quelle langue ! On n'est pas compris. On a de la peine à voir l'impact des décisions prises. Il faut que tout le monde en remette une couche pour que, dans ces discussions sur cette loi, on aborde véritablement cette question. Je sais que c'est un sujet sensible. Ce n'est pas qu'un problème d'État, c'est aussi un problème de partenaires sociaux. Derrière, c'est aussi la garantie

universelle des risques, c'est la fiscalité... Je comprends le débat. Plus on trouve des aides de solvabilisation, plus on a de propriétaires qui en profitent - mais la majorité n'est quand même pas comme cela. Comment donc l'aborder ? C'est un des points que l'on souhaite dire au Premier ministre. Votre rapport et tout ce qui a été discuté : comment on l'impacte ? Est-ce que ceux qui font de telles propositions se rendent compte des impacts que ça peut avoir sur les prestations et, par là-même, sur la solvabilisation des ménages ? Continuez plus loin, n'hésitez pas, même si ça provoque des débats, ça obligera au moins qu'il y ait débat.

Bertrand Fragonard : ... (micro non branché)... je me suis dit qu'il y avait peut-être une fenêtre pour avancer sur une meilleure solvabilisation des locataires du parc privé. Je le fais avec beaucoup de prudence parce qu'il y a beaucoup d'objections. Mais ça ne couvrirait qu'une partie du problème.

Il y a aussi une question de long terme, qui renvoie à la politique d'indexation : nos indexations sont aussi médiocres sur l'allocation du logement que sur les allocations familiales. Je serais plutôt pour adopter une **politique d'indexation différenciée** : quand les prestations sont absolument stratégiques pour les ménages modestes, on les indexe mieux. Le problème est qu'il n'y a pas de consensus, car cela voudrait dire que j'accepte le droit de ne pas bien indexer toutes les prestations ! Je ne crois pas que, dans les perspectives de moyen terme, nous ayons les marges pour bien indexer toutes les prestations. Quand vous regardez tous les débats actuels, même s'ils rendent morose, ce qui s'est passé sur les retraites avec les problèmes d'indexation ou ce qui va se passer sur la future convention chômage montre bien que, dans la phase historique actuelle dont personne ne connaît exactement le terme, nous n'avons plus les marges, ou nous ne savons pas trouver les marges. Au bout d'un temps, les gens vont être obligés de choisir leurs priorités. Mais c'est douloureux de choisir les priorités quand vous estimez que, finalement, le système n'est pas mauvais. Vous souhaitez pouvoir apporter une meilleure indexation de tout. Mais pour moi, il n'y a aucun doute : s'il y a un peu de sous à mettre, on devrait les mettre sur l'allocation de logement.

Alors, je vais essayer d'en trouver. Mais je vais en trouver dans des choses qui ne vont pas faire plaisir du tout aux membres du conseil ou à la Cnaf, ou à tel ou tel d'entre vous. Vous savez que quand une personne passe au chômage par exemple, on réajuste son aide au logement. C'est un principe simple puisque, comme on travaille en exercice décalé, il faut bien tenir compte de l'appauvrissement des ménages. Mais il est vraisemblable que la façon dont on tient compte de l'appauvrissement est un peu trop « généreuse ». Cela fait dire que l'on pourrait serrer un peu plus les paramètres de cette réactualisation pour dégager quelques marges. Un exemple très concret : quelqu'un devient veuf. Comme on travaille en N-2, on va faire un abattement sur son revenu. Mais on ne prend pas en compte sa pension de réversion. Pourquoi ? Si vous ré introduisez la pension de réversion dans la base ressources, par définition, vous allez faire une économie. Mon but est de récupérer. Vous voyez que ce n'est pas facile d'expliquer que, pour faire une mesure de progrès social, vous allez commencer par dire à quelqu'un, qui n'est pas très riche puisqu'il a une allocation de logement, que vous allez lui raboter cette allocation de quelques dizaines d'euros, alors que c'est évidemment logique, qu'il n'y a aucune raison de ne pas tenir compte de sa pension de réversion.

Quand je vais arriver avec mes propositions, je ne sais pas quel sera l'accueil ! Mais mon métier, c'est de me planter N fois de suite... C'est la vie ! Je suis payé pour cela.

Étienne Pinte : Concernant le problème de l'indexation soulevé par M. Simon : si effectivement on espère qu'en 2019, tel que Bertrand Fragonard l'a rappelé, on arrive de nouveau, grâce à l'indexation, sinon à un équilibre, peut-être à quelques marges supplémentaires, ce qui m'inquiète beaucoup, dans la conjoncture actuelle, c'est que, même si on trouve les fameux 2 milliards d'ici 2016, même si on peut rêver que l'équilibre soit retrouvé, dans la situation économique et sociale que notre pays connaît aujourd'hui, j'ai de grandes craintes que la pauvreté ne s'accroisse ! Ce qui veut dire que l'on n'arrivera pas à rétablir les équilibres, ni à l'horizon 2016 ni à l'horizon 2019, en tout cas dans la branche famille. J'ai la conviction que, tel que l'on est parti aujourd'hui, la pauvreté risque de s'aggraver.

Khaled Alaoui (8^e collège) : Vous savez Monsieur qu'il y a en France autour de 10 millions de travailleurs pauvres, dont le nombre est malheureusement appelé à augmenter, et que 68 % n'ont pas eu recours au RSA activité. Ils souffrent aussi de ce qu'ils appellent : donner d'une main et prendre de l'autre. Surtout pour l'allocation logement. C'est vraiment un point extrêmement important parce qu'on voit beaucoup de gens qui, dès qu'ils travaillent, ont un peu de ressources, leur allocation logement

baisse ou disparaît complètement. Il y a un comité, dirigé par M. Sirugue, qui travaille sur la question du RSA. Or, en Allemagne, dès 2009, on a élargi l'indemnisation du chômage partiel. Les gens qui travaillent ici, en France, qui gagnent moins, sont indemnisés - et le CNLE appelle ça un droit à indemnisation rechargeable. En France, les travaux du comité ont bien avancé et il y a toujours cette question : est-ce sous forme d'allocation ? Les gens disent : je travaille, pourquoi je vais avoir une allocation ? Indépendamment du problème des vases communicants... Ou bien, adossé plus au travail. C'est toujours à ce niveau que ça se joue pour les personnes. Aussi bien quand on travaille, on perd du revenu, sous forme d'allocation ; ou bien, travailler, obtenir un complément de salaire, sous forme de quoi ? Sous forme d'indemnisation ou sous forme d'allocation ?

Bertrand Fragonard : Vous avez raison de souligner l'importance du phénomène des travailleurs pauvres. C'est hélas un élément lourd et vraisemblablement durable. On avait lancé deux politiques (peut-être pas très cohérentes l'une avec l'autre) : le RSA activité et la PPE. Le RSA activité ne marche pas et on a gelé la PPE. Résultat : l'effort budgétaire que le Parlement croit avoir voté, on ne le voit pas dans la réalité quotidienne. C'est pour cela que, comme vous l'avez rappelé, le Premier ministre a saisi M. Sirugue de cette question. Il doit remettre ses conclusions à la fin du semestre. C'est un sujet très important pour vous mais qui ne me concerne pas en tant que HCF ou au titre du rapport car, que ce soit le RSA ou la PPE, ce n'est pas payé par l'enveloppe des prestations familiales.

La deuxième question que vous abordez, qui est secondaire en importance mais dont je comprends bien la logique : quand on travaille, les allocations baissent. Par nature, effectivement, si une allocation est liée au revenu, quand votre revenu augmente, l'allocation baisse. La question est de savoir si elle baisse trop vite. Quand quelqu'un qui est très modeste se met à travailler, de combien diminue son allocation de logement ? En gros, elle diminue d'à peu près 0,30 € par euro gagné. Le problème, c'est que les gens ne font pas ce calcul. Ils ont le sentiment qu'on leur a piqué de l'argent ! Le malheur c'est que c'est consubstantiel : lié à la nature même de l'aide au logement. Si vous commencez à travailler, on ne va pas vous baisser votre allocation de logement tout de suite. Mais, tôt ou tard, il faut bien la baisser puisque vous gagnez plus d'argent qu'avant. C'est une question de barème. La question est : à quel rythme doit-elle baisser ?

Vous dites que le système d'indemnisation du chômage en Allemagne est meilleur. Il l'est sur le chômage partiel ; il ne l'est pas du tout sur le chômage total ! Si vous regardez la situation des travailleurs pauvres en Allemagne, elle est bien pire que la nôtre. Cela n'excuse en rien le fait que nous ayons des travailleurs pauvres.

Juliette Furet (USH) : Concernant l'APL, je suis intéressée par le débat. Finalement, les aides familiales doivent-elles vraiment aider les politiques familiales ou être centrées sur la lutte contre la pauvreté ? Il y a une ambiguïté : en 1977, quand l'APL a été créée, c'était vraiment une aide au logement qui était large, généraliste, puisque les ménages qui touchaient deux SMIC bénéficiaient de cette APL. Progressivement, elle a été rabotée et recentrée sur des ménages qui sont de plus en plus à bas revenus (pas plus d'un SMIC). Et vous dites que l'APL est vraiment un des dispositifs qui contribuent le plus à la lutte contre la pauvreté. Mais, de façon paradoxale, on continue à retirer l'APL aux ménages ayant des impayés, souvent en situation de surendettement, en considérant que c'est une aide au logement. Il y a donc une ambiguïté sur le statut de ces aides.

Concernant la notion d'approche globale, elle me paraît essentielle. On voit que les charges locatives ne sont pas prises en compte dans l'APL alors qu'il y a des besoins de services de plus en plus importants, notamment liés au vieillissement de la population, y compris dans le parc social. Il y a des normes de production de logements qui sont telles que, même nous, on n'arrive pas à conserver des loyers inférieurs ou équivalents aux loyers pris en compte par l'APL. À un moment donné, c'est vrai qu'il va falloir faire des choix et arbitrer pour tout le monde, pas uniquement pour les locataires du parc social. Jusqu'à quel niveau de norme accepte-t-on ? Qu'est-on prêt à payer collectivement pour ces loyers ?

Étienne Pinte : Je voudrais rappeler que 50 % des ménages qui sont bénéficiaires actuellement des allocations logement, toutes catégories confondues, ont des revenus sous le seuil de pauvreté.

Bertrand Fragonard : (micro non branché)... Vous êtes quand même un peu raide quand vous dites que l'on n'a pas d'allocation logement au-dessus d'un SMIC : non, Dieu merci. Rien que pour un

célibataire, sans enfant, on est à 1,1 SMIC. C'est très clair. Cela n'enlève rien à votre remarque qui est que la mécanique d'indexation fait que l'on concentre de plus en plus les aides au logement sur les ménages les plus modestes. C'est un choix de politique. Mais par qui est porté ce débat ? Par personne ! Tout le monde s'accommode de fait d'une politique d'indexation. Tous les ans, le conseil d'administration de la Cnaf est saisi du projet de décret sur la revalorisation. Tous les ans, les services sortent le tableau de taux d'effort. Et tous les ans, le conseil d'administration de la Cnaf dit : c'est regrettable que l'on indexe aussi mal les paramètres ressources.

Effectivement, nous avons actuellement une forte poussée des aides au logement parce que la pauvreté a un impact évident sur les dépenses de logement. Quelle est donc la priorité que l'on veut ? Ensuite, la portez-vous sous forme d'aide à la personne ou à travers d'autres mécanismes, et cela renvoie à un problème plus général de politique du logement ? Moi, je cherche à trouver des petites voies moyennes sur la solvabilisation des locataires. Ceci étant, on ne pourra pas camper sur l'idée que le taux d'effort des locataires, dans le parc social, est correct. On a beau refuser la discussion depuis toujours, on s'aperçoit de plus en plus que l'on est sur un marché complètement désarticulé, dans lequel il y a des gens dont le taux d'effort est excessif, au-dessus de 30 %. Est-il légitime que vous puissiez durablement vivre en HLM avec des taux d'effort inférieurs à 10 % ? C'est le genre de questions qu'il faut poser.

Bien entendu, on préférerait dire : augmentez l'allocation de logement pour que le taux d'effort des locataires du parc privé diminue sans avoir à faire des choix. Mais si vous lisez le rapport de l'Igas d'il y a un an et le rapport du HCF : nous avons dit que c'était un sujet. Mais les gens ne s'emparent pas de ce type de sujets car cela voudrait dire que l'on accepte de travailler sur une enveloppe fermée. Je comprends très bien les partenaires sociaux qui ont leur logique et qui considèrent qu'il n'y a pas lieu, sur la politique familiale, de travailler sur une enveloppe fermée, a fortiori lorsqu'il y a des charges... Résultat : nous avons bien la description que vous avez faite (un peu sévèrement !) Je considère que c'est une mauvaise politique. Mais il ne suffit pas de le dire pour être entendu. Cela voudrait dire que le monde des HLM accepte de bouger un peu plus. S'il y a bien un milieu conservateur - je m'excuse d'être très brutal - c'est bien le monde des HLM !

Juliette Furet : Vous êtes sévère aussi un peu ! Dans les travaux en cours sur la concertation-attribution, nous avons fait des propositions, notamment sur la question de la remise en ordre des loyers, pour expérimenter des choses, mais c'est aussi un sujet complexe. Les gens sont logés et on ne va pas leur dire : aujourd'hui, on va augmenter votre loyer de 30 % puisqu'on considère votre taux d'effort, etc. Il faut travailler avec les associations de locataires. Les marges de manœuvre ne sont pas si larges que cela.

Bertrand Fragonard : Encore faudrait-il les exploiter ! Je suis d'accord avec vous. Aucun de ces problèmes n'est facile. Mais au bout d'un temps, il faut que chacun se dise : quelle est ma priorité ? À ce moment-là, vous assumez les risques de cette politique.

Chantal Richard (CFDT) : Dans le cadre de la crise, le système de protection sociale que nous avons en France a quand même hyper bien fonctionné et joué son rôle ! Il est suffisamment solide pour qu'en cas de crise, il joue un rôle de tampon. Et on peut s'en féliciter. La difficulté que l'on a aujourd'hui, c'est que le système de protection sociale, toutes branches confondues, crée des injustices et des inégalités qu'on voudrait diminuer.

Sur la pauvreté en France, ce n'est pas en réformant l'un des systèmes de protection sociale qu'on résoudra le problème de la pauvreté. Il faut que les quatre systèmes que sont la famille, la retraite, la maladie, le chômage se réforment ensemble. Si on n'en réforme qu'un plutôt qu'un autre, on va encore créer d'énormes problèmes de lobbying, de réseaux associatifs qui vont dire que ce n'est pas juste. À un moment donné, il faut des réformes un peu globales, qu'il faut regarder ensemble. Il faut regarder aussi ce qui se passe sur la fiscalité, la décentralisation... Dans la politique familiale, il y a aussi des aides dans les départements - les droits connexes - qui permettent à des familles d'avoir une aide pour la garde d'enfants, pour les transports, qui aident les familles à s'en sortir. Je pense qu'il faut que l'on regarde l'ensemble et non pas chaque branche l'une après l'autre. Mais ce n'est pas facile. Surtout qu'aujourd'hui, il y a des enjeux financiers... Il n'y a pas de fric ! Et on essaye de faire des choses.

Après, les partenaires sociaux ont des responsabilités. Je suis d'accord mais on n'est pas tout seul ! À un moment donné, il y a aussi l'État qui dit : j'agrée ou je n'agrée pas, je ne suis pas d'accord, je fais un peu sans les partenaires sociaux. À la CFDT, on est réformiste, on a donné un avis positif au rapport. On est d'accord pour regarder le quotient familial, les familles qui ont de plus hauts revenus, on est d'accord aussi sur le quotient conjugal.

Sur ces différentes réformes, on a malheureusement affaire à des annonces politiques qui créent l'actualité, qui créent aussi des débats, des peurs, des questions... Cette actualité qui fait le buzz, pour les familles en difficulté, c'est compliqué. Tout à coup, elles se disent : on va toucher à mon allocation. Qu'est-ce qui va se passer ? Je ne vais plus rien avoir. Et c'est déjà compliqué pour elles sans cette actualité ; avec cette actualité, c'est parfois malheureux.

Bernadette Silliau (8^e collègue) : J'ai participé au groupe « Enfance et famille vulnérable ». À part la Cnaf, nous avons pris le parti que les familles qui avaient de très hauts revenus ne puissent pas bénéficier des allocations familiales. Ce qui me choque, c'est qu'il n'y ait pas eu d'intervention de la Cnaf concernant les familles avec un seul enfant, et qui n'ont rien : le montant qui pourrait leur être attribué leur donnerait un coup de pouce s'ils sont au RSA. C'est énorme pour eux (127 €). J'estime qu'une famille qui a au-dessus de 7 000 €, elle n'a pas vraiment besoin de ces 127 €.

Je voulais savoir où cela en était au niveau de l'encadrement des loyers qui a été annoncé par le Gouvernement, si vous avez la réponse. Merci.

Florent Gueguen (Fnars) : Je voulais indiquer que la Fnars, qui ne siège pas au Haut Conseil, est tout à fait favorable aux propositions de recentrage des allocations familiales vers des ménages plus modestes et à la réforme du quotient familial qui, aujourd'hui, nous paraît très peu redistributive. Concernant l'équilibre de vos mesures, entre la revalorisation des prestations ou leur réindexation et l'amélioration des services en termes d'efficacité et de lutte contre la pauvreté des enfants : selon vous, est-il plus efficace d'avoir cette politique plus monétaire ? Ou bien est-ce que l'État, la collectivité publique, a plutôt intérêt à investir sur des politiques de long terme en termes d'accueil de la petite enfance, de soutien à la parentalité, de scolarisation des enfants de moins de trois ans ? Vous faites des propositions : quel est votre point d'équilibre entre ces deux politiques pour réduire la pauvreté des enfants ? J'ai également en tête l'objectif du plan quinquennal de 10 % d'enfants pauvres qui doivent accéder aux crèches.

Patrick Brillet (FO) : Je n'ai pas de questions à poser à M. Fragonard puisque je suis membre du Haut Conseil de la famille et, en même temps, administrateur de la Cnaf. Deux activités, en cette période, particulièrement prenantes... Je voudrais quand même rappeler que notre organisation n'a pas adopté l'avis du conseil car nous estimons que notre politique sociale a servi d'amortisseur à la crise que nous connaissons, et que la politique familiale permet à notre pays de renouveler ses générations. Nous avons trouvé paradoxal qu'un pays qui peut se vanter d'avoir cette politique s'attaque au dernier degré, ce qu'on appelle les prestations sociales et les prestations familiales. Nous avons considéré que la grosse partie de la mission confiée à M. Fragonard était essentiellement de trouver 2,5 milliards d'euros pour compenser la dette, mais non pas pour redistribuer. Si nous pouvons discuter, de façon un peu triviale, de prendre aux riches pour donner à ceux qui sont plus défavorisés ou qui sont dans la pauvreté, la question posée n'était pas celle-là. La question posée était de récupérer 2,5 milliards pour s'inscrire dans le schéma de Bruxelles, sur les 3 % au niveau de la dette.

Nous avons donc considéré que, si on voulait véritablement discuter d'une redistribution des prestations familiales, le débat était ouvert. Au cas particulier, ce n'est pas le cas, hormis les quelques avancées qui ont été énoncées par le Premier ministre lors de la conférence sur la pauvreté, qui sont d'ailleurs relayées dans les propositions de M. Fragonard et que la Cnaf intégrera bien entendu dans sa future convention d'objectifs et de gestion. Nous sommes aujourd'hui en pleine négociation sur cette convention d'objectifs et de gestion. Je peux vous dire que ça va être un point très délicat de la négociation, si toutefois on peut estimer que c'est une négociation. La Cnaf n'est que l'instrument d'une politique familiale. Les décisions sont prises par le Gouvernement. Quelqu'un disait : on n'a pas évoqué les allocations pour un enfant. C'est un problème qui revient régulièrement, évoqué par pratiquement tous les partenaires. Le problème, c'est que l'État ne l'a pas décidé.

Nous avons considéré qu'on ne peut pas régler les problèmes économiques du pays en attaquant ce qui reste, un des derniers bastions de résistance à la crise, à savoir les prestations sociales et les prestations familiales. Voilà pourquoi notre organisation n'a pas adopté l'avis et n'accepte pas les propositions. Nous avons participé au débat mais c'est vrai que le dernier mot reste au Gouvernement et au Premier ministre. Nous verrons ce qu'il en sortira. Nous avons toutes les inquiétudes sur les positions qui seront déterminées.

On mélange un peu ce qui concerne les prestations familiales et ce qui ressort d'une politique fiscale digne de ce nom. Pour notre part, nous estimons qu'au lieu de pratiquer par touches successives, nous préférierions véritablement que l'on s'attaque à la politique fiscale. À partir de là, nous pourrions jouer sur les curseurs des prestations qui intègrent cette politique fiscale. Nous avons parlé du quotient, des parts fiscales. Il faudrait mettre l'ensemble de cette politique sur la table et que l'on en discute sérieusement. C'est promis par les divers gouvernements successifs. C'est un peu comme la politique du logement : on en parle beaucoup mais il y a peu d'action dans ce domaine. Nous aimerions surtout que l'on s'attaque à la politique fiscale, aux niches, à la fraude... Un tas de domaines dont on évoque très peu l'existence.

Le deuxième épisode va être effectivement la convention d'objectifs et de gestion. Nous craignons le pire car, à la veille de cette signature, nous n'avons pas encore sur le taux du Fonds national d'action sociale... Il y a une mesure qui a été annoncée par le Premier ministre, concernant les places d'accueil des enfants des familles en situation de pauvreté : on en arrive maintenant à déterminer des quotas, à leur réserver 10 % des places d'accueil dans les crèches, voire d'autres systèmes. Nous considérons que c'est stigmatiser ces familles. Il faudra qu'on nous explique comment on fait, quand on aura un taux de places réservées, pour expliquer à des familles qui ne sont pas sous le seuil de pauvreté qu'elles ne peuvent pas mettre leur enfant dans la crèche. La seule politique valable dans ce domaine, c'est, avec l'ensemble des partenaires qui sont attachés à la création de places d'accueil pour jeunes enfants, de créer véritablement ces places, et donc de pouvoir assurer et garantir les financements qui vont avec. Surtout, d'inciter l'ensemble des partenaires, communes ou intercommunalités, d'avoir cette volonté de créer ces places d'accueil, mais aussi que chacun joue son rôle et que la Cnaf puisse garantir les financements.

Étienne Pinte : Personne ne peut être hostile aux propositions de votre rapport. Encore faut-il trouver les moyens de financement... Vous ne nous avez pas présenté beaucoup de propositions dans ce domaine.

Bertrand Fragonard : Donner 63 € par mois aux familles ayant un enfant coûterait 2,8 milliards €. Quelle est la plus-value de cette mesure ? On la voit pour les gens pour lesquels 63 € ont de l'importance. La plupart des couples qui ont un enfant ont généralement deux salaires : pour 70 % d'entre eux, leur donner 63 € ne représenterait une augmentation de leurs revenus que de l'ordre de 2 % ou moins. La question est donc : êtes-vous suffisamment riches pour mettre 2,8 milliards sur les allocations familiales au premier enfant ? Ma position est claire : aujourd'hui, la question est saugrenue. Demain, je continue à penser qu'elle sera extraordinairement difficile car elle viendrait en concurrence avec l'indexation des prestations. Si vous me dites : il n'y a qu'à seulement donner 63 € aux gens qui en ont vraiment besoin, alors ça s'appelle moduler les allocations familiales selon le revenu. Chacun à sa dialectique : on peut toujours dire, pour les allocations familiales actuelles, pas de conditions de ressources, commençons les allocations familiales de rang un par une condition de ressources. Si vous mettez le plafond au niveau de l'allocation de rentrée scolaire, ça vous coûte un milliard. Bien, mettons un milliard. Sur ce milliard, il y a 500 millions qui vont dans la poche des départements à travers la répercussion sur le RSA. Est-il pertinent de dire : j'engage un milliard d'euros, que je n'ai pas, pour aboutir à donner 500 millions à des gens alors que je peux utiliser d'autres véhicules existants, je peux améliorer leur allocation de logement, leur allocation de soutien familial ? La vraie question est : quelles sont les familles pour lesquelles il faut engager 63 €, sans pouvoir couvrir par d'autres processus ? C'est pratiquement impossible. C'est d'ailleurs pour cela que l'on bute toujours sur la création des allocations car, quand on dit « A quoi devraient-elles servir ? », les gens disent « Elles devraient servir à ceux pour lesquels c'est vraiment vital », et il n'y a pas d'autre voie alternative. L'ancien Président de la République l'avait annoncé dans sa campagne. On ne le fait pas. Pourquoi ? Parce qu'il n'y a pas de légitimité, quand on n'a pas beaucoup d'argent et qu'on indexe mal les prestations familiales, de prendre 2,8 milliards pour donner 63 € à des gens qui n'en ont pas besoin. Je rappelle que le Haut Conseil de la famille, dans ses avis précédents, a dit : dans la phase historique

actuelle, il n'y a pas lieu de faire des allocations au premier enfant. Cela permettait de dire : plus tard, on ne sait jamais.

Sur l'équilibre entre les prestations légales et les services en général, c'est un sujet qui est tout à fait central. Quand on regarde l'évolution récente, on va vers plus de services au détriment des prestations légales. À ce titre, les services en matière d'accueil des jeunes enfants, c'est une bonne politique qui fait consensus sans difficulté. Ce qui voudrait dire, si on est logique, qu'on a une évolution positive du Fnas... Dans la prévision financière que j'ai faite, j'avais pris 7,5 % par an. Cela a été considéré, par les membres du conseil, comme le point bas. Si on veut faire progresser le Fnas de 7,5 %, cela veut dire qu'il faut mettre sur la table, au bout de quatre ans, un milliard d'euros. C'est pour cela qu'il faut trouver 2 milliards. Je pense que c'est une bonne politique. Le problème, c'est que les gens vous disent : il n'est pas question de payer la progression du Fnas par une pesée sur une prestation légale déjà contrainte par la mauvaise indexation de cette prestation. Nous étions d'accord sur le fait qu'il fallait accroître le budget du Fnas. Là où le divorce revient, c'est quand on a à le financer. Ce sont des choix budgétaires. À enveloppe constante, je pense qu'il faut certainement accroître une politique de services. Mais je ne suis qu'une partie présente dans ce débat.

Je veux bien qu'on discute d'une grande réforme fiscale. Pour l'instant, elle n'est pas annoncée. Le Gouvernement a une politique, que le Parlement a approuvée, qui est de régler des comptes à court terme. La mission que l'on m'a confiée est bien celle-là, et je comprends très bien qu'elle ne puisse pas vous satisfaire.

Réflexions sur la proposition de loi relative au versement des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire au service d'aide à l'enfance lorsque l'enfant a été confié à ce service par décision du juge (proposition de loi adoptée par le Sénat le 19 mars 2013)

Débat avec les Parlementaires membres du CNLE à partir des positions exprimées par un collectif d'associations.

Etienne Pinte : Cette proposition de loi a été adoptée à la quasi-unanimité par le Sénat. C'est la dévolution des allocations familiales et de l'allocation de rentrée scolaire aux départements lorsqu'ils sont amenés à accueillir des enfants placés par la justice et donc enlevés à leurs parents. Nous commencerons par une série d'interventions au cours desquelles la DGCS et les parlementaires membres du CNLE nous ferons un exposé du dispositif, des motifs et des arguments, avant d'ouvrir le débat qui permettra aux membres du CNLE de réagir et d'échanger avec les intervenants.

Catherine Briand (DGCS) : Je propose d'introduire le sujet en présentant brièvement l'état actuel du dispositif et les évolutions inscrites dans la proposition de loi, adoptée le 27 mars dernier par le Sénat.

L'état actuel du dispositif. Lorsqu'un enfant est confié au service d'aide sociale à l'enfance par décision du juge des enfants au titre de l'assistance éducative, c'est-à-dire en raison du danger qu'il encourt dans sa famille, ou au titre de l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante, le principe est le versement des allocations familiales dues au titre de cet enfant au service de l'aide sociale à l'enfance. Toutefois, il est prévu que le juge puisse, soit d'office, soit saisi par le président du conseil général, décider de maintenir le versement des allocations familiales dues pour cet enfant à la famille, lorsque la famille participe à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant, ou en vue de faciliter le retour de l'enfant dans sa famille. C'est une disposition qui résulte de la loi du 31 mars 2006 relative à l'égalité des chances ; auparavant, c'étaient les organismes débiteurs, les caisses, qui avaient un pouvoir d'interprétation sur le sujet et qui, lorsqu'elles étaient saisies par le président du conseil général ou par le juge, pouvaient décider de ne pas verser les allocations familiales à l'aide sociale à l'enfance et de maintenir leur versement à la famille. En principe, le versement se faisait à la famille dès lors qu'il n'y avait pas absence de liens affectifs entre l'enfant placé et sa famille. Depuis la loi du 31 mars 2006, il n'y a plus de pouvoir d'interprétation des caisses ; le principe est un versement à l'aide sociale à l'enfance sauf si le juge en décide autrement. Dans les faits, les derniers chiffres qui nous ont été communiqués par la Cnaf sur le sujet montraient que, fin 2011, sur 78 500 enfants concernés, 43 % des allocations familiales étaient versés au service de l'aide sociale à l'enfance et 57 % à la famille sur décision du juge. À ce titre, les sommes versées chaque année aux départements ont été approximativement estimées à 2,6 millions d'euros.

La proposition de loi. L'article 1^{er} (L 521-2 du code de la sécurité sociale) introduit trois modifications :

- la décision du juge de maintenir ou non le versement des allocations familiales à la famille se fera dorénavant après la remise d'un **rapport** établi par le service de l'aide sociale à l'enfance ;
- le versement des allocations familiales à la famille sera **partiel** et ne pourra plus être total ;
- à compter du 4^e mois suivant la décision du juge, le montant du versement est **limité à 35 %** du montant total des allocations familiales dues au titre de l'enfant : pendant les trois premiers mois, le juge a la possibilité de maintenir ce versement mais il doit être partiel (en théorie, cela peut aller de 1 % jusqu'à 99 % du montant des allocations familiales dues pour cet enfant), et à compter du quatrième mois, il y a un plafond de 35 %.

Le second article concerne l'allocation de rentrée scolaire (article L 543-1 du code de la sécurité sociale). Il y a un principe de maintien de ces prestations familiales, même lorsque l'enfant est confié à l'aide sociale à l'enfance. La proposition de loi prévoit le principe du versement systématique de cette prestation à l'aide sociale à l'enfance dès lors que l'enfant lui est confié.

Il n'y a pas du tout de parallélisme des formes entre ce qui est prévu pour les allocations familiales et ce qui est prévu pour l'allocation de rentrée scolaire : dans l'article L 521-2, le champ des enfants concernés est bien précisé (il s'agit des enfants pris en charge au titre de l'assistance éducative et de l'ordonnance de 45), alors que l'allocation de rentrée scolaire concerne, elle, tous les enfants qui sont confiés à l'aide sociale à l'enfance, donc potentiellement les 148 000 enfants (pour les allocations familiales, c'est environ 100 000 enfants). Parmi les 148 000 enfants, il y en a qui sont confiés au service de l'aide sociale à l'enfance sur demande des parents ou, tout au moins, avec leur accord. Je rappelle que lorsqu'un enfant est placé par le juge des enfants au service de l'aide sociale à l'enfance, les parents conservent tous les attributs de l'exercice de l'autorité parentale. Ils disposent, sauf exception, d'un droit de visite et d'hébergement. Ils restent tenus aux obligations, notamment alimentaires, envers cet enfant : il y a différentes dispositions, dans le code de l'action sociale et des familles et dans le code civil, qui prévoient qu'ils doivent contribuer aux frais d'entretien et d'éducation de l'enfant, y compris en cas de placement. À ce titre, une contribution financière peut leur être demandée. C'est ce qui peut se passer notamment dans le cadre des placements administratifs, c'est-à-dire effectués à la demande des parents.

Etienne Pinte : Vous avez dit tout à l'heure que les caisses d'allocations familiales versaient l'équivalent de 2 millions d'euros aux départements. S'agit-il de 2 millions sur la totalité des départements français ?

Catherine Briand : Oui, c'est l'estimation qui a été donnée par la Cnaf, 2,6 millions d'euros.

Marie-Thérèse Bruguière (sénatrice de l'Hérault) : Monsieur le président, vous avez souhaité que nous échangeons ce matin sur ce texte qui a été présenté au Sénat et voté le 27 mars dernier (par 330 voix pour et 16 voix contre). Le vote s'est surtout basé sur le versement des allocations familiales aux parents qui assument la charge des enfants de façon complète et entière. Les conseils généraux se trouvent aujourd'hui en grande difficulté pour boucler les budgets. Pour une question d'équité, il ne paraissait pas normal que des familles qui élèvent leurs enfants et assument la charge de leurs enfants touchent des allocations familiales, et que ceux qui sont à côté et n'ont pas leurs enfants, pour x raisons, touchent aussi des allocations familiales.

Quant à l'allocation de rentrée scolaire, c'était encore pire puisque ces allocations sont versées pour acheter les fournitures nécessaires à la rentrée scolaire. Les parents touchaient la prestation et le conseil général habillait les enfants. Ce n'était pas juste non plus. Au principe de l'équité, nous avons défendu qu'il fallait moraliser ce dispositif social. Les allocations sont faites pour les enfants et non pour les parents. Le Gouvernement était contre. La commission était pour. Ensuite, la majorité s'est exprimée, aussi bien les socialistes que les communistes.

Il y aura un rapport sur la base duquel le juge sera saisi par l'ASE. Ce n'est qu'au quatrième mois seulement que les allocations familiales seront majoritairement versées à l'ASE et non aux parents. Les trois premiers mois, on continuera de les verser aux parents ; c'est pour aider le retour à la maison. Quant à l'allocation de rentrée scolaire, elle est versée en une seule fois et elle sert uniquement pour compenser les frais liés à la rentrée.

Etienne Pinte : Cela rappelle un peu, toutes proportions gardées, un sujet sur lequel nous avons délibéré concernant la suspension des allocations familiales lorsque l'enfant récidive en matière d'absentéisme scolaire. Nous avons émis un avis à l'unanimité contre cette mesure qui, depuis, a d'ailleurs été abrogée. C'est un peu dans ce même esprit que la majorité précédente avait envisagé la suspension des allocations familiales.

Dominique Versini (au nom d'un collectif de signataires de deux communiqués de presse) : J'interviens en tant qu'ancienne Défenseure des enfants, dans la suite du rapport que nous avons réalisé avec Pierre-Yves Madignier sur la pauvreté des familles vulnérables et les enfants pauvres (qui représentent 3 millions d'enfants en France). C'est une situation assez inédite d'avoir une telle proportion d'enfants vivant en-dessous du seuil de pauvreté. Compte tenu des effets de la crise, nous n'avons pas encore l'exactitude des chiffres. Vraisemblablement, cette courbe va continuer à monter quelque temps.

Pour se recentrer sur cette proposition de loi, il est vrai que c'est un sujet très sensible qui, objectivement, ne pose pas de question juridique mais qui, par contre, ouvre un débat assez délicat sur la place des enfants, des parents dont les enfants sont confiés à l'aide sociale à l'enfant sur décision de justice, et sur la question du maintien du lien de l'enfant avec ses parents. L'objectif est de protéger l'enfant pendant une durée plus ou moins longue, que le juge apprécie, mais également de se donner les moyens pour que l'enfant puisse regagner le foyer parental - car je crois qu'il est important de rappeler que, même lorsque le placement est indispensable, il y a ce lien extrêmement fort et particulier qui se noue entre un enfant et ses parents. En tant que Défenseure des enfants, tout le travail que j'ai mené pendant cinq ans a porté justement sur ce maintien des liens des uns avec les autres, que ce soit dans des situations de séparation parentale ou des situations de placement. Le placement est un sujet très délicat et très sensible, qui amène à une rupture de quelque chose qui ne devrait pas se produire : la séparation d'un enfant d'avec sa famille. Nous avons des outils, dont une loi très intéressante et qui avait été très consensuelle - la loi de mars 2007 sur la protection de l'enfance -, qui avaient justement anticipé cela en proposant de nombreuses possibilités pour éviter le placement, sauf dans les situations où l'enfant est en danger et que le juge estime qu'il n'y a pas d'autre choix que la séparation.

J'ai lu très attentivement tous les débats du Sénat. Je vais vous dire, dans le respect des débats de la représentation nationale, ce que j'en ressens. Trois arguments ont été particulièrement soutenus pendant tous les débats au Sénat :

- le principe défendu est que les allocations familiales devraient être versées à l'ASE mais qu'aujourd'hui, dans la pratique, **l'exception serait devenue la règle**. Ce qui m'a gêné dans le rapport de la rapporteure, c'est qu'il n'y a aucune statistique. À plusieurs reprises, elle dit qu'elle ne dispose pas de statistiques nationales, département par département. Nous ne saurons donc pas, sauf en parlant à différents juges. Je pense que pour toute loi on doit avoir une étude qui nous permet de mesurer quel est son impact. C'est d'ailleurs la ministre, Mme Bertinotti, qui, pendant le débat, a cité les chiffres de la Cnaf qui nous disent que l'exception n'est pas devenue la règle : dans 43 % des cas, les allocations familiales sont versées à l'Aide sociale à l'enfance et dans 57 % des cas, elles sont maintenues aux familles. Il serait très intéressant de savoir ce qu'il en est département par département. On ne peut pas comparer les départements.
- **La question financière** : des charges très importantes pèsent sur le département, chef de file de la protection de l'enfance... Il faut rappeler que la mesure qui concerne les allocations familiales ne concerne que les enfants placés sur décision judiciaire, soit environ 120 000 enfants, pour lesquels le juge a à décider si oui ou non il maintient l'attribution des allocations familiales à la famille. On comprend le poids très lourd qui pèse sur les départements mais reconnaissons que ce qui coûte très cher, c'est le placement, surtout lorsqu'il dure très longtemps. Dans le communiqué de presse qui a été fait, il était mentionné que **le placement d'un enfant pendant un an coûte à un département 34 000 € et la récupération des allocations familiales pour une famille dont les deux enfants sont placés rapporterait 1 524 €**. Bien sûr, c'est une somme, mais au regard de 34 000 €... On voit bien que cette proposition doit nous amener d'abord à nous réinterroger sur la loi de protection de l'enfance, et comment elle est appliquée, pour voir si on ne peut pas améliorer les alternatives au placement. L'évaluation de la loi de mars 2007 paraît indispensable et cette proposition de loi le montre encore plus. Dans les débats, une

sénatrice de Loire-Atlantique a expliqué que, malgré une décision judiciaire de participation des familles lorsque le juge décide de transférer les allocations familiales à l'ASE, il n'est pas rare que le conseil général procède à une remise gracieuse de dettes, tant la situation financière de la famille s'est dégradée. J'ai trouvé cela très intéressant : le département va devoir payer, et encore plus cher !

- **Les allocations familiales ne peuvent pas être assimilées à des compléments de ressources.** Elles sont une prestation familiale et non pas une prestation sociale. Certes, mais aujourd'hui, si 3 millions d'enfants vivent dans des familles en-dessous du seuil de pauvreté, on sait que c'est grâce aux transferts sociaux que leur pauvreté est réduite de 50 %. Quand on réduit les allocations familiales d'une famille qui est en-dessous du seuil de pauvreté, on la fait plonger complètement. De toute façon, le département va devoir prendre en charge cette famille et l'accompagner. C'est donc très délicat. Quand l'enfant est placé, le rôle des services est d'aider ses parents à continuer à maintenir les attributs de leur fonction parentale qui ne leur est pas supprimée. Les parents conservent leur autorité parentale conjointe. Quand l'enfant est placé à 200 ou 300 km de l'endroit où habitent ses parents, ou lorsqu'il est placé parce que le logement est insalubre, si le revenu de la famille baisse, jamais elle ne récupérera l'enfant, et pour lui ça sera un drame. La majorité des enfants qui restent jusqu'à 18 ans à l'Aide sociale à l'enfance, parce que leur famille n'a pas pu les récupérer et qu'on ne s'est pas donné suffisamment les moyens de renouer ce lien, sont sans qualification, sans travail, au Samu social...

Ce qui n'a pas été au cœur des débats de cette proposition de loi, c'est l'intérêt de l'enfant - son intérêt étant de lui faire rejoindre sa famille, si possible, et dans les plus brefs délais, et donc, pour cela, d'aider cette famille. Le texte est trop radical, notamment la partie qui vise à réduire à 35 % la possibilité de marge du juge. Ce que je trouve positif dans le texte, c'est qu'un rapport établi par l'Aide sociale à l'enfance aiderait le juge à prendre sa décision. Je pense qu'il faut faire confiance au juge pour apprécier, grâce à ce rapport, la situation de la famille et pour décider, au cas par cas, s'il y a lieu de maintenir ou pas des allocations familiales. Mais les réduire à 35 % (par exemple pour les 127 €, il resterait 44 €), c'est trop excessif.

Le Comité des droits de l'enfant, qui est garant de l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant que nous avons ratifiée, dit, dans son article 9, que les Etats parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents, à moins que les autorités compétentes, c'est-à-dire la justice, ne le décident et que la séparation ne soit nécessaire dans l'intérêt de l'enfant. Une décision dans ce sens peut être nécessaire dans certains cas particuliers, quand les parents maltraitent ou négligent l'enfant. Mais, dans son article 20, elle reconnaît que certains enfants doivent être temporairement ou définitivement privés de leur milieu familial si c'est dans leur intérêt. Mais elle dit aussi qu'il faut éviter toute application discriminatoire : par exemple, le fait que les parents soient pauvres ou sans abri ne saurait en soi justifier qu'on leur enlève leur enfant.

Force est de reconnaître que beaucoup d'enfants sont placés parce que les parents n'ont pas de logement, parce qu'ils sont dans une réelle précarité, ou que ce sont de jeunes mères mineures qui n'ont pas de famille pour les prendre en charge. Alors l'enfant est placé dans son intérêt ; le comité dit que ce n'est pas justifié par une maltraitance grave et avérée, mais si cela entraîne des conséquences défavorables sur le développement de l'enfant. L'État devra utiliser ses ressources pour remédier à ces défaillances, tout en maintenant l'enfant dans sa famille. La convention dit également qu'en planifiant le déplacement, il faut veiller à ce que les parents puissent garder le contact avec l'enfant, ce qui est difficile si cela implique de longs déplacements ou des horaires rigides pour les visites. Dans ces conditions, le seul outil qui permette aux parents d'aller faire ces visites, ce sont ces allocations familiales. Si on ne le fait pas, de toute façon, ce qui n'est pas payé d'un côté sera payé de l'autre. Ça coûte très cher, c'est vrai.

Je crois qu'avant de complètement arbitrer un texte pareil, il faudrait se donner les moyens de réfléchir : où en est-on sur la protection de l'enfance, sur les alternatives au placement ? Comment mieux aider les parents ? La seule marge sur laquelle on peut mordre, ce sont ces allocations familiales, dont je reconnais qu'elles n'ont pas été construites pour cela au départ, mais elles sont là ! J'ai interrogé plusieurs juges. Ils ont dit que s'ils n'ont pas un rapport objectif, ils appellent les uns et les autres... Et que, très souvent, le conseil général les appelle pour leur demander de laisser les

allocations familiales aux parents sinon ils vont couler. C'est donc un sujet très délicat et très sensible pour toutes les associations qui accompagnent au quotidien ces familles...

Pierre-Yves Madignier (ATD Quart Monde) : Mme la députée, Mme la sénatrice, merci d'être présentes ici. On a appris effectivement, avec beaucoup de peine, cette décision du Sénat, qui a été aussi un moment de fête puisque M. Raffarin, qui est un homme tout à fait modéré, a dit : « C'est un jour de gloire pour le Sénat. »

En fait, en termes d'argent, on parle de 2,6 millions d'euros. Et on parle des situations les plus douloureuses : les enfants placés, dans 20 % des situations, relèvent de la maltraitance ; dans 80 % des cas, c'est quand les conditions de la famille sont extrêmement précaires, lorsque les enfants sont considérés par l'administration ou le juge comme étant « en risque » dans leur environnement familial. Nous sommes au CNLE, nous connaissons les sources de la précarité des familles, les problèmes de logement, de revenus... L'objectif du placement est de sortir les enfants de leur famille à un moment donné afin de permettre aux parents de sortir la tête de l'eau, de trouver des solutions à leurs problèmes d'adultes et, ensuite, de pouvoir réintégrer leur position de parents. Je voudrais citer un très bel article publié sur le monde.fr par Nicolas Chappuis qui a interrogé Jean-Christophe Caner, délégué général des Apprentis d'Auteuil pour la petite enfance : « *Quand vous êtes mère seule avec quatre enfants dans une chambre d'hôtel, ce n'est pas en vous voyant retirer les allocations familiales que votre situation va s'arranger et qu'on va vous permettre de retrouver une posture parentale adéquate.* »

Il faut que nous nous ressaisissions. Nous, associations, visiblement, nous avons parfaitement échoué - et le mouvement ATD Quart-monde a échoué - à construire, autour de cette question, un débat en profondeur. Il faudra en analyser les raisons... je ne mets pas un instant en doute la bonne foi de la représentation nationale. Je pense que quand on arrive - sur des enjeux qui, sur le plan financier, sont aussi dérisoires - à une telle unanimité sur un sujet dont on sait qu'il est extrêmement sensible, il y a quelque chose à faire, au-delà même du débat Parlementaire qui est évidemment tout à fait premier. Il faut qu'on se parle de ces sujets ! J'insiste, avec un peu d'humilité, pour que les Parlementaires aillent voir dans leurs conseils généraux, aillent regarder ce qui se passe au niveau de l'Ase, se fassent expliquer la réalité des situations. Notre communiqué de presse a été notamment signé par l'Association nationale des assistants sociaux, par le syndicat des praticiens de PMI, par des gens qui ont des approches différentes, par des associations qui ont une connaissance car elles accompagnent des familles depuis des années, par des praticiens qui sont presque des opérateurs, comme les Apprentis d'Auteuil. Au-delà de ce vote, j'espère que l'Assemblée nationale pourra écartier la menace. Il faut vraiment que l'on reprenne les discussions avec l'ADF, avec chacune et chacun d'entre vous car le sujet est trop grave. Je souhaiterais que, sur ce sujet, le CNLE puisse prendre une position.

Etienne Pinte : Je ne souhaite pas que l'on prenne une position aujourd'hui. Aujourd'hui, c'est une réunion d'information, de façon à nous éclairer tous sur la problématique. Il est évident qu'au travers de chiffres différents des uns et des autres, nous avons besoin d'approfondir la question.

Gisèle Biémouret (députée du Gers) : C'est un peu compliqué pour moi d'intervenir car le texte n'est pas encore arrivé à l'Assemblée nationale. Ma position personnelle, je peux la donner sans souci. Avec le groupe socialiste de la commission des affaires sociales, nous avons abordé le sujet, c'est donc cette position que je porte aujourd'hui et, bien sûr, mon soutien à la position du Gouvernement. Mme Versini et M. Madignier en ont très bien parlé. Cette proposition de loi est une fausse bonne idée car elle n'apporte aucune réponse satisfaisante, ni aux enfants, ni aux parents, ni aux familles, ni aux départements. Je suis élue au Conseil général du Gers depuis 10 ans, vice-présidente de la Commission des affaires sociales, et j'avoue que la position de l'ADF m'a consternée. Je crois que l'ADF se trompe de cible et, surtout, que ce n'est pas là qu'il faut aller chercher des financements. Ça me paraît complètement aberrant. C'est sans intérêt compte tenu du droit actuel ; c'est à contrecourant des efforts entrepris par le Gouvernement : tout d'abord l'engagement emblématique de ne stigmatiser aucune famille. Donc, je ne comprends pas cette position des élus de gauche. Je suis socialiste et je ne peux pas la comprendre. Elle ne prend pas en compte l'intérêt de l'enfant ni l'équilibre des familles. La proposition n'a aucun intérêt pour les enfants et va isoler encore plus les parents. J'y vois une instrumentalisation des départements. Le rôle des conseils généraux consiste à assurer un bouclier social protégeant chaque famille et non la divisant. La seule réponse satisfaisante qui puisse être apportée à ces situations complexes est une réforme de fond de la protection de l'enfance.

Henriette Steinberg (Secours populaire) : Je dois vous dire, au nom du Secours populaire, que ce projet de loi et son vote nous ont placés en situation de sidération. Nous n'avons pas compris ! La question que je voudrais poser au nom du Secours populaire, et aussi du fait que je représente le CNLE dans d'autres structures (le Conseil supérieur du travail social) : est-il envisageable de consulter ou d'aborder ce sujet à l'Anesm (Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux) qui travaille notamment sur les questions de bienveillance sous différents axes ? Le Conseil supérieur du travail social est passablement concerné. Je comprends bien que la représentation nationale fait son travail, se saisit, étudie et vote. On n'a aucun état d'âme sur la question. Mais la question que l'on se pose est : quelle question a été posée à l'origine pour arriver à cette mobilisation du Sénat, avec des résultats de cette puissance ? Il y a peut-être des éléments qui nous échappent complètement mais ce que nous savons de façon certaine, parce qu'on rencontre ces populations, c'est qu'elles nous font part de leur intense souffrance lorsque leurs enfants leur sont retirés. A plusieurs reprises, au CNLE, la question a été : pourrait-on nous dire combien d'enfants par an, de 0 à 3 ans, sont pris à leur famille et placés dans des institutions ? Parce que les éléments d'information dont on dispose indiquent que ce nombre croît. On n'a évidemment pas les statistiques, malgré la demande plusieurs fois présentée. Il nous semble qu'il y a un décalage considérable entre cette décision et la situation réelle. On ne peut pas croire que les sénateurs ne sont pas au courant. C'est très bien que la question soit posée au CNLE. Merci aux Parlementaires de nous dire ce qu'il en est, ce qui a fait que ce texte a été présenté. Merci aussi de poursuivre le sujet pour qu'on essaie de le travailler de façon aussi efficace et dépassionnée que possible.

Etienne Pinte : Je saisis au bond votre suggestion. On pourrait peut-être créer un groupe de travail sur l'évolution et, pourquoi pas, des propositions pour réformer la loi de 2007 ?

Bruno Grouès (Uniopss) : Tout a déjà été très bien dit. L'Uniopss est indignée par ce vote. Elle ne le comprend pas. Nous ne sommes pas convaincus par les arguments qui ont été donnés aujourd'hui. Nous estimons que les conséquences peuvent être catastrophiques pour les familles et les enfants concernés – notamment, cela risque de rendre définitives des séparations qui auraient pu être temporaires. On touche au plus intime des personnes et à leur dignité. C'est extrêmement grave. Nous avons nous-mêmes fait un communiqué de presse contre ce vote. Nous souhaitons vivement que le CNLE prenne un avis défavorable demandant à l'Assemblée nationale de voter dans un sens contraire.

Brigitte Alsberge (Secours catholique) : Au nom du Secours catholique et de toutes les familles que nous accompagnons, il y a quelque chose que je souhaiterais ajouter au débat : la question du placement, c'est déjà extrêmement douloureux, mais un des leviers est de dire que, si la famille est en difficulté, la loi de 2007 va dans le sens d'essayer de maintenir les liens familiaux et de faire évoluer les choses pour que l'enfant puisse rentrer à la maison et pour que la situation familiale puisse évoluer. À ce titre, on a laissé aux parents l'autorité parentale. C'est donc le maintien de quelque chose de fort, qui est de dire : certes, la situation est difficile mais aujourd'hui vous restez les parents et c'est vers ça que nous voulons aller. Enlever les allocations familiales, c'est aussi moralement dire : on ne reconnaît plus cette autorité parentale et cette évolution du lien. On va à l'encontre d'une mesure en disant : on vous laisse l'autorité parentale mais on ne vous donne pas les moyens d'évoluer dans ce sens.

Par rapport au volet financier, la question de ce qui reste à la charge d'une famille a été évoquée à plusieurs reprises, avec un reste à vivre très faible. Je voulais ajouter que si la famille a des charges financières - un logement, des factures d'électricité...-, elles vont rester inchangées même si l'enfant est placé. Il faudra les payer, surtout si elle est en situation de ré-accueillir ses enfants pour un week-end, une semaine de vacances. Si elle n'a plus de logement, on va lui dire qu'elle ne peut plus accueillir ses enfants. Tous les frais inhérents au fait de manifester son lien familial restent inchangés. Les parents doivent pouvoir acheter des choses à leurs enfants (un cadeau, un habit), aller les voir - on ne mesure pas le coût du transport pour les familles qui sont éloignées. On touche à ces difficultés de maintien du lien familial, y compris dans les cas d'incarcération d'un des parents, et on ne prend pas assez en compte ces frais-là qui sont énormes sur un budget familial déjà réduit. La majorité des familles concernées par cette mesure sont des familles qui sont dans la précarité.

Florent Gueguen (Fnars) : La Fnars a été signataire du communiqué qui a été diffusé. Nous partageons la sidération sur ce vote. Je voudrais insister sur le décalage total avec la réalité sociale des familles concernées, notamment pour les familles qui sont dans les centres d'hébergement d'urgence, en grande précarité. Je ne sais pas comment on peut annoncer ce type de décision de

retrait des allocations à des familles qui sont en extrême pauvreté et ont de graves problèmes de logement, dont les enfants ont été confiés à l'aide sociale à l'enfance. Tout cela me paraît tout à fait indigne. Outre le caractère moral et antisocial de cette mesure, je souligne l'effet pervers qui consiste à penser que, pour les conseils généraux, il y aurait une manne à récupérer via les allocations familiales ou l'allocation de rentrée scolaire. Finalement, les politiques familiales serviraient à éponger les difficultés budgétaires objectives que vivent les conseils généraux aujourd'hui sur les politiques de solidarité mais aussi sur les politiques de protection de l'enfance ! Il y a là vraiment un effet pervers. Il faut traiter le sujet autrement, par la péréquation entre les collectivités locales, en revoyant les règles de répartition des crédits de l'État ou des collectivités. Ça ne peut pas être sur le dos des familles !

Etienne Pinte : Je vous confirme que nous allons créer un groupe de travail avec la Direction générale de la cohésion sociale qui vient de me donner son accord. On approfondira la question.

Michel Roux (Fapil) : Même si nous n'étions pas signataires, nous n'avons pas du tout compris cela. Maintenant, ce n'est pas parce que le Sénat a voté quelque chose que l'Assemblée ne peut pas y revenir. On vient d'avoir un bon exemple hier : la commission des lois, dans un autre domaine, montre que, en fonction des arguments, les choses peuvent évoluer et tout le monde peut en sortir la tête haute. C'est aussi cela le débat démocratique. C'est vrai que l'on n'a pas compris comment cette question est venue ni pourquoi - d'autant plus, lorsqu'on voit les enjeux financiers...

Il y a une question que l'on se pose : si la loi allait jusqu'au bout sur cette décision de suppression, y aurait-il un impact sur le calcul de l'APL ou de l'Allocation logement : **une part de moins** ? Je pense à la répercussion administrative. Donc, l'impact ne serait pas seulement sur ce qu'on vient de dire pour les familles, mais aussi une part de moins sur l'allocation logement ? Ce n'est pas très clair ! J'aimerais que l'on regarde d'un peu plus près car cela n'a pas été débattu. À ce moment, les enjeux ne sont plus du tout les mêmes. Et on enfonce encore un peu plus les familles. Il me semble que la loi, telle qu'elle était jusqu'à présent, en laissant l'exception à la charge d'un juge, avec les services et quelques compléments avec le rapport : cela n'est pas inintéressant dans votre proposition, pour arriver à quelque chose d'équilibré, qui laisserait le juge libre de décider, comme il le fait aujourd'hui, en fonction de tous les éléments. Mais faisons attention : une réglementation comme celle-là pourrait aussi entraîner autre chose sur d'autres types de prestations...

Etienne Pinte : Et éventuellement sur le RSA, comme vient de le suggérer François Chérèque derrière moi...

Lela Bencharif (ARF) : Je partage l'indignation qui a été exprimée ici, en tant qu'élue, vice-présidente du Conseil régional de Rhône-Alpes. Je ne sais pas si je dois dire en tant qu'ARF car je ne sais même pas si l'ARF a été associée à une quelconque réflexion, dans ce qui me paraît être un travail bâclé. Mme Versini, je vous remercie vivement de nous avoir fait la démonstration en direct de l'absence d'éléments qualitatifs, quantitatifs, statistiques, qui auraient pu permettre une autre appréciation et un autre travail des sénateurs, et un vote choisi. Je suis très fière d'appartenir à un groupe politique, à savoir les douze élus écolo du Sénat, qui s'est opposé à ce rapport, avec quatre élus socialistes.

Bernadette Silliau : Je voulais juste attirer votre attention sur le fait que les familles qui ont le courage de placer leur enfant d'elles-mêmes à l'ASE seraient pénalisées, et risquent peut-être de reculer devant cette suppression des allocations. Imaginons que tous les enfants ne soient pas placés, ça va grever les ressources et pénaliser le reste de la famille. De plus, quand les enfants sont placés, les familles sont tenues à l'éducation, à l'alimentaire. Les allocations ne vont plus jouer leur rôle qui est d'aider les familles à assurer ce rôle.

Marie-Thérèse Bruguière (Sénat) : Vous avez dit qu'un sénateur a dit que c'était « un grand jour ». Je voudrais rappeler qu'il a dit cela non pas pour les conséquences de la loi mais pour le vote lui-même. En effet, il y avait pratiquement unanimité. Vous savez que la droite et la gauche ne votent pas souvent ensemble. Cela a été repris dans les textes des débats mais n'aurait pas dû l'être.

Vous avez dit qu'on n'avait pas parlé des enfants. Si ! Des médecins étaient là – dont le docteur Roche, centriste. Il a dit : « Au cœur du système, il y a l'enfant. Dans les départements, les situations difficiles sont signalées à l'Observatoire de protection de l'enfance. L'appareil judiciaire et les services sociaux du conseil général travaillent ensemble à proposer des solutions généralement progressives

avant d'arriver au placement. » Celui-ci ne tombe jamais comme un couperet. Sur le terrain, les choses se passent de façon humaine, avec un seul souci : l'intérêt de l'enfant.

Vous avez dit qu'il n'y a pas eu de statistiques. Si, il y a eu des statistiques mais pas département par département. Il est vrai que dans les Yvelines ou certains autres départements, ce n'est pas comme dans le Gers ou dans l'Hérault : on n'a pas les mêmes difficultés. Je suis maire d'une commune et je sais que j'ai dans ma commune des gens qui sont en difficulté et des familles d'accueil. On a des placements qui durent longtemps, mais en principe ce ne sont pas des placements définitifs, fort heureusement pour les enfants et pour les familles.

On n'a pas parlé de l'allocation de rentrée scolaire. Elle aurait fait pratiquement l'unanimité parce qu'ils estiment que c'est vraiment ce qui est donné aux parents pour habiller l'enfant uniquement, et qui est contesté par d'autres familles. Vous qui, pour certains, êtes des travailleurs sociaux et voyez les familles, est-ce que vous n'entendez pas des gens vous dire - dans mon village, c'est assez régulier – « on aide toujours les mêmes » ? Et on entend : « comment se fait-il qu'ils ont encore les allocations familiales alors que leurs enfants ne sont pas avec eux ? » Cela crée un sentiment d'injustice, même vu sous l'angle que vous présentez. C'est selon où on se trouve : dans de grandes villes, c'est plus dilué, mais dans des villages de 1 000, 2 000 habitants, ça se voit au grand jour et les gens ne trouvent pas normal que quelqu'un qui a ses enfants ait les mêmes ressources que quelqu'un qui ne les a pas, qui n'a pas à les nourrir. Je comprends les situations que vous avez posées. Je les conçois mais tous les enfants ne sont pas sur un même plan d'égalité. Les situations ne sont pas toutes réglées de la même façon. Il y a quand même le juge qui intervient après un rapport, et c'est toujours le juge qui continuera de décider si, oui ou non, on continue de laisser aux familles les allocations familiales.

Etienne Pinte : Ce qui est un peu choquant et gênant, c'est le fameux quota.

Gisèle Biémouret : Je rajoute, mais c'est tout à fait personnel, et je pense que ça va parler à toutes les personnes qui sont autour de la table : avoir voté cette proposition de loi, c'est penser que tout est écrit et que tout est définitif. Mon engagement politique n'est pas celui-là. Je pense à l'engagement de toutes les personnes qui sont ici et qui représentent les associations qui, au quotidien, s'occupent des plus démunis, des plus en difficulté, en précarité. Si on ne part pas avec cette idée-là au départ, il vaut mieux tout arrêter.

Etienne Pinte : Je terminerai sur un exemple concret. Il y a près de quatre ans, Jérôme Vignon m'avait convié à animer une table ronde sur l'hébergement d'urgence à Villepinte. À la fin de mon propos, une dame est venue me voir pour me dire : « nous vivons à sept dans 18 m² insalubres, cinq enfants, mon mari et moi. On veut m'enlever les deux derniers car il y a des risques de saturnisme. » Nous avions là le cas extrême où, non pour des raisons de maltraitance mais pour des raisons d'environnement, de logement, on envisageait d'enlever à cette maman ses deux derniers enfants. Heureusement, le papa travaillait à La Poste. J'ai donc appelé Jean-Paul Bailly qui a réglé le problème du logement assez rapidement. Ce qui veut dire que, dans un certain nombre de cas, il y a des solutions alternatives au placement, en particulier lorsqu'il n'y a pas maltraitance. Merci pour ce débat très riche...

Présentation du cadre méthodologique du rapport confié par le Premier ministre à François Chérèque et à l'IGAS concernant le suivi du Plan quinquennal contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

Intervention de François Chérèque et de Simon Vanackere.

Etienne Pinte : Il s'agit du premier bilan d'étape sur le suivi de la mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Le premier axe du travail confié par le Premier ministre devait porter sur la définition d'indicateurs permettant de retracer la montée en charge et l'impact des mesures annoncées dans le plan. Ces indicateurs doivent tout d'abord permettre de s'assurer de l'adoption des mesures dans les délais prévus et permettre de rendre compte des difficultés rencontrées. En ce qui concerne les indicateurs d'impact, ils doivent permettre d'évaluer les effets des mesures mises en œuvre, y compris pour les dispositifs expérimentaux et innovants, sans être toutefois trop techniques. Les notes présentées, les indicateurs et le calendrier de travail seront disponibles sur le site du CNLE à l'issue de la réunion plénière.

François Chérèque : La pauvreté et le sujet que vous venez d'aborder sont liés. Ce texte de loi n'a pas été bien réfléchi : une famille qui vit du RSA, si on lui enlève les allocations familiales, on augmente donc le RSA ! Vous mettez une inégalité de traitement entre les familles.

Je propose de vous présenter, avec Simon Vanackere, qui est aussi inspecteur à l'Igas, les premiers documents que nous avons remis au Premier ministre, le 19 avril, et les premières remarques que nous lui avons faites sur la mise en œuvre du plan. Les documents officiels que nous remettrons au Premier ministre seront communiqués, y compris à la presse, via le site du CNLE. C'est un vecteur qu'il est important symboliquement d'utiliser.

Dans l'introduction, nous rappelons les trois thèmes de la mission qui nous a été confiée par le Premier ministre :

- définir des outils qui permettent le suivi du plan ;
- élaborer une méthode de déploiement opérationnel du plan sur les territoires ;
- faire une bonne remontée des informations et signaler tous les points de vigilance dans le déroulé du plan.

Le plan a été décidé fin janvier. Nous avons remis le premier document mi-avril. Donc, déjà deux mois et demi de travail, pour nous, les administrations et les ministères. Nous nous félicitons de la mobilisation assez rapide des administrations sur ce plan. Il y a 61 mesures, une douzaine de ministères et d'administrations : faire travailler tout le monde en même temps, ce n'était pas simple mais tout le monde s'est mobilisé. Nous avons le soutien des administrations et elles ont fait un travail assez rapide en deux mois. C'est important de le noter.

Nous avons donc remis ce premier document au Premier ministre. Nous allons passer à une deuxième phase : la présentation du plan au niveau des territoires pour essayer de le décliner. Je rappelle que nous avons un document d'évaluation annuelle du plan à produire pour le Gouvernement. Nous le ferons pour la fin de l'année. Nous viendrons en discuter avec vous, si vous le souhaitez, avant de produire ce document, pour écouter vos remarques et pouvoir construire cette évaluation, qui sera ensuite assez personnelle puisse que c'est nous qui nous engageons. Nous reviendrons après, si vous le souhaitez, présenter ce que nous aurons dit au Gouvernement et les modifications éventuelles que le Gouvernement pourra faire lors du Comité interministériel qui aura lieu en janvier 2014.

On a débattu avec l'administration au sujet du rapport gouvernemental sur la pauvreté remis chaque année au Parlement. Il a été décidé que ce rapport, qui devait être présenté à l'automne, serait décalé après le nôtre pour qu'il y ait une forme de logique. L'action du Gouvernement sur la pauvreté dépend aussi du plan. L'évaluation du plan sera réalisée pour le début d'année, en vue du Cile, et le rapport du gouvernement au Parlement sera présenté au printemps 2014.

Il ya plusieurs objectifs sur le suivi du plan, tel que la lettre de mission nous le propose :

- mettre en place un tableau de bord retraçant la montée en charge et l'impact des mesures annoncées ;
- définir les indicateurs pertinents ainsi que les méthodes d'évaluation associées permettant de couvrir l'ensemble des champs d'action du plan, y compris les expérimentations et les dispositifs innovants.

S'agissant de la montée en charge :

- rendre compte de la mise en œuvre, dans le calendrier prévu : on a un suivi régulier ; une réunion interministérielle va se dérouler début mai ;
- retracer les difficultés rencontrées et les solutions apportées.

S'agissant de l'impact :

- permettre une évaluation précise, sans être pour autant trop technique ;
- on nous demande des indicateurs mais d'être simples en même temps.

La mission a fait le constat que les sources statistiques sur la pauvreté et l'exclusion sont nombreuses. Nous avons l'aide précieuse de tous ceux qui travaillent sur ce sujet :

- de nombreux rapports sont publiés sur le sujet, à échéances variables, par la Drees, l'Onpes, l'Onzus... Nous travaillons aussi avec le Centre d'analyse stratégique (qui s'appellera, à compter de mai, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective) ;
- des indicateurs sont suivis au niveau européen,
- il n'était donc pas nécessaire de « réinventer » des outils de suivi : le travail qui a été mené a largement consisté en la sélection d'indicateurs pertinents.

La mission propose de retenir trois types d'indicateurs :

- **des indicateurs de mise en œuvre opérationnelle**, à partir d'un tableau de suivi interministériel : respect des échéances, tenue des engagements... On reporte sur un tableau les mobilisations, le suivi au jour le jour des décisions ;
- **des indicateurs de mobilisation** : suivre les objectifs quantitatifs qui ont été arrêtés. Par exemple, x logements à construire : nous allons observer si ces logements sont réellement construits, quels types de logements sociaux... Ou x places en crèche : nous allons observer si tout le monde s'est mobilisé ;
- **des indicateurs d'impact et de performance**, avec une finalité qualitative : qu'est-ce que cela produit sur les populations ?
 - *indicateurs d'impact nationaux et transverses* : la mission a suivi les recommandations de l'Onpes, en lien avec les objectifs européens ;
 - *indicateurs d'impact sectoriels* – par paquets de mesure. Nous avons redivisé le plan en sept chapitres, les sept sujets de la conférence nationale (la famille, les soins, le logement...) ;
 - *indicateurs de performance*, sur 15 mesures prioritaires que nous avons sélectionnées dans le plan, qui sont les plus emblématiques de l'histoire de ce plan (l'accès aux droits, la place des familles pauvres dans les crèches, l'accueil dans les cantines...). Nous allons regarder ce que ça change réellement pour les populations, de façon précise. Il faut construire des indicateurs qui n'existaient pas forcément...

Nous portons **une attention particulière** à certaines populations, certains territoires, et aux comparaisons internationales :

- les territoires : quartiers en politique de la ville (nous sommes en train de les redéfinir), zones rurales isolées, Outre-mer,
- les populations : familles monoparentales, jeunes sortant de l'ASE, publics sous main de justice, en grande exclusion...
- les comparaisons internationales : cette dimension a guidé le choix des indicateurs. Nous allons essayer de faire des comparaisons avec des pays qui sont comparables à la France comme l'Allemagne, l'Italie, la Suède, l'Espagne, pour regarder quel est l'effet de la crise et l'effet du plan.

Le tableau a vocation à évoluer et à s'enrichir : les indicateurs proposés peuvent évoluer ; le tableau s'enrichira au fur et à mesure que le plan sera mis en œuvre (ex : réforme opérationnelle dont les effets devront être évalués).

L'évaluation du plan ne se réduit pas à des indicateurs. Il y aura :

- des mesures territoriales pour lesquelles la mission ne disposera pas d'indicateurs ;
- un suivi qualitatif sur toutes les mesures, notamment celles qui relèvent du paquet « gouvernance », pour lequel la définition d'indicateurs a semblé moins pertinente ;
- des points d'alerte sur la mise en œuvre de telle ou telle partie du plan ;
- des thèmes de réflexion prospective à définir en vue du premier rapport annuel.

Les rencontres territoriales que le Premier ministre nous demande d'organiser ont un double objectif :

- **un objectif d'information sur le plan** : permettre l'appropriation du plan par les acteurs de terrain, au premier rang desquels les collectivités ;
- **un objectif opérationnel** : favoriser le déploiement opérationnel du plan sur les mesures dont la mise en œuvre dépend de l'initiative locale.

La méthode sera partenariale et ouverte, comme celle utilisée pour la conférence nationale :

- réunir l'ensemble des acteurs territoriaux pertinents qui travaillent sur ce sujet : collectivités, administrations, opérateurs, associations, partenaires sociaux...

- associer pleinement les bénéficiaires, comme vous le faites au CNLE.

Ces rencontres s'articuleront autour de **deux phases** : une phase de diagnostic territorial et une phase de travail opérationnel par ateliers départementaux :

- le matin, une phase de diagnostic, à partir des outils existants, pour assurer une compréhension partagée des besoins du territoire et des populations ;
- des ateliers opérationnels par département, avec ces mêmes partenaires, pour définir des priorités communes aux différents acteurs et, idéalement, s'engager sur des mesures du plan. L'Assemblée des départements de France est partie prenante et son président soutient cette démarche. Nous allons essayer de faire en sorte qu'il y ait une lettre du Premier ministre et du président de l'Assemblée des départements de France pour lancer ce déploiement.

Ces rencontres seront engagées avant l'été et se poursuivront au cours du 2^e semestre 2013 :

- avant l'été : initier les premières rencontres pour lancer la dynamique,
- 2^e semestre 2013 : mailler progressivement le territoire.

Points de vigilance

La mission a attiré l'attention du Premier ministre sur cinq points qui nous semblent nécessiter une forme d'attention de la part du Gouvernement sur le déroulé du plan :

- la question des moyens au prisme du non-recours : sortir de l'injonction paradoxale. Nous avons fait remarquer au Premier ministre que s'il y a une augmentation de l'accès aux droits, il y aura plus de dépenses, donc on aura moins d'argent. Ce sera au Gouvernement de faire les choix. Il va donc falloir être vigilant sur ce sujet. L'Onpes chiffrait à 5,3 milliards d'euros les « non dépenses ». Si on fait consommer 2 milliards sur ces 5,3 milliards, c'est un enjeu fort ;
- l'augmentation des plafonds de la CMU-C et de l'ACS : pour éviter les conflits de calendrier, anticiper la mesure au 1^{er} juillet 2013. Le Premier ministre a accepté ce principe et a transmis aux caisses de sécurité sociale (certains imaginaient le 1^{er} juillet 2014...);
- l'aide alimentaire européenne : anticiper un budget européen éventuellement défavorable. L'UE a d'abord décidé de supprimer cette aide puis il a été décidé de la conserver mais de la raboter. Le Parlement européen a voté contre. Tout cela est donc renégocié. Nous avons attiré l'attention du Premier ministre pour y penser dès maintenant. Le Gouvernement espère y arriver ;
- la fin de la « gestion au thermomètre » : maintenir une grande vigilance. Il n'était pas simple de décider de maintenir ouvert l'hébergement. La mesure est prise, elle est appliquée pour les hébergements qui existent, mais on a dit au Gouvernement que ce n'était pas suffisant. Il faut donc maintenir une vigilance, il n'y a pas de place pour tout le monde. Nous avons indiqué que le problème des demandeurs d'asile pèse sur l'hébergement. Le Premier ministre nous dit qu'il faut commencer à travailler sur une répartition plus homogène des demandeurs d'asile sur le territoire. Nous lui avons dit qu'il fallait anticiper sur l'année prochaine ;
- la situation des populations habitant dans des campements ou des squats : poursuivre les efforts dans la ligne de la circulaire du 26 août 2012. Cette circulaire est rappelée dans le plan mais il y a des évacuations de camps faites sans application de la circulaire.

Nous présenterons ensuite un calendrier avec les mesures et la montée en charge du plan.

Etienne Pinte : Superbe ! Concernant le chiffrage des non recours : la fourchette va de 5 à 10 milliards d'euros, selon les interlocuteurs que nous avons eus ici. Au moment de la conférence nationale, j'avais dit au Premier ministre que c'était très bien d'essayer de diminuer le non recours en matière de RSA, activité en particulier, mais que cela aurait forcément des conséquences financières, et qu'il fallait dès à présent les prévoir dans les futurs budgets.

En ce qui concerne la vérification de la réalisation des engagements, c'est très important. Je donne un exemple que je connais bien, puisque j'avais fait un rapport pour François Fillon sur l'hébergement et le logement social : il y a l'annonce par le Gouvernement du financement de logements sociaux, vient ensuite le vote par le Parlement de la loi de finances ; ensuite, la répartition des crédits votés dans les

régions ; répartition ensuite des régions vers les départements ; droit de tirage des collectivités territoriales (certaines veulent, d'autres ne veulent pas, même lorsqu'elles n'ont pas atteint les fameux 20 % de la loi SRU) ; ensuite, étape du permis de construire puis étape des recours administratifs éventuels ; enfin, démarrage des travaux et remise des clés aux bénéficiaires du logement social ! En moyenne, quand tout va bien, entre le moment où le Parlement a voté les crédits pour financer le logement social et la remise des clés, il s'écoule quatre ans ! Plus souvent, malheureusement, c'est six à huit ans. C'est la raison pour laquelle le travail que François Chérèque et son équipe vont faire est très important car les ministres, quels qu'ils soient, ont été incapables d'avoir un tableau de bord nous précisant ces différentes étapes, qui n'ont jamais été vérifiées, tant et si bien qu'une annonce de financement de logement social, c'est bien, mais entre cette annonce et la remise des clés, il s'écoule souvent plusieurs années...

Jérôme Vignon : Ce qui nous est présenté comporte des avancées très grandes par rapport aux pratiques antérieures, mais qui résultent aussi de contraintes assez fortes. Une avancée, c'est que le CNLE va être saisi, non seulement par le Gouvernement au printemps de l'année prochaine, mais auparavant, deux fois, par M. Chérèque. Nous aurons donc trois occasions d'examiner l'avancement et d'évaluer les actions du plan quinquennal. Le moment le plus important pour le CNLE sera au printemps : c'est là que le Gouvernement assume et dit ce qu'il pense de l'action qui a été conduite dans le cadre du plan quinquennal. Il y a un petit inconvénient dans le fait d'avoir reporté la date de présentation du rapport du Gouvernement au printemps 2014 : à ce moment-là, on ne connaîtra les statistiques Insee de la pauvreté que pour l'année 2011, avec un écart plus important encore que celui que nous avons d'habitude d'avoir, lorsque le rapport du Gouvernement était présenté en octobre ou en novembre.

M. Chérèque a insisté à juste titre – et c'est une grande avancée - sur des indicateurs d'impact qui seront désormais associés aux grands thèmes de l'action de lutte contre l'exclusion et la pauvreté. Avant, nous avions deux textes séparés : un rapport sur des indicateurs et un rapport décrivant l'action du Gouvernement. Cette séparation ne sera plus là puisque, pour chaque thématique fondamentale, il y aura des indicateurs. Question cependant : pourrions-nous vraiment savoir quel a été l'effet des actions menées ? Si nous observons, par exemple, l'évolution du nombre de jeunes qui ne sont ni en emploi ni en formation – l'un des indicateurs proposés - comment saurons-nous si cette évolution est due à la garantie jeune ou simplement à l'évolution de la conjoncture ? Il y a une question d'évaluation qui est une question méthodologique importante. Est-ce que l'administration veut bien faire des progrès pour apporter des éléments réels d'évaluation ou resterons-nous avec la juxtaposition d'indicateurs, d'un côté un constat des situations, de l'autre l'action menée par le Gouvernement ?

Un autre progrès tout à fait majeur : avant, il n'y avait aucun suivi des actions territoriales ; nous étions en présence des engagements de l'État. Là, nous allons avoir, en plus, une démarche qui est complètement nouvelle de suivi des actions territoriales, notamment des conseils généraux. Mais comment allons-nous, dans l'avenir, éviter une dichotomie entre, d'un côté, un rapport national qui indiquera ce que fait le Gouvernement et, de l'autre, un processus territorial qui nous parlera de l'action des acteurs territoriaux ? Dans d'autres pays, qui sont fédéraux, il n'y a pas cette dichotomie : on s'efforce de rassembler dans un rapport unique les implications de tous les acteurs aux différents échelons géographiques.

Etienne Pinte : La première question de Jérôme Vignon est d'autant plus importante qu'il y a un problème de calendrier : il faudrait, autant que faire se peut, que vos bilans, vos points d'étape, de même que le rapport du Gouvernement au Parlement sur l'état de la pauvreté se fassent suffisamment en amont pour que le Gouvernement puisse en tenir compte dans le projet de loi de finances de l'année suivante. Ce serait important que le Parlement puisse être saisi à temps, pour intégrer tout ou partie des constatations que vous ferez sur le bilan du plan quinquennal, de façon à ce que les crédits nécessaires puissent être proposés au Parlement, inscrits, et votés si possible.

François Chérèque : Sur l'action territoriale et les évaluations, nous allons essayer de lier les deux. On n'est pas dans un pays d'organisation fédérale et, apparemment, on n'est pas prêt d'y être ! On pourrait essayer de faire quelque chose de compacté au maximum dans notre évaluation. Il y a une partie sur la gouvernance des politiques sociales au niveau territorial qui est importante dans le plan, avec une mission d'évaluation des politiques publiques sur ce sujet-là. On va donc essayer de regarder aussi la façon dont fonctionnent les territoires, quels sont les résultats. Il y aura donc des indicateurs.

Nous allons essayer aussi de faire en sorte que certaines actions menées dans les territoires soient accompagnées, pour pouvoir les regarder concrètement, et nous essayerons de les présenter dans notre rapport. Vous imaginez bien que c'est un boulot titanesque. La première année, nous ne serons certainement pas sur des choses très fines.

On a un décalage d'un an. Vous avez raison : le fait de décaler le rapport au Parlement sur la pauvreté à février-mars, la première année, nous fera un décalage de quelques mois. Pas la deuxième année, car nous serons suffisamment en amont de la loi de finances de 2015, pour certaines mesures d'adaptation, si elles sont faites au Comité interministériel de janvier, les conséquences financières seront difficiles à gérer. J'ai envie de dire que la première année, ce n'est pas dramatique, dans la mesure où nous ne serons pas encore sur tous les éléments du plan. Pour la deuxième année, par contre, nous serons prêts.

Simon Vanackere : Sur les indicateurs, nous avons tout à fait conscience de l'impasse méthodologique que vous soulignez M. Vignon. C'est pour cela que nous avons essayé de varier le nombre d'indicateurs et de croiser leur nature pour avoir une vision aussi globale que possible. Les indicateurs d'impact sont souvent disponibles avec délai. La première année, nous serons conduits à nous concentrer sur des indicateurs de mise en œuvre et des indicateurs de mobilisation. De fait, le taux de pauvreté, par exemple pour 2013, ne sera disponible qu'en 2015.

En régime de croisière, les indicateurs d'impact ne nous permettront pas d'identifier précisément ce qui a trait à l'action gouvernementale issue du plan et ce qui a trait à des effets plus conjoncturels. C'est pour cela que nous avons retenu des indicateurs européens qui nous permettront - peut-être pas aussi finement que cela serait souhaitable - d'isoler l'effet conjoncture et l'effet structure. Par ailleurs, en identifiant 15 mesures prioritaires, sur la garantie jeune par exemple, nous serons à même de dire précisément, sur tel ou tel territoire, que les jeunes suivis ont bénéficié de telle ou telle amélioration dans leur parcours. En croisant les indicateurs de mise en œuvre, qui sont évidemment assez rustiques, les indicateurs de mobilisation, les indicateurs d'impact et surtout les indicateurs de performance, qui concernent 15 mesures, nous avons le sentiment que nous devons pouvoir fournir une analyse, qui sera en plus rehaussée d'analyses plus qualitatives, suffisamment robustes pour dire quelque chose de l'effet du plan. Même si, de fait, on ne pourra pas dire que sur l'évolution du taux de pauvreté, x dixièmes de l'évolution sont dus au plan et x dixièmes à la conjoncture. Je pense que, pour le coup, c'est indébrouillable d'un point de vue de méthode...

Florent Gueguen (Fnars) : Je me félicite de la méthode d'évaluation, de suivi, d'aide à la mise en œuvre opérationnelle qui a été présentée. Je pense que c'est un vrai plus en termes d'évolution des politiques sociales et de mesure.

Je ciblerai plus spécifiquement les propositions issues du plan quinquennal sur le logement et l'hébergement, pour indiquer que nous sommes très attachés à l'analyse territoriale. Vous disiez que les administrations étaient très mobilisées. Elles le sont mais pas partout ! Notamment, sur l'hébergement et la mise en œuvre des plans de sorties d'hiver, la création de places, on voit de très nettes différences d'implication et de moyens entre les préfets et les services déconcentrés de l'État. Donc, une analyse fine, par territoire, même si elle ne pourra pas être exhaustive, est vraiment très importante car elle montrera que le plan n'est pas mis en œuvre de façon uniforme, en tout cas sur le secteur de l'hébergement et du logement.

Des éléments qualitatifs seraient aussi très importants pour nous sur le sujet de l'hébergement. On voit, dans les annonces gouvernementales, des créations de place. J'espère que votre mission a pour ambition d'aller voir concrètement ce que sont ces places créées. Est-on sur des places de mise à l'abri, avec des appels à projet de 15 € par jour et par place, tel qu'on les voit remonter des territoires ? Est-on sur la création de places de type CHRS, avec un accompagnement social et des perspectives de sortie vers le logement des personnes ? Si l'on ne va pas vers ce niveau d'analyse, on peut facilement considérer que, sur la mise à l'abri, les créations de places annoncées sont respectées. Nous pointons vraiment ce sujet. Des discussions s'engagent avec le Gouvernement et les services de l'État sur la circulaire budgétaire : il y a un fort mécontentement du secteur associatif sur la part très importante qui est donnée à l'hébergement d'urgence bas de gamme, au détriment du CHRS et d'autres mesures de prise en charge des populations. C'est déjà l'un des effets pervers de la mise en œuvre du plan quinquennal. Pour le coup, sur ce sujet, le plan est déjà engagé !

Nous suivrons avec une grande attention les indicateurs « fin de plan saisonnier », « fin de la gestion au thermomètre » mais, vous le savez, M. Chérèque, on en est très loin. Il y a eu un effort du Gouvernement pour la création de places hivernales, pour un nombre de places hivernales supérieur à celui de l'année passée, mais l'écart est très important entre les places qui seront créées *in fine* et celles qui ont été ouvertes cet hiver... Il y aura bien des fermetures de centres : elles sont étalées dans le temps. Il y aura bien des remises à la rue, même s'il y a un effort pour essayer d'orienter les personnes. Merci donc à vous d'être très attentif à ces sujets qui sont une préoccupation majeure et qui font partie des engagements du plan, réaffirmés très régulièrement par le Premier ministre et par la ministre du Logement.

Vous indiquez enfin que, sur le sujet des bidonvilles, on n'est pas dans une politique d'avancée mais de régression. Un certain nombre d'organisations ont saisi le Premier ministre par courrier sur la régression que constitue la reprise des démantèlements sans application de la circulaire, sans accompagnement social des personnes, sans proposition d'hébergement ou de relogement, même si les associations ont bien conscience des difficultés sur les territoires, et que certains bidonvilles ne peuvent pas être maintenus *ad vitam aeternam*, ainsi que des difficultés de la concentration de ces bidonvilles sur certains territoires. Mais la méthode qui est choisie et mise en œuvre, totalement assumée par le Gouvernement, est totalement contraire aux orientations du plan quinquennal et à ce qui a été dit lors de la conférence. Nous l'indiquerons, car nous voyons le Premier ministre, avec un certain nombre d'organisations, le 14 mai : nous pointerons ces difficultés sur le sujet des bidonvilles et, plus globalement, sur le sujet hébergement-logement des plus démunis. J'espère que vous serez à nos côtés le 14 mai.

François Chérèque : Présent physiquement oui, mais avec une certaine neutralité... Au stade où on est, on rappelle la nécessité d'appliquer la circulaire du mois d'août. Cela veut dire qu'elle n'est pas appliquée. L'Igas a fait un rapport qui est public. C'est aussi à vous de l'utiliser. Vous n'êtes pas obligatoirement d'accord avec ce que nous avons écrit mais si ça va dans votre sens, vous pouvez utiliser. Cela fait partie de l'autonomie d'une mission Igas de pouvoir le faire.

Sur la mobilisation des administrations, nous avons une aide importante de la DGCS. Tous ces éléments ne sont pas sortis que de nos deux têtes ! Heureusement que nous avons les administrations avec nous. Vous dites que tout le monde n'est pas mobilisé de la même façon, sur tous les territoires : c'est vrai, il y a des endroits où il ne reste plus beaucoup d'administrations déconcentrées de l'État (j'arrête là mon côté syndicaliste !). Ce que je constate aussi, c'est que nous avons été reçus par tous les préfets, ensemble. Nous leur avons fait la présentation que nous venons de vous faire. Nous allons rencontrer les directeurs régionaux de jeunesse et sports et cohésion sociale. Certains ont déjà travaillé sur un déploiement du plan : par exemple, la région Paca, qui est plus avancée, a pris tout de suite les 18 principales mesures du plan, et je vais y aller le 16 mai pour rencontrer tous les préfets de la région, avec les directeurs régionaux, pour voir ce déploiement. Il y a aussi des endroits où on a le sentiment qu'ils ne font pas alors qu'ils font. On espère qu'il y aura cette mobilisation partout. Dans notre rapport, la mobilisation des administrations sera notée, même si on ne veut pas se transformer en « père fouettard » des administrations, et des associations non plus. Ce n'est pas notre façon de faire. J'ai rencontré le préfet Régnier la semaine dernière et lui ai proposé de faire des visites avec lui. Il est donc prévu de le faire. Nous utiliserons aussi les remontées que vous nous faites. C'est comme pour le logement social : il ne suffira pas de dire qu'il y a eu tant de logements sociaux de faits, il faudra voir quels types de logements. Pour l'hébergement, en fonction des remontées que l'on aura, on le notera de cette façon-là.

Etienne Pinte : Nous allons terminer cette réunion. Sachez que chaque mois, j'envoie à François Chérèque l'ordre du jour du CNLE. Il peut donc venir quand il veut.

François Chérèque : Mon idée est de venir à l'automne, quand on va commencer le bilan. Si l'un des membres du CNLE, associations, partenaires sociaux et autres, veut nous voir en dehors de ces rencontres, nous sommes à votre disposition, en fonction de nos possibilités.

Etienne Pinte : Notre prochaine réunion plénière se tiendra jeudi 30 mai et sera consacrée aux propositions formulées par le groupe de travail sur la réforme du RSA activité et de la prime pour

l'emploi, présentées par le président du groupe, Christophe Sirugue, avec la participation à nos travaux de Christophe Devys, conseiller social auprès du Premier ministre.