

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Mercredi  
7 avril 2011  
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 4

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

- Performances des politiques sociales en Europe : point d'étape ..... 2
- Évaluation de la politique d'hébergement d'urgence : point d'étape..... 9
- Nomination de rapporteurs pour l'évaluation de la médecine scolaire..... 13
- Discussion du programme de travail du Comité pour la session 2010-2011 : examen des propositions de sujets complémentaires..... 13
- Questions diverses..... 13

**Présidence  
de M. Bernard  
Accoyer,  
Président de  
l'Assemblée nationale,  
Président du Comité**



## Hôtel de Lassay

*La séance est ouverte à onze heures cinq.*

### **– Performances des politiques sociales en Europe : point d'étape**

**M. le Président Bernard Accoyer.** Notre ordre du jour appelle la présentation par nos rapporteurs – Michel Heinrich pour la majorité, Régis Juanico pour l'opposition – d'un point d'étape sur la performance comparée des politiques sociales en Europe. Ce sujet a été proposé par le groupe UMP et cinq de nos collègues ont été désignés par trois commissions pour participer à ces travaux : la commission des Affaires sociales, la commission des Affaires économiques et la commission des Affaires européennes. Le champ potentiel de l'étude étant vaste, il me paraît souhaitable d'entendre nos rapporteurs nous présenter leur approche.

**M. Régis Juanico, rapporteur.** Lors de sa réunion du 21 octobre 2010, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques a décidé d'inscrire à son programme de travail l'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe, à l'initiative du groupe UMP et du président de la commission des Affaires sociales, M. Pierre Méhaignerie. Notre binôme de rapporteurs a été désigné le 12 janvier 2011, tandis qu'était formé un groupe de travail comportant trois autres membres : Mme Anne Grommerch, M. Jean Mallot et M. Pierre Méhaignerie.

Compte tenu du large intitulé du sujet qui nous a été confié, nous avons souhaité profiter d'une réunion du Comité pour présenter notre démarche et l'avancement des travaux engagés depuis le mois de janvier. Une note qui constitue notre étude préalable a été diffusée aux membres du Comité mardi dernier. Pour la présenter, nous ferons le point sur les enseignements des premiers travaux de notre groupe avant d'exposer notre approche générale et les deux thèmes d'étude ciblés sur lesquels nous proposons de développer nos analyses selon des modalités que nous détaillerons.

Notre premier cycle d'auditions et de travaux avait deux objectifs. Le premier était de définir ce qu'il convenait d'entendre par le terme de « performance » dans l'intitulé de notre sujet, en soulignant les questionnements concernant les moyens de la mesurer et de cerner le périmètre des politiques sociales. Le second visait à définir les enjeux des politiques sociales en Europe dans la période récente ainsi que les principales forces et faiblesses du système social français, pour choisir les thèmes d'étude et les pays susceptibles de faire l'objet d'une évaluation approfondie.

Ces auditions ont permis de clarifier le concept de performance des politiques sociales, dans toutes ses dimensions : du point de vue du citoyen – on parle alors d'efficacité socio-économique ; du point de vue de l'utilisateur – il s'agit là de qualité de service ; enfin, du point de vue du contribuable – c'est ce qu'on appelle l'efficience, les résultats sont rapportés aux moyens mis en œuvre.

Le champ des politiques sociales s'est révélé d'autant plus vaste et évolutif que les interactions avec les politiques économiques sont nombreuses. Nous avons choisi de retenir de ce champ une acception large, en ne nous limitant pas aux seules questions relatives à la protection sociale – le social « réparateur » –, pour aborder également les politiques de l'emploi.

Nous avons ainsi choisi une approche pragmatique, compte tenu des périmètres couverts par la notion de « politiques sociales » en France, dans l'Union européenne et à l'OCDE.

Enfin, l'analyse et l'appréciation comparée, dites *benchmarking* en anglais, peuvent s'appuyer sur des objectifs et des indicateurs définis aux niveaux national et européen, que nous avons recensés et dont un résumé figure en annexe de la note qui vous a été distribuée.

Les auditions l'ont montré, la mesure de la performance est un enjeu en soi. En dépit de la robustesse statistique croissante des outils d'information, nous avons constaté les limites que présente le recours aux indicateurs et, plus largement, aux techniques quantitatives pour mesurer et comparer la performance de l'action publique dans le champ social. Il n'est pas toujours aisé de mesurer l'efficacité de politiques qui sont par définition multidimensionnelles, puisque cela suppose de rapporter des résultats à une politique particulière ou encore des résultats précis à des moyens de nature et d'origine disparates. Par ailleurs, les indicateurs doivent être en quantité suffisante pour permettre d'appréhender un problème dans sa complexité mais deviennent rapidement trop nombreux et peuvent alors être délaissés par le décideur public. Ainsi, au projet de loi de financement de la Sécurité sociale sont annexés plus de 170 indicateurs pour les programmes de qualité et d'efficacité, mais sont-ils suffisamment exploités ?

La mesure de la performance n'est évidemment pas une fin en soi, mais, en tant qu'outil d'aide à la décision, elle doit permettre, dans un contexte de finances publiques contraintes, d'envisager comment améliorer la qualité des services publics et renforcer l'efficacité de la gestion publique.

Ces limites incitent à mobiliser des outils plus qualitatifs d'évaluation des politiques publiques. Selon les champs d'investigation et en fonction des données disponibles, il sera sans doute intéressant d'exploiter, par exemple, des enquêtes de satisfaction auprès des usagers d'un service public, des données concernant la perception des assurés ou le suivi d'une cohorte de bénéficiaires. En tout état de cause, il faudra prendre en compte des éléments de contexte ainsi que les caractéristiques institutionnelles et socioculturelles des différents pays considérés.

Ce premier cycle d'auditions a également été riche d'enseignements sur les forces et les faiblesses du modèle français. Le groupe de travail a entendu des experts du champ social, des comparaisons européennes ou internationales et de l'évaluation de la performance : plusieurs experts de l'OCDE, de la Société française de l'évaluation, de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) dans le domaine sanitaire et social, du Centre d'analyse stratégique (Cas) ou encore de la Direction de la sécurité sociale.

Représentant près de 30 % du produit intérieur brut, les dépenses publiques sociales en France sont les plus élevées des pays de l'OCDE. Dans le domaine de la santé, par exemple, La France obtient de bons résultats en matière d'espérance de vie, de mortalité évitable et de taux de natalité. En sens contraire, Mme Isabelle Joumard, économiste principale à l'OCDE, estime que des gains d'efficacité seraient possibles et que des progrès permettraient de réduire les coûts administratifs et les inégalités entre patients et d'améliorer la coordination des soins.

Les politiques familiales ont également été abordées, dans le cadre d'une réflexion plus large sur la qualité de l'emploi en Europe. Selon plusieurs personnes auditionnées, il

serait intéressant d'étudier la contribution des politiques familiales à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et au retour à l'emploi.

Plusieurs intervenants ont souligné le caractère central de la question de l'emploi, à l'instar de M. Jérôme Vignon, président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale et ancien directeur de la protection et de l'intégration sociales à la DG-Emploi de la Commission européenne. Les performances françaises en matière d'emploi, notamment pour le retour à l'emploi et l'accompagnement des travailleurs vers des emplois durables, sont significativement moindres que celles des pays qui ont des dépenses comparables. Pourtant, l'augmentation du taux d'emploi participe de la soutenabilité de notre système de protection sociale et d'une lutte efficace et durable contre la pauvreté.

Enfin, plusieurs personnes auditionnées ont suggéré de choisir des angles d'études relatifs à des objectifs européens, définis par exemple dans la stratégie de Lisbonne, et maintenant dans la stratégie « Europe 2020 ». D'un point de vue pratique, l'intérêt porté au niveau de l'Union européenne à l'emploi et à la lutte contre la pauvreté a suscité la collecte de statistiques et des travaux de comparaison sur ces sujets. Sur le fond, le fait que les États membres de l'Union européenne soient parvenus à un consensus sur ces objectifs témoigne de leur pertinence.

Le rapport pourra présenter l'ensemble de ces éléments d'analyse transversale sur la performance des politiques sociales en Europe et évoquer également certaines questions relatives à la gouvernance des politiques sociales comme levier possible d'amélioration des performances. Certains États européens tels les pays scandinaves, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, se caractérisent par l'importance qu'ils accordent à l'évaluation et à l'expérimentation.

**M. Michel Heinrich, rapporteur.** M. Régis Juanico l'a rappelé, la performance des politiques sociales en Europe est un sujet vaste qui présente de nombreux aspects intéressants. Le Règlement de l'Assemblée prévoyant que l'étude doit être réalisée dans un délai de douze mois, nos premières auditions menées nous ont convaincus de la nécessité de préciser le champ de nos investigations pour respecter ce délai. Nous proposons donc une démarche en deux parties : une première approche transversale et macro-économique de la performance des politiques sociales, complétée par une analyse plus fine visant à identifier des bonnes pratiques concernant certains aspects des politiques familiales et des politiques de l'emploi, qui relèvent de deux champs distincts mais dont certains enjeux sont communs.

Une première étude pourrait concerner les politiques du marché du travail. Elles présentent une importance majeure pour lutter contre la pauvreté, promouvoir la cohésion sociale et soutenir la croissance, mais aussi prévenir certaines dépenses sociales, par exemple au titre des minima sociaux ou de l'assurance chômage.

Nous envisageons d'étudier plus précisément les dispositifs qui apparaissent les plus performants pour favoriser l'accès ou le retour à l'emploi. Cette question englobe les trois critères de la performance : l'accélération du retour à l'emploi relève de l'efficacité, l'amélioration du service rendu aux personnes en recherche d'emploi témoigne d'un souci de qualité de service et l'optimisation des dépenses au titre de l'indemnisation du chômage est une démarche d'efficience.

L'étude pourrait porter sur cinq pays environ : outre la France naturellement, des pays comparables en taille et en proximité, notamment l'Allemagne ou le Royaume-Uni, et

d'autres qui se caractérisent par des résultats intéressants comme la Suède, les Pays-Bas ou le Danemark pour les pays nordiques, le Portugal pour les pays latins ou l'Autriche pour l'Europe continentale.

Après avoir défini les principales caractéristiques des politiques du marché du travail des pays concernés – par l'analyse des modèles institutionnels, de la nature et de la structure des grandes catégories de dépenses, des transitions entre chômage, inactivité et emploi – nous pourrions comparer les principaux dispositifs d'accompagnement proposés aux demandeurs d'emploi. La palette des prestations offertes au demandeur d'emploi varie selon les pays. Dans certains États, on propose même du *coaching* sportif ou diététique – mais avec quels moyens, et pour quels résultats ?

Une réflexion similaire serait utile au sujet des organismes de placement : quel est leur rôle, et de quels moyens disposent-ils ? Quels sont les rôles respectifs du service public de l'emploi et des acteurs privés ? Comment les besoins des usagers sont-ils pris en compte et les partenaires sociaux associés ?

Enfin, il nous paraît important de comparer les modalités d'indemnisation du chômage dans différents pays.

Un second angle d'étude approfondie pourrait concerner les politiques familiales. Au cours des auditions, il est apparu que les recommandations de l'Union européenne dans le champ des politiques familiales concernent pour l'essentiel des objectifs de taux d'emploi et de qualité de l'emploi. L'originalité de l'approche européenne sur ce point tient à l'importance accordée à la dimension du « genre », vue sous l'angle non seulement de l'égalité entre les hommes et les femmes, mais aussi des conditions de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, qui est considérée par les travailleurs européens comme le troisième critère de qualité de leur emploi après la stabilité et le salaire. La question des familles monoparentales, a également été évoquée ; il y a là des enjeux importants au regard de la lutte contre la pauvreté mais aussi des difficultés rencontrées pour l'accès à l'emploi.

Après avoir cerné les caractéristiques des politiques familiales dans un *panel* de pays en examinant les dépenses et leur nature ainsi que les résultats comparés obtenus au regard d'indicateurs clés, nous pourrions étudier comment favoriser la conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle, en analysant en particulier la disponibilité et la qualité des structures d'accueil des jeunes enfants. Il nous semble également important de comparer les politiques visant les familles monoparentales : quel est, pour elles, l'impact des politiques sociales et familiales, notamment en termes de redistribution et de lutte contre la pauvreté ? Quels principaux dispositifs d'accompagnement à l'emploi leur sont proposés ? Dans quelle mesure le système fiscal et le système social encouragent-ils les parents isolés à exercer une activité professionnelle ? Ces questions nous paraissent mériter une attention particulière. L'évaluation pourrait porter sur cinq pays environ : outre la France, nous pensons à l'Allemagne et au Royaume-Uni pour les raisons précitées mais aussi, pour leurs résultats et l'originalité de leurs politiques, à l'Autriche, au Portugal, à la Suède ou au Danemark.

Pour répondre à ces deux champs d'interrogations, plusieurs outils d'investigation peuvent être envisagés : en premier lieu, un cycle d'auditions spécialisé sur les thèmes retenus ; une revue des ressources documentaires disponibles ; l'envoi de questionnaires aux ambassades et aux Parlements des pays étudiés ainsi qu'aux administrations françaises compétentes.

Ensuite, trois ou quatre missions, selon les contraintes du calendrier des travaux,

nous permettraient de rencontrer des responsables institutionnels, des responsables de l'évaluation et des représentants des bénéficiaires et des usagers, syndicats ou associations de chômeurs par exemple, dans les pays retenus et à Bruxelles.

Enfin, compte tenu de l'ampleur du travail envisagé et des obstacles linguistiques et matériels mais aussi pour nous appuyer sur des enquêtes qualitatives ou des données nouvelles, il nous paraît nécessaire de solliciter la commande d'études par les prestataires retenus au titre de l'accord-cadre défini par le CEC. Ces études porteraient en premier lieu sur les politiques familiales en Europe ; elles concerneraient essentiellement les structures d'accueil des enfants et les parents isolés. Elles pourraient également porter sur une partie du thème des « politiques d'accès à l'emploi », car même si, en ce domaine, les données et les études disponibles sont plus nombreuses et accessibles, nous rencontrerons des obstacles linguistiques.

Sous réserve de l'accord de principe du Comité, un cahier des charges précis pourra être soumis aux cinq prestataires sélectionnés dans l'accord cadre pour le lot des politiques sociales. Nous envisageons également de faire appel à un groupe informel d'experts, composé de plusieurs des personnes auditionnées, en vue d'apporter un avis technique. Après analyse et sélection des candidatures avec le concours du secrétariat du Comité, nous piloterons et suivrons naturellement la réalisation des travaux ainsi commandés.

Selon l'ampleur des investigations nécessaires, l'examen du rapport par le Comité pourrait être envisagé à l'automne, et au plus tard avant la fin de l'année 2011. Dans cette hypothèse plus tardive, l'organisation au début de l'automne d'un ou plusieurs séminaires ou tables rondes sur une partie des thèmes d'étude proposés pourrait être envisagée.

**M. le Président Bernard Accoyer.** Je félicite au nom du Comité les deux rapporteurs pour l'excellent travail qu'ils ont déjà accompli. La parole est à M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des Affaires sociales, qui a été à l'origine de la thématique retenue pour ce rapport et qui participe à une partie des travaux des rapporteurs.

**M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des Affaires sociales.** Je remercie à mon tour les rapporteurs pour ce travail remarquable sur un sujet de première importance. J'insiste sur le fait que la correction des inégalités est puissante en France ; elle s'exerce par le biais des prestations sociales davantage que par celui de la fiscalité. Notre pays est au quatrième rang mondial au classement de la lutte contre la pauvreté, ce qui n'est pas toujours clairement perçu. Mais, lorsque 600 milliards d'euros sont en jeu, il n'est pas interdit de chercher à mieux gérer cette enveloppe

Des efforts restent à faire pour améliorer le marché du travail. On sait déjà qu'avec un taux de chômage à 8 %, certaines régions françaises connaîtraient le quasi-plein emploi. Or, dans le même temps, des secteurs entiers de notre économie cherchent de la main d'œuvre sans parvenir à recruter ; pour obtenir des résultats, nous devons renforcer l'efficacité de notre système de formation professionnelle. Nous disposons donc déjà d'éléments pour débattre du passage du chômage au travail ; il nous faut analyser ce qu'ont fait certains de nos voisins européens pour inciter les chômeurs à reprendre un travail.

Pour ce qui a trait à la politique familiale, je partage ce qui a été dit.

D'une manière générale, nous disposons d'éléments de diagnostic mais nous ne sommes pas « passés aux travaux pratiques ». Nous devons étudier comment la Grande-Bretagne, la Suède ou encore l'Allemagne ont modifié leurs politiques d'accès au travail et de

prestations sociales pour améliorer l'emploi, puis en débattre publiquement pour définir quels éléments utiles retenir dans le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale et dans le projet des diverses familles politiques à la veille des prochaines élections.

**M. Pierre Lequiller, président de la commission des Affaires européennes.** Je suis convaincu que l'intéressante démarche retenue par nos rapporteurs sera fructueuse. Les comparaisons internationales montreront que, si nous sommes moins bons que d'autres pays dans certains domaines, nous sommes meilleurs dans d'autres. Ainsi, en Allemagne, la généralisation de la formation en alternance et de la formation professionnelle continue permet que le marché du travail se trouve dans une situation meilleure qu'en France. En revanche, l'Allemagne, avec une démographie en berne et une population vieillissante, est très intéressée par notre politique familiale qui induit un taux de natalité parmi les plus élevés d'Europe. Une évaluation comparée présentera donc un intérêt soutenu, tant pour nous que pour nos partenaires européens et il me paraîtrait judicieux de prévoir des échanges d'évaluations.

**M. Pierre Méhaignerie.** La commission des Affaires sociales a reçu des délégations parlementaires de Turquie, du Japon et de République tchèque ; toutes ont dit envier notre politique familiale. Mais Yves Bur, Gilles Carrez et moi-même, en visite en Allemagne, nous sommes entendu demander par la présidente SPD de la commission des Affaires sociales du Bundestag si nous ne pensions pas étouffer l'emploi en continuant de faire progresser les prestations sociales au rythme de 3,5 %. Il y a là matière à réflexion.

**M. Jean Mallot.** Je remercie Régis Juanico et Michel Heinrich pour ce rapport d'étape. Membre du groupe de travail constitué autour d'eux, j'ai également assisté aux auditions menées et j'ai noté une constante : tous nos interlocuteurs ont souligné qu'un haut niveau de protection sociale est toujours, pour un pays, un facteur de compétitivité économique globale. Gardons-nous donc de jeter le bébé avec l'eau du bain...

Le choix des politiques à analyser de manière approfondie – politiques du marché du travail et politiques familiales – est tout à fait pertinent, mais les personnes auditionnées ont souligné la difficulté qu'il y a à comparer des systèmes sociaux qui diffèrent grandement par leurs structures, leur mode de financement et leur perception culturelle. Il faudra éviter toute transposition hâtive, qui provoquerait une transplantation ratée.

Il faudra enfin se reporter aux évaluations déjà conduites au sein de notre Assemblée – ainsi du rapport d'information relatif à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi ou du rapport d'information relatif à la prestation d'accueil du jeune enfant.

**M. le Président Bernard Accoyer.** On ne s'étonnera guère que les autres pays européens envient notre taux de natalité ni que, de ce fait, ils se montrent curieux d'une politique familiale qui facilite manifestement la maternité. Nous avons là un atout majeur, à conforter.

**M. Pierre Méhaignerie.** En matière de politiques de l'emploi, les rapporteurs ne devraient-ils pas aussi étudier les micro-territoires qui, en matière de politique de l'emploi, réussissent mieux que d'autres, notamment parce qu'ils ont regroupé toutes les structures *ad hoc* au sein d'une direction unique ?

**M. Michel Heinrich, rapporteur.** Je rappelle que nous nous sommes lancés dans une comparaison européenne. Nous chercherons à déterminer comment améliorer la qualité du service, ce qui nous conduira à étudier le fonctionnement de Pôle Emploi.

En matière de politique familiale, nous centrerons la comparaison sur la relation entre politique familiale et emploi, singulièrement pour ce qui concerne les familles monoparentales. Dans ce domaine, nous faisons moins bien que nos partenaires : outre que le taux de pauvreté de ces familles est relativement élevé par rapport à ce qu'il est dans les autres pays européens, les mères isolées – qui constituent l'immense majorité des chefs de familles monoparentales – accèdent difficilement à l'emploi.

Enfin, la France est probablement le pays qui consacre le plus de moyens au passage du chômage à l'emploi, sans nécessairement obtenir les meilleurs résultats ; nous devons examiner ce point.

**M. Régis Juanico, rapporteur.** Dans le droit fil de l'excellente suggestion faite par M. Pierre Lequiller, nous pourrions organiser à l'automne, en collaboration avec la commission des Affaires européennes, une table ronde à laquelle seraient conviés des parlementaires d'autres pays.

Soyez assuré, monsieur Mallot, que nous tiendrons le plus grand compte des différences de taille entre les pays et de leurs différences historiques et socioculturelles pour relativiser les comparaisons entre chiffres bruts.

Pour répondre enfin à M. Méhaignerie, la lutte contre la pauvreté sera étudiée de manière transversale, car le sujet est commun aux deux thèmes d'étude principaux que nous avons retenus. Pour ce qui est spécifiquement du retour à l'emploi, fil rouge de notre réflexion, nous chercherons à déterminer si de bonnes pratiques permettent, dans d'autres pays européens, un retour à un emploi de bonne qualité, riche en contenu.

**M. Christian Jacob, président du groupe UMP.** Il a été dit que les mères isolées éprouvent des difficultés particulières à accéder à l'emploi dans notre pays. Il me semblait pourtant que le taux de professionnalisation des femmes est particulièrement élevé en France ; qu'en est-il ?

**M. Michel Heinrich, rapporteur.** En France, contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays, on informe les mères de famille monoparentale sur les aides auxquelles elles peuvent prétendre, mais on les met assez peu en relation avec Pôle Emploi. Il semble que notre système d'aide n'incite pas à l'emploi. Cette situation a des conséquences désastreuses immédiates – les femmes concernées n'ont que peu de ressources – et différées : elles auront de très faibles pensions de retraite. L'annexe 6 à la note qui vous a été distribuée montre que, pour ce qui est du taux de pauvreté des parents isolés, la France ne se classe que dans le deuxième tiers des pays de l'OCDE.

**M. le Président Bernard Accoyer.** Je ne doute pas que ces sujets intéresseront vivement nos collègues des pays voisins.

Sur la proposition du Président Bernard Accoyer, *un résumé des conclusions auxquelles parviendra le Comité sera publié sur le site internet de l'Assemblée, en français, en anglais et en allemand.*

*Le Comité valide la démarche présentée par ses rapporteurs ainsi que leurs demandes d'études, qui seront transmises au collège des Questeurs pour engager une consultation des entreprises retenues au titre du lot 2 (politiques sociales) de l'accord-cadre mis en place pour le CEC.*

– **Hébergement d’urgence : point d’étape**

**M. le Président Bernard Accoyer.** L’ordre du jour appelle la présentation par nos rapporteurs – Danièle Hoffman-Rispal pour l’opposition, Arnaud Richard pour la majorité – d’un point d’étape sur l’évaluation de la politique d’hébergement d’urgence. Ce sujet, proposé par le groupe UMP, est suivi par quatre de nos collègues, désignés par la commission des Affaires sociales et la commission des Affaires économiques.

Cette évaluation soulève des questions, notamment parce qu’elle est menée en liaison avec la Cour des comptes, qui a engagé son travail sur ce thème, à la demande du CEC, mais en même temps que les rapporteurs de ce dernier. Je me suis d’ailleurs entretenu à ce sujet avec le Premier président de la Cour, Didier Migaud.

**Mme Danièle Hoffman-Rispal, rapporteure.** L’évaluation de la politique d’hébergement d’urgence a été inscrite au programme de travail du CEC en février 2010. Arnaud Richard et moi-même avons été nommés rapporteurs le 28 octobre dernier ; Jean-Yves Le Bouillonnet et Michel Piron, désignés par la commission des Affaires économiques, complètent notre groupe de travail.

La politique d’hébergement d’urgence relève de la compétence de l’État et est mise en œuvre, entre autres, par des opérateurs associatifs. Dans un premier temps, j’évoquerai l’assistance que nous prête la Cour des comptes, ainsi que les principaux thèmes qu’elle souhaite aborder ; Arnaud Richard présentera ensuite, de manière synthétique, les travaux menés à ce jour et les pistes à explorer.

L’article 47-2 de la Constitution établit que « *la Cour des comptes assiste [ le Gouvernement et le Parlement ] dans l’évaluation des politiques publiques* ». La loi du 3 février 2011, adoptée à l’initiative du Président Bernard Accoyer, a précisé que cette assistance prenait la forme d’un rapport ; si le CEC le confirme, celui-ci figurera donc en annexe de notre propre rapport.

Lors de son audition par le Comité le 3 juin 2010, le Premier président de la Cour des comptes, M. Didier Migaud, avait déjà évoqué la possibilité que la Cour prête son assistance aux rapporteurs du CEC et, lors de la réunion du 21 octobre dernier, le Président Bernard Accoyer avait annoncé son intention de lui en faire la demande pour l’évaluation de la politique d’hébergement d’urgence. Dès le début de notre mission, nous avons donc examiné les conditions pratiques de cette assistance avec l’équipe de la Cour constituée à cet effet, que nous avons associée à tous nos travaux, qu’il s’agisse des auditions, des déplacements ou de l’élaboration des questionnaires. Nous expérimentons ainsi une méthode de travail nouvelle.

De son côté, la Cour nous a tenue consultés à plusieurs étapes de l’élaboration du cahier des charges de l’étude qu’elle réalisera pour le CEC. Nous nous sommes entretenus en décembre et février derniers avec une délégation de la 5<sup>ème</sup> chambre, préalablement à l’adoption d’un « Protocole formalisé d’évaluation de la politique publique d’hébergement d’urgence » qui nous a été transmis à la fin mars ; puis, nous avons eu le 31 mars un échange sur ce document, qui expose les moyens que la Cour compte entendre mettre en œuvre afin de répondre à notre demande d’assistance.

La Cour propose d’évaluer le dispositif d’hébergement d’urgence proprement dit, entendu comme une prestation inconditionnelle d’aide sociale servie par l’État aux personnes sans abri, en se fondant sur les crédits budgétaires correspondants, tout en incluant dans son

étude la problématique de l'hébergement de plus long terme, qui doit conduire à une certaine « stabilisation » de la situation des personnes concernées grâce à un accompagnement social. Elle envisage également de traiter de l'accès au logement, mais uniquement dans la perspective d'une politique, en cours de refondation, se donnant pour objectif un accès aussi rapide que possible au logement pour les personnes en hébergement d'urgence ou d'insertion.

La Cour entend souligner les enjeux financiers de la politique d'hébergement d'urgence. Les crédits initiaux se sont révélés systématiquement insuffisants jusqu'en 2010 inclus ; il est encore trop tôt pour dire si l'effort de rattrapage consenti en 2011 sera suffisant. En tout état de cause, une partie de ces crédits finance l'hébergement de demandeurs d'asile, qui devraient être pris en charge par des centres d'accueil dédiés financés par le ministère de l'intérieur. Il conviendra de mesurer l'ampleur de ce « surcoût » pour l'hébergement d'urgence.

La Cour prévoit également d'analyser les « flux entrants » dans le dispositif d'hébergement d'urgence : les expulsions locatives, l'immigration – parfois irrégulière –, les jeunes précédemment pris en charge par les départements au titre de l'aide sociale à l'enfance et qui se retrouvent souvent à la rue dès leur majorité, les sorties de prison, certaines personnes souffrant de problèmes psychiatriques sans être internées. Il convient en effet de connaître les effectifs et les caractéristiques des populations concernées pour juger de l'opportunité des dispositifs mis en œuvre à leur attention.

Globalement, la Cour souhaite procéder à l'évaluation de la « refondation » de la politique d'hébergement engagée en 2008-2009 au regard des objectifs qui lui avaient été fixés : réduire le nombre des personnes à la rue, leur proposer des solutions adaptées en privilégiant autant que possible l'accès direct à un logement, et reconsidérer pour ce faire les liens entre les opérateurs associatifs et l'État en coordonnant leurs activités dans un système intégré d'accueil, d'orientation et d'hébergement de ces personnes.

Cet exercice devrait conduire la Cour à engager une méthode innovante. Elle pourrait ainsi être conduite à intégrer dans ses travaux deux études portant, l'une, sur les caractéristiques des publics accueillis dans les centres d'hébergement d'urgence, l'autre, sur leur degré de satisfaction, sous la forme d'une enquête qui serait commandée à un institut de sondage sur le budget de la Cour. En outre, la Cour souhaite engager des comparaisons internationales.

La Cour a prévu de constituer un comité de pilotage, composé de son équipe de rapporteurs et contre-rapporteur, de personnalités qualifiées et des parlementaires membres du groupe de travail, afin de suivre le déroulement des travaux et de faire des propositions. La première réunion de ce comité de pilotage ne devrait cependant avoir lieu qu'à la mi-avril.

Pour conclure, il convient de souligner la nouveauté de cette démarche puisque, contrairement au mode habituel d'assistance de la Cour au Parlement, les travaux de la Cour des comptes et des rapporteurs du CEC seront conduits en parallèle.

La Cour a d'ailleurs engagé une réflexion générale sur la méthodologie de l'évaluation des politiques publiques, exercice nouveau qu'elle souhaite distinguer de ses activités traditionnelles. Ses chambres restent cependant tenues de se soumettre aux procédures habituelles de collégialité et de contradiction – ce qui constitue une réelle plus-value pour le résultat qui sera *in fine* transmis au Comité, mais qui peut aussi allonger les délais.

Ce contexte nous conduit à demander au CEC de nous autoriser à clôturer nos travaux après le délai de douze mois prévu par les textes qui régissent le Comité, donc après

la fin du mois d'octobre 2011, afin que nous puissions nous appuyer sur le rapport de la Cour, attendu pour la fin de l'année.

**M. Arnaud Richard, rapporteur.** Outre diverses réunions de travail avec des représentants de la Cour des comptes, nous avons déjà conduit un certain nombre d'auditions.

Nous avons ainsi entendu en premier lieu M. Étienne Pinte, en sa qualité de président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – dont je suis également membre – et au titre du rapport qu'il a rendu au Premier ministre en juin 2008, rapport qui est à l'origine de l'actuelle refondation de la politique d'hébergement d'urgence, centrée sur le principe « le logement d'abord ». M. Étienne Pinte nous a fait part de sa riche expérience du sujet.

Nous avons complété cette vue d'ensemble par les auditions de délégations de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale et du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.

Quatre autres auditions ont permis des échanges avec les dirigeants des principales administrations de l'État chargées du sujet : Mme Sabine Fourcade, directrice générale de la cohésion sociale, M. Alain Régnier, délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes défavorisées, M. Étienne Crépon, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et M. Jean-Martin Delorme, directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement de l'Île-de-France.

Nous avons également auditionné l'équipe de l'INSEE chargée de la très lourde enquête « *Sans domicile 2012* », qui permettra de disposer, à la fin 2012 ou au début 2013, de nouvelles données sur le nombre, la trajectoire et la situation des personnes sans domicile et sans abri.

Plusieurs de ces auditions ont été complétées par des questionnaires écrits, dont les réponses ont été transmises aux rapporteurs de la Cour.

Avec les représentants de la Cour des comptes, nous avons également visité, le 25 janvier au soir, les locaux du centre d'hébergement d'urgence et des lits « halte soins santé » du Centre d'accueil et de soins hospitaliers (CASH) de Nanterre, un site atypique en raison de son mode de gouvernance et des personnes qu'il accueille. Cela nous a permis d'avoir un premier contact avec la réalité du terrain.

La suite de notre programme d'auditions prévoit davantage de rencontres avec les acteurs de terrain, notamment associatifs. Le groupe de travail recevra ainsi cet après-midi une délégation de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars), qui regroupe un grand nombre d'associations œuvrant quotidiennement au service des plus démunis. Nous solliciterons ensuite l'ensemble des grandes associations nationales compétentes.

Il serait également souhaitable d'établir des contacts avec d'autres parties prenantes, notamment les travailleurs sociaux et les personnes accueillies dans les structures d'hébergement. À cet effet, nous envisageons de nous rendre dans des centres d'hébergement d'urgence et d'insertion et d'accompagner une « maraude », en privilégiant autant que possible les contacts non protocolaires. Il existe par ailleurs un Comité consultatif des personnes accueillies, que nous rencontrerons prochainement.

En complément de la comparaison internationale que la Cour des comptes souhaite réaliser, nous pourrions solliciter les postes diplomatiques, en nous appuyant notamment sur

l'expertise des services spécialisés de l'Assemblée nationale, pour disposer d'une vision globale des politiques mises en œuvre dans les pays comparables à la France. Si une pratique semblait conduire à des résultats probants tout en s'appuyant sur une organisation différente de la nôtre, nous pourrions envisager de nous rendre dans le pays concerné.

Plusieurs de nos interlocuteurs ont précisé que les situations et les moyens mis en œuvre sont très différents en Île-de-France et en province. C'est pourquoi une mission est prévue les 13 et 14 avril prochains en région Rhône-Alpes.

Enfin, comme la Cour des comptes ne peut juridiquement pas traiter les aspects du sujet relevant des collectivités territoriales, ceux-ci devront faire l'objet d'un travail spécifique. Nous avons déjà établi un premier contact avec l'Association des départements de France et nous envisageons de définir prochainement les principes et les modalités d'une enquête qui serait menée directement par le secrétariat du Comité, autour des thèmes suivants : les actions des collectivités territoriales venant en complément de la mission régaliennne d'hébergement d'urgence et d'insertion, le rôle légal des départements en matière d'hébergement d'urgence des enfants de moins de trois ans et le lien entre le public pris en charge par les départements au titre de l'aide sociale à l'enfance et celui pris en charge par l'État au titre de l'hébergement d'urgence et d'insertion.

Nous pouvons d'ores et déjà affirmer que le choix de procéder à l'évaluation de la politique d'hébergement d'urgence était particulièrement opportun. Sa refondation étant en cours, notre travail permettra en effet de faire un point d'étape, sous la forme d'une évaluation intermédiaire.

Il convient en effet de tout mettre en œuvre pour mener à bien l'action visant à accroître l'efficacité et l'efficience de la politique d'accueil, d'orientation, d'hébergement et d'insertion de nos concitoyens les plus en difficulté.

**M. Serge Poignant, président de la commission des Affaires économiques.** Votre travail avec la Cour des comptes constitue une expérimentation intéressante. Cependant, puisque vous procédez aux mêmes auditions, quelle plus-value apportera précisément cette collaboration ? Que lui apportez-vous respectivement ?

**Mme Danièle Hoffman-Rispal, rapporteure.** S'agissant de nos auditions, nous les décidons, et y invitons les représentants de la Cour ; nous élaborons ensemble certains des questionnaires transmis aux parties prenantes auditionnées.

**M. Arnaud Richard, rapporteur.** En tant que parlementaires, nous avons le regard politique que la Cour des comptes n'a pas.

**M. Roland Muzeau.** Dans votre étude, soulignerez-vous que le coût de l'hébergement d'urgence est de loin supérieur à celui du logement social ?

Par ailleurs, envisagez-vous de vous intéresser aux régions où la situation est particulièrement grave, comme l'Île-de-France ou le Nord ? Une rencontre avec l'Association des départements de France vous permettra d'obtenir des données chiffrées, mais elle ne vous renseignera pas sur le vécu des collectivités territoriales.

**Mme Danièle Hoffman-Rispal, rapporteure.** Sur le fond, nous sommes tous d'accord : il convient, dans la continuité du rapport d'Étienne Pinte et de la politique de refondation engagée en 2008-2009, d'orienter les personnes concernées vers le logement

social plutôt que vers l'hébergement d'urgence. L'examen du coût comparé des deux dispositifs figure d'ailleurs dans le cahier des charges de la Cour des comptes et de la direction générale de la cohésion sociale.

Nous n'avons pas eu le temps à ce stade de rencontrer les représentants de toutes les associations. Nous nous rendrons à Lyon la semaine prochaine car on nous a dit que la gestion des sans-abri y diffère sensiblement de celle de l'Île-de-France, mais nous pouvons prévoir d'autres déplacements, par exemple dans le Nord. Quoi qu'il en soit, notre objectif est que les personnes à la rue soient orientées directement vers un logement social.

**M. Jean Mallot.** La Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) a déjà l'expérience du travail avec la Cour des comptes. Même si nous faisons des auditions communes et que nous allons ensemble sur le terrain, la Cour des comptes privilégie l'analyse et la vérification alors que nous privilégions les préconisations. Ces deux approches se complètent heureusement.

**M. le Président Bernard Accoyer.** Je remercie les rapporteurs pour leur point d'étape et je salue la collaboration engagée avec la Cour des comptes.

*Compte tenu de la date prévue pour la remise du rapport définitif de la Cour des comptes, dont l'assistance a été sollicitée en application de l'article 3 de la loi du 3 février 2011, le Comité décide de prolonger le mandat des rapporteurs jusqu'à une date leur permettant d'utiliser les résultats de ce rapport, à la fin de l'année 2011 ou au plus tard à la fin du mois de janvier 2012.*

– **Nomination de rapporteurs pour l'évaluation de la médecine scolaire**

*M. Gérard Gaudron et Mme Martine Pinville sont nommés rapporteurs, respectivement pour la majorité et pour l'opposition, de l'évaluation de la médecine scolaire.*

– **Discussion du programme de travail du Comité pour la session 2010-2011**

*À la demande du groupe GDR, faisant application de l'article 146-3 du Règlement, le Comité inscrit à son programme de travail l'évaluation des incidences sur l'économie française de la stratégie de Lisbonne, dont les travaux pourront s'engager à compter de la fin du mois de juin ou au début du mois de juillet.*

\*

*Par ailleurs, le Comité prend acte de la désignation, en application de l'article 146-2 du Règlement, de nouveaux membres de commissions concernées pour participer aux travaux sur des sujets engagés, en sus des désignations déjà constatées lors de réunions antérieures (liste en annexe).*

– **Prochaine séance**

**M. le Président Bernard Accoyer.** Notre prochaine réunion est prévue le jeudi 5 mai, à 11 heures.

*La séance est levée à douze heures trente-cinq.*

**Membres désignés par les commissions pour participer aux travaux postérieurement à la précédente réunion du CEC (12 janvier 2011)**

**- Dispositifs fiscaux et sociaux en faveur des heures supplémentaires**

- pour la commission des Affaires sociales :
  - Dominique Tian (UMP)
  - Jean-Patrick Gille (SRC)

**- RGPP**

- pour la commission des Finances :
  - Olivier Carré (UMP)

**- Aménagement du territoire en faveur des zones rurales**

- pour la commission des Affaires culturelles :
  - Alain Marc (UMP)
  - Colette Langlade (SRC)
- pour la commission des Finances :
  - Jean-Claude Flory (UMP)
  - Michel Vergnier (SRC)

**- Médecine scolaire**

- pour la commission des Affaires culturelles :
  - Colette Langlade (SRC)
  - Marc Bernier (UMP)
- pour la commission des Affaires sociales :
  - Edwige Antier (UMP)
  - Martine Pinville (SRC)