

Synthèse du rapport final

Version du 25 septembre 2013

- Evaluation de l'expérimentation d'un collège des personnes en situation de pauvreté ou de précarité au sein du Conseil National de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion (CNLE)
- Direction générale de la Cohésion sociale
Sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Votre correspondant pour cette mission :

Julie PLASSAT

Tél. : 06 62 10 50 22

e-mail : julie.plassat@amnyos.com



■
Siège social
11, avenue Philippe Auguste
75011 **PARIS**
Tél.: 0811 06 06 66 – fax : (33) 1 43 13 26 65

■
Le Gemellyon Nord – 53, boulevard Vivier Merle
69003 **LYON**
Tél. : 0811 06 06 66 – fax : (33) 4 72 72 09 55

■
Antelios bât. F – 75, rue Marcelin Berthelot
13858 **AIX-EN-PROVENCE** cedex 3
Tél. : 0811 06 06 66 – fax : (33) 4 42 60 86 11

AVERTISSEMENT

Ce documents présente une synthèse des principaux enseignements de l'évaluation de l'expérimentation du 8^{ème} collège conduite au sein du Conseil National de Lutte contre les Exclusions (CNLE), menée par le cabinet AMNYOS Consultants entre décembre 2012 et octobre 2013.

Les analyses et conclusions présentées n'engagent que les évaluateurs.

1. Périmètre et objectifs de la mission d'évaluation (rappels)

1.1 Objectifs de la mission d'évaluation

Conformément au cahier des charges de la présente évaluation, plusieurs objectifs ont été assignés à la démarche évaluative :

- apprécier les conditions de mise en œuvre de l'expérimentation, c'est-à-dire le processus qui a été engagé « *pour intégrer le collège des représentants des personnes en situation de pauvreté ou de précarité au sein du CNLE* ».
- mesurer l'impact de la participation directe de personnes en situation de pauvreté sur le mode de fonctionnement du CNLE et sur la quantité et la qualité de ses travaux ;
- enfin, évaluer l'impact éventuel de la présence du 8^e collège sur la façon dont le CNLE est sollicité par les pouvoirs publics et sur la prise en compte de ses avis dans l'élaboration des politiques publiques.

1.2 Champ de la mission d'évaluation

Le champ de la présente évaluation inclut le processus préalable à l'installation du 8^{ème} collège ainsi que les douze mois d'expérimentation (juin 2012 – juin 2013).

Il prend par ailleurs en compte, dans son périmètre d'observation, la mobilisation du CNLE dans le cadre de la *Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale* des 11 et 12 décembre 2012 et notamment celle des membres du 8^{ème} collège, largement représentés dans les groupes de travail préparatoires planifiés en amont de la Conférence.

1.3 Référentiel d'évaluation

Le travail d'évaluation est structuré autour de **six questions évaluatives validées par le comité de suivi de l'évaluation** :

1. Les conditions sont-elles réunies pour assurer la représentation d'une diversité de profils et de situations au sein du 8^{ème} collège et favoriser la participation effective de ses membres aux travaux du CNLE ?
2. La participation des membres du 8^{ème} collège est-elle sécurisée sur le plan logistique?
3. Les modalités d'accompagnement collectives et locales favorisent-elles la compréhension et l'appropriation des sujets abordés par le CNLE, l'expression individuelle libre et la participation au débat des membres du 8^{ème} collège ?
4. La mise en place d'un 8^{ème} collège a-t-elle permis de contribuer à l'enrichissement des débats et travaux du CNLE ?
5. La mise en place d'un 8^{ème} collège a-t-elle pour corollaire une nouvelle dynamique interne et externe au CNLE?
6. Quels sont les effets de la participation au CNLE pour les membres titulaires et suppléants du 8^{ème} collège?

2. Principaux enseignements de l'évaluation et réponses aux questions évaluatives

2.1 Question n°1 : Les conditions sont-elles réunies pour assurer la représentation d'une diversité de profils et de situations au sein du 8^{ème} collège et favoriser la participation effective de ses membres aux travaux du CNLE ?

OUI, à l'échelle des 12 premiers mois d'expérimentation, le bilan est globalement positif.

Un travail de traduction des intentions en actions concrètes a été opéré par le CNLE en amont de l'installation du 8^{ème} collège, accompagné par un appui important de l'administration qui a permis un déploiement de l'expérimentation dans de bonnes conditions (moyens financiers conséquents pour la mise en place d'un travail d'animation et la prise en charge des frais logistiques des membres du 8^{ème} collège).

L'objectif de diversité au sein du 8^{ème} collège et de participation effective de ses membres a été atteint à la fois dans le cadre de travail du CNLE mais aussi dans celui de la Conférence nationale contre la pauvreté, malgré un calendrier de mobilisation tendu et un niveau de technicité des débats élevé.

Il n'en reste pas moins que des points de vigilance demeurent et que certains processus apparaissent largement perfectibles.

Le travail de traduction des intentions en actions concrètes s'est avéré insuffisamment abouti pour sécuriser totalement le processus de sélection des organismes candidats et leur intervention en matière d'accompagnement, mais aussi le processus de désignation des membres du 8^{ème} collège homogène et transparent et respectueux des individus et des organisations et enfin plus largement l'articulation des interventions des différents acteurs dans le cadre de l'expérimentation.

Des confusions perdurent concernant la nature du mandat donné aux membres du 8^{ème} collège (représentant de l'organisme référent ? d'un collectif ? intuitu personae ?) qui ne sont pas sans incidences sur les conditions du maintien du mandat notamment.

Des points d'insatisfaction portent également sur :

- le processus d'intégration des membres du 8^{ème} collège (préparation amont, acculturation, appropriation des travaux antérieurs) ;
- Le processus d'information et d'association des organismes référents à l'expérimentation qui a contribué à positionner ces derniers davantage comme des prestataires que comme des partenaires de la démarche ;
- L'association et le « raccrochage » des membres suppléants du 8^{ème} collège hypothéquant la continuité de la représentation des personnes en situation de précarité au sein du CNLE.

2.2 Question 2 : La participation des membres du 8^{ème} collège est-elle sécurisée sur le plan logistique?

OUI, à l'issue de ces 12 mois d'expérimentation, la situation peut être qualifiée de satisfaisante.

- Les conditions de remboursement des frais induits apparaissent favorables et ouvertes, les catégories de dépenses éligibles ayant été élargies durant la période de la Conférence pour permettre la levée des freins à la participation (administration fortement mobilisée, souple et réactive)
- Les organismes référents apportent un appui important, notamment au travers de l'avance des frais faite aux membres du 8^{ème} collège,
- Les moyens financiers déployés par l'administration, ont permis le recrutement d'une personne à temps plein au sein de l'organisation en charge de la logistique (Secours catholique) aujourd'hui bien repérée par les parties prenantes. Le service rendu est de qualité et réactif, la circulation de l'information fluide.
- Les demandes de gestion de certains aspects logistiques en autonomie formulées en cours d'expérimentation par certains membres du 8^{ème} collège ont été accueillies favorablement par l'administration.

Au final cependant, la participation ne s'avère pas toujours totalement indolore financièrement pour certains membres du 8^{ème} collège, en lien notamment avec une volonté de s'affranchir de la « dépendance » vis-à-vis des organismes référents et/ ou des difficultés d'accès aux ressources mises à disposition par ces derniers.

Cette dimension stratégique de la participation a toutefois été **caractérisée par une mise en œuvre particulièrement chaotique durant les 6 premiers mois de l'expérimentation** malgré les moyens déployés (conventionnement avec un prestataire, enveloppe financière dédiée...), avec un sentiment dominant de « bricolage » et « d'improvisation ». A pu être repéré notamment un défaut d'anticipation des besoins en matière de prise en charge des frais liés à la participation et des freins à lever pour favoriser cette participation.

La participation des membres du 8^{ème} collège à la *Conférence nationale contre la pauvreté* a considérablement complexifié l'intervention de l'organisme en charge de la logistique mais aussi celui du prestataire en charge de l'animation du 8^{ème} collège. Elle a toutefois, dans le même temps, joué un rôle d'accélérateur du processus de maturation du système de défraiment. Les premiers mois ont été marqués par des « ratés » concernant les conditions d'hébergement des membres du 8^{ème} collège et des difficultés en lien notamment avec l'organisation et la prise en charge de la garde d'enfants. Les procédures n'ont été formalisées par écrit et stabilisées qu'en décembre 2012, soit 7 mois après le lancement de l'expérimentation.

2.3 Question 3 : Les modalités d'accompagnement collectives et locales favorisent-elles la compréhension et l'appropriation des sujets abordés par le CNLE, l'expression individuelle libre et la participation au débat des membres du 8^{ème} collège ?

OUI, les modalités d'appui des membres du 8^{ème} collège mises en œuvre aux échelles nationale (mission confiée à l'ANSA dans le cadre de l'expérimentation) et locale (via la mobilisation d'organismes référents) ont contribué de manière importante à sécuriser la prise de mandat et à favoriser son exercice dans de bonnes conditions. Elles sont qualifiées d'indispensables par la quasi-totalité des parties prenantes. Elles ont cependant essentiellement bénéficié aux membres titulaires.

La participation des membres du 8^{ème} collège au débat à l'occasion des plénières et des travaux extérieurs auxquels ils ont été associés est effective, et leur liberté d'expression dans ces cadres confirmée.

L'accompagnement collectif au niveau national (ANSA) a favorisé la prise de mandat en appuyant la mise en confiance, la découverte mutuelle entre membres du 8^{ème} collège ainsi que la compréhension et l'appropriation du fonctionnement du CNLE et des sujets abordés par l'instance.

On repère également un apport significatif en termes d'animation de la démarche, l'ANSA ayant occupé une place d'interlocuteur ressource pour les organismes référents.

Des marges d'évolution se dessinent néanmoins à l'issue de ces douze mois d'expérimentation en faveur d'une définition des contenus d'intervention du prestataire en pleine concertation avec les membres du 8^{ème} collège et un renforcement du volet formation/ décryptage de l'environnement institutionnel et des mécanismes de l'intervention publique. Certains signaux questionnent plus largement la commande passée au prestataire par l'administration (contenu trop cadré, connexion/dépendance trop forte aux plénières), le calendrier et les modalités de travail (notamment articulation des 2 niveaux d'accompagnement).

Le positionnement et les modalités d'accompagnement par les organismes référents locaux interrogent quant à eux de manière plus prononcée.

Malgré des **apports évidents** (soutien matériel et logistique, sélection de l'information, écoute/réassurance, travail de médiation, appui au décryptage des thématiques abordées au CNLE, appui des demandes formulées par les membres, remontées d'information utiles à la conduite de l'expérimentation, etc ...) **et une satisfaction des membres du 8^{ème} collège dans une majorité de cas**, des difficultés sont repérées. La mise en œuvre de cet accompagnement se caractérise par une grande hétérogénéité directement connectée :

- à la diversité des configurations d'accompagnement mises en œuvre (nombre et profils des référents, ...);
- au fait que les **attendus en matière d'accompagnement n'étaient pas cadrés dans l'appel à candidatures lancés par le CNLE** ;
- à un manque de visibilité côté référents, une appréhension partielle voire erronée des enjeux de la démarche, du fonctionnement du CNLE et de l'articulation du travail engagé par l'ANSA nés d'un insuffisant travail d'association et d'information des organismes référents par le CNLE et l'administration.

On repère notamment :

- Des décalages entre déclaration d'intention et mise en œuvre effective des collectifs locaux associant d'autres personnes en situation de précarité, qui devaient jouer le rôle de lieux d'échange et caisses de résonance, préjudiciables aux membres du 8^{ème} collège ;
- Une asymétrie dans l'accompagnement titulaire/ suppléant, au détriment du suppléant.

La période de la conférence a été source d'insatisfactions et de frustrations chez les référents : un sentiment de saturation assez largement partagé, suscité par des conditions de travail dégradées et jugées non respectueuses des personnes et des organisations, a contribué à une forme de mise en retrait de ces derniers.

Notons également que des tensions et situations de souffrance ont pu naître côté membres du 8^{ème} collège (minoritaires), les rapports avec les référents s'avérant parfois difficiles voire conflictuels.

Il conviendra de réfléchir pour le futur à un fonctionnement qui positionne les organismes référents comme de véritables partenaires de la démarche du CNLE et en appui aux membres désignés sans générer de relations de dépendance problématiques et un sentiment de mise sous tutelle chez ses derniers. L'enjeu fondamental et prioritaire nous semble être celui de la recherche d'autonomie des personnes sous réserve que celle-ci constitue une demande explicite de ces dernières.

2.4 Question 4 : la mise en place d'un 8^{ème} collège a-t-elle permis de contribuer à l'enrichissement des débats et travaux du CNLE ?

OUI, les matériaux et témoignages collectés dans le cadre de la démarche d'évaluation convergent. Le bilan tiré de ces 12 mois de participation par l'ensemble des parties prenantes est globalement largement positif.

Le sentiment qui domine à l'issue de 12 mois de travail parmi les acteurs engagés dans l'expérimentation est celui d'un enrichissement des débats et productions du CNLE concomitant à l'installation du 8^{ème} collège en son sein.

Les douze mois d'expérimentation ont été caractérisés par un travail intense ayant pleinement associé les membres du 8^{ème} collège, dans et en dehors du programme de travail habituel du CNLE, avec des apports concrets multiples, repérés par les parties prenantes de l'expérimentation – au premier rang desquels les membres historiques du CNLE- mais également par des acteurs extérieurs. Certaines perspectives d'association des membres du 8^{ème} collège et des pistes de travail évoquées par ces derniers au cours de l'expérimentation restent à toutefois à concrétiser.

Les membres historiques du CNLE sont clairement favorables à la pérennisation de la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité aux travaux du CNLE au-delà de l'expérimentation, dont une large majorité sous une forme permanente et intégrée.

Le niveau de satisfaction des membres du 8^{ème} collège est élevé : ils confirment avoir pu accéder à des espaces d'échanges, de débat et de co-construction de propositions et estiment que leurs paroles et/ ou propositions ont été entendues. Sans la participation à la Conférence, nous faisons cependant l'hypothèse que la satisfaction des membres du 8^{ème} collège aurait été nettement moins évidente. Le bilan positif tiré par ces derniers est étroitement lié à leur satisfaction d'avoir pu participer à l'aventure exaltante de la conférence et des groupes de travail amont et aval et par là-même contribué utilement et de manière concrète à ces travaux et leurs aboutissants. **La participation des membres du 8^{ème} collège à des cadres de travail extérieurs au CNLE nous semble avoir évité le développement d'un sentiment de frustration qui aurait pu naître dans une configuration où le programme de travail du CNLE serait resté articulé autour des plénières.**

Aussi nous apparaît-il important de se poser rapidement des questions sur la meilleure manière d'offrir au sein du CNLE des cadres de travail, d'échanges, de réflexion et de co-construction d'avis et propositions suffisants pour que les personnes en situation de précarité associés aient le sentiment de contribuer de manière concrète aux réflexions, constructions des propositions.

2.5 Question 5 : La mise en place d'un 8^{ème} collège a-t-elle pour corollaire une nouvelle dynamique interne (notamment au travers d'un renouvellement des pratiques) et externe au CNLE ?

Oui, la mise en place du 8^{ème} collège a eu pour corollaire une nouvelle dynamique interne et externe mais les signaux restent faibles à ce stade de la mise en œuvre.

A l'interne, on repère un changement des représentations mutuelles progressif mais bien engagé avec des efforts notables des parties prenantes pour s'adapter à la nouvelle configuration de travail, même si ceux-ci sont néanmoins très inégaux.

Il apparaît toutefois que le 8^{ème} collège s'est adapté au CNLE davantage que le CNLE ne s'est adapté au 8^{ème} collège dans le cadre de l'expérimentation. Les membres historiques du CNLE sont minoritaires à estimer que l'installation du 8^{ème} collège a été source de changements et de transformations des pratiques pour l'instance CNLE et pour ses membres

Des interrogations subsistent sur l'adéquation des modalités de travail actuelles du CNLE à la volonté d'association et de contribution pleine et entière des personnes en situation de pauvreté ou de précarité :

- Les cadres d'échange et de travail dans le cadre du programme de travail habituel du CNLE apparaissent réduits ;
- L'espace laissé au débat en plénière est restreint, en lien avec un ordre du jour souvent dense ;
- Les matériaux de travail sont souvent difficiles à appréhender par le plus grand nombre ;
- L'accès aux ressources reste déséquilibré, défavorable aux membres du 8^{ème} collège et limitant leur capacité de contribution pleine et entière dans certaines configurations (appel à contributions notamment, contribution à l'élaboration d'avis...).

L'énergie déployée au service de la Conférence nationale a largement limité les capacités du CNLE à prendre du recul sur ses propres pratiques et engager une véritable « mue » à l'occasion de cette expérimentation. La question des moyens humains du Secrétariat général du CNLE pour accompagner l'installation d'un 8^{ème} collège est également posée.

A l'externe, l'ambition du CNLE de contribuer à un essaimage des pratiques de participation des usagers des politiques publiques, et plus spécifiquement des personnes en situation de pauvreté ou de précarité, semble en bonne voie de s'accomplir. Les perspectives d'essaimage annoncées par le gouvernement et intégrées au Plan pluriannuel sont très encourageantes.

Un début de sensibilisation de l'opinion publique et des organisations nationales et locales a été engagé au travers du processus de communication autour de l'expérimentation mais aussi de l'expérience de la participation des personnes en situation de précarité dans le cadre de la Conférence nationale contre la pauvreté.

Des sollicitations croissantes des membres du 8^{ème} collège par des acteurs extérieurs à l'expérimentation laissent entrevoir une diffusion par capillarité des enjeux et leviers de la participation. **La diffusion des enseignements de l'expérimentation reste néanmoins** à construire à l'échelle nationale et locale.

Côté organismes référents, le bilan est plus mitigé. Les retombées de l'expérimentation pour leur structure ou leur réseau sont à ce stade difficilement mesurables. Les référents tirent à titre personnel un bilan très contrasté de leur participation à l'expérimentation.

2.6 Question 6 : Quels sont les effets de la participation au CNLE pour les membres titulaires et suppléants 8^{ème} collège?

Le bilan de l'année écoulée dressé par les membres du 8^{ème} collège est globalement largement positif (et plus particulièrement les titulaires). Ceux-ci identifient des apports nombreux sur le plan personnel en lien avec cette participation (confiance en soi, (re)valorisation de l'image de soi, « dynamisation » personnelle liée au sentiment d'être utile, nouvelles connaissances et compétences, développement d'un réseau, meilleure appréhension de l'environnement institutionnel et législatif, sentiment d'être un citoyen à part entière...).

Les trajectoires personnelles et / ou professionnelles de certains ont évolué positivement au cours des douze mois d'expérimentation sans toutefois qu'un lien direct puisse être établi avec la dynamique de participation au sein du CNLE.

Ceci ne doit pas faire oublier que les situations individuelles restent difficiles, voire pour certaines, préoccupantes. Aucun des membres du 8^{ème} collège n'est sorti de la précarité : l'insécurité domine encore assez largement. Certains ont vu leur situation stagner (voire se dégrader) et apparaissent en souffrance sur le plan personnel.

Ceci questionne les responsabilités du CNLE vis-à-vis des personnes en situation de précarité appelées à œuvrer en son sein (mobilisation sur des volumes jours acceptables et compatibles avec la vie personnelle, la poursuite du projet personnel et professionnel, « protection » vis-à-vis des sollicitations extérieures intempestives et dans des conditions non respectueuses des personnes, implication dans le projet d'insertion sociale et professionnelle ?).

Par ailleurs, il est important de rappeler **que la participation a pu être facteur de déstabilisation pour certains membres ayant démissionné en début de mandat.**

Enfin, des réserves et inquiétudes sont émises par certains organismes référents, en lien avec notamment le phénomène de sur-mobilisation/ sur-sollicitation des membres du 8^{ème} collège susceptible de peser lourdement sur leur vie personnelle et hypothéquer leurs chances de sortie de la précarité, mais aussi en lien avec la gestion de « l'après-CNLE ».