

Fiche n° 6 : Assurer aux personnes en situation de précarité et d'exclusion un accompagnement et un parcours adaptés à leurs besoins

Situation actuelle

Dans le cadre de la démarche de Refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement engagée depuis 2009, nous assistons à une redéfinition du secteur de l'accueil, l'hébergement et l'insertion visant à favoriser l'accès direct au logement autonome et pérenne.

Plusieurs dispositifs et outils ont ainsi été créés et/ou renforcés pour faire de la priorité donnée au logement une réalité. Le périmètre de la Refondation s'articule autour de :

- La veille sociale et de l'hébergement d'urgence avec la baisse du nombre de places d'hébergement d'urgence (en particulier les nuitées d'hôtel)
- La stabilisation – CHRS : l'objectif consiste à réduire les écarts de coûts, développer la mutualisation et poursuivre la clarification des compétences à l'égard des conseils généraux,

Avec une priorité donnée à :

- L'intermédiation locative,
- Les pensions de famille,
- L'AVDL (accompagnement vers et dans le logement),
- L'AGLS (aide à la gestion locative),
- La mise en place des services intégrés d'accueil et d'Orientation (SIAO) destinés à coordonner l'ensemble des actions menées par les acteurs de l'urgence et de l'insertion de la veille sociale jusqu'au logement.

Le logement est donc considéré comme le pré-requis de l'insertion des personnes et plus seulement l'une des composantes au même titre que la santé ou l'emploi.

En parallèle de la redéfinition de la politique du logement, les crédits de ce secteur (BOP 177) présentent une baisse de l'ordre de -3% en moyenne sur la région en 2011, dans le prolongement d'une baisse déjà subie en 2010.

Problèmes posés

L'ensemble de ces évolutions, outre la rapidité de leur application, les conséquences en termes d'adaptation et réduction imposées des emplois, pose la question des conséquences pour les usagers accompagnés.

D'une part, mettre l'accent sur le logement signifie se désengager des dispositifs d'hébergement alors que l'on sait qu'une partie du public accompagné n'est pas en mesure d'accéder au logement directement. Les raisons sont multiples : mesures d'accompagnement insuffisantes, mise en péril des personnes (mise en danger de soi, addictions, isolement, voire retour à la rue), refus d'attribution de logements par les bailleurs, multiplication des expulsions.

De façon générale et constante, le problème d'accès au logement est directement lié d'une part au manque de logements sociaux sur le marché de l'immobilier qu'il soit public ou privé, d'autre part à l'accompagnement qui dans les faits se révèle insuffisant (travailleurs sociaux de secteur débordés, absence de prise en charge globale, augmentation du nombre de personnes présentant des troubles psychiques et psychiatriques) et limite les possibilités d'intégration et d'accès à l'autonomie.

En effet, la mise en œuvre des mesures d'AGLS, d'intermédiation locative et d'accompagnement vers et dans le logement (ADVL) annoncées en février 2011 et présentées comme la contrepartie des réductions de financement des CHRS n'est pas encore satisfaisante :

- Sur l'ADVL, nous pouvons dénoncer un manque de cadrage tant au niveau national que régional quant aux modalités de mise en œuvre de ce dispositif, à son articulation avec les mesures d'accompagnement social lié au logement (ASSL) mises en œuvre par les conseils généraux.
Par ailleurs, le nombre de postes dédiés à ces missions d'accompagnement est insuffisant si l'on souhaite parvenir, au-delà de l'accès, au maintien des personnes dans le logement.
- Sur l'AGLS et l'intermédiation locative, les hausses de crédits annoncées par la DRJSCS ne sont pas en concordance avec les crédits reçus par les associations.

La priorité donnée au logement se traduit par une diminution des crédits alloués aux dispositifs de veille et d'hébergement, ce qui n'est pas sans conséquences :

* sur le dispositif de veille sociale et d'hébergement d'urgence, une baisse des crédits de -13% contraint déjà les structures à remettre en cause le principe d'accueil inconditionnel et de continuité de prise en charge. Or le public est en grande partie constitué de personnes qui ne sont plus accueillies dans le cadre de dispositifs spécifiques. Le profil des personnes en situation de grande précarité a en effet fortement évolué ces dernières années : jeunes à peine majeurs et qui sont sortis du dispositif de protection de l'enfance, femmes victimes de violence, femmes avec enfants de moins de 3 ans, déboutés du droit d'asile, personnes sortant de l'hôpital ou de détention, personnes ayant des troubles psychiques voire psychiatriques.

Nous constatons également la remise en cause du principe d'aller vers (maraudes, équipes mobiles), à l'exception du département du Loiret qui a renforcé son service de proximité (mise en place d'un partenariat entre l'AIDAPHI et l'APLEAT pour les populations souffrant de toxicomanie).

Dans de telles conditions, la qualité des services aux personnes fragiles est remise en cause et des inquiétudes apparaissent quant à la capacité des structures à assurer la prochaine campagne hivernale : en effet, la baisse des financements, notamment sur le 115 et les équipes mobiles, se traduit par des interventions moins fréquentes et donc un accompagnement des personnes sans abri réduit

* sur le dispositif d'hébergement, avec une baisse des crédits de l'ordre de 1,2% en moyenne au niveau régional et jusqu'à 6% dans l'Indre, un certain nombre de structures se retrouvent aujourd'hui en difficulté. Voyant leur financement contraint, elles doivent reconvertir voire licencier leur personnel, et restent pour l'instant dans l'expectative par rapport à la démarche de contractualisation : si celle-ci peut-être pertinente, les associations sont inquiètes car l'expérience montre que si elles prennent, pour leur part, des engagements en termes d'actions, les pouvoirs publics peuvent, pour leur part, renvoyer à plus tard la détermination des budgets qu'ils attribueront en contrepartie ou procéder à l'arrêt de financements avec effet rétroactif.

En effet, au vu des précédents désengagements de l'Etat sur le financement des prises en charges des femmes avec enfant de moins de 3 ans ou sur des dispositifs innovants tels que le Lieu d'accueil et d'écoute, les associations n'ont pas la visibilité nécessaire et le cadre tangible pour s'engager sur de tels contrats.

Ainsi par exemple, sur un dossier réunissant Etat, collectivités territoriales, associations, bailleurs sociaux, il a suffi du désengagement d'un des partenaires publics pour remettre en cause le projet qui s'inscrivait pourtant dans la stratégie du « logement d'abord ».

Pour toutes ces situations, nous souhaitons souligner que la mise à l'abri n'est qu'une première étape qui doit être assortie d'un accompagnement adapté à la situation des personnes. De même, si

les formules novatrices permettant un parcours résidentiel adapté sont à développer, les politiques publiques ne doivent pas nier la qualité nécessaire de l'accompagnement proposé aux personnes. Or avec l'absence de visibilité sur la pérennité des actions menées et leur financement les associations sont contraintes de réduire leurs effectifs et d'avoir recours à des contrats précaires. Une déqualification des personnels qui accompagnent ce public en grande voire très grande difficulté est donc à craindre.

En ce qui concerne les demandeurs d'asile (cf. fiche n° 8), la fermeture des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile ne permet plus d'accompagner les personnes dans leur démarche de demande d'asile et d'orientation vers les structures d'hébergement ou CADA.

Propositions de l'URIOPSS Centre

- ▶ Procéder à l'évaluation des nouveaux dispositifs avant toute remise en cause ou déconstruction des dispositifs existants.
- ▶ Développer les collaborations avec les conseils généraux, chefs de file de la politique d'insertion au niveau du département et les articulations entre l'Etat et les conseils généraux pour pouvoir continuer à exercer les missions de manière cohérente
- ▶ Sécuriser les financements d'actions innovantes ayant prouvé leur utilité.
- ▶ Augmenter les financements permettant de proposer un accompagnement par des professionnels qualifiés et complémentaires.
- ▶ Pour les personnes souffrant de troubles psychiques ou psychiatriques la mise en place d'unités mobiles pourrait faciliter l'articulation et le partenariat entre l'hébergement, l'insertion et les soins,
- ▶ Concernant les femmes victimes de violence, éviter les éloignements autant que faire se peut et permettre temporairement de considérer le logement de la personne comme une place de CHRS. Mettre en œuvre une priorité de relogement, intervention des CHRS dès le premier appel (les mises à l'hôtel via les 115 sont sources d'angoisses, de retour dans la cellule familiale),
- ▶ Concernant les sorties d'hébergement, favoriser l'accès au logement en développant des services d'accompagnement spécifiques, avec des financements pérennes : dans la majorité des cas, l'accès au logement n'est envisageable que si les personnes sont accompagnées dans leurs démarches et dans leur vie quotidienne une fois l'installation réalisée.
- ▶ Mettre en place des temps de travail pour examiner des situations individuelles d'associations gestionnaires de dispositifs en direction des personnes en difficulté sociale qui rencontrent des difficultés d'ordre budgétaire. Ces temps de travail, qui pourraient réunir des représentants de la DRJSCS, de la direction départementale concernée, de l'association concernée, de l'URIOPSS et de la FNARS auraient pour objet d'examiner précisément la situation budgétaire et l'activité de l'association et d'envisager les évolutions et les accompagnements possibles pour permettre de dépasser les difficultés rencontrées actuellement.

La DRJSCS du Centre a accepté le principe d'une telle démarche expérimentée pour la situation d'une association de la région depuis le début du second semestre 2011. L'évaluation de cette démarche, tant sur le plan méthodologique que sur le plan des avancées concrètes qui auront pu être proposées, sera précieux pour en valider la pertinence aussi bien du point de vue de l'association concernée, des réseaux associatifs que de celui des autorités.

- ▶ Engager, dans le cadre des rencontres régulières avec la DRJSCS qui ont permis d'entretenir un dialogue de qualité entre l'Etat et les têtes de réseaux associatifs de la région Centre, un travail spécifique pour préciser les attentes des autorités en matière de réponse à apporter à la population. En effet, il ressort que les dispositifs mis en place dans les différents départements de la région en matière accueil, d'hébergement, d'insertion et d'accompagnement vers le logement sont hétérogènes. Sous une même dénomination, un « 115 », un CHRS, un abri de nuit, etc.

peuvent avoir des missions, une organisation, un fonctionnement très différents, pour un service à la population et des coûts en conséquence différents. Ce qui rend les analyses en termes de services rendus à la population ou de coûts beaucoup plus complexes que les seuls renvois à un nombre de places et à des coûts moyens à la place. Or les allocations budgétaires, en repli, se font sur la base de ces indicateurs, ce qui en affaiblit considérablement la pertinence et les rendent, sans aucun doute, préjudiciables par rapport aux actions de terrain. Ce qui souligne probablement aussi les limites de l'interprétation des lignes budgétaires d'un BOP, des missions similaires pouvant relever actuellement de lignes budgétaires différentes. Un travail spécifique sur cette question pourrait permettre de clarifier les attendus des autorités sur les différents dispositifs dont doivent être dotés les territoires de la région. Ceci pourrait alimenter les travaux de planification et, se faisant, guider l'action des associations en leur donnant une capacité d'anticipation qui leur fait cruellement défaut aujourd'hui et en leur permettant d'organiser une observation fine et régulière des besoins de la population, notamment à partir du recueil de données dont sont chargés les SIAO.

En région, l'ORS et le CREAL pourraient être des partenaires privilégiés pour conduire de tels travaux dans la durée. Les associations regroupées au sein de l'URIOPSS Centre ont en effet insisté sur la nécessité d'organiser une telle observation afin de mieux éclairer les décideurs publics et d'adapter les dispositifs au plus près des besoins des personnes concernées.

Fiche n° 7 : Renforcer l'accompagnement des publics issus de la demande d'asile

Situation actuelle

Les CADA (Centre d'Accueil pour Demandeur d'Asile) ont pour missions d'assurer l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile pendant la durée d'instruction de leur dossier par l'OFPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA, anciennement commission des recours des réfugiés).

En région Centre, on compte 1191 places de CADA au 31/12/2009.

La réforme du statut des CADA en 2006 vise notamment à mettre fin à l'occupation de places par des demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugié ou, au contraire, qui ont été déboutés. Dès 2006, le ministère avait demandé aux préfets de mobiliser le contingent préfectoral de logement social pour trouver une solution pour les demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugié et de revoir la dotation des centres ayant des places « anormalement occupées ». Les financements pouvant même être suspendus. La loi du 24 juillet 2006 sur l'immigration a confirmé que les réfugiés et les déboutés ne peuvent rester en CADA que pendant l'instruction de leur dossier. Le maintien en centre ne peut être que temporaire. La présence indue de réfugiés ou de déboutés dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile peut conduire les préfets à sanctionner les gestionnaires. Selon la circulaire du 2 avril 2007, le gestionnaire du CADA doit donner la priorité à la préparation de la sortie du centre dès l'admission du demandeur d'asile.

Problèmes posés

Alors que la régionalisation devait permettre, tout en diminuant le coût de l'accompagnement social, de garantir une meilleure qualité et une sécurité juridique, elle a contribué à précariser davantage l'accueil des personnes étrangères sur le territoire et à favoriser la saturation des dispositifs présents sur les chefs-lieux de région.

Avec la fermeture des plateformes départementales, les questions d'information, d'orientation, de coordination et d'accompagnement dans les démarches d'accès aux droits ont été remises en cause.

La situation des publics issus de la demande d'asile impacte également de façon directe l'organisation et les places disponibles d'hébergement d'urgence (cf. fiche n° 7). Les faibles capacités en CADA (délai d'attente), ajoutées à l'obligation de départ des déboutés de ces structures entraînent une saturation des dispositifs d'urgence de droit commun (nuitées d'hôtel, etc.) qui sont alors mobilisés pour plusieurs mois (le temps des procédures d'aide au retour, d'obligation de quitter le territoire français). Les possibilités d'accueil d'urgence s'en trouvent alors limitées.

En 2008 en région Centre, l'hébergement d'« urgence » des publics issus de la demande d'asile mobilisait 311 places et 159 places d'hôtel (occupation moyenne entre le 30/06 et le 30/09/2008).

La question de l'accompagnement de ce public est d'autant plus préoccupante que nombre de structures associatives non lucratives en charge de l'accompagnement des étrangers sont mises en difficulté : conventions dénoncées sans "préavis" et sans discussion possible.

La fermeture des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile ne permet plus d'aider les personnes dans leur démarche de demande d'asile et d'orientation vers les structures d'hébergement ou CADA.

Propositions de l'URIOPSS Centre

- ▶ Renforcer les dispositifs d'accueil des personnes en situation de demande d'asile,
- ▶ Mettre en place des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile en Indre-et-Loire et dans le Loiret,
- ▶ Re-questionner les dispositifs d'hébergement d'urgence et d'hébergement de droit commun au regard de ce public en augmentant notamment le nombre de places de CADA, de CPH et en proposant un accompagnement juridique aux personnes déboutées, par exemple en créant une structure permettant d'assurer un suivi administratif auprès des personnes déboutées ou des étrangers en situation précaire pour les aider dans leurs démarches.
- ▶ *Renforcer l'articulation avec l'OFPPA*

Fiche n° 8 : Soutenir l'Insertion par l'Activité Economique (IAE)

Situation actuelle

Les textes récents et notamment la circulaire du 10 décembre 2008, amènent les structures d'insertion par l'économie à prendre en compte de manière de plus en plus pressante la question de la performance pour les personnes accueillies...

Plusieurs responsables de ces structures relèvent ainsi qu'à l'insertion sociale, qui prenait en compte la globalité des potentialités et des difficultés des personnes accueillies se substitue l'insertion économique, qui, bien qu'indispensable, est néanmoins insuffisante pour soutenir durablement une personne qui peut cumuler des difficultés sociale, psychique, scolaire, familiale, judiciaire ...

En effet, avec la mise en place des nouvelles modalités de conventionnement, les SIAE doivent s'engager sur des objectifs en terme d'action et de résultats, exprimés en taux de sorties dynamiques, bien souvent hors d'atteinte en raison des caractéristiques de la population accueillie mais aussi des réalités économiques locales. Les SIAE font valoir que d'autres éléments sont à prendre en compte par le Conseil Général et la DIRECCTE⁷ pour valider les projets de ces structures.

Problèmes posés

Dans un calendrier contraint, les structures ont été mises en ordre de marche pour mettre en place les nouvelles modalités de conventionnement. Plus d'un an après, les évaluations des structures sont sans appel : une mise en concurrence, qui ne dit pas son nom, s'est opérée entre les différents dispositifs ce qui est très préjudiciable pour des personnes qui ont besoin, selon les difficultés présentées, de propositions variées et équilibrées sur le territoire.

Il continue d'exister une grande hétérogénéité dans les dialogues de gestion entre structures et services de l'Etat. Certaines Unités Territoriales de la DIRECCTE ont compris que l'objectif des ACI était bien de prendre en charge les publics les plus en difficulté et en ont tenu compte dans les résultats de sortie vers l'emploi ; d'autres s'en sont tenues aux chiffres issus de la circulaire de décembre 2008 sans possibilité de négociation.

Il est souligné que « certaines règles du jeu » entre les pouvoirs publics et les dispositifs d'insertion par l'économie ont changé en cours d'année, ce qui ne permet pas de projections comptables annuelles correctes, -la suppression des contrats aidés par exemple. Ces difficultés sont aussi majorées par la difficulté d'obtention des financements européens (complexité des dossiers - paiements effectués plusieurs années après l'accord).

La dimension de l'insertion, fondamentale dans le projet de ces structures, est dominée par celle de la production, pour obtenir, dans les termes souhaités, les financements des pouvoirs publics. Pour exemple certains publics analphabètes ou primo-arrivants devraient savoir lire et écrire à l'entrée dans une SIAE pour répondre aux objectifs attendus ...

Cela a pour effet redoutable de ne plus accueillir les personnes les plus en difficulté.

D'ailleurs, certains dispositifs font observer que Pôle Emploi qui doit valider les dossiers d'admission n'adressent plus de personnes relevant du RSA.

Par ailleurs, lorsqu'une place se libère dans une structure, il faut parfois trois mois pour qu'une nouvelle entrée soit autorisée, en raison de la lenteur du traitement administratif par les autorités

⁷ Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi

compétentes. Cela impacte l'activité annuelle de certains SIAE, et alourdit leurs difficultés financières.

Aussi est-il nécessaire :

- d'alerter sur la nécessité d'une évaluation nationale de la réforme et d'améliorer au plus vite les articulations entre les SIAE, le RSA et le Pôle Emploi,
- que les partenaires des SIAE doivent être attentifs au principe selon lequel le taux de retour à l'emploi est nécessairement dépendant de différents facteurs : secteurs d'activité, territoire, contexte économique ou encore outil mobilisé,
- que des taux de retour à l'emploi non partagés posent le risque d'une sélection des publics contraire à l'objet même des SIAE, particulièrement des ACI,
- que la circulaire permet une certaine souplesse dans la négociation, en particulier dans la définition de la sortie positive (certains dialogues de gestion ont permis d'élargir cette notion à des résolutions de problématiques sociales fortes).

La réforme des financements a, quant à elle, pris du retard : le passage à l'aide au poste « modulable et encadrée », initialement prévu au 1er janvier 2010, n'est pas encore en place en septembre 2011.

La prise en compte au juste coût du contrat d'insertion est fondamentale; si l'aide au poste n'est pas suffisante pour permettre un accompagnement technique et social des plus éloignés de l'emploi, ceux-ci, parce qu'ils seront les « moins productifs » seront exclus du dispositif. L'expérimentation, telle qu'elle se dessine aujourd'hui, risque par ailleurs de déterminer des normes de productivité trop exigeantes, donc « excluantes », alors que l'objectif premier de l'insertion par l'activité économique est bien de proposer une place à toutes les personnes exclues du marché du travail.

Propositions de l'URIOPSS Centre

- L'URIOPSS Centre propose d'initier une réflexion à partir des axes de travail suivants :
 - une prise en compte de l'ensemble des difficultés des publics, en les incluant dans le dialogue de gestion et dans la mise en place des futurs contrats d'objectifs,
 - une sécurisation des crédits,
 - plus de transparence et une meilleure lisibilité (commandes des financeurs différentes alors que le poids des collectivités locales est croissant),
 - une pérennisation des financements en évitant le Stop n'Go,
 - la mise en place dans chaque département d'une conférence des financeurs visant à faire préciser les objectifs fixés (que signifie la notion d'accompagnement, de niveau d'heures travaillées)
 - en région Centre, la CIRRIE (Coordination Inter-Réseau Régionale pour l'Insertion par l'Economique) qui rassemble cinq grands réseaux nationaux : le CNLRQ, le COORACE, la FNARS, l'UREI et l'URIOPSS a été créé pour renforcer les complémentarités entre les réseaux par l'échange et l'adoption d'objectifs communs et assurer une meilleure cohérence territoriale