



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

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

- Ordre du jour p. 2

- Membres présents p. 3

- Synthèse des échanges p. 4

- Compte-rendu analytique p. 5

COMPTE-RENDU DE LA SÉANCE PLÉNIÈRE du 24 avril 2008

Ordre du jour :

Propositions du CNML en matière de santé et de logement des jeunes

Intervention de Pierrette Catel, chargée de mission au CNML.

LE CHAMP D'ACTION DE LA DEFENSEURE DES ENFANTS

Intervention de Dominique Versini.

LOGEMENT :

➤ Présentation de la mission du délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logés

Intervention d'Alain Régnier.

➤ « Dérouler les implications du droit au logement opposable »

Présentation du 13^e rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.

Intervention de Bernard Lacharme, secrétaire général du HCLPD.

Dispositif mis en place par la CNAMTS pour améliorer l'accès aux soins des bénéficiaires de la CMU C.

Intervention de Jacques Amalric, chargé de mission à la CNAMTS.

Présentation du tableau de bord des objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté

Intervention d'Etienne Grass, conseiller technique auprès du Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.

Questions diverses :

➤ Point de route sur la préparation du programme de la Table ronde sur la pauvreté et l'exclusion sociale de la PFUE (16-17 octobre 2008).

Intervention de Marie Keirle (DGAS).

Membres présents :

➤ **PRESIDENT** : M. Bernard SEILLIER

➤ **REPRÉSENTANTS DES MINISTRES**

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

Mme Isabelle HENNION, représentant le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

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

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

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

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

✓ **MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE**

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

➤ **PARLEMENTAIRES**

M. Alain GOURNAC, sénateur

➤ **ORGANISMES DE DROIT**

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

M. Pierre BERTON, Conseil national des villes

Mme Pierrette CATEL, Conseil national des missions locales

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

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

➤ **REPRESENTANTS DES ASSOCIATIONS**

M. Christophe AUXERRE, Secours populaire français

Mme Jeanne DIETRICH, UNIOSS

M. André GACHET, FAPIL

M. Marc GAGNAIRE, FNARS

M. Bernard MORIAU, Médecins du monde

M. Pierre SAGLIO, ATD QUART MONDE

Mme Gisèle STIEVENARD, UNCCAS

➤ **PERSONNES QUALIFIEES**

M. Jean-Guilhem XERRI

➤ **ORGANISMES SOCIAUX**

Mme Colette MACQUART, CCMSSA

M. Michel PONTEZIERE, ANPE

Mme Lorène VENNETIER, USH

➤ **PARTENAIRES SOCIAUX**

Mme Valérie CORMAN, MEDEF

M. Jacques RASTOUL, CFDT

➤ **AUTRES PARTICIPANTS**

M. Laurent DELAVIGNE (MNCP), Mme Claire DESCREUX (DGAS), M. Jacques DUGHERA (CNAIE),

M. Didier GELOT (ONPES), Mme Ewa ISSINDOU (DIIIESES),

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

Nombre total de participants : 31

Synthèse des échanges

➤ En réaction aux propositions du CNML sur le logement et la santé des jeunes :

Les membres du CNLE s'interrogent sur la pertinence d'élaborer des plans départementaux spécifiques en faveur du logement des jeunes. Ils proposent que les PDALPD évoluent vers une extension plus large, voire que leur appellation soit révisée : le terme de « personnes défavorisées » prête à confusion, alors que, dans l'esprit de la loi Besson, il s'agissait bien de « toute personne éprouvant des difficultés particulières à accéder au logement ». Cette désignation pose également problème aux personnes handicapées, qui ne s'estiment pas « défavorisées ».

Il faudrait qu'à l'intérieur d'une politique de « droit fondamental au logement pour tous », on développe des outils particuliers en fonction de tous ceux qui ont des difficultés à se loger, dont les jeunes. Une démarche s'appuyant sur un diagnostic partagé devrait permettre de traiter les problématiques spécifiques des différents publics au sein d'une politique cohérente au niveau du département, négociée entre l'Etat et les différentes collectivités. Les plans départementaux se concentrent actuellement sur des outils spécifiquement sociaux, mais la problématique du droit au logement nécessite une vue plus large, une articulation avec l'ensemble des politiques de logement, l'offre de logement, les plans départementaux de l'habitat et ceux de l'hébergement...

➤ En réaction à l'intervention de Mme Versini, défenseure des enfants :

En complément des témoignages de la Défenseure des enfants, des membres du CNLE ont souligné leur attachement à la défense de droits fondamentaux dont certains enfants sont parfois privés :

- **Pour les enfants Roms**, qui sont souvent en situation irrégulière, le droit à la scolarisation est difficile à obtenir car certaines communes continuent de le leur refuser (alors que l'Education nationale accueille tous les enfants, quelles que soient leurs origines), et le droit à l'Aide médicale État, bien que le principe soit acquis, reste entravé par des problèmes de domiciliation. Sur ce point, Mme Versini a indiqué que le prochain rapport que la France remettra au Comité des droits de l'enfant des Nations unies comportera une partie importante sur les enfants Roms, notamment sur les avancées relatives aux 54 recommandations qui avaient été faites à la France. Elle a rappelé qu'une décision du Conseil d'État de 2005 précise qu'aucune condition restrictive ne peut être posée pour l'Aide médicale État en direction des enfants.
- **Pour la majorité des familles qui vivent en-dessous du seuil de pauvreté**, la nourriture des enfants et des nourrissons devient un vrai problème. Le mal-logement engendre le problème des enfants mis à la rue et des difficultés pour l'accompagnement scolaire. On constate toujours qu'un enfant sur trois ne part pas en vacances.

Madame Versini a présenté ses préconisations qui portent en particulier cette année sur la vie familiale et la nécessité de la continuité du lien avec le parent. Elle travaille à la mise en place d'un statut des tiers qui partagent la vie d'un enfant (projet de loi). Les membres du CNLE s'appuieront sur son analyse et ses constats pour éclairer leurs débats internes sur la question de la politique familiale. Ils ont été invités à s'associer aux partenaires de la défenseure pour faire connaître à tous la Convention internationale des droits de l'enfant (dont on va célébrer les 20 ans en 2009).

➤ Suite à la présentation de la mission du Délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement et du dernier rapport du HCLPD :

Le CNLE s'est réjoui de l'organisation qui se met en place avec la nomination d'Alain Régner et du rôle de coordination et de mise en cohérence interministérielle et territoriale qui lui est confié. Son action viendra compléter l'action que mène le ministère du Logement et le rôle du Comité de suivi de la mise en œuvre de la loi Dalo, lieu privilégié de la mobilisation de l'ensemble des acteurs du logement.

Le CNLE souhaite que la remise du rapport du HCLPD soit une occasion de rappeler l'essence de la loi Dalo, colonne vertébrale de la nouvelle politique en matière de logement, fixée à l'État et à l'ensemble des collectivités. Ses membres veilleront à faire circuler et rappeler ce message car la loi Dalo est aussi un outil de mobilisation du pays. Ils essayeront, chacun à son niveau, d'exercer cette mobilisation civique pour que l'ensemble des concitoyens soutienne les plus éloignés du droit afin qu'ils puissent déposer les recours et accéder aux commissions de médiation.

Le CNLE a rappelé également certaines préoccupations :

- Nous manquons de méthodologie et d'exemples de diagnostic partagé par les acteurs, et pas seulement réalisé par des experts - des diagnostics ne portant pas sur les besoins des structures mais bien sur les besoins des personnes.

- Les indicateurs révèlent une augmentation de l'intensité de la pauvreté : les personnes qui sont sous le seuil de pauvreté deviennent de plus en plus pauvres et ont de plus en plus de mal à assumer la charge financière du logement et des charges. Dans le parc public, les taux d'effort ont augmenté pour les plus pauvres, et la mesure de la charge globale (loyer + charges) nécessite d'être chiffrée plus précisément.
- Dans les politiques de droit au logement, il ne faut pas oublier la dimension humaine de l'accompagnement social. Cela repose sur la valorisation du travail social et la formation des professionnels et des bénévoles qui accueillent les personnes en difficulté et les aident à accéder à un logement autonome. La question de l'accompagnement dans la rue des grands exclus est encore plus cruciale, car il faut pouvoir aider ces personnes à réinvestir des relations sociales pour pouvoir accéder à une formule d'hébergement. Ces actions reposent sur un financement de l'accompagnement dans la durée.

En réaction à la présentation du dispositif mis en place par la CNAMTS pour améliorer l'accès aux soins des bénéficiaires de la CMU C.

Le CNLE a exprimé sa grande satisfaction en apprenant la mise en place d'un dispositif de suivi national par l'Assurance maladie pour lutter le plus efficacement possible contre les pratiques de refus de soin à l'égard des publics les plus précaires. Certains membres du CNLE ont confirmé avoir recueilli des témoignages de ces pratiques dans leurs réseaux. La CNAM TS souhaite d'ailleurs s'appuyer sur le réseau associatif pour conduire des actions locales d'information et favoriser l'expression orale et écrite des réclamations.

Le CNLE suivra donc régulièrement les évolutions de ce nouveau dispositif et ses résultats.

Ouverture de la séance

Alain Gournac (sénateur) : j'ai eu l'occasion d'intervenir précédemment à propos des titulaires de la CMU. Vous avez (dans les dossiers de séance) une note de l'Assurance-maladie concernant ce que je nomme un scandale face auquel nous ne pouvons rester les bras croisés : on constate encore des refus de soins aux titulaires de la CMU (4,8 % chez les généralistes, 41 % chez les spécialistes, 39 % chez les dentistes). Cette note précise qu'il y a des conciliateurs. Nous nous honorerions, Monsieur le président, à dire combien nous n'acceptons pas la chose. La situation s'est quelque peu améliorée mais cela reste scandaleux. Nous devons réagir. Il n'est pas acceptable que les titulaires de la CMU ne puissent pas bénéficier des soins en général ni des soins dentaires.

Bernard Seillier (CNLE) : merci de votre intervention, que vous avez sur le cœur et que je comprends. Nous ouvrirons ce débat dans un moment, à l'occasion de l'intervention de M. Amalric.

Il y a de nombreux télescopages entre nos réunions et celles du Grenelle de l'insertion. Une réunion du groupe de suivi PNAI était prévue le 15 mai. Je ne pourrai être présent. La date coïncide avec le groupe plénier du Grenelle de l'insertion sur le sujet des contrats. Je propose donc de déplacer la réunion de notre groupe au 5 juin.

Christiane El Hayek (CNLE) : les membres du CNLE qui ne sont pas membres du groupe de travail sont invités à participer activement à cette séance, qui sera consacrée à l'axe « Emploi » du PNAI. Nous avons commencé le bilan par l'axe « Insertion des jeunes », puis l'axe « Logement – hébergement ». L'axe I est traité en dernier afin d'exploiter les conclusions du Grenelle. La DGAS va prochainement lancer ses consultations sur le PNAI, c'est donc le moment à saisir pour que le CNLE apporte une participation intellectuelle à ce travail.

Bernard Seillier (CNLE) : par ailleurs, je ne pourrai pas être présent au CNLE du 22 mai, étant en Pologne dans le cadre de la mission du Sénat. Je propose de le décaler au 29 mai. Nous devons y examiner la préparation des grands chantiers du moment : comité interministériel de lutte contre l'exclusion, PNAI, Grenelle de l'insertion, RSA... Ce sera également l'occasion de faire des commentaires ou des suggestions pour l'organisation de la table ronde de la présidence de l'Union européenne par la France.

Propositions du CNML en matière de santé et de logement des jeunes

Pierrette Catel, chargée de mission au CNML.

Les propositions du CNML en matière de logement et santé n'ayant pas encore été validées par les différents acteurs dans leurs réseaux, ni par le bureau du CNML qui se tient la semaine prochaine, je ne pourrai aujourd'hui que vous en donner un bref aperçu. Dès que ces éléments auront été validés, nous vous les transmettrons par voie électronique pour avis. Nous souhaitons que ces propositions soient discutées et portées le plus largement possible par l'ensemble des acteurs.

Logement. Concernant le logement, nous avons conduit un groupe de travail interne aux missions locales et un autre avec les têtes de réseaux, acteurs du logement des jeunes (UNCLLAJ, Fapil, Pact Arim, UNHAJ...). Nous souhaitons qu'une politique spécifique pour le logement des jeunes soit portée.

La première des huit propositions (issues des 32 propositions faites en 2006) est que soit rendue effective dans sa mise en œuvre la circulaire aux préfets du 13 octobre 2006, pour que des plans départementaux pour le logement des jeunes soient mis en place. Quinze sont d'ores et déjà en place. Nous souhaitons mobiliser l'ensemble des acteurs de la société civile et publique sur cette question. Il y a un réel danger à mettre d'emblée les jeunes dans une catégorie de « personnes défavorisées ». Certains départements ont mis des paragraphes spécifiques pour les jeunes dans les PDALPD. Oui, c'est mieux qu'une absence de décision, mais nous voulons cependant porter une véritable politique pour l'ensemble des jeunes. Tous les jeunes en insertion ne doivent pas être considérés comme des personnes défavorisées ou systématiquement en difficulté.

Santé. Concernant la santé, je souhaiterais que, dans un CNLE prochain, nous puissions présenter une actualisation de l'étude comparative du Cetaf (centre de la CNAM), entre les jeunes en insertion qui passent des bilans dans les centres d'examen de santé et une population dite de référence, constituée de jeunes actifs et étudiants. L'ensemble des indicateurs présente des risques relatifs de santé notablement plus importants pour la population des jeunes en insertion. Je souhaiterais également présenter un autre travail qui est l'une des expressions de la mise en œuvre de la Charte pour la santé des jeunes, signée par les ministres en mai 2006. Il s'agit d'une étude que nous lançons, avec la caution scientifique de Marie Choquet, sur la **santé mentale des jeunes en insertion**. Ce travail pourra être comparatif avec les jeunes en activité, les étudiants, et de manière internationale. Un groupe de travail en cours réunit des professionnels de missions locales, de la santé, des chercheurs et des spécialistes de la santé mentale des jeunes.

Bernard Lacharme (HCLPD) : le fait de traiter de façon spécifique les questions de logement des jeunes et de faire des plans externes au plan départemental pour le logement des personnes défavorisées peut se discuter. Ce terme de « défavorisé » prête sûrement à mauvaise interprétation mais, dans l'esprit de la loi Besson, il s'agit de « toute personne éprouvant des difficultés particulières à accéder au logement ». Le problème se pose également pour les personnes handicapées : leurs associations réagissent, ne n'estimant pas « défavorisées ».

Les plans départementaux trouvent aussi leurs limites car ils se concentrent sur les outils spécifiquement sociaux. Or, la question posée par le droit au logement concerne l'ensemble des politiques de logement, l'offre de logement. Sans doute faut-il faire évoluer les PDALPD en leur donnant une vocation plus large. Les plans départementaux de l'habitat ont également été introduits récemment. Il faut traiter les problématiques des publics particuliers mais il faut aussi avoir, au niveau du département, une politique cohérente, négociée entre l'Etat et les différentes collectivités, pour assurer la réponse à l'ensemble des besoins, en évitant de cloisonner.

Pierre Saglio (ATD Quart Monde) : le terme de « politique spécifique » à l'égard des jeunes m'inquiète un peu. La logique des politiques de droits fondamentaux est bien de ne pas raisonner en catégories de population. Je préférerais que l'on dise qu'à l'intérieur d'une politique d'accès et de droit pour tous au logement, il faut qu'on ait des outils d'attention spécifique à ceux qui ont des difficultés à se loger, notamment les jeunes. Cela aurait beaucoup de sens de

changer l'appellation et de repenser les plans départementaux pour toutes les personnes ayant des difficultés à se loger. On reste ainsi dans le cadre du droit commun et on ne raisonne pas en termes de catégories de population avec des politiques spécifiques à chacune.

Agnès de Fleurieu (ONPES) : on se pose également la question de fondre le plan départemental avec les schémas d'hébergement pour n'avoir plus qu'un seul outil, sans l'addition de toutes ces catégories qui font que l'on n'arrive plus à garder le but, qui est bien l'accès au logement du plus grand nombre, quelles que soient les situations.

Isabelle Hennion (DGUHC) : notre sous-direction n'est pas étrangère tant à la circulaire sur le logement des jeunes qu'aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées. Je suis d'accord avec ce qui vient d'être dit. Je rappelle que ces plans ont vocation à s'intéresser à toutes les difficultés que peuvent rencontrer les personnes qui cumulent des obstacles économiques et situationnels. La définition de la pauvreté est bien le cumul de difficultés. Cette circulaire n'avait pas vocation à ériger un plan catégoriel pérenne. Elle est l'une des mesures d'application du Comité interministériel pour le développement d'offres de logement. Il s'agissait bien de répondre à des difficultés qui avaient été mentionnées dans un rapport de la Fondation Abbé Pierre, mettant en lumière les difficultés particulières que rencontraient des jeunes à revenu modeste, en particulier pour se loger : leur difficulté à entrer dans le logement social, leur relégation dans un parc privé de plus en plus cher. L'idée était d'inciter les services de l'Etat, les préfets, les partenaires, à revisiter l'offre de logement social et à vérifier si elle est adaptée ou non à des besoins de petits logements peu chers, et vérifier que les dispositifs existants prennent bien en compte les problématiques de logement des jeunes. Le choix de certains préfets d'intégrer plutôt le logement des jeunes dans les plans départementaux est légitime, dès lors qu'il y a une démarche fondée sur un diagnostic partagé.

Bernard Seillier (CNLE) : je ne voudrais pas que l'on exagère la portée des observations – avec lesquelles je suis d'accord : considérer, qu'au titre de l'unicité, de la globalité de l'action de la lutte contre l'exclusion, l'on doit aussi supprimer les missions locales... Parce que de 16 à 25 ans, c'est aussi une catégorie ! Mais elles répondent bien à des problèmes spécifiques des jeunes. La place des missions locales est bien dans les maisons de l'emploi. Il y a donc un problème de présentation, d'intégrer la spécificité - lorsqu'elle existe - dans la politique globale. Il ne faut pas l'opposer au reste de la politique.

André Gachet (Fapil) : ce qui a été dit est important. Les plans départementaux d'action pour le logement sont aujourd'hui indispensables à la cohésion du système. Il y a des échéances par rapport au droit au logement opposable et à sa mise en œuvre sur lesquelles il nous faut travailler. Si nous n'avons pas localement les outils de cohésion de l'ensemble des dispositifs et des acteurs, nous n'irons nulle part. Il y a un caractère d'urgence pour que ce que nous disons ici trouve une application concrète sur le terrain. Ce n'est malheureusement pas le cas.

Gisèle Stievenard (UNCCAS) : nous sommes favorables à un volet intégré qui traite des questions spécifiques de la jeunesse dans les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées - même si l'appellation peut être discutée. Les jeunes ont surtout un problème de pouvoir d'achat et de solvabilisation à l'égard du logement qui est vécu avec davantage d'intensité.

Pierrette Catel (CNML) : nous sommes, sur le fond, complètement d'accord. Il ne s'agit que de rendre effective une circulaire d'octobre 2006 et qui, pour nous, du point de vue des résultats, ne l'est pas. Il y a, derrière cette circulaire, le fait de se mettre territorialement autour d'une table avec l'ensemble des acteurs concourant au logement des jeunes, pour faire un diagnostic le plus précis possible des besoins et des possibilités, et pour, ensemble, trouver des solutions. Nous ne disons rien d'autre que cela. Il faut que les décisions qui seront prises dans ce cadre soient en parfaite cohérence avec le PDALPD, le PLH, les aides à la pierre, l'ensemble de la politique logement. Le logement des jeunes a un impact direct sur leur insertion sociale et professionnelle. Le taux d'emploi des jeunes est drastiquement parmi les moins élevés.

Bernard Seillier (CNLE) : il était bon de rappeler les fondements de la politique de notre démarche et de constater que nous sommes bien d'accord sur la finalité.

Je passe la parole à Madame la ministre. Le CNLE que vous avez connu est toujours aussi vivant. Je m'en réjouis et je suis particulièrement heureux de votre présence. C'est sous vos auspices que j'ai commencé à assumer ce rôle, qui est toujours le mien aujourd'hui et qui me passionne toujours autant. Je vous donne la parole pour nous parler du droit des enfants, du champ de votre responsabilité, de votre action, de vos satisfactions, peut-être de vos insatisfactions, vos frustrations. Il sera utile que le CNLE reste bien coordonné avec les analyses que vous allez nous livrer et les suggestions que vous pouvez nous faire. Merci d'avoir répondu à notre invitation.

Le champ d'action de la défenseure des enfants

Intervention de Dominique Versini.

Merci Monsieur le président. Je suis particulièrement heureuse de me retrouver parmi vous. Je constate que les débats sont toujours aussi passionnés parce que l'état des lieux nécessite la passion, l'engagement, plus que jamais. Je me trouve aujourd'hui dans des fonctions différentes mais complémentaires, dans la lignée de mes précédentes fonctions au SAMU social et au secrétariat d'État.

Droits des enfants. La Défenseure des enfants est une jeune institution, créée en 2000, dans la lignée de la ratification par la France de la Convention internationale des droits de l'enfant, déclinaison des droits de l'Homme, droits fondamentaux de tous. Droits des enfants car ils sont plus fragiles, vulnérables. Il convient de les prendre en compte dans leurs spécificités pour leur permettre d'avoir accès à tous leurs droits fondamentaux. Bien sûr, avoir accès aux droits fondamentaux des enfants, c'est avoir accès à ceux de leurs parents. C'est ce qu'affirme le Code de l'action sociale et de la famille : « *L'accès de tous aux droits fondamentaux est la clé de voûte de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté* ». Tout est donc lié. La pauvreté et l'exclusion sociale privent les enfants, en partie, du plein exercice de leurs droits fondamentaux. En France, ce sont un à deux millions d'enfants, selon les critères de classification, qui sont considérés comme des enfants pauvres.

Saisine. La défenseure des enfants considère les enfants, quelle que soit la situation de leurs parents. Sa mission est de défendre les droits des enfants, recevoir des réclamations directement de la part des enfants, de leurs parents, tout membre de leur famille. Depuis la loi du 5 mars 2007, la saisine a été élargie : ce peut être désormais un travailleur social, un professionnel de la santé, un parlementaire... Cette même loi a surtout autorisé la possibilité d'auto-saisine par la défenseure sur des sujets qui lui paraissent porter atteinte aux droits de l'enfant. Avec cette première mission, de terrain, nous recevons ces réclamations. Nous en recevons près de 2700 chaque année. Nous analysons s'il y a une atteinte à un droit et d'où vient cette atteinte. Alors nous intervenons de façon neutre et impartiale, mais parfois déterminée, auprès des institutions et administrations qui n'ont pas appliqué le droit de l'enfant tel qu'il aurait dû l'être ou qui l'ont insuffisamment interprété.

« **On m'a oubliée !** » J'ai ainsi été amenée à intervenir pour deux enfants, dont une fille de 14 ans, qui m'a écrit : « *Madame la défenseure, je suis depuis deux ans dans un service d'adultes à l'hôpital psychiatrique de Cayenne. J'ai été placée pour 15 jours car il n'y avait pas de famille d'accueil. Depuis, je ne suis plus scolarisée et on m'a oubliée !* » Les deux enfants, qui ne relevaient pas de psychiatrie, sont aujourd'hui placés dans un ITEP, près de Bordeaux. Je suis intervenue pour un enfant porteur d'autisme, de 11 ans et demi, également oublié, aujourd'hui placé dans un centre en Guadeloupe.

Ruptures familiales. La plupart des situations ont trait avec ce que vivent les enfants en famille, aux conflits survenus à la suite de ruptures. On voit des enfants écartelés dans des situations d'adultes qui les dépassent. La première atteinte aux droits des enfants est bien souvent dans la famille, lorsque les parents n'arrivent pas à prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, à l'occasion par exemple d'une séparation. Il s'agit alors de lui permettre d'avoir un lien avec ses deux parents, ses grands-parents. J'étais récemment en Eure-et-Loir. Nous y avons travaillé avec tous les professionnels de la santé, du social, de la justice. Les

juges des enfants disent qu'ils sont parfois glacés d'effroi par ce que vivent les enfants dans leur vie familiale, les séparations, les situations dans lesquelles les parents ne sont pas suffisamment adultes (cf. le livre du professeur Jamet : « *Soyons adultes pour nos enfants* »). C'est ce que nous voyons dans 50 % des situations. On parle aujourd'hui d'aliénation parentale : l'enfant devient, dans un conflit entre les parents, une arme contre l'autre.

Rôle éducatif. Les juges sont parfois obligés de solliciter l'Aide sociale à l'enfance pour placer l'enfant, et ainsi l'éloigner. D'autres enfants vivent dans la maltraitance, la négligence, avec des parents dans l'incapacité de s'occuper d'eux. La Convention internationale précise que, lorsque les parents ont des difficultés, on doit les aider à assurer ce rôle éducatif. Avant d'arriver aux mesures éducatives, que peut-on mettre en place pour aider les jeunes parents à jouer ce rôle et comprendre leur position d'adulte et de parent par rapport à l'enfant, c'est-à-dire respecter les droits de l'enfant, prendre des décisions en fonction de son intérêt supérieur, le faire participer, en fonction de son âge, aux décisions qui le concernent ? Des institutions sont parfois amenées à gérer des situations où les enfants ont vécu des ruptures lourdes, douloureuses, et par maladresse, par manque de travail sur les pratiques professionnelles, elles surajoutent des situations de difficulté pour l'enfant. Il arrive qu'un enfant, confié petit à une famille d'accueil, en soit soudainement séparé au nom de liens affectifs « trop forts », considérés comme pouvant porter atteinte à un retour de l'enfant dans sa famille. L'enfant ne comprend pas ce qui se passe... J'ai ainsi été témoin de plusieurs cas de suicides d'adolescents, placés dans des situations de désespérance. Ce qui nécessite, comme l'y incite la loi de 2007, de travailler très en amont auprès des familles pour maintenir une cohésion familiale et accompagner du mieux possible les enfants.

La médiation familiale. Nous avons un rôle d'interface, de médiation, entre des parents et des institutions, qui font comme elles peuvent avec parfois des maladresses. Nous avons aussi un rôle explicatif : souvent, les gens ne comprennent pas les situations de justice. Le vocabulaire est compliqué. Une juge me disait récemment : « *Nous ne sommes pas des psychologues et ne sommes pas formés pour cela ! Nous faisons des dossiers et des dossiers...* » Le temps de la justice est compté. Or, pour parler à un enfant, mettre du lien, il faut du temps. Nous aurons donc à travailler sur la médiation familiale, utilisée dans seulement 0,5 % des situations, très en amont du conflit et de la judiciarisation.

Mineurs étrangers. Nous avons aussi à gérer les situations de mineurs étrangers (16 à 25 % des cas que nous suivons). C'est d'abord la situation des **mineurs étrangers isolés**. J'ai eu ainsi l'occasion de travailler à la mise en place d'un dispositif à Paris. Leur situation pose la question de la prise en charge, de l'harmonisation des pratiques, de la coordination sur l'ensemble du territoire. En effet, selon les zones d'arrivée, les conseils généraux ne les prennent pas en charge de la même façon. Des questions continuent à se poser, comme celle de l'âge de ces mineurs. L'Académie de médecine, le Comité national d'éthique attestent que l'expertise de l'âge osseux n'est pas une technique fiable. Il faut trouver une méthode plus fiable et adaptée car il s'agit de mineurs en danger quels que soient leur origine, leur parcours. Il faut trouver des solutions d'intégration.

Nous sommes aussi saisis pour des situations de mineurs étrangers dont les familles résident en France en situation régulière et doivent, dans le cadre du **regroupement familial**, apporter la preuve qu'il s'agit bien de leur enfant. Nous sommes alors l'interface avec les consulats lorsque la question de l'état civil pose problème, pour des pays où l'état civil est incertain. Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies dit que lorsque l'enfant a un papier attestant qu'il est mineur, il faut lui accorder une présomption de minorité. C'est effectivement ma position, d'autant qu'il ne s'agit pas d'un problème massif.

Il y a la question plus douloureuse qui concerne les mineurs étrangers dont les familles sont en **situation irrégulière**. Nous avons vu des familles arriver, les avons mises à l'hôtel, les avons accompagnées, avons scolarisé les enfants... Mais il arrive que la famille soit reconduite. Ce sont ainsi quelque 600 enfants qui passent par les centres de rétention administrative. C'est trop ! Je n'oublie pas qu'il y a 5 000 familles avec enfants à Paris, prises en charge, financées par l'État depuis des années. Je sais qu'elles sont toujours dans des chambres d'hôtel et je m'inquiète. J'avais demandé que l'on essaye de régulariser les familles dont les enfants étaient nés en France et pris en charge par l'État. C'est ce qui me paraît juste. Je ne me mêle pas de

politique. C'est d'ailleurs pour cette raison que je n'ai plus de mandat politique car je ne voudrais surtout pas me retrouver aux prises avec ce genre de questions. Lorsque je suis saisie sur la situation d'un enfant qui est dans un centre de rétention administrative, je ne me sens pas bien. J'ai été visité un tel centre : la cour était grillagée comme une cage à oiseaux. Les médecins y observent chez les enfants troubles du sommeil et maux divers.

Intervention à titre humanitaire. En tant que défenseure des enfants, je suis très respectueuse des institutions, des décisions de justice, celles prises par le Conseil d'État... Nous savons que nous vivons dans un pays démocratique où les droits de l'Homme sont respectés, mais ce sont néanmoins des situations très difficiles à vivre, face auxquelles on a envie de crier, de pleurer... Nous intervenons auprès des préfets, à titre humanitaire, pour demander la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. À chaque fois, c'est vrai, je demande que l'on examine la situation d'une famille. Mais je le fais dans l'indépendance et le respect. C'est un problème face auquel on n'a pas de réponse simple. On est bien là au cœur des droits humains. Nous avons également des familles qui nous écrivent pour des difficultés de logement, des difficultés sociales. Nous intervenons alors au cas par cas.

Convention internationale des droits de l'enfant. Presque tous les pays du monde ont ratifié la convention, excepté deux : les États-Unis et la Somalie. Chacun des pays signataires rend un rapport tous les cinq ans. Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies émet des recommandations. En France, le défenseur des enfants fait un rapport, et un autre est fait par les grandes associations. Il s'agit pour chaque pays d'avancer selon ses possibilités, de montrer ses avancées dans l'application de la convention. La ratification est un engagement d'adapter notre droit interne à cette convention internationale.

Avancées. La France a connu des avancées importantes, notamment vis-à-vis des enfants handicapés avec le vote de la loi de 2005. Depuis, nous avons effectivement eu moins de deux saisines concernant la scolarité de ces enfants. Lorsque nous en avons, nous arrivons, avec l'aide du médiateur de l'Éducation nationale, du médiateur académique et des recteurs, à trouver des solutions.

Il y a également la loi sur la protection de l'enfance : elle a clarifié les relations entre les conseils généraux et la Justice. En judiciarisant le moins possible, on permet aux juges de se consacrer aux situations qui relèvent de leurs compétences et aux conseils généraux de gérer les situations des familles, notamment très en amont, sur la prévention. Elle a consacré la prise en compte de la parole de l'enfant à l'occasion des décisions qui le concernent. Il a ainsi été posé que l'enfant, à l'occasion de la séparation de ses parents, ait le droit d'être entendu par le juge. Mais l'estimation de « l'âge du discernement » chez l'enfant peut varier selon les juges : 8, 10 ou 12 ans...

Travail pluridisciplinaire. Il y a un travail d'harmonisation des pratiques à effectuer. Il convient de former les travailleurs sociaux, les magistrats... La décision de placer un enfant est lourde de conséquences. Les mesures éducatives prises pour les jeunes, dans l'esprit d'aider leurs parents, sont parfois vécues comme une humiliation, une stigmatisation. Je suis frappée du nombre de tentatives de suicide ou des scarifications observées chez les adolescents à la suite de décisions de justice les concernant. J'ai demandé, dans mon rapport sur les adolescents en souffrance psychique, un travail pluridisciplinaire entre les magistrats, les pédopsychiatres, les professionnels de l'ASE, les enseignants. La Maison des adolescents permet ce travail.

Enfants en prison. Nous allons avoir une réforme de l'ordonnance de 1945. Parmi les questions à réfléchir, il y a celle de l'âge de la responsabilité pénale, c'est-à-dire celui auquel on peut mettre un enfant en prison. Actuellement, en France, c'est 13 ans. Pour le Comité des droits de l'enfant des Nations unies, ça ne devrait pas être moins de 12 ans, partout dans le monde. Or, on sait que des enfants vont en prison ou sont condamnés à la peine de mort dans certains pays. Près de 700 mineurs, âgés de 15 à 16 ans, sont en prison en France; ils y restent de deux à trois mois. Il faut réussir à coordonner la prévention, l'éducation, les sanctions, la réinsertion. Je dispose de 55 correspondants territoriaux, des professionnels qui me représentent dans les départements. J'ai le sentiment que l'on fait un travail de fond auprès d'adolescents dans les centres éducatifs fermés, autrement qu'en prison. J'ai mis en place un groupe de travail pour réfléchir à ces questions, constitué de magistrats, pédopsychiatres... L'esprit de la Convention internationale des droits de l'enfant est bien de privilégier la prévention

et l'éducation. Je base beaucoup d'espoirs dans la loi sur la protection de l'enfance et dans le travail des conseils généraux en amont, et celui des associations.

Tournant de société. Nous sommes à un tournant de société où l'on voit se confronter le changement et l'évolution, sans précédent, de la vie familiale - 4 millions d'enfants ne vivent pas avec leurs deux parents – de l'exclusion et de la pauvreté. Il y a à penser un système global qui concerne la famille et son accompagnement, les enfants, le regard que nous portons sur les enfants... Les chiffres nous interrogent fortement et nous obligent à penser ce que nous mettons en place, au regard de ce prisme d'une société qui change. La lutte contre l'exclusion se mène à tous les niveaux de la société. Ce n'est pas uniquement une question de loi. Le temps d'une enfance et d'une adolescence va vite. Alors que le temps pour qu'une loi et des principes entrent dans l'esprit des citoyens, pour qu'une société évolue, c'est beaucoup plus long... J'ai le sentiment que l'on n'arrive jamais à aller assez vite pour prendre en compte ces réalités. Il faut vraiment aider les familles dans ce rôle de parentalité et intervenir au plus près d'elles. Le lien de tout est le lien affectif, le lien social. L'exclusion n'est pas que la problématique économique mais bien la résultante de la crise du lien social, du sens. Les jeunes nous lancent un message d'inquiétude qu'il ne faut pas sous-estimer. Même si 85 % des enfants vont plutôt bien, il ne faut pas oublier que les 15 % qui ne vont pas bien représentent 900 000 enfants qui montrent des signes inquiétants de souffrance.

Devenir citoyen. Un de mes grands objectifs est de faire connaître aux enfants la Convention internationale des droits de l'enfant et les droits fondamentaux des enfants, en leur expliquant qu'il s'agit de droits de fond pour les futurs citoyens. Ils doivent presque être plus mûrs que les adultes et s'emparer de ces droits à leur niveau d'enfant. J'ai mis en place, dans 12 départements, de jeunes ambassadeurs qui vont dans les collèges, les centres de loisirs ; je forme pour cela des jeunes qui font le service civil volontaire, s'engagent dans une mission d'intérêt général et deviennent des acteurs de la société constructifs. J'aimerais que ce dispositif perdure. Beaucoup veulent devenir éducateurs, travailleurs sociaux, ont des rêves d'engagement. Ils ont vu cette année 20 000 enfants. Durant les quatre ans de mon exercice, je tendrai à être plus près des jeunes, pour leur montrer que j'ai confiance en eux, leur donner la parole et leur permettre de faire des propositions, de participer à travers la culture, la vie locale, pour devenir de jeunes citoyens.

Bernard Seillier (CNLE) : je suis certain que chacun a pu apprécier les propos très importants, avec la flamme qui est la vôtre, que vous venez de prononcer. Vous avez déjà, à partir de la situation des personnes sans papiers, montré qu'à travers l'enfance, on touche quelque chose d'essentiel qui dépasse la loi, va au-delà de la législation et nous permet de retrouver un contact fort avec l'essence de notre humanité. Cette connaissance des enfants, cette approche dans les situations douloureuses est pour nous aussi une richesse, pour redécouvrir ce qui est important dans notre propre humanité et que la société a besoin de se rappeler beaucoup plus souvent. On voit bien que les mesures législatives sont insuffisantes, se révèlent même parfois contre performantes. J'ai découvert combien l'approche de la protection et de la défense des droits de l'enfant rappelle les devoirs des adultes à l'égard des enfants. Il y a là une approche préventive dans la lutte contre l'exclusion pour redonner à notre lien social une chaleur, un fondement qui ne relèvent pas seulement de textes, ni de relations juridiques.

Bernard Moriau (Médecins du monde) : c'est un sujet extrêmement émouvant. Dans la mission dont je m'occupe, les enfants Roms sont, la plupart du temps, en situation irrégulière en Europe, bien qu'Européens. Parmi les droits, nous sommes particulièrement attachés à ceux de la scolarisation et de la santé. La scolarisation permet un épanouissement, une protection des enfants ; elle apporte un repas, une surveillance médicale. Or, cette scolarisation est difficile à obtenir et certaines communes continuent de la refuser. Dans ce combat que nous menons, l'Education nationale a une position remarquable : celle d'accueillir tous les enfants, quelles que soient leurs origines. Les difficultés auxquelles nous nous heurtons sont communales, certains maires refusant la scolarité des enfants.

Droit d'être soigné. La condition des enfants sur le terrain est très difficile et l'élémentaire n'est pas acquis. Les vaccins ne sont pas faits ; les carences en vitamines, en fer sont multiples ; l'accès à un lait de qualité, aux antalgiques pose problème ; les affections cutanées et les

problèmes dentaires sont fréquents. Les enfants en situation irrégulière peuvent désormais bénéficier de l'Aide médicale État, grâce à un combat mené auprès de la Cour européenne de justice (la France refusait ce droit jusqu'alors), mais cette aide reste difficile à obtenir à cause, notamment, des problèmes de domiciliation. J'espère que ce dossier va avancer grâce à la présidence française de l'Union européenne.

Plus de papa... Je ne peux m'empêcher de vous relater le cas de cette famille tamoul. Vous savez que, selon l'ONU, le Sri Lanka est le cauchemar des droits de l'Homme. Deux parents âgés de plus de 40 ans avec deux bébés : le père est convoqué en préfecture et renvoyé dans son pays, bien que vivant depuis 12 ans en France. Il est aussitôt mis en prison dans son pays. Les deux enfants n'ont plus de papa...

Christophe Auxerre (Secours populaire) : je tiens d'abord à remercier Mme Versini pour son témoignage et pour les propos qu'elle a tenus. Vous citez le chiffre de un à deux millions d'enfants pauvres, selon l'endroit où l'on place le curseur. Il s'agit d'enfants vivant dans des familles pauvres et pour lesquels la situation des parents aggrave le sentiment d'exclusion. La nourriture des enfants et des petits devient un vrai problème, particulièrement ces dernières semaines. De nombreuses personnes, sans papiers, résidant en hôtel dans des situations difficiles (six dans une chambre de 20 m²), mettent les enfants à la rue pour être tranquilles. Ce phénomène a été comptabilisé par exemple en Seine-Saint-Denis. Ce qui pose des questions sur l'accompagnement scolaire, l'aide aux devoirs... Dans les semaines à venir, vers le 29 juin, on va avoir les quais de gare bondés au moment du départ en vacances : un enfant sur trois va rester à quai et ne partira pas. Lorsque les enseignants demandent aux enfants de raconter les vacances, un sur trois rend une feuille blanche. C'est un sentiment d'exclusion énorme. J'aimerais que dans le droit de rire et de jouer, ce droit aux vacances soit effectif.

Jacques Rastoul (CFDT) : toutes vos présentations vont éclairer nos débats internes sur la question de la politique familiale. J'aimerais savoir quel est l'effet de votre action sur le plan structurel des institutions, de l'Education nationale. Est-ce une approche expérimentale ? Est-ce que les résultats de vos travaux impactent sur la relation avec l'école publique, privée, la CNAF, les partenaires sociaux ?

Bernard Seillier (CNLE) : votre témoignage est suffisamment éloquent pour qu'il appelle de notre part une réflexion, une méditation intérieure, pas nécessairement une intervention immédiate. Je me souviens que, lorsque vous aviez été nommée ministre, vous avez très vite engagé une relation avec la Roumanie pour suivre des enfants dont vous aviez observé la menace de prostitution.

Dominique Versini : nous finalisons actuellement le rapport que nous remettrons au Comité des droits de l'enfant des Nations unies. Il comporte une part importante sur les enfants Roms. Nous devons répondre quant aux 54 recommandations qui avaient été faites à la France.

Accès à la santé. Une décision du conseil d'État de 2005 précise qu'aucune condition restrictive ne peut être posée pour l'Aide médicale État en direction des enfants. Aucun obstacle administratif ne peut être avancé. Je siégeais alors au conseil d'État et suis bien placée pour savoir que ce dossier a été géré au mieux. J'ai été amenée récemment à écrire à Mayotte pour rappeler aux autorités que l'Aide médicale État ne pouvait pas être refusée aux enfants étrangers.

Enfants des rues. Oui, il va falloir trouver une solution. Se pose aussi la question de leur alimentation.

Statut des tiers. La défenseure des enfants ne peut agir pour la prévention ; elle ne peut que préconiser, présenter des propositions. J'ai choisi de faire des propositions année par année. C'est la question de la vie familiale qui m'a frappée. J'ai proposé la mise en place d'un statut des tiers qui partagent la vie d'un enfant : les beaux-parents, la famille d'accueil... Le gouvernement prépare un projet de loi sur le statut de beau-parent. La Convention internationale des droits de l'enfant demande d'ailleurs que l'enfant bénéficie d'une sécurité juridique à l'égard de ceux qui l'élèvent et participent de son éducation. Ce qui implique la nécessité de la continuité du lien avec le parent. Il faut que nous parvenions à placer l'intérêt de l'enfant au cœur du débat. Je cite

la psychanalyste Mme Delaisi de Perceval qui dit : « *Les enfants sont en circulation ; aidons-les à circuler* ». C'est donc une proposition pour aider les enfants à circuler, dans le respect de tout le monde, mais surtout dans celui des enfants.

Souffrance des adolescents. Le deuxième rapport que j'ai produit concerne l'état de la prise en compte de la souffrance psychique des adolescents et l'état de la pédopsychiatrie. Des symptômes nouveaux apparaissent chez les enfants dès le collège. Le plan Santé jeunes a été mis en place mais il ne concerne que les plus de 16 ans. Je préconise qu'il démarre plus tôt. Les jeunes commencent de plus en plus tôt à goûter à l'alcool, au cannabis et expriment des signes de souffrance psychologique. Des phénomènes nouveaux de communication nous échappent.

Points d'appui. Je travaille avec l'Education nationale pour qu'elle soit notre relais, grâce aux jeunes ambassadeurs qui se rendent dans les collèges. Elle a relayé des kits pédagogiques que nous avons conçus et qui ont permis à certains enfants de m'écrire. Par ailleurs, nous engageons un partenariat avec la CNAF pour faire connaître les droits de l'enfant. Toutes les institutions doivent participer à cette connaissance de la Convention internationale des droits de l'enfant.

La place du défenseur des enfants est particulière ; elle permet, de façon neutre et indépendante, de rencontrer les différents acteurs et de faire remonter des situations qui n'ont pas trouvé de solution préalablement. Lorsqu'un enfant de huit ans m'envoie un message, depuis sa classe, en disant « Mon papa boit de l'alcool », je prends aussitôt contact avec ce relais pour l'aider.

Début mai, je vais lancer une grande consultation nationale, « Parole aux jeunes », sur les grandes questions de société (éducation, famille, violence, internet et vie privée...), grâce à un forum Internet et des forums dans 15 départements. Je commence par la Martinique, avec des classes d'enfants, de jeunes élus locaux, la presse.

Nous vous donnons rendez-vous le 20 novembre 2009 pour les 20 ans de la Convention internationale des droits de l'enfant. Il faut aider cette jeunesse à trouver son sens. À nous, les adultes, de trouver des solutions. Peut-être que les jeunes, si nous savons les écouter, ont aussi des solutions à nous proposer.

Bernard Seillier (CNLE) : nous avons bien entendu l'appel à la vigilance et seront sensibles à la réforme de l'ordonnance de 1945. Merci pour ce témoignage et votre présence parmi nous.

Logement

- Présentation de la mission du délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées
Intervention d'Alain Régnier.

Je suis en poste depuis une dizaine de jours et m'installe dans cette nouvelle fonction, auprès du Premier ministre, qui résulte de propositions faites par Étienne Pinte en janvier dernier : dans l'une de ses préconisations figurait une meilleure coordination interministérielle. Cela s'est concrétisé par la désignation de ce qui a été présenté comme un « super préfet » en charge du problème des sans-abri et du mal logement dans notre pays. J'ai été nommé le 21 février, date où plusieurs d'entre vous ont choisi d'alerter les pouvoirs publics et le gouvernement sur la situation des plus précaires, place de la République. Je vous communiquerai ma lettre de mission, sachant que le décret créant le poste et ma nomination au conseil des ministres ne sont toujours pas intervenus à ce jour.

Améliorer l'interministériel. Je suis installé au 72, rue de Varenne, à l'étage dévolu aux services du Premier ministre, dans l'hôtel particulier où se trouve Christine Boutin. Le texte prévoit en effet que je travaille en étroite relation avec le ministre en charge du Logement et le haut commissaire, Martin Hirsch, les ministres qui sont en charge de la lutte contre l'exclusion et pour le logement. Mon travail ne consistera pas à me substituer aux administrations centrales ni aux services de l'État. Je vais simplement essayer de mettre mon expérience et la mission qui m'est confiée pour améliorer l'interministériel, le processus de décision, de manière à ce que les choses avancent sur le terrain. Ce qui sous-entend des déplacements fréquents. Je me suis

ainsi rendu à Strasbourg, Marseille. J'ai un programme de différentes visites sur le terrain d'ici à fin mai, sachant que le Premier ministre recevra à nouveau les associations avant l'été pour faire un point sur l'avancement des mesures présentées le 29 janvier.

Organisation. Je travaille en étroite relation avec le député Étienne Pinte. Il remettra son rapport définitif au Premier ministre dans la deuxième quinzaine de juin. Je dois le rencontrer prochainement pour voir de quelle manière je m'associe à la dernière phase de sa mission parlementaire. J'aurai une petite équipe constituée de quatre personnes, dont une chargée de mission dédiée à l'Île-de-France. Le Président de la République a souhaité que soit ouvert le chantier du grand Paris et de la région métropole. Cette question de l'exclusion et du logement devra être posée dans les diagnostics et les propositions sur l'ensemble du territoire. Je disposerai également d'un directeur de cabinet, interface entre les membres de cette équipe et un animateur de réseau. Je souhaite que chaque préfet désigne un chef de projet départemental. J'aurai un suivi plus personnalisé sur la vingtaine de départements les plus urbanisés, dans lesquels les problèmes de grande exclusion sont plus importants. Je réunirai ces chefs de projet tous les deux mois. Ce travail s'effectuera en étroite relation avec les associations et la plate-forme nationale qui les fédère.

Diagnostic territorial. On ne construira pas de bonnes ou de meilleures politiques sur ces sujets si l'on n'a pas un diagnostic partagé sur les publics, les outils et dispositifs à mettre en place. J'ai souhaité que l'on puisse discuter ce diagnostic avec les associations. Un projet de circulaire a été préparé. Il ne s'agit pas de donner des leçons sur le terrain mais il me paraît important de consolider un diagnostic plus qualitatif. Nous mènerons, avec Agnès de Fleurieu et l'ONPES, une réflexion nationale. Dans les préconisations figurent la question des indicateurs et d'un diagnostic national.

Suivi au long cours. L'année que j'ai passée sur le terrain, dans les quartiers de la politique de la ville, notamment dans le grand Lyon, m'amène à penser que nous avons fait des choses, mais la réalité de ce que vivent encore beaucoup de nos concitoyens est extrêmement préoccupante. On ne peut pas se contenter de ce que nous avons fait. Il faut aller plus loin. Ce n'est pas qu'une question de moyens budgétaires mais aussi une question de gouvernance, de politiques de proximité. Je serai très vigilant à une meilleure évaluation de ce que l'on fait. Dans quelques départements, on commence à mettre en place des suivis au long cours, sur le modèle des pays anglo-saxons, en regardant à 10, 15 ans, ce que deviennent les personnes qui passent dans les dispositifs, de manière à voir si ce qui a été fait a été utile. Si l'on veut se fixer des objectifs de résultats, il faut nous assigner à mieux connaître la situation et la réalité, la demande sociale des personnes, au cas par cas, afin de mieux apporter les réponses qui correspondent à la problématique des personnes en situation de précarité ou d'exclusion.

La feuille de route qui m'est donnée, c'est :

- prévenir les situations d'exclusion pour que les gens ne se retrouvent pas à la rue, ne perdent pas leur logement (prévention des impayés) ; mieux intervenir en amont pour éviter des procédures ;
- permettre aux personnes qui se retrouvent à la rue d'en sortir le plus vite possible ;
- en lien avec le Haut comité et le gouvernement, suivre l'application de la loi Dalo ; nous disposons d'un texte juridiquement de qualité mais il y a des aspects pratiques à simplifier, notamment la manière de remplir le dossier.

Être à Matignon me permet d'être en lien direct avec le cabinet du Premier ministre. Je serai totalement associé à la préparation de la loi que souhaite Mme Boutin sur le logement. Le directeur de cabinet du Premier ministre a indiqué que tout serait prêt pour l'été. Il y aura des mesures qui me concernent et qui concernent les mesures législatives proposées par Étienne Pinte et que le gouvernement a retenues. Nous allons les travailler ensemble.

Je tiens à vous remercier de votre confiance. Je dois cette nomination aussi à la reconnaissance d'un certain nombre d'entre vous. Je suis pragmatique, passionné par le service de l'État, l'intérêt général. Nous sommes là où sont les hommes et les femmes en situation de précarité. La raison même de l'État est bien la défense des plus faibles et d'éviter un rapport de force dominant. Après ces années d'expérience, nous sommes arrivés à une certaine limite de nos dispositifs. Il nous faut les repenser, les remettre en perspective. Je sais que je peux

compter sur vous. Je vous propose de revenir, avant l'été, plus longuement pour un point technique plus précis sur les différents axes sur lesquels je travaille.

Bernard Seillier (CNLE) : cette proposition est accueillie avec enthousiasme. La loi Dalo est effectivement une avancée exceptionnelle. Nous avons conscience des compléments qu'il faudra y apporter dans le temps. Mais, au moment où le texte était examiné, nous n'étions pas en mesure d'aller plus loin. Une dimension a été traitée correctement sur le plan anthropologique : affirmer en même temps le droit au logement et refuser d'affirmer un droit à l'hébergement. Il y a en effet une situation métajuridique, un droit fondamental de l'humanité, qui est au-delà des lois. On ne peut pas laisser quelqu'un dans la rue. C'est viscéral, fondamental. L'article 4 de la loi précise donc qu'on ne laisse personne à la rue. Fin 2007, il y a eu une alerte sur les situations des personnes en situation irrégulière mais qui ne sont plus à la rue. Nous avons maintenu le principe d'inconditionnalité de l'accueil de l'hébergement. Il faut désormais régler cette question. Parmi les observations que j'ai recueillies, j'ai entendu qu'il s'agissait d'un texte complexe, que certains responsables avaient été répartis sur d'autres fonctions et qu'il fallait reconstituer l'équipe d'ingénierie. Le fil conducteur est renoué... C'est l'essentiel.

➤ « Dérouler les implications du droit au logement opposable »
Présentation du 13^e rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.

Bernard Lacharme, secrétaire général du HCLPD.

Alain Régnier a été nommé à ce poste, en réponse à une demande du député Étienne Pinte et du comité de suivi du droit au logement opposable qui avait demandé qu'il y ait, au niveau de l'État, une équipe capable d'animer le dispositif. Cela fait aussi écho aux travaux du CNLE, notamment à ceux du groupe de travail dont vous m'aviez confié la coprésidence avec Véronique Fayet sur l'articulation des politiques de lutte contre l'exclusion. Nous avons souligné le besoin pour l'État de parvenir à un autre mode de gouvernance que celui dicté par les textes, en assumant un rôle de pilote. Nous avons besoin d'un État qui intervienne moins par les textes mais qui, en revanche, joue son rôle d'animateur. Cette délégation créée auprès du Premier ministre va dans ce sens.

Un levier pour une cohérence. La publication du 13^e rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées a pris du retard. Il sera remis prochainement au Premier ministre. Mais comme ce rapport n'a pas vocation à rester confidentiel, Xavier Emmanuelli a décidé de commencer sa diffusion. Il sera mis en ligne sur le site du Haut Comité. Le message de ce rapport est contenu dans son titre : dérouler les implications du droit au logement opposable. Ce droit n'est pas uniquement le dispositif juridique qui a été mis en place par la loi mais bien un processus. La loi est intervenue dans une situation de décalage entre les besoins de logements et l'offre disponible. Ce droit est un levier qui doit nous conduire à établir la cohérence des politiques et à répondre à l'ensemble des besoins. Encore faut-il s'en donner les moyens. Le droit au logement opposable, c'est l'obligation de résultat posée sur les épaules de l'État. Il faut désormais en tirer les conséquences en termes de moyens.

Il y a trois conditions pour rendre le droit au logement opposable :

- désigner une autorité politique responsable,
- mettre en place des voies de recours,
- doter l'autorité politique responsable de tous les moyens pour agir.

La loi DALO, rédigée et adoptée dans l'urgence, a répondu aux deux premières conditions. Il faut aujourd'hui se demander comment l'État peut être en situation d'assumer son obligation sur l'ensemble du territoire, ce qui pose des questions d'articulation avec les collectivités territoriales. L'État doit se donner les moyens d'honorer l'obligation de résultat qui lui a été fixée.

Nous avons choisi trois thématiques paraissant essentielles :

1 - le logement locatif social

C'est l'outil principal que les pouvoirs publics peuvent mobiliser. Il est l'objet de fortes pressions. Il nous a paru important de le repositionner au service du Dalo et du logement de nos concitoyens.

Nous avons identifié cinq exigences :

- **la transparence des attributions.** Il n'y a pas dans la pratique habituelle des offices HLM une volonté de faire jouer des passe-droits mais il y a une grande complexité dans l'attribution des logements de par l'intervention de multiples acteurs. Le citoyen a d'autant plus de mal à comprendre pourquoi d'autres passent avant lui. Il est donc important que des règles de transparence soient appliquées à tous les citoyens.
- **L'application des priorités sociales définies dans la loi.** Le droit au logement opposable apporte une garantie puisqu'en dernier ressort, on peut saisir la commission de médiation. Mais les priorités doivent s'appliquer en amont et intervenir sur l'ensemble de la gestion des attributions de logement locatif social.
- **La prise en compte du demandeur.** Il ne s'agit pas de faire du demandeur de logement social un simple administré à qui l'on affecterait d'autorité un logement sans qu'il ait la possibilité d'exprimer un choix. Le logement est très personnel.
- **La promotion de la mixité sociale.** Le droit au logement opposable va entrer en conflit avec cette exigence de mixité sociale tant que l'on est dans un contexte de pénurie d'offre, et de logements sociaux inégalement répartis sur le territoire.
- **La fluidité des parcours.** On constate que bon nombre de personnes ont des difficultés à sortir du logement social. Il faut donc permettre des parcours vers l'extérieur pour libérer des places, et des parcours à l'intérieur du logement locatif social pour ne pas être assigné toute sa vie dans un même logement. Nous proposons que les organismes HLM développent la fluidité. Un accord a été passé entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat. Il devrait être décliné au sein de chaque organisme. Certaines villes mettent en place des programmes d'accession sociale à la propriété dédiés prioritairement aux locataires d'HLM. De même, le PLS aurait plus de sens s'il était proposé en priorité aux locataires du parc HLM qui se trouvent en limite de plafond de ressources.

À partir de ces principes, nous avons examiné ce qui se passait sur le terrain. Nous avons trouvé de bonnes pratiques à l'initiative de collectivités territoriales ou d'organismes HLM, notamment sur le fonctionnement des attributions ou sur la fluidité.

Nous proposons que l'État :

- pose des exigences aux acteurs du logement. Nous demandons qu'il y ait dans chaque département - si possible dans chaque agglomération - une gestion commune de la demande, avec un dossier unique et un fichier commun ;
- exige de tout réservataire et du bailleur social la mise en place d'un dispositif transparent de sélection des candidats, avec une grille de hiérarchisation des demandes et une instance de validation de la sélection des candidats. On focalise trop sur la commission d'attribution. Un décret a récemment fixé que cette commission devait se prononcer devant au moins trois candidatures. Toute la question porte sur la sélection de ces candidats. Le lieu central doit être en amont de la commission. Il y a de bonnes pratiques repérées, par exemple à Rennes où l'on donne des points à chaque demandeur en fonction de sa situation de logement, sa situation sociale, son ancienneté... Dès qu'un logement se libère, le candidat est repéré aussitôt. La présélection se fait sur des bases objectives.

2 - les coûts du logement

C'est une question majeure pour la mise en œuvre du droit au logement opposable. L'augmentation des coûts que l'on connaît depuis plusieurs années pèse sur le budget des ménages. Une enquête récente, publiée par l'INSEE, fait apparaître que les dépenses de logement, qui représentaient 14 % dans les années 1980, représentent aujourd'hui 22 %. Il y a un décalage qui se creuse entre les ménages les plus favorisés et les autres. Il y a donc un facteur d'inégalité sociale important et un handicap supplémentaire pour la mise en place de réponses adaptées aux besoins de logement. Le logement locatif social ne sera jamais suffisant si les marchés du logement excluent une part importante de la population.

Préconisations. Nous émettons des propositions qui portent sur : la fiscalité des transactions comme outil de régulation des marchés privés, le réexamen des aides à l'investissement locatif, le développement du logement conventionné, le développement de la maîtrise foncière. Nous demandons à l'État d'assumer ses responsabilités en termes d'efforts pour financer le logement locatif social et modifier les modalités d'attribution des aides personnelles. Nous aurons du mal à lutter efficacement contre les expulsions si le barème de l'allocation au logement n'est pas à la hauteur.

3 - l'hébergement des grands exclus

La logique de la loi Dalo est de conduire chacun, via l'hébergement, à une situation d'insertion de droit commun. La transformation de places d'hébergement d'urgence en places de stabilisation a laissé de côté certaines personnes qui n'étaient pas capables d'entrer dans ces centres ni d'en accepter les contraintes. Le dispositif d'hébergement est interpellé. Il est nécessaire de réactualiser cet accueil de premier niveau vers les publics les plus exclus et de repenser les centres d'hébergement d'urgence pour y mettre les professionnels les plus aguerris, capables de faire ce travail d'orientation attendu. Il est important aussi de développer des structures médico-sociales pour certains publics.

Un dispositif d'exception. Nous avons ajouté un dernier chapitre, l'idée d'une mesure d'exception permettant de dépasser les blocages rencontrés dans la création de places d'hébergement, de maisons relais ou de logements locatifs sociaux. L'État a une obligation de résultat. Il peut se faire condamner si les personnes ne sont pas logées. Il y a des gens à la rue parce qu'ils ne trouvent pas de place dans les centres d'hébergement d'urgence ou de stabilisation, parce que les gens qui s'y trouvent auraient besoin de places dans les maisons relais ; or il faut du temps pour construire des maisons relais. Ne faut-il pas décréter l'urgence de la production de ces places en maisons relais et que l'État s'autorise à déroger un certain nombre de règles ? De même pour la production de logements locatifs sociaux.

Nous proposons, dans le prochain projet de loi, que le préfet puisse classer une opération en urgence sociale et favoriser la délivrance du permis de construire, en dérogeant aux dispositions du code des marchés publics. Il convient de réfléchir à la mise en place d'un dispositif d'exception qui pourrait être actionné par le préfet pour honorer son obligation de résultat.

Agnès de Fleurieu (ONPES) : vos constats rejoignent ceux faits dans d'autres instances. Il ne faut pas oublier la dimension humaine d'accompagnement social. On peut construire toutes les maisons relais que l'on veut, si on n'a pas les professionnels qui vont accueillir les personnes en difficulté, on aura des problèmes. Le financement de l'accompagnement se fait dans la durée. Et c'est beaucoup plus difficile à faire que la construction, même en contournant tous les obstacles que vous évoquez. Toutes les personnes ne peuvent pas accéder du jour au lendemain à un logement autonome, de droit commun.

Charge globale du logement. On constate que les plus pauvres continuent d'aller dans le parc privé, s'entassant sur 14 m², échappant aux normes qui leur refusent parfois un accès au parc locatif. On voit que, dans le parc public, les taux d'effort ont augmenté pour les plus pauvres, et on ne sait pas toujours bien cibler la charge globale (loyer + charges). Nous comprenons bien que pour le gouvernement, confronté à des contraintes budgétaires, le système des aides personnelles ne soit pas maîtrisable car la base des ayants droits s'étend sans cesse et que la distance à franchir pour solvabiliser ne cesse de s'accroître. On observe une augmentation de l'intensité de la pauvreté : il n'y a pas plus de personnes pauvres mais les personnes qui sont sous le seuil de pauvreté deviennent de plus en plus pauvres. Ce sont elles qui ont de plus en plus de difficultés à assumer la charge financière du logement et des charges.

Pierre Saglio (ATD Quart-monde) : oui, la loi Dalo a été adoptée très rapidement mais il y a eu une démarche d'approche qui a, au préalable, duré longtemps, et dans laquelle le Haut Comité a joué un rôle essentiel. Cette loi n'est ni bâclée ni une usine à gaz. Elle est la colonne vertébrale de la nouvelle politique en matière de logement, fixée à l'État, à l'ensemble des collectivités et des citoyens. Il ne faut pas brouiller ce message. Nous devons veiller à faire comprendre et rappeler qu'elle est cette colonne vertébrale. Je souhaiterais que le Premier ministre reçoive le Haut comité

officiellement pour la remise de son rapport, ce qui serait une occasion de rappeler l'essence de cette loi. L'organisation qui se met en place est significative :

- la nomination d'Alain Régnier et son rattachement au du Premier ministre, avec un rôle de coordination interministérielle et territoriale,
- le ministère du logement et ses composantes,
- le comité de suivi de la mise en œuvre de la loi Dalo, présidé par le Haut comité, en lien étroit avec les ministères, les administrations, lieu privilégié d'une réflexion et d'une mobilisation de l'ensemble des acteurs du logement.

Mobilisation du pays. L'enjeu est de se donner les moyens de réussir la mise en œuvre de cette loi et de l'amplifier. Un travail important a été fait sur les formulaires pour qu'ils soient accessibles et juridiquement incontestables. Il ne suffit pas de décréter la possibilité, pour les plus éloignés du droit, d'avoir un recours pour qu'ils puissent l'exercer. La loi Dalo est aussi un outil de mobilisation du pays. Nous essayons, à notre niveau, d'exercer cette mobilisation civique pour que l'ensemble des concitoyens soutienne les plus éloignés du droit pour qu'ils puissent déposer effectivement ces recours et accéder aux commissions de médiation.

Contractualisation. Dans ces étapes, pour aller au bout de l'ambition de cette loi et la compléter, il y a certaines dispositions mentionnées dans le rapport du Haut comité et par la commission de suivi. Qu'en est-il de la contractualisation entre l'État et les collectivités locales ? Dans l'obligation qu'a l'Etat de se donner les moyens de réussir sa politique et d'assumer sa responsabilité, certains de ces moyens passent par la mobilisation des acteurs, et notamment par les contractualisations avec les collectivités locales pour mobiliser, localement, au niveau de chaque bassin d'habitat, tous les acteurs du logement. Concernant le projet de loi de Mme Boutin, je pense qu'il devrait être un prolongement de cette loi Dalo. Il ne faut pas brouiller le message et dire que l'on cherche un autre axe.

Bernard Lacharme (HCLPD) : je note cette question de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales. Il faut effectivement y arriver. Je ne suis pas sûr que l'État y soit prêt actuellement. Il y a notamment le manque d'engagement budgétaire sur le logement pour se mettre en situation de négocier avec les collectivités territoriales. La première étape serait d'abord de se mettre d'accord, à partir de la mise en œuvre du Dalo, sur le diagnostic et les besoins qui en découlent, avec un lieu où l'État, les collectivités territoriales, les acteurs puissent se rencontrer pour répondre aux urgences. Cette question du diagnostic partagé fait partie des préoccupations d'Alain Régnier. Il y a d'ailleurs, dans la loi Dalo, la possibilité pour l'État de déléguer à des intercommunalités la responsabilité du droit au logement opposable. Nous n'avons pas pour l'instant de candidature.

Jean-Guilherm Xerri (Aux Captifs la libération) : la transformation d'hébergements d'urgence en stabilisation laisse les grands exclus sur le bord de la route. Il est important d'articuler la réflexion sur l'hébergement d'urgence avec le travail de rue, travail de fourmi pour ramener à une autonomie suffisante pour accéder à une formule d'hébergement. Il est important de reconnaître et valoriser ce travail.

Professionnalisation. Le droit au logement n'est pas seulement un droit d'hébergement. J'aimerais insister sur la dimension d'humanité. On sait tous que l'important pour ces personnes est de réinvestir des relations et de vivre avec des personnes capables de s'engager à leurs côtés dans la durée. Sur qui va-t-on s'appuyer pour vraiment vivre avec ces personnes et déployer ces projets ? Je m'interroge sur la place des bénévoles. Si la professionnalisation de l'accompagnement dans la rue est un pré-requis indispensable, la professionnalisation doit aussi concerner les bénévoles, dans l'accompagnement et les formules d'habitat destinées à ces personnes.

Bernard Lacharme (HCLPD) : concernant les grands exclus, vous avez raison de souligner que la question ne concerne pas uniquement les centres d'hébergement d'urgence mais toutes les structures et formes d'intervention auprès de cette population, y compris des personnels bénévoles.

Gisèle Stievenard (UNCCAS) : nous sommes tous attachés à rendre effectif le droit inscrit dans ce nouveau texte. Il faut insister sur la complémentarité qui existe entre l'application de la loi SRU

et la loi Dalo. Rien n'est pire que d'affirmer un droit s'il n'y a pas de concrétisation pour les personnes concernées. Une loi ne doit pas chasser l'autre. Il reste un travail de conviction à faire à l'extérieur.

Il faut porter attention au volume des logements très sociaux qui sont inscrits dans les budgets des PLAI. J'ai apprécié, dans le rapport, la nécessaire orientation des aides fiscales, ce qui implique de réelles contreparties sociales. Au moment où l'on connaît une crise du logement nationale, on a aussi, dans le même temps, des logements par milliers qui ont bénéficié d'aides publiques de la collectivité et qui sont vides. Il faut veiller à ce que les deniers publics soient utilisés de façon utile pour résoudre cette question du mal logement. Il est choquant de constater que ces logements ont été construits là où il n'y avait pas de demandes de proximité.

Marc Gagnaire (FNARS) : nous avons des échos de la difficulté des personnes à remplir les dossiers, à être accompagnées par rapport à l'application de la loi. Tous les territoires ne sont pas logés à la même enseigne ! Il y a un manque de structures d'accueil. Les préfets auraient besoin de réunir les acteurs pour vérifier que cette couverture existe.

Il est important, dans les structures d'urgence, d'avoir des professionnels qualifiés, et donc de valoriser le travail social.

Diagnostic partagé. Les attentes du collectif sont nombreuses à l'égard du Délégué général. Il est important que le diagnostic soit partagé sur les territoires par les acteurs, et pas seulement réalisé par des experts. Nous manquons de méthodologie et d'exemples de diagnostic partagé ne portant pas sur les besoins des structures mais bien sur les besoins des personnes.

André Gachet (FAPIL) : dans la présentation de la mission de M. Régnier, nous sommes très sensibles à la question de la prévention des situations d'exclusion. Si l'on arrive à arrêter un flux de demandeurs par leur satisfaction sur les problèmes qu'ils rencontrent, au moment où ils les vivent, ce serait important. Une expulsion locative pour une cause liée à l'endettement n'est pas de même nature qu'une expulsion locative liée à la vente du logement. Or, c'est un domaine sur lequel la prévention est quasiment impossible. Lorsqu'il y a vente du logement, les locataires se débrouillent ou restent en panne. Aux permanences du Palais de justice à Lyon, nous avons comptabilisé 10 % des dossiers sur le dernier exercice qui concernent les expulsions pour vente. Concernant les expulsions pour dettes, la prévention a trop souvent été considérée comme une manœuvre pour gagner du temps. Elle doit être mise en place pour le bien du locataire. Les outils, les acteurs existent dans leur diversité, mais à quel moment peuvent-ils se mettre en place ? Sur la base de quelle cohésion, de quelle coordination ? Il faut remettre en route ces outils de cohésion. Le risque premier de la loi sur le droit au logement, qui repose sur la garantie de l'État, c'est l'absence de cohésion. Il y a urgence à remettre tout cela sur pied. Nous avons besoin d'un plan départemental d'action pour le logement.

Bernard Lacharme (HCLPD) : concernant la difficulté à faire des recours, le formulaire va être remis en discussion mais, sur le fond, nous ne serons jamais dans une situation simple. Nous sommes bien dans une procédure de recours et non pas dans une demande de logement avec de simples cases à cocher. Il s'agit, pour le demandeur, de justifier qu'il est réellement en difficulté et de prouver sa bonne foi. Il doit remplir sa demande accompagné d'une personne qui connaît les critères de la commission de médiation. Tous les travailleurs sociaux des conseils généraux n'ont pas forcément compris le droit au logement opposable et l'intérêt qu'il y a à actionner cette procédure. Il y a aussi à travailler sur le rôle des services instructeurs : lorsqu'une demande est présentée sans accompagnement et que les informations ne permettent pas à la commission de médiation de se prononcer, le service instructeur doit pouvoir évaluer la situation pour que la commission soit en situation de se prononcer. Il doit donc se donner les moyens nécessaires pour le faire.

Dispositif mis en place par la CNAMTS pour améliorer l'accès aux soins des bénéficiaires de la CMU C.

Jacques Amalric (CNAMTS).

La convention d'objectifs et de gestion liant l'État et l'Assurance maladie fait de l'accès aux soins des publics précaires une priorité. La CNAM et l'Assurance maladie ont été interpellées en se rendant compte, à l'occasion de testings téléphoniques, que pour certains spécialistes, en particulier du secteur 2, les refus de soins pouvaient être de l'ordre de 40 %. On frise également

ce chiffre dans la profession dentaire. Le rapport de Jean-François Chadelas, fin décembre 2006, est venu confirmer ce problème. L'année 2007 a été mise à profit par l'Assurance maladie pour s'organiser et lutter le plus efficacement possible contre cette pratique.

Plans d'action et suivi de praticiens. Nous sommes sur le point de diffuser une lettre-réseau à l'ensemble des caisses primaires d'assurance maladie pour qu'elles réalisent un suivi des professionnels de santé, notamment des 5 % de praticiens qui, dans chaque département, reçoivent le moins de bénéficiaires de la CMUC. Il s'agira d'analyser, au cas par cas, les raisons objectives pour lesquelles ces médecins se livrent à des refus de soin, de définir un plan d'action et d'organiser un suivi opérationnel et régulier de ces praticiens. Les plans d'action devront remonter à la CNAM fin juin. Un premier bilan des actions entreprises sera réalisé d'ici à la fin de l'année.

Favoriser l'expression des réclamations. Une circulaire de 2005 avait pour objectif de suivre et traiter les réclamations des assurés relevant de la CMUC quant à des refus de soins. Elle a été refondue. Une nouvelle circulaire va être diffusée prochainement. Nous nous apercevons en effet du peu de remontées de réclamations écrites. Nous allons accueillir, par le biais de notre ligne d'accueil, l'ensemble des réclamations écrites et orales que les caisses pourront recueillir. Nous ferons alors intervenir nos conciliateurs qui seront chargés de prendre contact avec les assurés et les professionnels concernés pour essayer d'éclaircir la situation et de remédier à ces pratiques.

Nous allons définir un partenariat avec les associations caritatives pour :

- leur déléguer un questionnaire et faire en sorte que toutes les occasions de contact avec les publics précaires soient mises à profit pour faire naître ces réclamations ;
- mettre en œuvre des actions d'information, de communication envers ces publics (groupes de paroles, ateliers collectifs), pour mettre en évidence les droits.

Un accord-cadre va être réalisé, avec des conventions types au niveau local. Je convierai, dans la deuxième quinzaine du mois de mai, les associations nationales pour nous aider à rédiger ces accords et conventions. Nous ne souhaitons pas rester inactifs. Ce type de comportement est inadmissible. Dans bien des cas, la responsabilité du refus de soins est partagée. Il convient d'examiner droits et devoirs de ces publics. Je propose de revenir vers vous début 2009 pour présenter les résultats obtenus.

Bernard Seillier (CNLE) : j'accepte bien volontiers votre proposition et je vous assure que vous aurez priorité d'intervention sur l'ordre du jour.

Bernard Moriau (Médecins du monde) : je voudrais rappeler que les refus de soins sont doubles chez les titulaires de l'Aide médicale d'État (AME). Il y a là un véritable problème.

Jacques Amalric (CNAMTS) : nous avons réalisé un rapport sur ce problème, il y a quelques années, et nous envisageons de mettre en œuvre la même démarche pour l'AME. Les problèmes y sont parfois plus prégnants. Nous devons réagir aussi en tant qu'institution à l'encontre de ces pratiques concernant les bénéficiaires de l'AME – qui ne sont plus des assurés.

Laurent Delavigne (MCP) : je trouve la démarche très intéressante. Nous sommes souvent confrontés à cette impossibilité d'accès aux soins et de médecins qui refusent les porteurs de CMU. Mais je m'interroge quant aux moyens que vous comptez mettre. C'est un travail que nous menons déjà sur le terrain : les groupes de paroles existent. Mais il n'y a pas de moyens derrière. Nombre d'associations sont d'ailleurs en train de déposer le bilan.

Jacques Amalric (CNAMTS) : nous souhaiterions nous appuyer sur la logistique des associations. Vous êtes mieux en mesure que nous de contacter ces publics. Nous apporterions des éléments de fond sur la formation, les connaissances à acquérir, les droits et les devoirs. Nous nous chargerions localement des invitations. Mais nous souhaitons nous appuyer sur votre connaissance du réseau, votre faculté à organiser des groupes de paroles. Nous pourrions ainsi mieux toucher les publics concernés. En effet, la seule diffusion de millions de fascicules à travers la France est utile mais est loin d'être suffisante.

Didier Gelot (ONPES) : vous voulez interroger les médecins. Je m'interroge sur le bien-fondé de la démarche car vous risquez d'avoir, de fait, des médecins qui vous disent ne pas avoir sur leur secteur ce type de public. Allez-vous mettre en lien ce fait avec la réalité locale ?

Jacques Amalric (CNAMTS) : il s'agit des « 5 % de médecins recevant le moins ce public ». Il y a certainement des raisons objectives qui vont être énoncées, mais nous allons suivre directement les 5 % de professionnels qui, dans le département, reçoivent le moins de ces bénéficiaires.

Didier Gelot (ONPES) : les questions de non recours seront-elles abordées ?

Jacques Amalric (CNAMTS) : j'ai évoqué l'accès aux soins. Nous allons aussi travailler durant le deuxième semestre, sur l'accès aux droits. On tablait sur 6 millions de bénéficiaires de la CMUC au moment de la création de la CMU en 1999. Nous avons actuellement plus de 4,8 millions d'assurés relevant de la CMUC. Nous avons un taux de non recours de 20 %. Les bénéficiaires ont le choix entre un organisme complémentaire ou le régime général. Nous allons faire en sorte lorsque l'assuré ne répond pas après une relance, de faire gérer son dossier systématiquement par le régime général.

Bernard Seillier (CNLE) : je félicite, à travers vous, la CNAM pour cette initiative. Il est scandaleux pour la France d'avoir cette situation ; il est nécessaire d'y voir clair et de résorber tous les comportements inadmissibles. Je retiens votre proposition de suivi de cette opération.

Jacques Rastoul (CFDT) : Il serait intéressant de faire connaître l'avis favorable du CNLE sur cette initiative de la CNAMTS dont je me réjouis. Elle fait suite à notre avis de décembre 2006. Nous assurerons le suivi de cette démarche.

Présentation du tableau de bord des objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté

Etienne Grass, conseiller technique auprès du Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.

En guise de transition, je commencerai par une information sur l'appel à projets sur les expérimentations sociales lancé par le Haut Commissariat : 37 projets ont été retenus, dont un sur l'accès aux droits (procédures d'information renforcées, ciblées sur l'accès aux droits des allocataires de la CMUC et de l'aide à la complémentaire santé). Dès lors que la relance est faite par les caisses primaires dans le dispositif de droit commun, il convient d'essayer d'expérimenter sur un public cible des informations plus intensives. Nous avons retenu le projet du CHU de Montpellier qui s'est mobilisé pour mettre en place une plate-forme téléphonique offrant une prestation de service aux médecins généralistes rencontrant des problèmes de financement des soins. Il s'agit de sensibiliser les médecins sur la possibilité d'avoir recours au service social du CHU, d'identifier et mobiliser tous les droits disponibles pour prendre en charge les personnes en rupture de financement. Les conventions des projets retenus sont à votre disposition si vous le souhaitez.

Indicateur central. Le Président de la République annonçait, le 17 octobre dernier, qu'il souhaitait réduire la pauvreté d'un tiers en cinq ans. L'idée n'était pas d'axer l'objectif uniquement sur un indicateur unique qui ferait abstraction des problématiques d'accès aux droits, d'intensité de la pauvreté - un indicateur qui serait facile à atteindre en agissant uniquement sur la couche des personnes pauvres « proches de la sortie »). L'idée était bien d'enrichir cet indicateur central par des indicateurs complémentaires permettant de mettre en perspective cet indicateur central et de se fixer des objectifs sur ces indicateurs complémentaires.

Groupe de travail. Le tableau de bord qui vous est présenté répond à cette volonté de suivre, au cours des cinq prochaines années, l'évolution de la pauvreté. Il s'appuie sur les travaux du groupe « Définition d'objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté », animé par la Direction générale de l'action sociale. Ce groupe s'est constitué suite à une demande du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion d'avril 2006 ; il était composé de représentants des différents services de l'Etat concernés (DGAS, DSS, DREES, DGUHC, DGTPE, DGEFP), de l'ONPES et de membres du CNLE. Au cours du dernier trimestre 2007, des réunions thématiques ont été organisées,

comprenant une séquence d'auditions d'experts suivie d'un débat et d'une proposition d'objectifs prioritaires. La liste des thématiques traitées reprend les droits fondamentaux : pauvreté monétaire, emploi, logement, santé, exclusion financière, pauvreté des enfants et éducation. Une séance a été consacrée aux expériences européennes de fixation d'objectifs chiffrés et d'indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale. Il reste une réunion, prévue en juin, pour fixer des cibles sur chacun des indicateurs complémentaires.

Tableau de bord. Chaque indicateur du tableau de bord apporte un éclairage complémentaire au taux de pauvreté ancré dans le temps. Il n'existe pas de mesure parfaite de l'évolution de la pauvreté ; chaque indicateur présente des limites ou ne permet d'observer qu'une facette d'un phénomène multidimensionnel. D'où la nécessité de combiner différents indicateurs, y compris parce que les populations pauvres appréhendées à partir de différentes approches ne se recoupent que très peu (approche monétaire, en conditions de vie, par rapport à l'appréciation subjective de cette situation). Le taux de pauvreté ancré dans le temps est un indicateur de pauvreté semi-absolu : en début de période, on fixe le seuil de pauvreté à 60% du revenu médian (soit 817 euros pour 2005, la dernière année connue). Au cours des cinq années qui suivent, on réévalue chaque année ce seuil, pour tenir compte de l'inflation. On comptabilise chaque année le nombre de personnes en-dessous du seuil. Ce nombre, qui s'élevait à plus de 7 millions en 2005, devra être inférieur à 5 millions cinq ans plus tard (ce calcul sera mis à jour avec les données 2006, année qui constituera le point de départ de la période observée).

Ce qui apparaît déjà de manière flagrante, c'est la progression rapide et astronomique du surendettement, la croissance du poids des dépenses pré-engagées en matière de logement, l'instabilité du taux de persistance de la pauvreté, et l'intensité de la pauvreté malgré la baisse du taux de pauvreté...

(Voir les documents présentés sur le site du CNLE.)

Bernard Seillier (CNLE) : nous réfléchissons, avec Christiane El Hayek, à des propositions d'organisation du travail pour ne pas être confrontés à des risques d'épuisement et qui nous permettent en même temps de mieux fonctionner. Les expériences que nous avons eues sur les groupes de travail récents sont bénéfiques. Lors de la dernière séance du groupe PNAI, nous avons surtout pu écouter les experts, mais on peut venir ensuite en plénière présenter une synthèse des groupes de travail pour susciter un débat au sein du CNLE. Certains sujets sont prioritaires. Il faudra réactiver les groupes de travail sur l'articulation du pilotage et la prévention, pour maintenir la ligne directrice fondamentale du CNLE qui est la réflexion de fond sur les sujets de société et les textes législatifs pour l'accès de tous aux droits. Nous ne disposons que d'une matinée par mois. Nous devons nous attacher à la rendre productive. Je remercie la DGAS, en appui constant de notre organisation.

Questions diverses :

- Point de route sur la préparation du programme de la Table ronde sur la pauvreté et l'exclusion sociale de la PFUE (16-17 octobre 2008).
Marie Keirle (DGAS).

Nous sommes actuellement en train de peaufiner la note de cadrage de l'exercice, que nous allons adresser à la Commission pour en discuter avec les parties prenantes à Bruxelles, lors de notre prochaine réunion le 7 mai. En parallèle, la Commission organise, sous l'égide du comité de la protection sociale, le sous-groupe nommé « *Inclusion sociale* » avec un mandat de ce comité. Quatre réunions sont prévues entre avril et fin juin : une par pilier et une de synthèse. Elles sont destinées à préparer la recommandation de la Commission sur le thème de l'inclusion active. C'est à partir de ces travaux que nous allons élaborer les conclusions du Conseil sur l'inclusion active, que nous aimerions voir adopter au dernier conseil EPSCO de décembre 2008.

J'ai participé mardi dernier à une réunion avec le chef du Bureau des minima sociaux de la DGAS, Laurent Cytermann, sur le premier pilier : l'accès à un revenu adéquat. Pour la stratégie d'inclusion active, c'est un préalable. Il ressort de cette réunion que :

- la recommandation de 1992 doit rester la base - il s'agit davantage de la moderniser ;
- il convient d'avoir une vision globale des prestations et de considérer l'ensemble des revenus des prestations en y incluant les aides au logement ;
- les mesures doivent, autant que possible, être adaptées aux cas particuliers des personnes ;
- sur la question de la conditionnalité, les points de vue varient selon les taux de chômage des Etats membres ;
- sur les critères pour déterminer les montants, le principe de subsidiarité s'applique. Il n'est pas question d'imposer des méthodes uniformes aux Etats membres.

Jacques Dughera (CNIAE) : j'attire l'attention du CNLE sur le problème de la transposition de la directive « services ». Nous sommes totalement concernés par cette frontière entre les services sociaux d'intérêt général et la question de la concurrence et du marché intérieur. Nous travaillons sur un avis du CNIAE concernant cette transposition car il nous semble important que les opérateurs d'insertion par l'activité économique soient consultés sur la question. Nous souhaiterions que ce point soit également mis à l'ordre du jour d'une réunion du CNLE. Nous savons que, dans le cadre de la présidence française, il est prévu une conférence sur les services sociaux d'intérêt général.

Marie Keirle (DGAS) : il est essentiel d'avoir une concertation avec les opérateurs, les acteurs. Elle a commencé et va se poursuivre. J'ai vu passer un message du cabinet de M. Bertrand qui reparle de la nécessité d'avoir cette concertation. On est, dans la transposition de la directive « services », dans un champ plus large que celui de l'inclusion ou de la lutte contre l'exclusion. Il serait ennuyeux, étant donné la vision différente selon les Etats membres et selon la Commission, de donner des services une vision spécifique pour les personnes en situation d'exclusion. Il est important pour ce dossier de garder une vision globale. La réunion, sous l'égide du DGAE, avec la nouvelle impulsion donnée par notre cabinet, est un lieu plus approprié que le CNLE pour un véritable débat. Ce qui n'exclut pas bien sûr que des spécificités soient évoquées ici. Il faut faire très attention à ne pas donner à ce sujet une dimension uniquement centrée sur la lutte contre l'exclusion, ce qui serait contre-productif.

Jean-Jacques Tregoat (DGAS) : on peut faire une information ici. Il y a le travail sur les SSIG qui avance également. Nous avons pris ce sujet à bras le corps et avons mandaté un chef de projet, Guy Janvier - compte tenu de la complexité du sujet, des interactions avec de nombreuses administrations, des liens avec la commission... Il ne faut effectivement pas trop assimiler services et lutte contre l'exclusion.

Jacques Dughera (CNIAE) : il ne faut effectivement pas les assimiler, mais il est en revanche intéressant de savoir, à titre d'information, comment les administrations appréhendent le mandatement communautaire demandé aux différents services sociaux d'intérêt général pour sortir de la transposition de la directive services. En effet, les questions posées par la transposition concernent l'ensemble des services qui travaillent auprès des publics en situation d'exclusion. Les structures de l'insertion par l'activité économique sont actuellement sur une crête. Nous avons besoin de ces informations pour ne pas tomber de l'autre côté, uniquement dans le champ de la directive services.

Agnès de Fleurieu (ONPES) : la même question est posée pour les associations qui font de l'intermédiation locative en matière de logement, agrément, mandatement. Il y a un problème juridique à régler.

Jean-Jacques Tregoat (DGAS) : c'est un problème très complexe. Nous découvrons cette notion de mandatement, au niveau français. Nous nous apercevons que nos réglementations sont tellement variées que l'on n'entend pas forcément le terme de mandatement de la même façon qu'à Bruxelles. Est-ce que passer une convention, agréer est un mandatement ? Sans parler des autres secteurs concernant les personnes âgées, les personnes handicapées, les exclus... C'est un champ considérable. À chaque fois que l'on creuse, on a l'impression de ne

pas avoir encore été au centre de la terre ! Mais il est important d'aller au bout. Nous sommes obligés de faire cet inventaire précis. Nous vous informerons de l'avancement de ces travaux.

Bernard Seillier (CNLE) : ce sera aussi, pour les parlementaires, un élément de formation continue. J'en suis demandeur pour mon propre éclairage. Merci à toutes et à tous.

Collaboration rédactionnelle : Tugdual RUELLAN