

Rapport du groupe de travail « Participation »

CNLE : les leçons du « choc de participation »



Le nuage de mots est composé des synonymes de la participation telle qu'elle est pratiquée au CNLE selon les participants au groupe de travail

Mai 2023

Rapporteur : Delphine Aubert, Secrétaire générale du CNLE

Mandat 2020-2023 du CNLE

Table des matières

Edito de Jérôme Vignon, Président honoraire du Comité scientifique	4
Avant-propos de Delphine Aubert, secrétaire générale	5
Introduction	6
Définition de la participation au CNLE	7
PARTIE I : État des lieux 2023 de la participation au CNLE	8
❖ I / Le cadre de la participation au CNLE	8
1. <u>Un lieu d'échanges : l'importance des formats de réunions comme cadre d'expression</u>	<u>8</u>
2. <u>Des « temps » et un calendrier : critères essentiels de la participation</u>	<u>10</u>
3. <u>Un format d'échanges entre les participants : La composition du CNLE, un point d'équilibre entre les savoirs ?</u>	<u>11</u>
❖ II / Interroger les conditions organisationnelles de la participation au CNLE	16
1. <u>« Choc de participation » au CNLE : confirmation d'un fonctionnement installé</u>	<u>16</u>
2. <u>Qualité de l'accompagnement des personnes concernées : les marges de progression pour 2023-2026</u>	<u>19</u>
PARTIE II : Améliorer la participation en valorisant le CNLE et en valorisant ses membres	22
❖ I / Objectiver le pouvoir d'agir du CNLE	22
1. <u>Le CNLE (sur-)sollicité ?</u>	<u>22</u>
2. <u>Des sollicitations externes pour un résultat de qualité ?</u>	<u>24</u>
❖ II / Valorisation individuelle des membres du CNLE	26
1. <u>Personnes concernées : un terme faisant obstacle à la bonne marche de la participation des membres du 5ème collège ?</u>	<u>26</u>
2. <u>Quelles formes de valorisation pour les membres du 5ème collège (approche individuelle) ?</u>	<u>27</u>
PARTIE III : Enrichir la participation par un meilleur fonctionnement du CNLE	30
❖ I / Augmenter le pouvoir de décision en terme de gouvernance des membres	30
❖ II / Expérimentation d'un bureau permanent représentatif et tournant	31
❖ III / La participation du CNLE dans les territoires : un nouvel échelon du CNLE pour contribuer au débat national	32
❖ IV / Assurer une démarche de réflexivité au sein du CNLE et objectiver son rôle dans le débat et la décision publique	33
❖ V / Outiller le CNLE pour cadrer les pratiques : charte et règlement intérieur	34
Annexes	36
➔ Calendrier et ordres du jour des séances du groupe de travail Participation 2023	37
➔ Liste des participants inscrits au groupe de travail « Participation » du CNLE	38
➔ Liste des personnes auditionnées	40
➔ Tableau des saisines ayant donné lieu à une consultation du CNLE entre 2020 – 2023	41
➔ Questionnaire 2023 : Thématiques que vous auriez voulu voir abordés par le CNLE lors de la prochaine mandature	43

Édito

De l'intérieur vers l'extérieur, le paradoxe de la participation

L'impératif d'une participation effective des personnes en situation de pauvreté n'est pas neuf. Il a fait son chemin depuis l'Année européenne 2010 consacrée à la lutte contre la pauvreté avec son mot d'ordre « plus jamais rien de dit sur nous sans nous ». Pour autant le passage d'un format de 8 à 32 membres du collège des personnes concernées¹, constituant ainsi la moitié du CNLE ne pouvait passer comme une « lettre à la poste ». Ce fut un véritable choc. Le mérite du présent rapport est d'en mesurer après quatre années contrastées l'impact, avec ce constat clairement positif : oui, l'implication effective dans les débats et les avis des personnes concernées s'est trouvée fortement amplifiée, avec en outre un sentiment positif prédominant de ces personnes elles-mêmes quant à la réception de leur parole au sein du CNLE.

Mais cette satisfaction relative n'en fait que plus regretter l'insuffisance ressentie quant à l'influence réelle des avis et rapports du « nouveau » CNLE sur les conduites et les choix des institutions en première ligne pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Elle souligne aussi les manques de l'organisation existante pour faire fructifier pleinement la rencontre des savoirs réunis par la « participation », tant au sein du CNLE que dans sa relation avec les interlocuteurs politiques

naturels, au premier chef le (la) Premièr(e) Ministre. Rien d'étonnant par conséquent au fait que ce rapport comporte nombre de préconisations innovantes à cet égard, susceptibles de faire du CNLE un laboratoire de la participation en général, par exemple au travers d'une démultiplication territoriale de l'expérience participative des membres du 5ème collège.

Mais pour arriver à de telles recommandations sur le déploiement extérieur de la participation, le groupe auteur de ce travail est passé par une démarche d'intériorité. Sans que cela soit prévu d'avance, le groupe a consacré un temps notable à approfondir les attentes et les attitudes des participants eux-mêmes, à comprendre leurs motivations qui se reflètent dans la diversité des qualificatifs par lesquels ils se désignent : personnes concernées, experts du vécu, porte-paroles, à décrire ce qui se joue dans les interactions mutuelles entre les membres des différents collèges. Au-delà des préconisations originales du rapport qui touchent au vécu des participants, cette expérience du passage de l'intériorité à l'extériorité constitue sans doute la condition d'une expérience réussie pour tous les acteurs de la participation quel que soit leur « collège ».

Jérôme Vignon

Président honoraire du Comité scientifique, du CNLE

¹ Le terme de personnes concernées est employé ici pour désigner les membres qui constituent le collège des personnes directement affectées par la pauvreté et l'exclusion. Il ne fait pas consensus parmi les membres du CNLE.

Voir la partie « Personnes concernées : un terme faisant obstacle à la bonne marche de la participation des membres du 5ème collège ? » de ce rapport.

Avant-propos

Arrivant au terme d'une mandature du CNLE profondément perturbée, dès la première année, par la crise sanitaire survenue début 2020, c'est dans un contexte difficile que le CNLE -tout nouvellement reconfiguré- a mené ses missions et produit de nombreux travaux de conseil, d'études et de diagnostics qui témoignent de l'activité intense qui fut la sienne durant la période (7 avis et 1 rapport ont été publiés).

L'entrée en vigueur du CNLE réformé a donné lieu à une période de transition durant laquelle Etienne Pinte, ancien président du CNLE a assuré l'intérim jusqu'à la nomination de Fiona Lazaar, membre du 1^{er} collège nommée présidente du CNLE le 27 février 2020. Par ailleurs, Jérôme Vignon, ancien président de l'ONPES a aussi accompagné la création du comité scientifique du CNLE suite à la fusion de l'ex-ONPES. En janvier 2021, Nicolas Duvoux, sociologue à Paris 8 membre du comité scientifique a été nommé président du comité scientifique. Concernant la nouvelle composition du CNLE, une prorogation en tenant compte de la nouvelle structuration du Conseil a été effectuée pour certains membres présents lors de la précédente mandature.

En effet, il y avait un souhait que les changements intervenus au CNLE se déroulent en douceur en veillant à ne pas bousculer l'organisation du Conseil malgré sa recomposition et la mise en place d'un comité scientifique issu de l'ex-ONPES. Les missions du CNLE n'ayant pas été modifiées, il y avait l'idée d'un continuum, d'une permanence entre les mandatures antérieures et celle-ci. Le CNLE a continué à fonctionner comme avant lorsque les personnes en situation de pauvreté ou de précarité n'étaient que 8 et que les compétences scientifiques étaient encore ailleurs.

Partant de cette situation, il est apparu essentiel que le CNLE prenne le temps de revenir sur ce qui a caractérisé cette mandature pour en tirer des enseignements pour l'avenir du CNLE.

Il est à noter que cet exercice réflexif s'inscrit dans une continuité car depuis l'installation d'un 8^{ème} collège au CNLE en 2012, la participation est un sujet d'étude permanent au sein de notre instance qui a été, pour partie, réalisé grâce au concours de l'ANSA. Ce prestataire ayant été en charge de l'accompagnement des personnes concernées entre 2012 et 2020. Cette démarche traduit notre souci constant d'améliorer les conditions de cette participation et son apport dans le cadre des travaux du CNLE.

C'est dans cet esprit que le groupe de travail sur la participation, installé début 2023 et composé de membres de différents collèges du CNLE, a eu pour objectif de produire un retour d'expérience de la participation dans le cadre de cette mandature. Il paraissait intéressant de s'interroger sur cette évolution effectuée dans la continuité, tant dans les conditions de la participation au CNLE au niveau local et national que dans le fonctionnement du Conseil.

Partant de ce constat, le groupe de travail était fondé à tirer les enseignements de cette situation : les conditions nécessaires ont-elles été réunies pour assurer la participation de 32 personnes, soit le quadruplement du nombre de personnes concernées ? Cette situation a-t-elle permis de maintenir un équilibre au sein du CNLE ? Quel est l'apport d'un plus grand nombre de personnes du 5^{ème} collège qui participent ? L'objectif du groupe de travail était d'émettre des recommandations en vue de la nouvelle mandature. Outre l'accroissement de 8 à 32 personnes, s'adoindre les compétences d'un comité scientifique permanent a été également une nouveauté de cette mandature. Il était intéressant de s'interroger aussi sur ce croisement entre les différents collèges pour définir si la méthode de travail doit être reconduite ou si un certain nombre de nos pratiques mérite d'évoluer.

Delphine Aubert

Secrétaire générale du CNLE

Introduction

À l'issue de l'exercice d'un premier mandat post-réformes, le secrétariat général a souhaité faire le bilan à date pour réajuster, le cas échéant, l'organisation du CNLE.

Il s'agit de s'inscrire dans une démarche d'amélioration continue des pratiques et d'intégrer des innovations signifiantes pour l'institution, afin qu'elle reste pertinente, efficace et efficiente à l'aune de l'installation d'une nouvelle mandature. Un groupe de travail « Participation » s'appuyant sur des membres volontaires issus de tous les collèges et du comité scientifique a été constitué (voir l'encadré sur les précisions méthodologiques).

L'objectif de ce rapport est de faire aboutir, de rendre concret et de fixer la démarche de réflexivité conduite collectivement au sein du CNLE quant à l'organisation mise en œuvre pour absorber le choc de participation. Cette démarche s'est appuyée sur les précédentes productions du CNLE, sur les retours d'expériences des membres et du secrétariat général, et sur des débats conduits en interne au CNLE mais ouverts sur les pratiques extérieures.

Il s'agit dans un premier temps de constater les mécanismes de la participation au CNLE en apportant un éclairage sur son cadre (spatial, temporel et humain, interactif) telle qu'organisée au CNLE. Ce cadre est lui-même tributaire d'une organisation plus générale, garante de conditions favorables à la participation, mais qui a été particulièrement mise en difficulté par un « choc de participation »² absorbé mais sans réorganisation (impréparation et manque d'anticipation de la réorganisation nécessaire).

Dans un deuxième temps, le rapport propose d'interroger les mécanismes de l'engagement au CNLE, qu'il s'agisse des motivations à s'inscrire collectivement dans une institution pour peser dans le débat politique ou, plus finement, des bénéfices individuels obtenus en retour du travail réalisé par les membres et tout particulièrement les personnes concernées.

Enfin, le rapport présente les objectifs stratégiques que le CNLE se fixe en vue de la prochaine mandature et qui reconfigureront les pratiques et l'institution afin de garantir une participation de qualité.

Précisions méthodologiques sur l'élaboration de ce rapport et précautions de lecture

15 entretiens ont été conduits en 2022 et 1 en 2023 (voir liste en annexe) afin de saisir les enjeux, les attentes, les écueils et les leviers de la participation dans une organisation telle que le CNLE.

Un questionnaire a été adressé aux membres du 5^e collège et aux personnes ressources en mai 2022 (23 répondants pour le collège des personnes concernées et 9 parmi les personnes ressources). L'objectif était de disposer d'éléments qualitatifs permettant d'avoir des indications sur les profils des membres du 5^e collège, de les sonder sur leurs ressentis.

Un groupe de travail « Participation » ouvert à tous a été constitué en janvier 2023. Sur la base du volontariat il a rassemblé 34 personnes issues des 5 collèges et du comité scientifique, dont Monsieur Vignon a animé la réflexion comme grand témoin en collaboration avec le secrétariat général du CNLE. Cinq séances ont été organisées de février à avril 2023 (calendrier en annexe) pour la réflexion.

Pour préciser les tendances évoquées pendant les 3 premières séances, un questionnaire à l'attention de tous les membres du groupe de travail leur a été adressé. (24 réponses)

Il est envisagé de poursuivre cette réflexion par des travaux complémentaires plus quantitatifs, ceci à partir d'un suivi plus longitudinal permettant de mesurer la dynamique en terme de participation développée au CNLE

² La reprise du terme de « choc de participation » n'a pas fait consensus dans les échanges du groupe de travail. Il

s'agissait pour certains d'un terme de communication politique.

Définition de la participation au CNLE

“

Dès 2011 dans son rapport « *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques* »¹, le CNLE rappelait que « *les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion ne forment pas un groupe communautaire clos qui défend ses intérêts propres au travers d'un système institutionnel. Elles sont les détentrices de savoirs de vie essentiels que personne ne peut connaître ou exprimer à leur place. En revanche, ces savoirs ne peuvent être source de changement et de transformations que s'ils entrent dans un dialogue avec d'autres types de savoirs et de responsabilités qui ont également leur légitimité* ».

En 2023, les membres du CNLE ont été invités à réfléchir à une définition commune de la participation telle qu'elle est pratiquée au sein de l'instance. Les discussions se sont appuyées sur une définition élaborée en 2012¹. Il ressort de cette réflexion commune la définition suivante :

⇒ De manière générale, le terme "participation" désigne des démarches consistant à donner un rôle aux personnes dans une prise de décision affectant une communauté. Au niveau de la mise en œuvre de politiques, l'expression "participation" renvoie au fait de prendre part à une action collective.

Par leur participation les membres du CNLE contribuent à la formation d'une pensée commune sur les réalités de la pauvreté et de l'exclusion en vue de sa prise en compte dans les politiques publiques.

Le caractère universel de la démarche participative mise en œuvre au CNLE signifie que chaque participant est égal en dignité, en qualité et en possibilité d'expression, avec ses singularités.

”

PARTIE I : État des lieux 2023 de la participation au CNLE

❖ I / Le cadre de la participation au CNLE

La participation s'exprime dans un cadre déterminant pour la qualité de l'exercice. Il est à la fois **un lieu, un temps et un format d'échanges** entre les participants. Pour garantir une participation efficace et de qualité, il est important de s'assurer que de bonnes conditions organisationnelles sont mises en place et adaptées aux objectifs de la participation. Il ressort de la réflexion du groupe de travail trois sujets de préoccupations.

1. *Un lieu d'échanges : l'importance des formats de réunions comme cadre d'expression*

Pour permettre les échanges entre les 64 membres issus des 5 collèges et les membres du conseil scientifique, le CNLE organise des réunions sous deux formats : **les plénières** convoquant l'ensemble de ses membres et **les groupes de travail** rassemblant les volontaires sur inscription.

❖ **Les réunions plénières : lieu de communication et de gouvernance**

L'article D143-6 du code de l'action sociale et des familles prévoit et cadre l'organisation de plénières du CNLE : « *Le conseil se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président. Il peut également être réuni à tout moment à la demande du Premier ministre ou à celle du tiers de ses membres.* » Durant la mandature 2020-2023, le CNLE s'est réuni quatre fois par an (7 avis et 1 rapport ont été publiés). Les ordres du jour sont décidés par la présidence et le secrétariat général. Les sujets abordés visent à échanger autour des actualités du CNLE (l'état d'avancement des travaux), consulter les membres pour des décisions relatives à la gouvernance, des sujets à traiter.

Lors de ces réunions plénières du mandat 2020-2023, le CNLE a reçu des ministres : Monsieur Jean-Christophe Combe, ministre des Solidarités de l'Autonomie et des personnes handicapées ; Madame Emmanuelle Wargon, ministre chargée du logement... et d'autres personnalités institutionnelles : haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, déléguée interministérielle à la lutte contre la pauvreté et la défenseure des droits. Les rencontres sont suivies de temps d'échanges entre les ministres et les membres du conseil.

Les réunions plénières sont reconnues comme nécessaires, néanmoins plusieurs difficultés ont été observées. Il apparaît en effet que la prise de parole est souvent limitée du fait du grand nombre de participants. Dans ce contexte, il peut être difficile pour chacun de s'exprimer de manière équitable et de prendre la parole. Le traitement des sujets est *de facto* trop superficiel. De plus, les participants les plus charismatiques ou les plus influents peuvent avoir tendance à dominer les débats, ce qui peut limiter la diversité des opinions et des points de vue. Par ailleurs, les membres estiment que ce format est propice à des échanges trop « descendants », (enquête membres du 5^{ème} collège et personnes ressources 2022 et échanges en séance du groupe de travail 2023), les prises de parole étant ressenties comme trop limitées. Il est à noter que malgré le fait que les ordres du jour des réunions plénières aient été allégés pour laisser davantage de place aux échanges, le déroulement des plénières demeure insatisfaisant. Par ailleurs, le rôle joué par les lieux où se déroulent les plénières du CNLE³, pose un cadre peut-être plus

³ Les plénière du CNLE sont habituellement organisée dans l'amphithéâtre du ministère de la Santé (Pierre Laroque) dans le 7ème arrondissement de Paris.

intimidant qu'une salle plus ordinaire. La solennité de certains lieux peut avoir des effets sur les échanges et interactions.

Des réunions en présentiel ou visioconférence : Quel meilleur cadre pour une participation optimale ?

Les *réunions en présentiel* permettent une plus grande fluidité dans les échanges, des interactions plus simples et le renforcement d'un esprit de groupe par ailleurs facilité par des échanges en dehors des temps de réunion (déjeuners, accueils café...). En revanche, certains membres soulignent une certaine fatigue causée par les déplacements à Paris ou un emploi du temps ne permettant pas de consacrer plusieurs heures aux voyages.

A contrario, les *réunions en visioconférence* permettent aux participants une plus grande souplesse pour s'organiser. Pour les personnes concernées, des moyens informatiques sont prévus par les associations accompagnantes, mais les membres du 5^{ème} collège déplorent que les visioconférences ont un coût de consommation en énergie qu'il serait souhaitable de prendre en charge. De plus, pour certains membres il peut subsister des difficultés pour se connecter notamment pour les membres en zones blanches. Des difficultés à interagir avec les autres participants peuvent être observées, en raison de la nature virtuelle de la réunion. Enfin, les réunions en visioconférence peuvent être plus fatigantes que les réunions en visioconférence en raison de la nécessité de regarder un écran pendant une période prolongée.

Ainsi, proposer des réunions en format hybride semble *a priori* offrir une plus grande liberté de choix pour les membres. Néanmoins, cette solution pose également des difficultés qui lui sont propres. En effet, cette modalité semble pénaliser les participants en visioconférence qui peuvent se sentir exclus ou moins impliqués que les participants en présentiel. Par ailleurs, les personnes en visioconférence ne disposent pas toujours de conditions favorables à la concentration et l'écoute des échanges ou tout du moins identiques aux personnes rassemblées dans une salle de réunion.

De même, les problèmes techniques tels que les problèmes de connexion Internet, les problèmes de son ou les problèmes de vidéo peuvent entraîner des retards ou des interruptions dans la discussion, ce qui peut frustrer les participants. Enfin, de manière plus subtile le format hybride pénalise les participants en visioconférence qui peuvent avoir du mal à observer les signaux non verbaux des participants en présentiel.

◆ Les groupes de travail : lieu de partage des savoirs

Les groupes de travail sont des lieux de débats de format plus restreint que les plénières (entre 15 et 35 personnes). Généralement organisés sur plusieurs séances, ils rassemblent des membres volontaires pour travailler sur des sujets complexes de fonds et permettent d'aboutir à des productions concrètes et détaillées. Cette configuration permet une collaboration plus étroite et plus ciblée entre les participants qui peuvent s'impliquer activement dans le processus. Ce format plus agile permet de donner la parole à chacun de manière fluide et plus interactive. La réflexion collective bénéficie ainsi du partage des savoirs, des compétences et des expériences, des méthodes et des ressources de travail, des opinions.

L'animation des groupes de travail est flexible. Elle peut reposer sur un président ou un/des rapporteur(s) volontaire(s), comme pour l'avis sur l'« Égalité des chances »), ou bien sur le secrétariat général en relation avec une personne particulièrement impliquée et experte dans le sujet, comme pour le groupes de travail sur les « Sanctions », ou celui sur la « Participation »).

La feuille de route du CNLE 2020-2023⁴ a été élaborée en appui sur ce mode de fonctionnement. Une fois les travaux achevés, le projet de rapport/avis est discuté en plénière pour amendement ou validation avant sa publication.

⁴ 7 avis et 1 rapport ont été publiés.

En terme de qualité de la participation, le format groupe de travail a été plébiscité par les membres du groupe de travail sur la participation (57% des répondants au questionnaire 2023). Le mode opératoire mis en œuvre dans les groupes de travail en associant à toutes les étapes de l'élaboration des rapports et avis les membres du 5^{ème} collège (du choix des personnes auditionnées à la rédaction) constitue une véritable avancée en terme de participation par rapport aux mandats précédents.

Quel est le format de réunion que vous préférez ?



Figure 1: Enquête CNLE mai 2022

Trois groupes de travail associant pleinement les personnes concernées

Trois groupes ont permis d'expérimenter des modes de fonctionnement différents tout en associant pleinement les personnes concernées dans l'organisation des travaux.

Le groupe de travail « Logement » a proposé une co-écriture de certaines parties du rapport en binôme (membre du 5^{ème} collège et professionnels). Cette méthode demande un temps de partage et de concertation et a permis aux personnes concernées une prise de confiance dans leur capacité à formuler des propositions avec l'appui de soutiens plus familier avec la rédaction. Les membres du groupe se sont attachés à valider et relire collectivement les propositions en fournissant les éclairages nécessaires à toutes les étapes de la rédaction de l'avis.

Le groupe de travail “Égalité des chances” qui comportaient une majorité de personnes concernées a construit le programme de travail et les interventions en fonction des propositions des membres du cinquième collège. Des présentations et des rencontres ont pu être organisées pour comparer les travaux avec d'autres rapports et favoriser l'interconnaissance. La production finale a associé pleinement les membres du 5^{ème} collège.

Le groupe de travail “Accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle” a été mené en gardant une présence systématique de membres du 5^{ème} collège dans ses interventions. Un temps de réaction et de commentaires était dédié à l'expression des personnes concernées qui ont participé également à la relecture collective de l'avis.

Enfin, l'ensemble des avis produits par les groupes ont donné lieu à des co-présentations en séances plénières qui valorise et légitime le savoir expérientiel comme complémentaire. Le format de ces groupes a été favorable aux échanges, à une implication dans la rédaction et la relecture des travaux et a aussi permis d'exercer leur capacité d'expression en public lors des présentations faites à deux voix en plénières.

2. Des « temps » et un calendrier : critères essentiels de la participation

Au-delà de la question du « lieu » du débat, celle du « temps » a toute son importance pour garantir la qualité de la participation. Le processus de co-création par les parties prenantes nécessite de consacrer le temps nécessaire aux échanges des points de vue et des connaissances, à la maturité des idées et à l'élaboration d'une réponse commune.

➊ Les différents « temps » identifiés

Qu'il s'agisse des échanges en interne au CNLE, avec des personnalités politiques ou lors de sollicitations par des administrations publiques ou d'autres acteurs institutionnels, il a paru important aux membres du groupe de travail sur la participation de consacrer du temps :

- À la préparation des membres du 5^{ème} collège ;
- Aux échanges interactifs entre les personnalités politiques reçues et les membres du CNLE ;
- Aux échanges en séance, quitte à alléger les ordres du jour si besoin ;
- Après les réunions, pour mettre en commun leur ressenti.

➋ Le « temps » du calendrier politique

Une autre forme de temps à considérer est celle du temps politique. La participation du CNLE au moment opportun du calendrier de la prise de décision politique est une question déterminante car il s'agit de sécuriser l'écoute de la parole du CNLE et son assimilation dans le débat public.

L'objectif est de garantir que l'expertise de l'institution sera prise en compte dès le début du processus de prise de décision, pour assurer une intégration cohérente de la participation du CNLE tout au long du processus et ainsi améliorer la qualité et le partage des décisions.

Dans le cadre d'une sollicitation extérieure, les conditions de la participation du CNLE ne sont pas toujours claires mais cette agilité peut permettre des réajustements du personnel politique au regard des échanges. Cette forme de co-construction a été observée notamment lorsque le CNLE a été invité à des échanges avec le cabinet du ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées, Jean-Christophe Combe, en janvier 2023 pour échanger sur « la stigmatisation des personnes en situation de précarité et d'exclusion ». Peu à peu, le dialogue a permis de préciser le mode d'action envisageable pour agir sur cette thématique. Il a été convenu qu'une lettre de mission serait co-écrite par le CNLE et le cabinet pour initier une mission parlementaire sur les stigmatisations dans certains services publics⁵.

Les travaux du CNLE se concrétisent notamment par des avis et rapports. Si les échanges en séance de travail sont fluides et le partage réalisé en toute confiance, il ressort néanmoins une certaine méfiance de la part des membres du 5^{ème} collège (ou tout du moins des précautions de suivi) quant à la reprise à l'écrit de leurs propos par d'autres, au moment de la rédaction. Certains semblent craindre que leurs pensées et leurs propos ne soient pas fidèlement rapportés.

3. *Un format d'échanges entre les participants : La composition du CNLE, un point d'équilibre entre les savoirs ?*

Le cadre de la participation repose également sur la configuration des jeux d'acteurs qui y sont partie prenante : les collèges qui composent le CNLE sont des formes de groupes d'appartenance (quand bien même, à l'issue de la mandature 2020-2023, les membres semblent les avoir dépassés dans la pratique). Cette configuration structurelle est un cadre déterminant car il peut affecter le processus de prise de décision, ainsi que les résultats de ce processus.

L'équilibre des savoirs entre les 64 membres répartis en 5 collèges, dont la moitié sont des personnes concernées par la pauvreté et la précarité, est une question essentielle, pour garantir la richesse et la pertinence des travaux du CNLE.

⁵ Au moment de la rédaction de ce rapport, le CNLE est en attente d'un retour du cabinet du Ministre Combe pour la tenue d'une ultime réunion entre les membres du CNLE qui achèvent leur mandat au 30 avril et le cabinet.

◆ La pluralité des points de vue, garante de la richesse des débats

Au cours de la séance inaugurale du groupe de travail sur la participation, les personnes concernées et les membres des autres collèges ont trouvé intéressants la collaboration et le partage entre les savoirs, concrétisés par la rédaction des avis. Au regard du précédent mandat, il s'agit d'un progrès dans la perception de la qualité des échanges entre les membres et plus particulièrement entre les collèges. En effet, les membres du 8^{ème} collège⁶ (mandat 2017-2020) avait fait part de leur relative insatisfaction quant aux interactions qu'ils pouvaient alors avoir avec les autres collèges.

La rencontre effective des trois savoirs : expérientiel, social et universitaire représentés au CNLE apparaît comme la clef de voûte de la participation. Elle a pu s'accomplir davantage du fait du « choc de participation ». L'enjeu ultime est que, de cette rencontre, naîsse une convergence qui dépasse les savoirs particuliers. Mais ce succès ne peut être obtenu qu'au prix de conditions qui ne sont pas encore toujours réunies. Ainsi, ce constat d'intégration est-il déterminant dans le cadre de l'élaboration du bilan de la participation pendant cette mandature. En effet, la réussite de la participation repose notamment sur des échanges variés qui nourrissent le débat et en appui sur le principe socle d'égalité entre les savoirs.

La qualité de la participation tient au fait que les différentes parties prenantes du CNLE contribuent, sur une base d'égalité, à la production de savoirs unifiés sur des sujets. Les avis ainsi produits par le CNLE constituent des textes uniques et non des savoirs juxtaposés. Un « excès » de contribution d'un seul collège qui s'installera dans la durée pourrait avoir comme impact de démobiliser les membres des autres collèges (voire de créer de l'évitement) et, ainsi, de créer un déséquilibre structurel de la participation.

Les personnes concernées ont souligné qu'il est préférable de ne pas intervenir en ne disposant que d'un seul représentant du collège des personnes concernées dans un travail collectif avec des membres d'autres collèges.

Le besoin d'échanger avec les pairs peut se faire ressentir lors de travaux transversaux complexes et cette forme d'isolement peut avoir des effets sur la motivation à poursuivre et/ou psychologique. Ce cadrage de la participation pourrait être précisé avec les autres prérequis dans une charte de la participation au CNLE (voir objectif stratégique en partie 3). Cette condition *sine qua non* est une des nombreuses précautions qui doit entourer la participation. De manière générale, les piliers de l'intelligence collective sont des prérequis incontournables (voir encadré).

Avez-vous trouvé que le 5^{ème} collège est bien intégré au CNLE ?

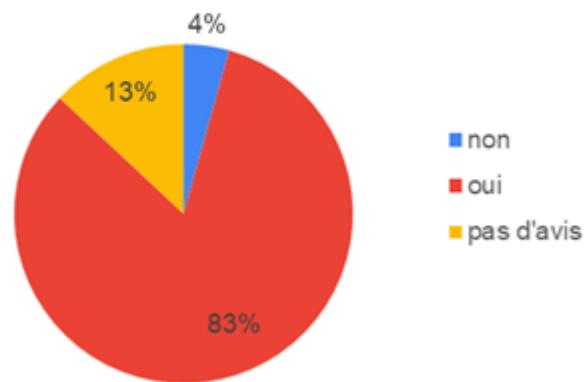


Figure 2 : Enquête CNLE mai 2022

La stigmatisation des personnes concernées jusque dans le CNLE ?

À plusieurs reprises les membres du 5^{ème} collège ont insisté sur le décalage entre les interventions d'experts extérieurs et les attentes des personnes concernées. Il en ressort parfois une forme d'incompréhension réciproque voire de ressentiment. La première rencontre entre les experts extérieurs et les membres du 5^{ème} collège peut être marquée par l'incompréhension (incompréhension sur le positionnement, stigmatisation, regards condescendants). Les personnes concernées soulignent qu'il y a souvent un amalgame entre la précarité ou l'exclusion et l'ignorance qui leur est attribuée.

⁶ Avant le choc de participation, le 8^{ème} Collège était celui des personnes concernées. Il est devenu le 5^{ème} collège lors du passage de 8 à 32 membres en 2020.

Les prérequis du débat inclusif

Le CNLE s'inscrit dans une démarche d'intelligence collective en ce sens qu'elle repose sur la capacité d'un groupe à résoudre des problèmes, à prendre des décisions ou à innover de manière plus efficace et plus créative que les individus qui le composent ne pourraient le faire seuls. Elle est basée sur la collaboration, la participation et la mise en commun des connaissances, des compétences, des expériences et des idées de tous les membres du groupe.

Pour ce faire, le débat doit être établi dans de bonnes conditions qui sont un climat de bienveillance et de tolérance, d'égalité, d'écoute attentive, parler avec intention, de confiance. Comme cela a été évoqué plus haut, aux habituels piliers de l'intelligence collective, les membres du CNLE ajoutent l'importance du temps que requièrent l'écoute et le partage des savoirs pour se faire dans de bonnes conditions.

◆ Le Comité scientifique du CNLE : entre participation et expertise scientifique de haut vol

Un des enjeux de la réussite de l'absorption du « choc de participation » était l'intégration, de l'ex-ONPES pour en faire un élément constitutif du CNLE. L'ONPES incluait déjà un croisement des savoirs, avec des universitaires, des représentants de la statistique publique et des représentants de grandes associations engagées dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, mais n'avait pas intégré le savoir expérientiel du vécu. Il s'agissait donc de conserver la qualité du croisement des savoirs existant tout en l'enrichissant de la participation des personnes concernées.

Cet axe peut encore être travaillé dans le cadre d'une réflexion plus générale du CNLE sur sa gouvernance et son organisation interne.

L'intégration des membres du 5ème collège au comité scientifique a été proposée sur la base du volontariat lors de l'installation du comité scientifique en septembre 2020. La possibilité de s'y inscrire avait été laissée ouverte tout au long du mandat. Cinq membres se sont inscrits. Cette nouveauté pose un défi de vulgarisation pour les membres universitaires et de préparation des membres du 5ème collège pour ne pas créer une situation d'incompréhension et éviter l'autocensure. L'expérience a été très satisfaisante et apporte une réelle plus-value pour les membres et le comité scientifique.

Toutefois, un équilibre doit être trouvé en terme de répartition de la prise de parole, il est important de « construire des dispositifs d'égalité sur cet aspect. Les personnes concernées ont un rôle de liant, entre la théorie scientifique et leur vécu, elles permettent d'aller au bout de ces réflexions et amènent parfois les experts à nuancer leurs propos ».⁷

Comité de pilotage sur l'impact social de la transition écologique

Le comité de pilotage (copil) sur l'impact social de la transition écologique est composé de membres issus de chaque collège et du comité scientifique. Afin de préparer les membres du 5ème collège à la participation à ces travaux, un séminaire d'information a été organisé sur le dérèglement climatique ouvert à l'ensemble des participants du groupe de travail et des réunions préparatoires ont été systématiquement organisées en visioconférence en amont de chaque réunion du groupe de travail.

La méthodologie adoptée a permis d'identifier les points d'alerte des membres du 5ème collège comme base de travail pour organiser la rédaction du rapport. Cette méthode très participative a été plébiscitée par l'ensemble des membres et permet aux membres du comité scientifique de s'initier à la participation.

⁷ Michèle Lelièvre, directrice du comité scientifique.

◆ **La modification des effectifs : quel changement sur les prises de parole et le traitement des sujets ?**

Le « choc de participation » au CNLE a eu pour conséquence, de changer la composition du CNLE, ainsi que le rapport entre les cinq collèges et le nouveau comité scientifique, mais également le traitement des sujets lui-même.

À l'exception des consultations directes des personnes concernées pour lesquelles le traitement des sujets pourrait faire l'objet d'une évaluation approfondie, il est difficile d'isoler leur parole et de tirer des enseignements de l'apport réel des 32 personnes concernées dans les travaux menés collectivement au CNLE. Quelques constats peuvent toutefois être dressés à partir de compte rendus des réunions des groupes de travail, réunions plénières et avis rendus.

Lors des consultations des membres du 5^{ème} collège sur le suivi et l'évaluation des politiques publiques (cf : audition IGAS sur le FAPI, notes stratégie de lutte contre la pauvreté, PNR), il a été constaté qu'il s'avère délicat de demander aux personnes concernées sans préparation préalable de donner leur avis sur les sujets qui se rapportent à des enjeux de gouvernance des politiques publiques ou pour donner un point de vue global sur une stratégie, un plan pluriannuel car ces sujets sont trop abstraits, très éloignés de leur réalité, de leurs préoccupations quotidiennes. Parmi les sujets traités, on relève les thématiques suivantes :

- Répondre au besoin d'expression des difficultés de vie (dématérialisation des droits et fermeture des accueils physiques, méconnaissance ou difficulté d'accès à l'information), du mal-être (témoignage sur les cas de stigmatisation, maltraitance institutionnelle), des besoins réels des personnes (revalorisation des minima sociaux, élargissement panier de soins dans le cadre de la CSS, etc.) ;
- Orienter sur des priorités (traiter des enjeux des apprentissages et de l'éducation des enfants et des jeunes dans le cadre scolaire dans l'avis égalité des chances) ;
- Entrer dans le concret, donner un avis sur un dispositif précis (petits déjeuners gratuits, cantines à un euro, etc.) : vérifier la bonne adéquation du dispositif prévu, s'assurer qu'il n'y ait pas une incompréhension, un malentendu, voire un rejet de tel ou tel aspect d'une réforme ou d'un dispositif (exemple : le chèque alimentaire).

En complément du travail de détection des signaux faibles des situations de pauvreté que le baromètre mis en place en juin 2021 par le comité scientifique sert à identifier, la participation directe des personnes concernées aux travaux du CNLE contribue à penser autrement la pauvreté, elle vient conforter ou démentir les indicateurs disponibles dans ce domaine. En apportant leur expertise, les membres du 5^{ème} collège contribuent à mieux appréhender et connaître la pauvreté, ses causes. Leur participation permet d'avancer dans l'amélioration de la connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale.

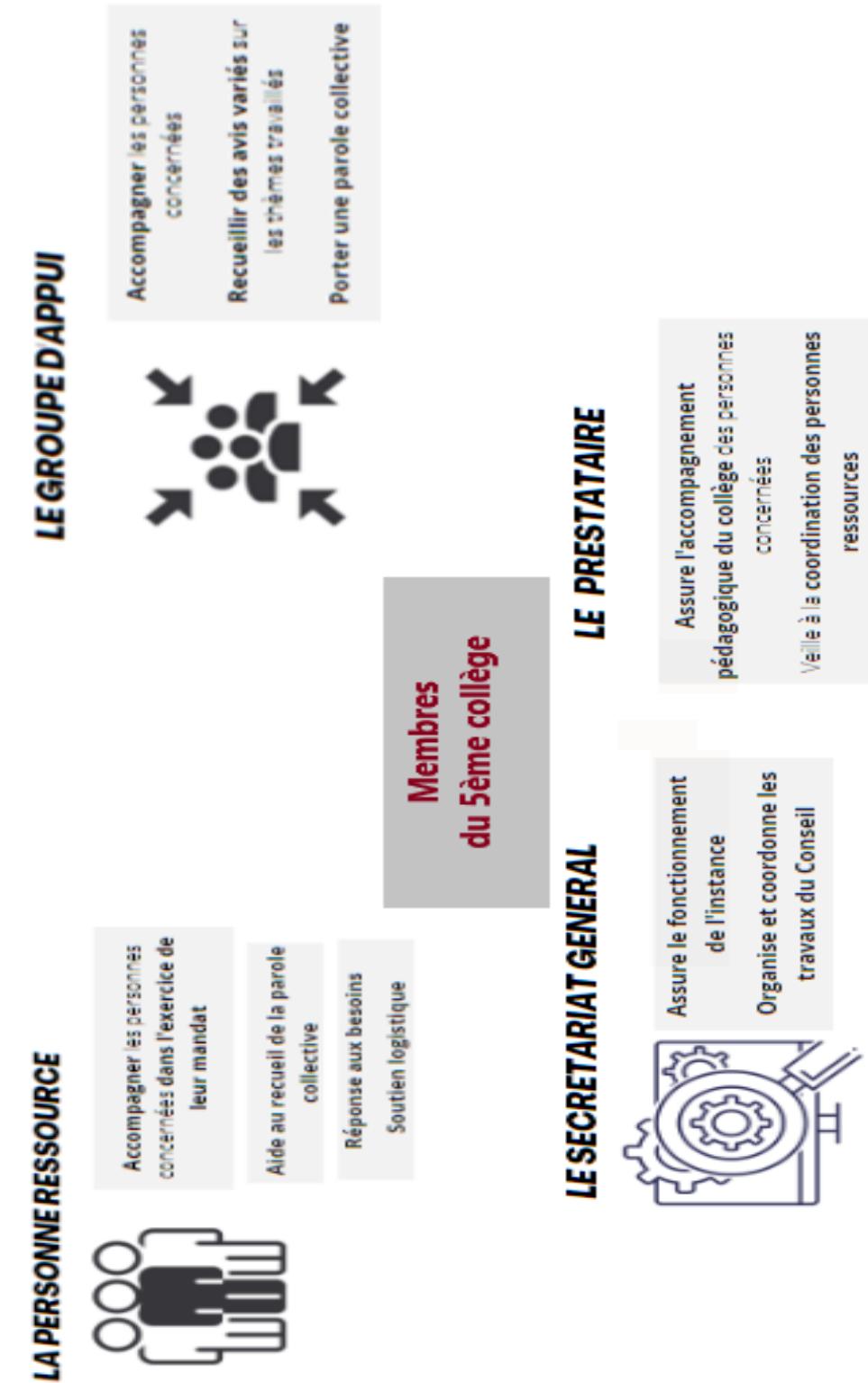


Figure 3 : schéma du dispositif d'accompagnement des membres du 5ème collège du CNLE Source : CNLE infographie réalisée par Sylvie et Coumba, membres du 5ème collège

❖ II / Interroger les conditions organisationnelles de la participation au CNLE

Le gouvernement semble avoir préparé la réforme de la participation au CNLE en confortant le schéma instauré dans l'institution en 2012. Paradoxalement, en renforçant la participation des personnes concernées, il a validé un modèle qui fonctionnait pour une organisation spécifique (8 personnes concernées) et a grossi le trait au risque de créer par ailleurs une forme de déséquilibre interne sur lequel un travail de fond a dû être mis en place, en réaction.

1. « Choc de participation » au CNLE : confirmation d'un fonctionnement installé

La mandature 2020-2023 s'est ouverte sur une augmentation du nombre de personnes concernées de 8 à 32 personnes, résultat du « choc de participation » présidentiel qui a été salué par une grande partie des membres du CNLE. Ces derniers y ont vu la volonté « *d'acter définitivement l'obligation de porter les politiques sociales avec les personnes concernées* » (cf rapport du groupe de travail sur l'animation du CNLE, juin 2019) et une accélération de la démarche d'abord expérimentée puis institutionnalisée au CNLE en 2012 avec la création du 8^{ème} collège.

2012 : Création d'un collège de personnes concernées au CNLE

La participation des personnes concernées aux travaux du CNLE est effective depuis plus de dix ans. Suite à une réflexion interne produite au CNLE, une démarche d'expérimentation a été engagée pour créer, au sein du conseil, un collège composé de 8 personnes en situation de précarité de juin 2012 à décembre 2013. Cette expérience de 18 mois a été soutenue par le Gouvernement qui a associé ce nouveau collège à la conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Par la suite, deux avancées pour la reconnaissance de la participation sont constatées.

D'une part, le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a inscrit le principe de l'extension et de la diversification des formes de participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration et au suivi des politiques publiques.

D'autre part, en application de ce plan et fondé sur une évaluation de l'expérimentation, le 8^{ème} collège a été institutionnalisé. Le décret du 17 décembre 2013 modifie la composition du CNLE en y inscrivant le collège des personnes en situation de pauvreté ou de précarité nommées sur proposition d'associations œuvrant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Les associations sont elles-mêmes sélectionnées par un appel à projets et accompagnées par les associations et par un organisme extérieur pour un mandat de 3 ans.

Les étapes de la mise en œuvre de la participation au sein du CNLE

2011 | Un groupe de travail du CNLE formule des recommandations dans un rapport, pour promouvoir la participation des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques.

De juin 2012 à décembre 2013 | Expérimentation d'un nouveau collège composé de huit représentants des personnes en situation de pauvreté ou de précarité au sein du CNLE.

2013 | Institutionnalisation de l'existence du collège des personnes en situation de pauvreté ou de précarité au sein du CNLE. Un décret en Conseil d'État n° 2013-1161 du 17 décembre 2013 a modifié la composition du CNLE avec l'ajout d'un 8^e collège dénommé « des personnes en situation de pauvreté ou de précarité ».

2019 | La composition du CNLE a été à nouveau modifiée par le décret n°2019-1077 du 22 octobre 2019 : le nombre de personnes concernées a été passé de 8 à 32.

2020 | Entrée en vigueur de l'augmentation du nombre des personnes concernées, pour le mandat 2020-2022 du CNLE, qui a fait l'objet d'une prorogation jusqu'à la fin du mois d'avril 2023.

Cette évolution, intervenue pour la mandature 2020-2023, a bousculée la composition du CNLE, sans pour autant modifier son fonctionnement, notamment du secrétariat général du CNLE.

Les travaux de 2019 ont été l'occasion pour les membres du CNLE de réaffirmer leur attachement aux conditions de cette participation qui doit être « préparée, organisée, collective et directe » qui avait été définie dans le rapport du CNLE publiée en octobre 2011. De plus, les participants de ce groupe de travail ont réitéré leurs attentes sur les objectifs et enjeux de l'accompagnement des personnes concernées. « *Cet accompagnement doit être à la fois individuel et collectif et doit leur permettre de progresser dans leur situation personnelle et monter en compétence pour s'inscrire dans un collectif de travail et de production* ». Les membres du groupe de travail ont fait part dans le rapport d'une réticence non pas sur l'augmentation numérique des personnes concernées au CNLE mais sur les conditions de cette participation, ses garanties de qualité et d'effectivité et la corrélation entre participation et multiplication par quatre du nombre de personnes concernées. Autrement dit, l'interrogation porte sur « *la pérennité du schéma bâti en 2012, fondé sur un accompagnement personnalisé, sans que les moyens de cet accompagnement soient garantis* ».

En 2019, avant la mise en œuvre du choc de participation, les participants au groupe de travail rédigeaient déjà des préconisations visant à préserver voire renforcer la qualité et l'efficience du dispositif d'accompagnement par des personnes ressources des membres du 5ème collège dont certaines n'ont pas été mises en œuvre et qui pourraient être reprises dans la prochaine mandature.

Pour renforcer l'accompagnement local, il est proposé l'instauration d'une collaboration et un travail en commun assurant la cohérence des diverses instances locales de concertation (organisation d'une réunion annuelle au niveau régional).

En externe, le CNLE renouvelé a eu aussi des effets positifs car le Conseil est reconnu pour son expérience de la participation et les compétences qu'il a développé dans ce domaine. Le CNLE est régulièrement sollicité pour évoquer sa pratique et les modalités d'accompagnement pédagogiques et logistiques mises en œuvre auprès des personnes concernées (IGAS, Sénat...). Il y a aussi un travail d'essaimage qui est effectué à travers la transmission de son retour d'expérience auprès des instances qui souhaitent développer la participation (exemple du CNA, Cocolupa...). La croissance des instances qui ont recours à la participation et les sollicitations des différentes instances montrent la valeur ajoutée de ce vivier de personnes qui ont une expérience importante pour l'élaboration des politiques publiques. Cependant, il faut assurer les moyens de répondre à ces sollicitations. Un point de vigilance doit être fait concernant le risque que le CNLE soit sollicité de façon croissante pour l'intérêt que l'on porte au vivier que représente le 5ème collège et que les membres du 5ème collège soient consultés au nom du CNLE.

Un budget associatif estimé comme insuffisant

Dans son rapport de 2011, le CNLE rappelle que la participation des personnes obéit à quatre principes : elle doit être préparée, organisée, collective et directe. Cela suppose une organisation et des moyens adaptés.

Or, suite au choc de participation, le schéma d'organisation du CNLE n'a pas été révisé et les moyens alloués n'ont pas été augmentés. En effet, l'enveloppe budgétaire a augmenté de 155 000 à 235 000 euros pour financer les 16 associations sélectionnées à l'issue de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) organisé en octobre 2019, pour accompagner au niveau local les personnes concernées. Cependant, les critères pris en compte pour déléguer les crédits à chaque association n'ont pas été revus. Cet abondement du budget alloué à la participation a été imputé sur les crédits de la Stratégie de lutte contre la pauvreté, car c'est dans ce cadre que la dynamique du « choc de participation » était promue et devait être essaimée au niveau local.

Par conséquent, les 16 associations retenues ont perçu une subvention de l'État pour mettre à disposition des personnes concernées les moyens matériels permettant la participation des membres du 5ème collège

(ordinateur, connexion internet, téléphone portable...) et prendre en charge les frais de déplacement, y compris les frais occasionnés par la garde d'enfants.

Les crédits alloués par l'État ont aussi été dédiés à la personne ressource identifiée au sein de l'association pour ses compétences en matière de participation de manière à ce qu'elle accompagne les personnes concernées, ceci en lien avec le secrétariat général et le prestataire retenu pour l'accompagnement du 5^{ème} collège, au niveau national. Il s'agissait aussi de lui confier l'animation de son groupe d'appui local. Les associations reconnaissent l'effort effectué par l'État pour financer la participation des personnes concernées mais estiment que les crédits sont insuffisants pour faire l'accompagnement qui leur est demandé. Dans le cadre de la loi de finances votée en fin d'année 2022, l'enveloppe de crédits dédiés à la participation est stable modulo une légère augmentation due à l'inflation.

L'accompagnement des personnes concernées : Le marché et l'appel à manifestation d'intérêt

L'accompagnement des personnes concernées à la participation est à la fois individuel et collectif et a été construit de façon à ce qu'elles puissent à la fois progresser dans leur situation personnelle et monter en compétences pour s'inscrire dans un collectif de travail et de production avec un modèle d'accompagnement au niveau local.

La participation telle que prévue au CNLE est organisée en deux niveaux :

- Au niveau local avec les associations accompagnant les personnes concernées ;
- Au niveau national avec en principe un prestataire chargé de permettre une préparation pédagogique, d'organiser des formations pour les personnes concernées.

Dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI), les critères de sélection des 16 associations sont basés sur l'expérience de l'association en matière de participation et le projet d'accompagnement des personnes concernées (profil personne ressource dédiée, organisation groupe d'appui local). Ce processus transparent et homogène permet de sécuriser la participation des personnes concernées. Il est un gage de l'accompagnement pédagogique et logistique dispensé par les 16 associations retenues. La composition du 5^{ème} collège résulte aussi des critères de sélection des candidats (deux titulaires et deux suppléants) proposés pour siéger dans le 5^{ème} collège et sont appréciés en fonction de la diversité des situations de pauvreté et des profils présentés par chaque association en veillant à la parité femmes-hommes.

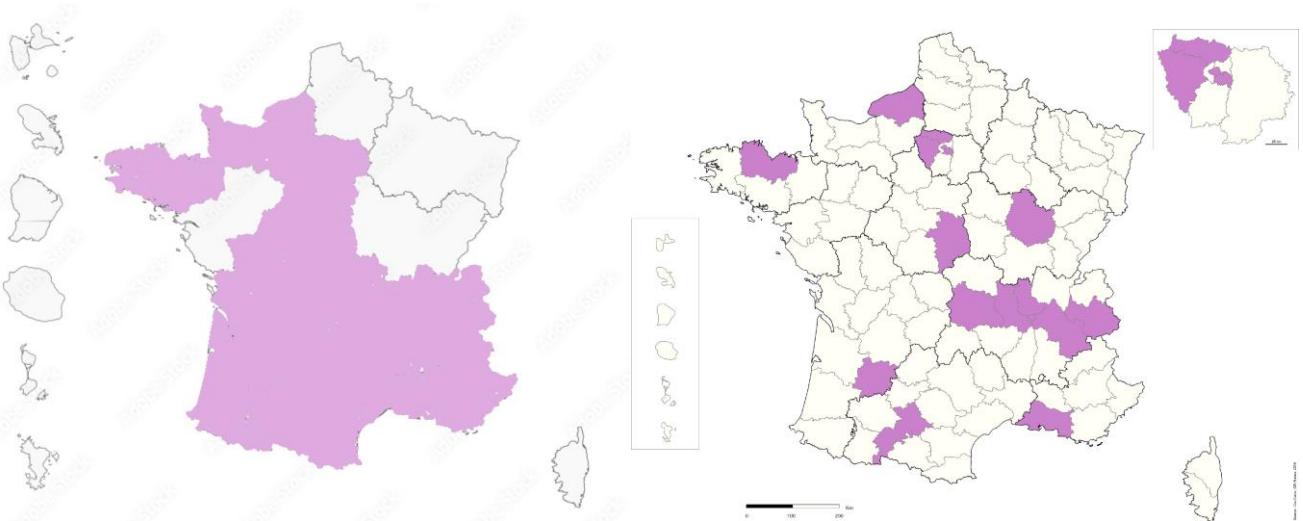
La mobilisation pour les associations de deux personnes sur la durée du mandat est difficile. De plus, la volonté de représenter une diversité de situation et de profils se heurte également à des limites en termes de disponibilité, en termes de temps et de priorité pour les personnes en situation de pauvreté.

Grâce à un questionnaire semi-directif rempli par 83% des personnes concernées et nos données tout au long du mandat nous pouvons faire un retour d'expérience précis en intégrant les témoignages des personnes du 5^{ème} collège.

Sur la mandature 2020-2023, il a été observé que le turn-over, représente un tiers des membres au sein du collège des personnes concernées. Cette évolution permanente n'a pas permis de garantir une représentation diversifiée des profils. En effet, les personnes en emploi ou les jeunes en situation fragile sont difficilement mobilisables. De plus, les personnes ressources au sein des associations ont rapporté la difficulté de remplacer les personnes qui sont contraintes d'arrêter leur mandat pour des raisons personnelles (de santé ou familiales) ou professionnelles (reprises d'activité professionnelle).

Par ailleurs, la représentation géographique des membres du 5^{ème} collège ne permet pas de mailler l'ensemble du territoire national. Ainsi, le quart Nord-Est de la métropole, la région Pays de la Loire, la Corse et les départements d'outre-mer ne sont-ils pas représentés. Or, pour la plupart, ces zones géographiques enregistrent des situations de pauvreté et d'exclusion sociales les plus élevées du territoire national.

La représentation territoriale des membres du 5^{ème} collège



Source: CNLE

→ Objectif stratégique 1 : Améliorer la représentation géographique des membres du 5ème collège dans le mandat 2023/2026

- Des visioconférences devront être programmées pour permettre aux personnes vivant en Outre-Mer de participer
- Prévoir un ou plusieurs déplacements (en fonction des budgets disponibles)

Le critère géographique de la représentation des personnes concernées a été ajouté à l'appel à manifestation d'intérêt à l'attention des associations ou fédérations invitées, afin de proposer des candidatures de personnes concernées et à les accompagner pendant toute la durée de leur mandat.

2. Qualité de l'accompagnement des personnes concernées : les marges de progression pour 2023-2026

L'accompagnement des personnes concernées est une composante essentielle de la démarche de participation. Au sein du CNLE, cet accompagnement est réalisé par un prestataire.

L'appel à manifestation d'intérêt (AMI)

L'appel à manifestation d'intérêt prévoit que les associations candidates soient inscrites dans une démarche de participation collective, c'est à dire qu'il existe des temps collectifs d'échanges et de discussion en leur sein appelés "groupe d'appui". Ces groupes ont pour fonction de permettre aux membres du collège des personnes concernées d'être le relai d'une parole collective recueillie au sein des associations et de pouvoir également faire un retour sur les travaux du conseil. Ce schéma de participation permet d'éviter l'écueil d'une participation comprise comme un témoignage et d'amener déjà la notion de pluralisme des opinions et des situations.

Dans le questionnaire de 2022 à l'attention des membres du collège des personnes concernées, 65 % ont indiqué disposer d'un groupe d'appui local, ce qui constituait l'un des critères de sélection des associations dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt. Ainsi, par ce dispositif, les personnes du cinquième collège représentent un collectif et portent une parole qui n'est pas que la leur. Toutefois, 35 % ont répondu

qu'ils n'avaient pas de groupe d'appui local. Ce phénomène peut conduire à une fragilisation de la personne concernée.



Figure 4: Enquête CNLE mai 2022

Lors des dialogues autour des bilans annuels que le secrétariat général a organisé avec les associations en 2021 et 2022, il a été constaté que les pratiques des groupes d'appui sont très hétérogènes avec un accompagnement très inégal.

Plusieurs facteurs explicatifs ont été identifiés :

- La distance géographique ;
- Une organisation parfois tardive ;
- Un turn-over certain coté accompagnants ;
- Un temps inégal consacré aux groupes d'appui par la personnes ressources.

Mais des bonnes pratiques d'animation se distinguent aussi : les réunions thématiques organisées, la rédaction de fiches pratiques pour préparer la participation aux réunions plénier, le recours au forum théâtre.

Dans le cadre du futur marché mis en place au niveau national pour faire l'accompagnement pédagogique et méthodologique des membres du 5^{ème} collège, il est prévu de fournir aux associations un socle de connaissances et d'outils permettant de venir en appui pour la préparation et l'animation des réunions des groupes d'appui organisées par les personnes ressource. Cette boîte à outils vise à homogénéiser les pratiques au niveau local.

Des réunions de coordination avec les personnes ressource seront organisées régulièrement afin de pouvoir faire remonter leurs difficultés. Enfin, un espace d'échanges permettant la capitalisation des bonnes pratiques sera mis en place. L'absence de prestataire durant cette mandature a eu aussi des incidences sur le travail d'animation et de coordination du réseau des personnes ressource car le secrétariat général n'a pas pu le faire de façon régulière et de façon satisfaisante faute de moyens. Trois réunions ont été organisées avec les personnes ressource et un test a eu lieu pour mettre en place un outil partagé. Un trombinoscope a aussi été réalisé. Etant données les conditions d'exercice dégradée, ces tentatives sont restées sans suite.

◆ **Absence de prestataire durant toute la mandature : l'impact sur la participation (internalisation partielle du service)**

Comme évoqué précédemment, l'absence de marché d'accompagnement au niveau national à partir de la fin de la première année de la mandature (décembre 2020) a eu pour conséquence de dégrader la mise en œuvre de la participation. L'essentiel des prestations reposant sur le prestataire a dû être internalisé au niveau du secrétariat général du CNLE. Certains membres du 5^{ème} collège, arrivés en cours de mandature n'ont ainsi pas pu bénéficier de la formation à la prise de parole.

Dans le cadre du nouveau marché prévu sur trois ans, les séances de préparation aux réunions plénières seront animées par le prestataire sélectionné pour son expérience en matière de participation, ses techniques d'animation et de formation à la prise de parole et à la prise de note et rédaction de synthèses.

PARTIE II: Améliorer la participation en valorisant le CNLE et en valorisant ses membres

Les moteurs de l'engagement des membres et plus particulièrement ceux du 5ème collège sont principalement de deux ordres : le partage des valeurs que représente le CNLE et les formes de valorisations individuelles, en retour de leurs investissements.

Les moteurs de l'engagement des membres du 5ème collège : Confiance en soi et pouvoir d'agir

Les personnes-ressources accompagnent les personnes concernées sur le plan individuel. Elles ont été invitées à répondre à un questionnaire diffusé en 2022 à propos de la participation. Il en ressort qu'elles estiment que les personnes concernées qu'elles suivent ont gagné en confiance en elles grâce notamment à leur montée en compétence sur des sujets techniques et politiques.

Cette forme nouvelle pour elles d'écoute les motive à s'engager pour enfin « rendre audibles les situations vécues ». Le sentiment de pouvoir être entendu, d'être incité à proposer des améliorations et l'appartenance à un groupe de pairs (local comme national) « réarmerait leur combativité ».

La question de l'apport du CNLE aux membres du 5ème collège leur a également été posée directement. Les réponses rejoignent ce que les personnes ressources ont partagé dans leurs retours : estime de soi, rencontres, échanges, savoirs, connaissance et compétences, expériences... Le partage de connaissances est ressenti comme doublement bénéfique car à double sens : ainsi, les membres du 5ème collège apprennent des institutions, et réciproquement elles apportent aux institutions leurs expériences : « *nos institutions politique et sociale n'ont pas assez de connaissances sur ce que les plus pauvres vivent.* »

Les membres du 5ème collège insistent par ailleurs sur le fait que leur engagement dépend également de la responsabilité qu'ils ont de porter la parole des précaires avec la « *chance de se faire entendre et comprendre* » dans « *l'espoir de pouvoir faire changer les choses* », de « *servir à quelque chose* », « *pour la transformation de la société* ».

❖ I / Objectiver le pouvoir d'agir du CNLE

1. Le CNLE (sur-)sollicité ?

Les productions du CNLE sont nombreuses (7 avis et 1 rapport ont été publiés) et reposent sur le travail produit par l'ensemble de ses membres. Toutefois, il n'est pas possible à ce stade de mesurer en quoi ses actions ont un impact certain sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Or, l'absence de suivi de la mise en place des recommandations portées par l'instance peuvent être source de démotivation de ses membres. A plusieurs reprises, les membres du CNLE comme en groupes de travail se sont inquiétés de l'impact des recommandations qu'ils ont proposées dans le cadre de leurs travaux pour le CNLE.

Disposer d'un retour sur la mise en œuvre des recommandations du CNLE permet de cerner la place de l'institution dans le débat public et de mettre en place d'éventuelles mesures correctives (réinterroger ou réaffirmer les recommandations non suivies le cas échéant, ajuster la communication du CNLE...). Comme cela a été évoqué, la mobilisation à titre bénévole des membres du 5ème collège repose essentiellement sur le sentiment de responsabilité qu'ils endosseront vis-à-vis de leurs pairs en situation de pauvreté ou de précarité. En l'absence d'effet immédiat de leur travail accompli pour le CNLE sur leur propre niveau de vie individuel (le temps de la mise en œuvre de politiques publiques étant long), chaque

recommandation mise en œuvre constituerait une gratification entretenant leur motivation et, symétriquement, leur engagement.⁸

À défaut de pouvoir objectiver l'impact des recommandations du CNLE sur la mise en œuvre des politiques publiques concernant la pauvreté et l'exclusion, sa reconnaissance politique, quoi qu'encontre confidentielle, croit de manière certaine. Il apparaît en effet que les sollicitations extérieures du CNLE se sont accélérées durant cette mandature. La Délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté, le Haut-Commissariat à l'emploi, France stratégie, l'Inspection générale des affaires sociales, le cabinet du ministre des solidarités Jean-Christophe Combe, France urbaine, la DGCS et l'Assemblée Nationale ont sollicité le CNLE pour 17 questions, nécessitant parfois plusieurs séances de travail. (Voir l'annexe « Tableau des saisines ayant donné lieu à une consultation du CNLE entre 2020 et 2023).

Ces sollicitations sont la preuve de l'intérêt du CNLE et de l'attrait pour la dimension participative mais elles nécessitent des préparations qui ont été effectuées par le secrétariat général et sont chronophages pour les membres du 5ème collège. Ces sollicitations n'ont aucun caractère obligatoire mais les membres du 5ème collège, très investis et volontaires pour porter la voix des personnes en situation de précarité, font toujours leur possible pour se rendre disponibles. Ces sollicitations sont très enrichissantes mais peuvent entraîner un surinvestissement des membres et posent question quant à la charge de travail qui incombe à des personnes bénévoles.

À titre d'exemple, sur le premier semestre 2023, 34 membres issus de tous les collèges s'étaient inscrits au groupe de travail du CNLE sur la Participation, 33 au groupe de travail CNLE sur les Sanctions⁹, et 30 membres s'étaient inscrits à une consultation sur les Stigmatisations pilotée par le cabinet du ministre des Solidarités de l'Autonomie et des Personnes handicapées.

⇒ Pour l'ensemble des trois groupes de travail, les 20 membres du 5ème collège inscrits à un ou plusieurs groupes de travail participaient en moyenne à 2 groupes de travail sur les trois quand les membres des autres collèges participent en moyenne à 1,2 groupe de travail sur les 3.

Comme cela a été indiqué plus haut, les membres sont également invités à participer aux plénières (trimestrielles) pour lesquelles les personnes concernées sont invitées à des séances préparatoires. Certains d'entre eux sont également membres du comité scientifique.

Ce phénomène d'investissement appelle la vigilance du secrétariat général qui refuse parfois des sollicitations lorsque les conditions de la participation ne sont pas réunies (délai de prévenance trop court, pas d'information ni de préparation préalable possible) et pour ne pas surcharger les membres du CNLE, et en particulier le 5ème collège.

Toutefois, malgré ces retours et constats, les membres du groupe de travail ont estimé que la fréquence des sollicitations externes était adaptée (questionnaire adressé aux membres du groupe de travail sur la Participation en mars 2023).

⁸ Le CNLE a rassemblé les 170 recommandations émanant des rapports et avis de la mandature 2020-2023. Une expertise sur leur mise en œuvre est en cours.

⁹ Ce groupe de travail coordonné par Jean-Claude Barbier, personne qualifiée, professeur à Paris 1, est composé de représentants des différents collèges du CNLE, ainsi que du comité scientifique. Les nouveaux travaux sur les sanctions sont dans un continuum avec l'avis rendu en février 2022 sur l'accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle, viennent approfondir certaines réflexions et recommandations. Ces travaux s'inscrivent dans le contexte des travaux sur la mise en œuvre de France Travail et plus particulièrement des évolutions du régime des sanctions associées aux droits et devoirs des bénéficiaires du RSA.

Comment considérez-vous la fréquence des sollicitations externes des membres du CNLE ?

22 réponses

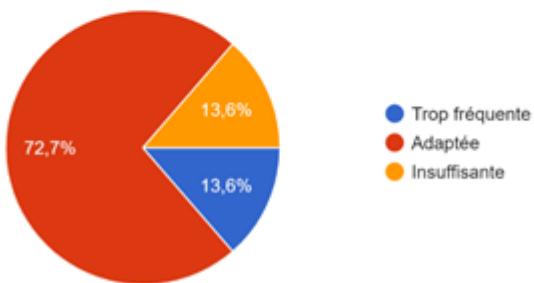


Figure 5 : Enquête CNLE mars 2023

2. Des sollicitations externes pour un résultat de qualité ?

Bien que particulièrement mobilisés pour répondre aux sollicitations externes, les membres du groupe de travail ont exprimé des regrets quant à un rattachement de façade du CNLE au chef du gouvernement. Il a été déploré le fait que depuis l'intervention en réunion plénière de monsieur Jean-Marc Ayrault en 2012, le CNLE n'avait plus reçu la visite d'aucun premier ministre malgré les invitations renouvelées du CNLE à intervenir lors d'une réunion du Conseil.

Il est à noter que cette absence d'interactions directes ne signifie pas pour autant un désintérêt pour le CNLE, car le Conseil a été destinataire à la sortie de la crise sanitaire d'une lettre de mission de la part de du Premier ministre Jean Castex, pour mettre en place un baromètre de suivi qualitatif des situations de pauvreté. Cette mission confiée au CNLE est une forme de reconnaissance pour la qualité des travaux menés par l'instance et notamment par l'apport qu'a été le rapport sur la pauvreté démultipliée à l'issue de la crise de la Covid-19. Mais la plupart des membres du CNLE réclament un resserrement des liens avec Matignon.

Par ailleurs, les membres du CNLE estiment que les interventions des ministres et hauts-fonctionnaires en séances plénieress se déroulent de manière « descendante »¹⁰ avec des prises de parole politiques en début de séance, suivies de questions-réponses calibrées en fonction du temps que le ministre peut accorder.

Les membres ont également souligné le manque de visibilité du CNLE et plus généralement sa méconnaissance par le grand public alors que ses travaux sont repris par le gouvernement sans qu'il ne soit cité. Ce manque de visibilité impacte la reconnaissance de l'institution et, plus en amont, la valorisation du travail conduit par les membres du CNLE. A contrario, lorsqu'il est fait mention de la contribution du CNLE dans les travaux externes, ses positions ne sont pas valorisées, voire elles ne sont pas prises en compte. Cette situation de faire-valoir peut ainsi conduire à une confusion sur les prises de position du CNLE.

Les intervenants politiques (ministres ou autres personnalités institutionnels) qui participent aux réunions plénieress du CNLE s'appliquent à consacrer du temps aux échanges (habituellement dans un format classique d'exposé suivi de questions-réponses). Cependant, il ressort des travaux du groupe de travail l'expression d'une forme d'insatisfaction relative au temps consacré aux échanges et au format « descendant ». Soucieux de ne pas être utilisés comme des alibis de personnalités politiques, les membres du CNLE souhaitent ainsi réinterroger les formats de ces réunions pour que ce temps de

¹⁰ Monsieur Jean-Christophe Combe, ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées, est intervenu en séance le 29 septembre 2022 et le 12 janvier 2023 et Madame Emmanuelle Wargon, ministre chargée du logement est intervenue 24 février 2022.

rencontre porte exclusivement sur des questions des membres (à conditions de disposer d'éléments suffisamment en amont pour maîtriser les thématiques abordées en séance).

Par ailleurs, les membres inscrits au groupe de travail Participation ont rappelé que les sollicitations des ministres doivent être envisagées dans une approche de co-construction des politiques publiques, les associant le plus possible en amont des lois, dans un calendrier politique anticipé.

Selon vous, lors du prochain mandat, faudra-t-il mettre en place une charte visant à partager les valeurs du CNLE et encadrer les bonnes pratiques de la participation (notamment en vue de mieux cadrer les organisations extérieures le sollicitant) ?

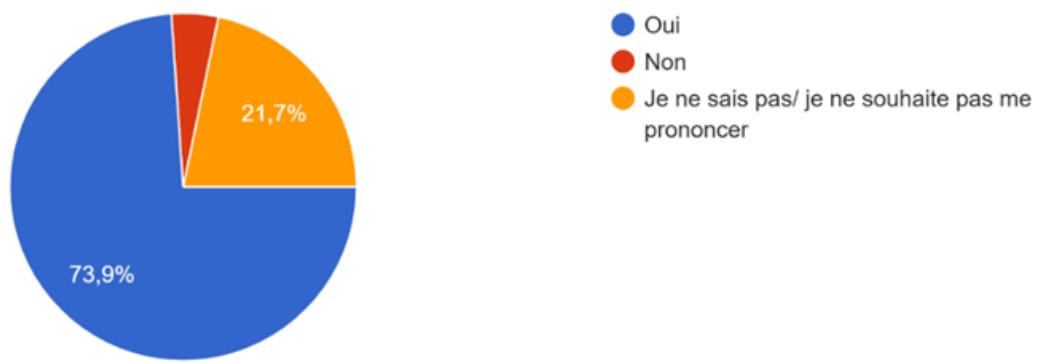


Figure 6: Enquête CNLE mars 2023

➔ **Objectif stratégique 2 : Garantir la qualité des interactions du CNLE lors des sollicitations politiques**

- a. Renouer des liens avec le chef du gouvernement avec l'instauration d'un calendrier de rencontres (au moins une fois par an et dès l'installation du nouveau CNLE) et demander une lettre de mission pour le CNLE à la Première ministre
- b. Modifier le déroulement des auditions des personnalités politiques invitées : privilégier les questions-réponses aux présentations descendantes
- c. Au moment de l'invitation des personnalités politiques, convenir de la tenue d'une réunion pour un droit de réponse du CNLE. Pour tous les travaux faits/ avis rendus : organiser des retours des interlocuteurs qui saisissent le CNLE (avec un suivi)
- d. Envoyer les rapports et avis aux parlementaires pour le faire connaître et solliciter une audition du CNLE auprès du rapporteur de la commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale et du Sénat
- e. À l'issue des plénières et de certaines sollicitations externes, des communiqués seront diffusés pour refléter les positions prises par le CNLE lors de ces séances (en appui sur le bureau permanent présenté dans l'OS 5)

❖ II / Valorisation individuelle des membres du CNLE

Le second ressort de la participation des membres du 5^{ème} collège repose sur les bénéfices que les membres peuvent en tirer personnellement. Il ne s'agit pas de confisquer aux membres bénévoles la dimension profondément citoyenne de leur engagement, mais de considérer d'autres sources du désir, plus personnelles, de se mobiliser. Comme cela a été évoqué plus tôt, l'égalité dans la participation s'établit dans la montée en compétences des personnes concernées. Cette dynamique permet ainsi des échanges d'égal à égal : le caractère universel de la participation signifiant que chaque participation est égale en dignité, en qualité et en possibilité d'expression, malgré des spécificités.

La question pour le CNLE est de savoir en quoi il peut renforcer la montée en compétences de ses membres pendant leur mandature mais également après, comme volet symétrique du pacte citoyen entre deux parties.

1. Personnes concernées : un terme faisant obstacle à la bonne marche de la participation des membres du 5^{ème} collège ?

Le groupe de travail s'est interrogé sur l'emploi du terme de « personnes concernées », ressenti chez certains comme stigmatisant et contre-productif. Lors de la séance du 23 mars 2023 du groupe de travail mais également lors de la réunion du 28 mars 2023 sur les stigmatisations¹¹, certains membres du conseil ont ainsi évoqué le changement de comportement vis-à-vis d'eux lorsqu'ils se présentent comme personnes concernées par la pauvreté et la précarité. Pour cette raison, la question d'un changement de dénomination des « personnes concernées » au profit du terme « experts du vécu » s'est-elle posée. Les avis exprimés en séance étant partagés, le questionnaire a permis de sonder l'ensemble du groupe. Ainsi, 39% des répondants se sont prononcés pour garder le terme de « personnes concernées » (30% pour un changement de terme).

Terminologie : A propos du terme de "Collège des personnes concernées"

23 réponses



Figure 7: Enquête CNLE mars 2023

Cette tendance est encore plus marquée dans le groupe des personnes concernées lui-même. En effet, 56% des membres du 5^{ème} collège participant au groupe de travail ont souhaité garder le terme (contre 33% qui préféraient le terme d'experts du vécu et 11% qui ne souhaitaient pas se prononcer).

¹¹ Consultations des membres du CNLE organisée par le ministère des solidarités sur les Stigmatisations dans le cadre de la préparation du Pacte des Solidarités.

2. Quelles formes de valorisation pour les membres du 5ème collège (approche individuelle) ?

La question de l'indemnisation des bénévoles dans les travaux de participation citoyenne est un sujet fréquemment abordé dans les instances en charge de démocratie participative. Il semble d'autant plus crucial au CNLE que les personnes concernées sont de facto des personnes à qui profiteraient le plus une forme de rémunération. Toutefois, deux phénomènes contrecurrent ce raisonnement a priori. En effet, les indemnisations reversées aux bénévoles peuvent avoir un impact sur les calculs de revenus conditionnant les aides sociales (effet de seuil). Deuxièmement, l'expression des membres du 5^{ème} collège est d'autant plus libre qu'elle n'est pas liée et contrainte par une quelconque dépendance financière.

◆ La question d'une indemnisation à mettre en place en cas de sollicitation extérieure au CNLE

La participation au CNLE est bénévole, mais elle peut induire des coûts supplémentaires (lors de consultations). Dans ce cas, un défraiement doit avoir lieu, sans faire obstacle toutefois à la perception des minima sociaux. C'est le cas pour le Conseil économique, social et environnemental qui a obtenu (décret du 14 juin 2022) la neutralisation des indemnités journalières et supplémentaires versées aux citoyens participant à ses commissions pour l'éligibilité et le calcul de leurs droits à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), à l'allocation aux adultes handicapés (AAH), aux aides personnelles au logement (APL) et à l'allocation de solidarité spécifique (ASS), dont certains de ces citoyens bénéficient.

Le graphique ci-dessous met en évidence le souhait, pour 70,8% des répondants, de mettre en place des indemnisations des personnes pour des sollicitations externes au CNLE. La condition *sine qua non* serait que ces indemnisations n'impactent pas l'octroi des aides sociales soumises à condition de ressources. Dans une moindre mesure (29%), les membres ont également répondu attendre une indemnisation des personnes concernées dans le cadre des travaux conduits par le CNLE (une seule personne du 5^{ème} collège y était favorable).

Indemnisation : Concernant l'indemnisation des personnes concernées, selon vous

24 réponses

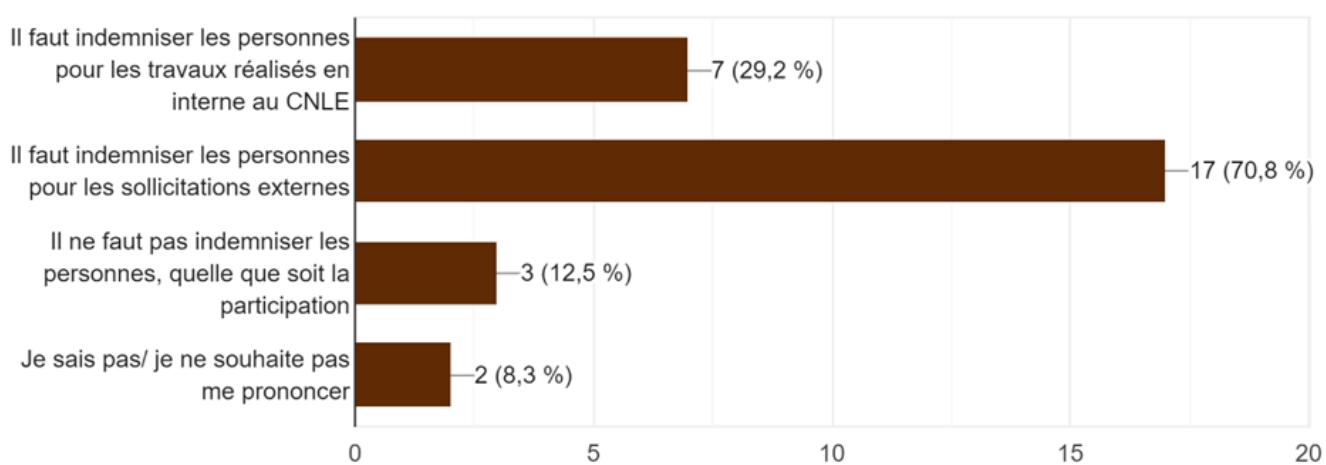


Figure 8: Enquête CNLE mars 2023 - plusieurs réponses possibles

En dehors d'une valorisation pécuniaire, le CNLE propose différentes formes de valorisation de la participation des membres du 5^{ème} collège.

Ont ainsi été recensés comme formes de valorisation déjà mises en place :

- L'accompagnement pédagogique et méthodologique, des formations par le prestataire (des formations ont eu lieu en début de mandature par le prestataire, d'autres formations ont été organisées pour accompagner l'installation du groupe de travail sur la transition écologique) ;
- Les visites de sites inspirants (une visite de l'Assemblée Nationale) ;
- La remise officielle de rapports et d'avis en mains propres aux ministres et hautes personnalités ;
- Disposer d'attestations de participation ;
- Permettre des défraiements à l'occasion de sollicitations extérieures.

Une séance du groupe de travail a été consacrée à cette question. Il paraît souhaitable de perfectionner la valorisation des membres du 5^{ème} collège par la mise en place de mesures complémentaires.

◆ Mesures favorables à la mise en valeur des membres en activité

Pour valoriser l'implication des membres du CNLE, il est envisagé de mettre en place une **attestation d'engagement** en indiquant les travaux auxquels les membres ont participé. Au titre de cette participation universelle, l'attestation d'engagement devrait être destinée à tous les membres pour chaque collège, sous réserve qu'ils aient participé à des groupes de travail, aux séances plénières et qu'ils aient rédigé des rapports. Cette attestation d'engagement va de pair avec le bénévolat et constitue une reconnaissance certes symbolique, mais de droit.

En complément de cette attestation, il paraît opportun de permettre la remise de lettres de recommandation et d'open badge (87% des interrogés de 2023 y sont favorables¹²). Le groupe de travail s'est interrogé sur la possibilité de faire signer ces documents par la/le chef du gouvernement ou, tout le moins, le ministre chargé des solidarités.

Par ailleurs, 100% des répondants au questionnaire de 2023 estiment que les personnes quittant le CNLE à la fin de leur mandat devraient bénéficier d'une "Validation des acquis d'expérience" (VAE) ou bien l'intégration au Programme OSEE¹³ visant à l'acquisition de compétences (mis en œuvre par ATD Quart Monde). Étant donné que l'offre paraît assez nombreuse, que cette démarche implique de travailler avec les associations accompagnantes et qu'elle nécessite un cadrage administratif et juridique, le sujet sera approfondi ultérieurement.

◆ Mesures d'accompagnement des membres sortant du CNLE

Étant donné la grande implication des membres du 5^{ème} collège et leur souhait de poursuivre leur mandat dans un cadre qui ne peut leur permettre plus de deux mandats, il paraît particulièrement nécessaire de mettre en place un accompagnement des personnes sortantes, en appui sur les associations locales accompagnantes.

Pour que soit maintenues les interactions étroites entre les membres d'une mandature, la mise en place d'un « réseau des anciens » peut être envisagée. Dans l'enquête 2023, ce sont ainsi 87,5% des répondants qui se sont déclarés favorables à cette mesure (12,5 % ne souhaitaient pas se prononcer sur ce sujet).

¹² Un open badge est une image numérique qui renferme des informations sur une personne, une association ou une entreprise. Il sert à reconnaître les compétences de cet individu ou de cet organisme. Il permet de valoriser des connaissances, un savoir-faire ou un savoir-être, un engagement particulier, voire une contribution à un projet. Les open badges sont partageables sur tous les supports numériques (CV, mails, réseaux sociaux).

¹³ Le programme Osons les Savoirs de l'Expérience de l'Exclusion (OSEE) d'ATD Quart Monde est un parcours de formation à destination de personnes ayant une expérience vécue de précarité, investies dans des associations et ayant quitté le système scolaire sans diplôme, pour qu'elles se professionnalisent dans les domaines de l'intervention sociale et de l'animation.

Une mesure structurante a également été envisagée pour les personnes sortantes. Il s'agit de les impliquer dans l'ancrage de la participation au niveau local en relai du débat national animé par le CNLE. En binôme avec une personne accompagnante de l'association locale, le membre sortant serait en charge de l'animation du groupe local d'appui en vue d'alimenter la réflexion du CNLE et de ses membres actifs. Il s'agirait sur sollicitation du CNLE, d'organiser des échanges au sein du groupe local d'appui et d'en faire un retour au CNLE. (voir modèle complet présenté dans la partie III)

Valorisation de la participation : synthèse des mesures mises en place ou prévues (Présentation : séance du 23 mars 2023)

- **À l'attention des membres du 5ème collège en activité**
 - Accompagnement pédagogique et méthodologique, formations par le prestataire
 - Visites de sites inspirants (Assemblée Nationale)
 - Rencontres de ministres ou personnalités politiques
 - Poursuivre la collaboration avec le CNLE via l'animation de groupe locaux (remontées « de terrain »)
 - Disposer d'attestation précise de participation/ lettre de recommandation, d'open badge
 - Mise en place de réseau d'anciens membres du 5ème collège
 - Valorisation des contributions intellectuelles (identification individuelle des membres)
 - Défraiements à l'occasion de sollicitations extérieures
- **À moyen terme dans le cadre de la nouvelle mandature**
 - Possibilité de faire valider/certifier les compétences acquises dans le travail réalisé au sein du CNLE :
 - ⇒ Validation des acquis d'expérience, Programme OSEE (acquisition de compétence d'ATD Quart Monde), FAS
 - ⇒ Développement de la pair-aidance...

→ Objectif stratégique 3 : Valoriser l'engagement des membres du 5ème Collège : activer plusieurs leviers

- a. Mettre à disposition de l'ensemble des membres du CNLE des attestations d'engagement précis au terme du mandat
- b. Mettre en place une certification des compétences et des open-badges et expertiser la possibilité de faire reconnaître les compétences par une validation des acquis d'expériences
- c. Mise en place de réseau d'anciens membres du 5ème collège
- d. Valorisation des contributions intellectuelles (identification individuelle des membres)
- e. Défraiements à l'occasion de sollicitations extérieures

PARTIE III : Enrichir la participation par un meilleur fonctionnement du CNLE

❖ I / Augmenter le pouvoir de décision en terme de gouvernance des membres

Le temps est une composante essentielle de la participation, qu'il s'agisse du temps consacré à la préparation de ses idées en amont des débats, du temps consacré à des échanges préparatoires pour les membres du 5^{ème} collège, de la durée des réunions au regard des sujets à traiter, du temps de la restitution... Or l'accélération de la fréquence des sollicitations du CNLE, les moyens inchangés au niveau du secrétariat général et l'absence de prestataire national pour l'accompagnement du 5^{ème} collège sous cette mandature, ont eu un impact sur le temps laissé à la réflexion elle-même et incidemment à la qualité de la participation. Ainsi, l'envoi des documents suffisamment en amont des réunions plénières, a-t-elle pu être problématique pour une partie des membres. Avec l'arrivée d'un prestataire national, la situation devrait s'améliorer. Concernant les sollicitations externes, un processus et un recadrage des pratiques devraient être mis en place pour s'assurer que les conditions de la participation sont bien réunies.

L'activité du CNLE se répartit entre les auto-saisines, les consultations externes et les saisines permanentes (avis sur la complémentaire santé solidaire (C2S) ou sur le Programme national de réforme (PNR)). Une part importante des travaux conduits par le Conseil dépend donc de l'extérieur (actualité et calendrier politique du gouvernement) dans des conditions qui ne permettent pas toujours de disposer de conditions favorables à une participation réussie.

Focus sur la C2S

▪ Conditions de sollicitation du CNLE

La saisine annuelle du CNLE sur la Complémentaire santé solidaire est récente. Suite au vote de la loi de financement de la sécurité sociale en 2018, le ministre chargé de la sécurité sociale établit un rapport annuel sur la complémentaire santé solidaire. Le CNLE rend un avis sur ce rapport, qui est également transmis au Parlement avant le 31 décembre de l'année considérée. Le rapport et l'avis du CNLE sont ensuite rendus publics.¹⁴

▪ Avis du CNLE

L'avis du CNLE rendu en 2022 comporte 13 recommandations adressées au Gouvernement en faveur du recours à la C2S. Certaines d'entre elles concernent des mesures de simplification d'accès à la complémentaire santé solidaire, des recommandations permettant d'améliorer l'accès à l'information. Le CNLE, après avoir obtenu en 2021 l'automatisation de l'attribution de la C2S pour les bénéficiaires du RSA, réclame une automatique pour les sortants de l'ASE. Il reconduit sa demande de faire correspondre le plafond de ressource pour obtenir la C2S à titre gracieux avec le seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu.

▪ Retours suite aux travaux du CNLE

Le Conseil est à ce jour en attente des réponses du Gouvernement suite à la publication de l'avis du CNLE.

Un groupe de travail a été mis en place composé de 18 participants, tous collèges confondus dont les travaux ont été coordonnés par Ms Jean-Claude Barbier (4^{ème} collège) et Bernard Moriau (4^{ème} collège). À la suite de la présentation par la direction de la Sécurité sociale (DSS) du rapport 2022 le 10 novembre, deux séances de travail ont eu lieu les 17 novembre et 24 novembre et une séance de relecture de l'avis s'est tenue le 8 décembre. L'avis a été transmis le 15 décembre 2022.

Il ressort des échanges du groupe de travail sur la participation une volonté de plus grande maîtrise de la feuille de route du CNLE. Les membres souhaiteraient que leurs préoccupations soient le point cardinal des travaux du Conseil.

L'enquête de mars 2023 interrogeait les membres sur les sujets qu'ils auraient souhaité voir abordés dans la prochaine mandature. Il ne s'agit pas d'imposer aux prochains membres les sujets d'une mandature achevée mais de transmettre des points de repères (annexe sur les sujets).

➔ **Objectif stratégique 4 : renforcer le caractère délibératif du CNLE en associant davantage les membres du CNLE et les responsables du comité scientifique à l'élaboration du programme de travail.**

a. Améliorer la co-construction du programme de travail du CNLE en appui parallèlement sur l'expertise du comité scientifique, permettre aux membres du CNLE de participer à la préparation des ordres du jour des réunions et au choix des intervenants invités par l'intermédiaire d'un nouveau bureau permanent (voir l'objectif stratégique sur le bureau permanent).

b. Intégrer dans les ODJ de nouvelles questions d'actualité repérées par les membres du 5ème collège. Cette disposition permettrait de faire remonter des sujets importants du vécu éventuellement passés inaperçus auprès des médias, ministères, opinion publique... et à replacer au centre du débat public

❖ II / Expérimentation d'un bureau permanent représentatif et tournant

Dans l'objectif d'augmenter le pouvoir de décision en terme de gouvernance des membres, la mise en place d'un bureau permanent agile et léger pourrait être un outil pertinent.

➔ **Objectif stratégique 5 : Expérimenter un bureau permanent représentatif et tournant, garant de la participation des membres à la programmation des travaux du CNLE**

Ses modalités de fonctionnement sont à expertiser mais il pourrait s'agir d'une cellule collégiale de travail, constituée de représentants de chaque collège et du comité scientifique sur la base du tirage au sort.

Son rôle serait d'arbitrer, avec le secrétariat général et la présidence du CNLE, les sujets à inscrire à l'ordre du jour, permettant de mieux planifier les travaux sur lesquels le CNLE souhaite s'autosaisir et arbitrant sur la participation aux sollicitations externes. Il serait notamment le garant du droit de réponse du CNLE suite à l'invitation d'une personnalité politique et de l'intervention du CNLE au moment le plus opportun du processus de mise en œuvre de mesure de lutte contre la pauvreté. Il pourrait être mobilisé pour le choix des intervenants aux réunions, pour apporter un appui/conseil aux groupes de travail, mais également être en charge de travailler sur les avis réglementés.

Par ailleurs, une rotation tous les six mois pourrait être mise en place en articulation avec les séances plénières. Les membres se réuniraient, chaque mois en visioconférence.

Un bilan de cette expérimentation serait prévu au bout d'un an de fonctionnement.

68,2 % des répondants au questionnaire de 2023 étaient favorables à la mise en place d'un bureau permanent (27,3 % était indécis et 4,5 % étaient contre).

Pensez-vous qu'un bureau permanent devrait être mis en place? Il serait en charge de la programmation et du suivi des sollicitations du CNLE. Il serait composé de représentants de tous les collèges, en collaboration étroite avec le secrétariat général et la présidence.

22 réponses

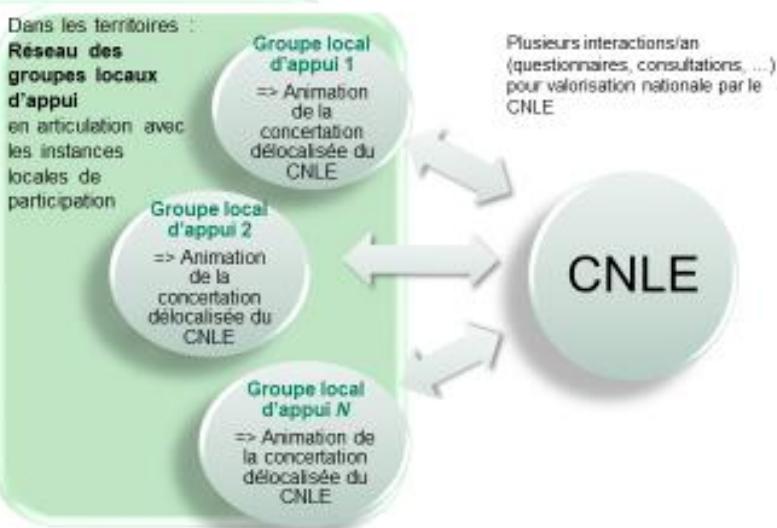


Figure 9 : Enquête CNLE mars 2023:

❖ III / La participation du CNLE dans les territoires : un nouvel échelon du CNLE pour contribuer au débat national

Pour que les débats du CNLE, instance nationale, puissent être en permanence nourris par les remontées des territoires, la mise à contribution des groupes locaux d'appui (voir figure 4) pourrait être optimisée. Il s'agirait *in fine* de disposer des retours de terrain sur certaines politiques publiques ou thématiques. Ces groupes pourraient s'appuyer sur un binôme personne-ressource/anciennes personnes concernées ne siégeant plus au CNLE, ayant un rôle dans leur organisation et leur animation. Ce dispositif pourrait s'articuler également avec les Conseils Régionaux des Personnes Accueillies et accompagnées (CRPA) ou d'autres instances de participatives locales.

Vers une animation de la participation locale du CNLE pour une contribution au débat national



78% des répondants au questionnaire de 2023 souhaitaient que les membres quittant le 5^{ème} collège en fin de mandat puissent avoir un nouveau rôle d'animatrice/animateur de la participation locale du CNLE pour une contribution au niveau national, forme de relai territorial de la participation nationale.

Par ailleurs, il pourrait être envisagé que la participation aux groupes locaux soit incluse dans le nombre d'heures exigées pour les personnes bénéficiaires du RSA.

Figure 10: Modèle de la nouvelle participation territoriale du CNLE

➔ Objectif stratégique 6 : implanter la participation du CNLE dans les territoires

Déployer une animation de la participation locale du CNLE en appui sur des membres du 5ème collège ayant terminé leur mandat (binôme personne-ressource/ ancien membre)

=> Nourrir les débats du CNLE par des remontées de territoires (faire des retours de terrain sur certaines politiques publiques ou thématiques), en interaction avec des groupes locaux d'appui animés par un binôme personne-ressource/anciennes personnes concernées, ayant un rôle dans leur organisation et leur animation.

Ce dispositif pourrait s'articuler également avec les CRPA ou autres instances de participation locales.

=> Identifier certaines thématiques dans la feuille de route 2023 – 2026 pouvant faire l'objet d'une consultation des groupes d'appui.

❖ IV / Assurer une démarche de réflexivité au sein du CNLE et objectiver son rôle dans le débat et la décision publique

L'évaluation au CNLE peut couvrir plusieurs besoins :

- Besoin de s'auto-évaluer à divers endroits (pertinence de la mise en œuvre d'une nouvelle organisation interne telle qu'un bureau ou des consultations délocalisées dans les territoires) ;
- Besoin d'évaluer l'impact des recommandations portées par le CNLE pour mesurer son efficience ;
- Renforcer l'évaluation de politiques publiques par son expertise « usagers ».

➔ Objectif stratégique 7 : Garantir la valorisation des travaux participatifs du CNLE par un meilleur suivi de leurs mises en œuvre

a. Assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations du CNLE

b. Afin de garantir l'incrémantation les objectifs stratégiques de ce rapport dans les pratiques du CNLE, un plan d'action sur 3 ans sera élaboré par le secrétariat général. Sa mise en œuvre sera suivie par la présidence et le bureau permanent.

c. Poursuivre le travail de suivi de la qualité de la participation telle qu'elle est exercée au CNLE avec un groupe de travail pérennisé et dédié qui s'attacherait à suivre les recommandations (OS 7.a) de la mise en place des outils (charte, bureau permanent...). **Pour s'assurer des bonnes conditions de participation des membres du 5ème collège, une restitution des actions mises en œuvre aux niveaux national et local seront présentées à ce groupe de travail chaque année.**

❖ V / Outiller le CNLE pour cadrer les pratiques : charte et règlement intérieur

Pour garantir les prérequis nécessaires à une participation réussie au sein du CNLE comme à l'extérieur, le secrétariat général prévoit la mise en place de deux outils : une charte de la participation et un règlement intérieur.

→ Objectif stratégique 8 : Faire travailler les membres du CNLE à la rédaction d'une charte de la participation

Afin de garantir le respect des prérequis incontournables de la participation, il est envisagé de faire travailler les membres du CNLE à la rédaction d'une charte de la participation, cadrage des bonnes pratiques de la participation.

Les mesures porteraient sur les piliers de l'intelligence collective (écoute, bienveillance, ...), l'organiser des plénières sur une journée entière (pour approfondir les thématiques abordées) ... Outil qui permettrait également de partager les valeurs du CNLE.

→ Objectif stratégique 9 : Définir les règles de fonctionnement de la participation au sein du CNLE, dans le cadre du règlement intérieur du prochain mandat

En parallèle, la mise en place d'un règlement intérieur permettra de définir les règles de fonctionnement du CNLE telles que :

- Le processus de sollicitation du CNLE pour des consultations/ avis sollicités de l'extérieur ;
- Les recommandations destinées aux intervenants pour qu'ils soient précis, clairs et pédagogiques ;
- Le fonctionnement du bureau permanent ;
- Les attendus et conditions d'attestations individuelles d'engagement ;
- Le nombre de mandats ;
- Réunion de débriefing après les plénières pour les membres du 5ème collège

La durée des mandats

Un mandat au CNLE dure 3 ans. Au cours des échanges avec le groupe de travail sur la participation, s'est posée la question du nombre de renouvellements possibles des membres. Les participants ont ainsi indiqué qu'une limite à deux mandats était nécessaire. Suite à cet échange, le secrétariat général a modifié l'appel à manifestation d'intérêt à l'attention des associations en indiquant que si ces associations avaient déjà des membres du 5ème collège dans la précédente mandature, elles ont la possibilité de proposer un ancien membre du CNLE mais il est obligatoire qu'elles proposent également un nouveau membre. Ce renouvellement partiel, permet de renouveler progressivement la composition du 5^{ème} collège en laissant entrer de nouveaux représentants. Cette règle permet aussi aux anciens membres d'anticiper la fin de leur mandat et de s'y préparer plus sereinement. Quant aux nombres maximum de mandats, il sera mis en œuvre sous le prochain mandat, pour l'ensemble des membres du CNLE.

Conclusion

Les conclusions du rapport intitulé *Les leçons du « choc de participation »* constituent une étape importante dans le processus de participation initié il y a dix ans au CNLE. Les constats et pistes d'évolution proposées ont vocation à assurer la représentation de la diversité des points de vue qui existent au CNLE et à favoriser la participation effective de ses membres dans les travaux de l'institution.

Pour cet exercice particulier de réflexivité, les modalités de travail et la composition du groupe illustrent parfaitement le processus participatif tel qu'il a été plus largement pratiqué au CNLE durant cette mandature. C'est un passage de témoin de ses valeurs et principes que le groupe de travail souhaite transmettre aux membres qui siègeront dans le cadre de la prochaine mandature.

Il est proposé que ce travail soit poursuivi par des membres désignés -parmi des volontaires- pour siéger dans un groupe de travail dédié à la participation. Ce nouveau dispositif serait garant de la mise en œuvre des objectifs stratégiques proposés ici et pourrait intégrer la feuille de route 2023-2026 du CNLE.

Ce rapport a pour ambition d'ouvrir des perspectives sur les évolutions souhaitées pour améliorer encore le fonctionnement de notre conseil dans un souci d'en faire un espace délibératif puissant et moteur au niveau national. La proposition de « démultiplier » le CNLE au niveau local représenterait une étape importante dans l'évolution du CNLE, preuve s'il en est de la vitalité de notre instance. L'enjeu serait aussi d'élargir à d'autres instances de participation nos consultations pour avoir un ancrage territorial au plus près des personnes et des situations vécues. C'est le programme que nous nous proposons de porter collectivement dans le cadre de la nouvelle mandature.

Annexes

→ Annexe 1 - Calendrier et ordres du jour des séances du groupe de travail Participation 2023

- 9 février 2023 : Le sens de l'exercice du bilan de la participation & impact du choc de participation au CNLE (de 8 à 32 personnes)
- 9 mars 2023 : Être membre du 5^{ème} collège, conditions de réussite de l'exercice
- 23 mars 2023 : Optimiser la dynamique de la participation au sein du CNLE
- 6 avril 2023 : Restitution du groupe de travail sur la participation
- 13 avril 2023 : Présentation des objectifs stratégiques du groupe de travail sur la participation en plénière du CNLE et discussion
- 24 avril 2023 : Relecture du rapport final du groupe de travail avant examen en plénière exceptionnelle
- 28 avril 2023 : Examen et adoption du rapport final en plénière *CNLE : Les leçons du « choc de participation »*

→ Annexe 2 - Liste des participants inscrits au groupe de travail « Participation » du CNLE

- Le secrétariat général
- Jérôme Vignon, président honoraire du comité scientifique du CNLE, grand témoin du groupe de travail sur la participation

Groupe de travail « Participation »	
Nom	Rattachement
Jean-Claude Barbier	4ème Collège - personnes qualifiées
Sonia Benmaa	5ème Collège - personnes concernées
Valentin Bourgeois	Référent associatif
Gémina Chakrit	5ème Collège - personnes concernées
Mickaël Champain	1er collège - élus et représentants de l'action sociale territoriale
Bastien Corsini	5ème Collège - personnes concernées
Gisèle Dambuyant	Comité scientifique
Fatouma Diop	5ème Collège - personnes concernées
Sylvie Fouché	5ème Collège - personnes concernées
Françoise Fromageau	4ème Collège - personnes qualifiées
Maxime Garcia-Tarac	Référent associatif
Kadour Guennad	5ème Collège - personnes concernées
Lou-Jayne Hamida	2ème Collège - associations
Manon Jullien	2ème Collège - associations
Daniel Maciel	Référent associatif

André Marcel	5ème Collège - personnes concernées
Servio Marin	5ème Collège - personnes concernées
Olivier Milhaud	Comité scientifique
Marine de Montaignac	Comité scientifique
Jean-Louis M'Pelingo	Référent associatif
Bernard Moriau	4ème Collège - personnes qualifiées
Charlotte Penot	2ème Collège - associations
Chantal Richard	3ème Collège - partenaires sociaux
Dominique Vienne	2ème Collège - associations
Dominique Virlogeux	5ème Collège - personnes concernées
Yasmina Younès	5ème Collège - personnes concernées

→ Annexe 3 - Liste des personnes auditionnées

- Laurent ALATON, commissaire à la lutte contre la pauvreté, Bretagne
- Nicolas COSTE, Fédération des acteurs solidarité Occitanie
- Marie –Aleth GRARD présidente d'ATQ Quart Monde et Baptiste BOUJU personne ressource pour cette association au CNLE
- Clotilde GIRIER sociologue et formatrice à l'IRTS Parmentier
- Jérôme VIGNON président de l'ONPES/ comité scientifique 2010-2022
- Michèle LELIEVRE Nicolas DUVOUX Directrice scientifique et président sur la participation au comité scientifique
- Nathalie LATOUR présidente de la Fédération des acteurs de la Solidarité
- Delphine BONJOUR, Secours catholique, en tant que co-présidente du groupe de travail « Égalité des chances »
- Delphine BAUDET-COLLINET, Union Social pour l'Habitat, en tant que co-présidente du groupe de travail « Logement »
- Jean-Claude BARBIER, universitaire collège des personnes qualifiée, en tant que président du groupe de travail « accompagnement et insertion professionnelle »
- Fabrice MURAT, statisticien de la DEPP, en tant qu'expert du groupe égalité des chances
- Pierre MADEC, économiste de l'OFCE, en tant qu'expert du groupe de travail logement
- Mickael CHAMPAIN, chef de projet participation au CASVP, Ville de Paris
- Blandine MAISONNEUVE, cheffe de projet à la fondation armée du salut en charge du CNPA
- Michèle PASTEUR, directrice générale et Simon ROUSSEY, chef de projet participation, ANSA
- Marine JEANTET déléguée interministérielle, Anne-Catherine FERRARI, conseillère communication, à la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP)

→ Annexe 4 - Tableau des saisines ayant donné lieu à une consultation du CNLE entre 2020 – 2023

Demandeurs	sujets de sollicitations	Date de saisine	Date de la consultation
DIPLP	Participation à des tests de spots publicitaires radios sur l'obligation de formation des 16-18 ans.	25/05/2021	Jun 2021
DIPLP	Participation au jury de sélection suite à l'appel à manifestation sur les modes de garde innovants.	07/06/2021 Préparation : le 17/06/2021 et 25/06/2021	Le 30/06/2021
DIPLP	Pacte des solidarités	Le 15/12/2022	09/01/2023 11/01/2023 12/01/2023
Haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises	France travail : participation membres du 5 ^{ème} collège à l'atelier « vis ma vie » du GT droits et devoirs	Le 27/09/2022	29/09/2023
France Stratégie	Participation membres du CNLE au comité d'évaluation : participation de 11 membres du 5 ^{ème} collège Rapport 2020 du comité d'évaluation sur la SNLP	Formation le 21/01/20	Le 21/01/2020
France stratégie	Rapport 2021 du comité d'évaluation sur la SNLP	Formation les 21 et 22/01/21	Le 23/01/2021
France Stratégie	Rapport 2022 du comité d'évaluation sur le SNLP	Formation le 14 mai 2022	
France Stratégie	Note publiée en octobre 2020 relative aux conséquences du coronavirus sur la pauvreté		Septembre 2020
France Stratégie	Note publiée en octobre 2021 sur les effets de la crise Covid sur la pauvreté	Information le 21/09/2020	Le 28/09/2021
France stratégie	Bilan de la participation au comité d'évaluation	Juillet 2022	Le 12/04/23
IGAS	Évaluation du processus de contractualisation engagé avec les conseils départementaux dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté	05/05/2021	26/05/2021 14/06/2021
IGAS	Pacte de solidarité – médiation sociale		

IGAS	Participation citoyenne		semaine du 17 avril 2023
Cabinet de Jean-Christophe Combe	Pacte des solidarités : lutte contre les stigmatisations	07/12/2022	09/02/23 et 28/03/2023
DGCS	Participation aux travaux du COCOLUPA : Rendre la politique de lutte contre la précarité alimentaire participative et inclusive en co-construction avec les personnes concernées	-Décembre 2021 Et le 16/03/2022	Intervention au GT 5 : 18/01/2022 Contribution à la consultation (questionnaire) organisée par ATD quart monde entre avril et mai 2022
France Urbaine	Congrès annuel de France Urbaine à Reims les 21 et 22 septembre 2022. Capsules vidéos de 'membres du 5 ^{ème} collège pour lancer les tables rondes	4 /07/2022	19/07/2022 07/09/2022 15/09/2022
Assemblée Nationale	Évaluation sur l'adaptation des politiques de lutte contre la pauvreté au contexte de crise sanitaire - Audition du 16 septembre 2021- 11h00 - Demande d'informations et questionnaire	08/09/2021	16/09/2021

→ Annexe 5 - Questionnaire 2023 : Thématiques que vous auriez voulu voir abordés par le CNLE lors de la prochaine mandature

Les sujets évoqués peuvent être regroupés par grandes thématiques :

- l'accès aux droits notamment pour les étrangers et les jeunes
- la maltraitance institutionnelle/ administrative, l'abandon des institutions et de l'administration
- la revitalisation des services publics de proximité
- les souffrances psycho-sociales
- l'inflation, - le reste à vivre, l'alimentation, la grande pauvreté, parentalité et précarité
- l'impact de la réforme sur les retraites
- l'impact de la réforme sur l'assurance chômage - France travail
- la "gestion" par les institutions (CAF, départements, État, Pole Emploi...) des personnes en situation de précarité et/ou d'exclusion sociale
- l'accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle ; l'aller-vers... l'emploi dans les zones rurales, la reconversion professionnelle, le cumul des revenus d'activités (Salaires) et Revenus de solidarité (RSA, AAH et ASS)
- l'illectronisme
- focus sur certains publics et territoires : petite enfance, étrangers, travailleurs pauvres, étudiants, l'outre-mer

Nouveaux dispositifs de politiques publiques :

- le pacte des solidarités
- l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations du CNLE dans les politiques publiques

Autres suggestions :

- l'écologie
- la mise en place d'une campagne nationale de sensibilisation
- la santé, démocratie sanitaire,
- l'égalité hommes femmes
- les rapports entre associations et État



*Liberté
Égalité
Fraternité*



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

Contact :

Secrétariat général du Conseil national des
politiques de lutte contre la pauvreté et
l'exclusion sociale (CNLE)
Mèl. : dgcs-secr-cnle@social.gouv.fr