



FNARS
agir pour la solidarité

CONFERENCE CONTRE LA PAUVRETE ET POUR L'INCLUSION SOCIALE

CONTRIBUTION FNARS

SOMMAIRE

1- ORIENTATIONS GENERALES.....	3
2- POURSUIVRE LA REFORME DE L'HEBERGEMENT ET DE L'ACCES AU LOGEMENT	5
3- FAVORISER L'ACCES POUR TOUS A L'EMPLOI DE QUALITE.....	11
4- LUTTER CONTRE LES INEGALITES D'ACCES AUX SOINS	16
5 - ACCES AUX DROITS ET MINIMA SOCIAUX	19
6- GOUVERNANCE DE L'ACTION SOCIALE & ENJEUX D'UNE NOUVELLE ETAPE DE DECENTRALISATION.....	23

1- ORIENTATIONS GENERALES

Les dernières statistiques de l'Insee sur la pauvreté font état d'une hausse de 440 000 personnes pauvres, un niveau qui n'avait jamais été atteint depuis le début des années 70 ; le nombre de bénéficiaires du RSA est au plus haut (plus de 2 millions de foyers bénéficiaires en mars 2012) ; le nombre de chômeurs inscrits depuis plus de 3 ans à Pôle Emploi en juillet a progressé de 21,8% en un an ; enfin l'Insee recensait, fin 2010, 250 000 personnes à la rue, à l'hôtel ou hébergées pour des durées courtes.

Face à de tels chiffres, et pour sortir de cette situation, il faut d'abord le décider et en faire un enjeu politique d'avenir. Un sondage réalisé en janvier dernier par Harris Interactive en partenariat avec la FNARS montrait que 41% des français considéraient avoir été confrontés à une période de précarité au cours de ces trois dernières années, pour eux-mêmes ou pour un proche. Il démontre bien que cette question est essentielle pour l'ensemble de la population qui sait bien que les frontières entre la fragilité, la précarité, la pauvreté et l'exclusion sont ténues. Toutes les études sur le sujet démontrent aussi que les inégalités sociales se creusent dès les premières années d'école.

Dans ces conditions, une politique sociale ambitieuse n'est pas une dépense supplémentaire mais un investissement nécessaire qui bénéficie à la société tout entière et pas seulement aux plus pauvres.

Pour mener à bien cette politique, il faut d'abord tirer les conséquences des nombreux rapports publics publiés ces dernières années, faisant état de constats partagés, cesser d'accumuler des dispositifs tellement compliqués et restrictifs pour les personnes pour lesquelles ils ont été conçus qu'elles n'y recourent pas, penser l'accompagnement des personnes dans la continuité, faire en sorte aussi que les nombreux droits énoncés, et notamment le droit au logement, ne restent pas virtuels.

Cela veut dire enfin réduire la distance entre les annonces politiques et la vie quotidienne, réelle, des gens. C'est à la portée de notre société à la condition qu'elle ne se contente pas de souligner l'effort qu'elle fournit pour lutter contre la pauvreté mais qu'elle dise aussi le bénéfice qu'elle peut en retirer.

Pour les décideurs politiques, la tentation a souvent été grande de dissocier pauvreté et inégalité. C'est ainsi que la lutte contre l'exclusion a souvent été un secteur à part. Mais si on s'occupe de la frange la plus exclue de la population sans se préoccuper de l'équilibre de la société en général, on crée une société fragmentée dont la cohésion est impossible à trouver. La lutte contre la pauvreté et la lutte contre les inégalités sont indissociables. Le véritable enjeu est aujourd'hui de pouvoir protéger la classe moyenne du déclassement et d'éviter que les personnes ne basculent dans la précarité.

Il est aujourd'hui indispensable d'associer les personnes en situation de pauvreté à cette réflexion

La FNARS considère que la participation des personnes en situation de pauvreté constitue un principe incontournable pour élaborer des politiques publiques plus efficaces et adaptées. Comment penser, en effet, qu'une politique publique qui se construit sans questionner ceux à qui elle s'adresse soit mieux construite et pensée ?

Qui mieux que les personnes confrontées aux situations de pauvreté et bénéficiaires des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, peuvent en parler et apporter une expertise liée au vécu, nécessaire à la bonne compréhension des phénomènes d'exclusion et à la construction de réponses mieux adaptées ?

Cette participation vise l'amélioration des politiques publiques et le changement des pratiques et mentalités. Organisée à toutes les étapes (diagnostic initial, élaboration, mise en œuvre opérationnelle et évaluation), elle repose sur une pratique de co-construction entre les différents acteurs (personnes elles-mêmes, associations, travailleurs sociaux, élus...) en partant des expertises individuelles pour construire et porter une parole collective.

La participation des personnes doit être soutenue et accompagnée : il est aujourd'hui indispensable de soutenir et pérenniser les groupes de réflexion collective mis en place sur les territoires, à l'exemple des CCRPA (Conseils Consultatifs des Personnes Accueillies), en s'appuyant sur le rapport produit par le CNLE en octobre 2011 intitulé : « recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques »

La FNARS souhaite prendre part au débat public sur les questions de pauvreté et d'inclusion sociale à condition qu'il intègre bien l'ensemble des politiques sociales (lutte contre les inégalités, lutte contre la pauvreté, hébergement et accès au logement, accès à l'emploi, santé, ...) et qu'il y associe

l'ensemble des acteurs et en particulier les personnes en situation de pauvreté. Nous continuerons sinon à fabriquer une société à deux vitesses.

Nous attendons d'un gouvernement qu'il puisse s'engager sur des actions à long terme dont les résultats se mesurent au-delà du temps politique :

- accueil inconditionnel, principe de non-abandon et mise en œuvre d'un droit à l'accompagnement social global des personnes en difficulté,
- revalorisation des prestations sociales à caractère universel (RSA, CMUC ...) et réduction du non recours,
- sécurisation des parcours professionnels,
- formation et autonomie des jeunes.

Il devra rendre effectif l'accès de tous aux droits fondamentaux (emploi, logement, santé, éducation) dans un contexte où les personnes les plus pauvres sont de plus en plus nombreuses à renoncer au bénéfice de dispositifs jugés trop bureaucratiques et inadaptés. L'accentuation de ce phénomène de non-recours met à jour de profondes inégalités culturelles et sociales : la question de la grande pauvreté est aussi liée aux conditions de vie ; l'isolement, les liens familiaux et sociaux plus ou moins distendus sont des facteurs aggravants.

Nous souhaitons des objectifs raisonnables et encadrés. Le précédent gouvernement s'était engagé à réduire la pauvreté d'un tiers en 5 ans. Il aurait certainement fallu des objectifs intermédiaires moins ambitieux d'abord ancrés sur la réduction des inégalités et l'accès aux droits.

Les politiques sociales s'apparentent de plus en plus à un "mille-feuille" incompréhensible et les responsabilités sont de plus en plus diluées. La lutte contre la grande exclusion est de la compétence de l'Etat. Le Conseil général pilote l'action sociale. Les villes et communautés d'agglomération, qui n'ont pas de compétences obligatoires dans ce domaine, mènent souvent de nombreuses actions dont certaines sont très innovantes. En revanche, dans les territoires ruraux où les collectivités n'ont pas les moyens d'agir, la pauvreté se développe. Or, la frontière est bien floue entre la grande exclusion qui relève de l'Etat et la moyenne exclusion dont les départements sont chargés. Il n'y a donc pas de politique publique nationale lisible, ce qui supposerait un accord sur le minimum de prestations que l'utilisateur peut attendre des pouvoirs publics au sens large sur chaque territoire.

Un tel constat rend indispensable une réforme de la gouvernance des politiques sociales et sanitaires selon une logique interministérielle avec deux objectifs : **d'une part, faire en sorte que toute personne en difficulté sache à qui s'adresser et ce qu'elle peut attendre des services proposés, et d'autre part, que personne ne soit abandonné sans solution acceptable.**

Cette nouvelle gouvernance doit fixer, à partir de l'observation locale partagée entre les associations, les pouvoirs publics, les personnes accueillies des objectifs collectifs sur chaque territoire pour aller vers ceux qui ne demandent rien, et réduire drastiquement le nonaccès aux droits sociaux et aux soins.

Elle devra mobiliser le droit à l'expérimentation pour simplifier et décloisonner les aides de l'Etat (par exemple en matière d'insertion par l'activité économique) et dépasser les logiques de compétence institutionnelles pour créer des consultations sociales de proximité accessibles à tous.

Cela suppose enfin **une évolution du travail social intégrant la démarche « d'aller vers » les publics les plus exclus.** En période de crise, la tentation est grande d'encourager le bénévolat, le mécénat privé et de remettre le sort des personnes les plus en difficulté aux seules associations caritatives, et donc à la générosité du public.

Ce serait oublier que la solidarité est une question éminemment politique. Investir durablement dans des politiques de prévention et d'accompagnement vers l'autonomie permet d'abord aux personnes touchées par un accident de la vie de rebondir, mais offre, aussi et surtout, à la société tout entière un « retour sur investissement » inestimable, en matière de santé publique, de sécurité ou de capacité de production et d'innovation.

Aucune société n'a intérêt à laisser, comme aujourd'hui, des millions de personnes sur le bord de la route.

2- POURSUIVRE LA REFORME DE L'HEBERGEMENT ET DE L'ACCES AU LOGEMENT

Nous attendons de la Conférence sur la pauvreté et l'inclusion sociale un plan d'action précis qui poursuive la réforme de l'hébergement et de l'accès au logement, pour permettre à toutes les personnes de bénéficier d'un chez soi digne et adapté. Nous revendiquons une politique ambitieuse à la hauteur des objectifs que lui a fixé le Premier ministre « Le gouvernement fait de la conduite d'une politique volontariste et efficace en faveur du logement et de l'hébergement des personnes en situation d'exclusion une priorité, [...] fondée sur les principes d'égalité de traitement, d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge. » (Courrier du Premier Ministre à Alain REGNIER)

Nous considérons enfin que la participation des personnes concernées par les politiques publiques, et la territorialisation des réformes constituent des principes incontournables pour élaborer des mesures efficaces et adaptées.

Les présentes propositions s'inscrivent dans le cadre des 37 propositions portées par le Collectif des associations unies. La FNARS souhaite mettre en avant et préciser quelque unes de ces mesures, qui lui semblent incontournable pour l'effectivité des réformes sur les territoires.

Principaux constats

LA « REFONDATION » : UNE REFORME INACHEVEE

Depuis fin 2009, la « Refondation » de la politique d'hébergement est en marche, articulée autour de grands axes : le logement d'abord, les SIAO, les PDAHI, l'élaboration d'un référentiel prestations/coûts et la mise en place d'un nouveau mode de contractualisation entre Etat et associations. La Refondation a fixé le cadre d'un pilotage réformé du secteur AHI avec un nouveau schéma de gouvernance, qui a amené un changement important des pratiques aussi bien au niveau des associations que des services déconcentrés de l'Etat. La Refondation a notamment permis d'initier la diffusion d'une culture d'accès au logement – de droit commun, accompagné ou adapté – pour tous, le déploiement d'outils nouveaux qui bien utilisés peuvent concourir à l'optimisation du secteur ainsi qu'une multiplication des mutualisations de pratiques et d'expériences entre territoires.

Si les concepts et les priorités sont assez largement compris sinon partagés par les acteurs, les modes d'action, les relations partenariales, le pilotage n'ont pas encore suffisamment évolué. Les objectifs, nés de la conférence de consensus de 2007, qui ont conduit à la Refondation ne sont aujourd'hui pas pleinement effectifs : absence d'observation des besoins et de diagnostics territoriaux véritablement partagés ; coordination inaboutie des acteurs malgré les avancées des SIAO ; ineffectivité des principes d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité, avec de nombreuses personnes contraintes de vivre à la rue faute de places suffisantes ; persistance du système de « portes tournantes » peinant à aboutir à la systématisation des parcours d'insertion vers le logement.

Quelques chiffres

- 250 000 personnes sans-abri ou hébergées selon l'INSEE (dont 35 000 à la rue)
- +75% du nombre de sans-abri en 10 ans selon la Cour des Comptes
- 74 % des personnes qui ont sollicité le 115 en septembre 2012 pour un hébergement n'ont pas obtenu de réponse (Observatoire 115)
- + 17.5 des demandes d'hébergement au 115 en 2011, + 54 % des demandes des familles (Observatoire 115)

La Refondation semble davantage ordonnée à une rationalisation budgétaire plutôt qu'à une réelle amélioration des réponses à apporter aux personnes en situation de détresse sociale. La précarité est devenue un phénomène structurel qui se massifie. Pour autant, plus que jamais, le dispositif se révèle sous tension et dans l'incapacité de répondre à ses missions, témoin de la crise économique et sociale actuelle et de ses répercussions directes sur les plus démunis. On constate sur de nombreux territoires un manque manifeste et constant de places pérennes qui s'explique notamment par une embolie du système à l'entrée (urgence sociale et accroissement de la demande) et à la sortie (manque de sortie vers le logement). Les pouvoirs publics font du recours à l'hôtel la réponse, conçu pourtant il y a quelques années encore comme

une réponse temporaire à un phénomène conjoncturel (plus 20 % en 2011 – source : DGCS). Ces réponses viennent majoritairement combler le manque de places adaptées et la difficile articulation avec le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile. Alors même que les associations ont pour mission d'accompagner les personnes vulnérables pour leur permettre de retrouver une autonomie individuelle et sociale, ils ont de plus en plus de difficulté à remplir cette mission à l'égard des migrants.

Quelques chiffres

- Nombre de demandeurs d'asile : 52 147 en 2011 (source : rapport d'activité de l'OFPRA)
- Nombre de places en CADA : 21 410 places (272 CADA) 5 282 en 2001
- Nombre de demandeurs d'asile non admis en CADA : 59%

Plusieurs raisons expliquent ce semi-échec de la Refondation : la faiblesse du pilotage par les préfets et les services déconcentrés de l'Etat (en lien notamment avec la RGPP) ; la faiblesse des outils de pilotage (par exemple des PDAHI qui ne reposent pas suffisamment sur une objectivation des besoins et de leur évolution) ; manque d'interministérialité ; un concept mouvant, "le logement d'abord", présenté pourtant comme le principe qui sous-tend la Refondation

UNE POLITIQUE DU LOGEMENT A LA PEINE

Quelques chiffres

- 3.6 millions de personnes mal logées selon la FAP, 3 millions selon l'INSEE

- DALO en 2011 : 65 000 recours reçus, 22 000 décisions favorables, 10 500 attributions de logements effectués > allongement des listes d'attente

Le droit au logement est aujourd'hui opposable. Pour autant, ce droit n'est pas effectif pour tous. La France connaît une crise du logement majeure depuis plus de 20 ans. Les multiples réformes et lois dans ce domaine n'ont pas permis de sortir de cette crise structurelle. 10 millions de personnes sont concernées par cette crise. Parmi elles, 3,6 millions ont pour habitat une chambre d'hôtel, une place d'hébergement, la rue ou un abri de fortune ou vivent à l'année dans un camping. 5 millions vivent dans des copropriétés dégradées, sont confrontées à un impayé de loyers de plus de 2 mois ou vivent dans des logements surpeuplés. Le logement est un droit : il faut se donner les moyens de le mettre en œuvre, à travers le développement d'une offre suffisante et adaptée aux ressources des ménages.

Les associations ont pris acte de chantiers qui vont dans le bon sens et rappelé leur engagement vis-à-vis du travail amorcé par le nouveau gouvernement en matière de logement. Ce travail doit être consolidé, pour aboutir à une politique cohérente du logement.

Propositions

HEBERGEMENT

Garantir l'effectivité du droit à l'hébergement, des principes d'accueil inconditionnel, immédiat et continu à toutes les personnes qui n'accèdent pas immédiatement à un logement autonome, ou en situation de détresse.

Mesures de court terme (2013)

- Organiser des **cellules d'urgence territorialisées** sous l'égide des préfets, associant les acteurs de l'urgence et de l'insertion (institutionnels comme associatifs) mais aussi de la santé, de la justice, des collectivités locales, ainsi qu'avec les personnes accueillies elles-mêmes.
 - **Evaluer les besoins** à partir des éléments d'observation disponibles (SIAO, 115, Tableaux de bord des DDCS) et **organiser collectivement les réponses en amont et en aval de l'hiver**
 - **Renforcer les équipes de professionnels**, lorsqu'elles sont insuffisantes et fragilisées, pour permettre un suivi et l'accompagnement individualisé des personnes vers des solutions pérennes. Concevoir un **plan territorial de redéploiement / recrutement d'intervenants sociaux**.

- Préparer une opération massive d'accès au logement via l'organisation d'une **conférence des réservataires** (mobilisation du contingent préfectoral, d'Action Logement, des collectivités locales, des bailleurs, le développement de l'intermédiation locative, la mobilisation des logements vacants, le développement du conventionnement privé à vocation sociale).
- Adapter **quantitativement l'offre d'hébergement aux besoins** observés sur les territoires, dans les zones tendues notamment. Proposer des réponses dignes et adaptées pouvant être de diverses natures en fonction des besoins constatés : création/pérennisation de places d'hébergement, recherche de solutions "alternatives" ou rapidement mobilisables :
- créer **au minimum 15 000 places d'hébergement généraliste** (calcul basé sur l'évaluation du nombre de places hivernales à pérenniser – Enquête FNARS mai 2012),
 - créer **un nombre suffisant de places CADA, au moins 10 000 places**, de manière à garantir un accès effectif à la procédure de demande d'asile, à l'hébergement, à l'accompagnement et à une prise en charge de qualité. Le recours aux places d'hébergement d'urgence ne doit se faire que de manière subsidiaire et exceptionnelle. Le dispositif CADA doit garantir une qualité des prestations et de l'accompagnement (à travers un référentiel prestations/coûts) qu'il s'agisse d'un accompagnement à la procédure d'asile ou d'un accompagnement social des demandeurs d'asile.

Attention : le développement de places supplémentaires d'hébergement vise à répondre à l'urgence des personnes qui sont contraintes de vivre à la rue pour leur offrir un accompagnement leur permettant d'accéder à des solutions durables. Une telle mesure ne peut cependant constituer la finalité d'une politique du logement universelle, ou encore d'une politique d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile.

Mesures structurelles

- Proposer **un statut unique** pour les structures d'hébergement et pour l'accompagnement en pérennisant leur financement. Ce statut doit mettre fin à l'empilement des dispositifs, qui conduit à mettre les personnes "dans des cases administratives" au détriment de solutions plus personnalisées et adaptées. Un statut unique doit conduire à financer des missions à l'égard des personnes. Il s'agira également de mettre fin à la segmentation entre d'un côté les dispositifs généralistes et de l'autre ceux dédiés aux demandeurs d'asile : rattachement des dispositifs d'accueil et d'accompagnement des migrants au ministère en charge des affaires sociales ;
- **Organiser des états généraux / conférence de consensus** – suite à une évaluation parlementaire – sur les conditions d'accueil et d'accompagnement des **personnes migrantes en situation de précarité** (cf. proposition du rapport parlementaire sur l'hébergement d'urgence – janvier 2012).

ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

Faire évoluer le travail social pour améliorer la réponse en termes d'accompagnement des personnes sur les territoires en décloisonnant les acteurs de l'intervention sociale et en faisant évoluer les pratiques professionnelles

Mesures de court terme (2013)

- Lancer **des expérimentations sur la mise en place de services territoriaux d'accompagnement social** pour favoriser notamment l'accès et le maintien des personnes dans le logement, et plus globalement leur insertion. Ces services territoriaux permettraient de déclencher des mesures d'accompagnement global et pluridisciplinaire, adaptées aux besoins des personnes, et un accompagnement à l'accès aux droits nécessaire quelle que soit leur affiliation administrative (CCAS, Pôle emploi, SSD, CHRS etc.) et les dispositifs auxquels ils se rattachent. Partir d'expériences existantes pour les consolider et les inscrire dans le cadre de la politique locale en associant l'ensemble des acteurs qui interviennent sur le champ de l'accompagnement social (associations, Conseils Généraux, bailleurs, gestionnaires de résidence sociale, Etat ...).
- Organiser **des journées d'échanges sur l'évolution du travail social** fin 2013 (Journées FNARS) afin d'élaborer avec les acteurs concernés des propositions concrètes, et faire notamment un point d'étape sur les expérimentations des services territoriaux d'accompagnement social.
- Garantir un accompagnement social – y compris juridique – à tout demandeur d'asile accédant ou pas à un centre d'hébergement (CADA, CHRS, urgence) permettant un accès effectif aux droits et à la protection.

Mesures structurelles

- **Evaluer les expérimentations et essayer à d'autres territoires** les services territoriaux d'accompagnement social
- Aménager **des programmes de formations, initiales et continues**, pour faire évoluer les pratiques d'évaluation des personnes en demande d'hébergement dans leur orientation vers le logement et permettre de mettre en place un accompagnement global et pluridisciplinaire hors les murs, selon une approche territoriale.

LOGEMENT

Faire évoluer la politique du logement pour permettre l'accès effectif de tous au logement

Le chantier de la refondation a reposé sur un principe structurant : celui du "logement d'abord". Il signifie que les personnes sans abri doivent pouvoir accéder plus directement au logement sans nécessairement passer par l'étape de l'hébergement, dans la mesure où leur statut leur permet. Il signifie également qu'il faut mettre fin à une logique de parcours des personnes qui consiste, pour elles, à changer physiquement de lieu à chaque étape de leur parcours ; il faut privilégier autant que possible le maintien dans un logement et faire évoluer si nécessaire leur statut d'occupation.

Mesures de court terme (2013)

- **Diminuer les expulsions locatives par l'instauration d'un moratoire, la mobilisation de l'intermédiation locative, et l'organisation d'une intervention sociale dès le premier mois d'impayé** (mesure à mettre en lien avec le renforcement des équipes de professionnels du plan d'urgence territorialisé, puis ensuite avec l'expérimentation des services territoriaux d'accompagnement social)
- **Elaborer une doctrine partagée sur le principe du "logement d'abord", soumise à concertation (via notamment une conférence de consensus)**. Dans ce cadre réinterroger

le rôle et l'évolution de l'hébergement et du logement accompagné, la notion de « prêt à habiter/ prêt à sortir »...

- Simplifier l'accès au parc de logement social en mettant fin à la superposition des listes prioritaires. Harmoniser les critères des prioritaires pour l'accès au logement social dans le cadre des PDALPD.

Mesures structurelles

- **Organiser un Grenelle du logement** pour mettre à plat la politique du logement et la refonder sur de nouvelles bases (en réinterrogeant le rôle du logement social, des aides au logement, le rôle du marché, la gouvernance, la solvabilisation des publics notamment des jeunes de moins de 25 ans ...). Sortir d'une logique d'empilement de mesures et de réformes, non suffisamment articulées entre elles pour permettre l'effectivité du droit au logement.
- **Rendre universelle la GRL** (Garantie des Risques Locatifs) par une concertation entre Etat, associations, partenaires sociaux, bailleurs sociaux, compagnies d'assurance, action logement...

GOUVERNANCE

Améliorer la gouvernance et renforcer la coopération entre les acteurs dans une dynamique de territoire

Mesures de court terme (2013)

- **Rendre effective l'opérationnalité des services intégrés de l'accueil et l'orientation (SIAO)** dans l'intégralité de leurs missions :
 - **Renforcer les moyens financiers et humains** en termes de coordination des SIAO,
 - Impulser un **pilotage fort des préfets** pour permettre la participation et la coordination effective des différents partenaires.
- **Mettre en place un nouveau plan d'accompagnement** pour accompagner les acteurs (associations, services de l'Etat, bailleurs...) à l'appropriation et à la déclinaison opérationnelle des réformes dans une approche territoriale. Prévoir au minimum un plan sur 3 ans.
- **Poursuivre la consolidation de l'Etude nationale des coûts (ENC)**, dans un cadre expérimental, déconnecté de la tarification et de l'allocation des moyens.

Mesures structurelles

- **Expérimenter** un nouveau schéma de gouvernance territorialisé via **la mise en place d'instances interdépartementales de l'action sociale**, garantes du pilotage, et de **projets de territoire**, garants de la déclinaison opérationnelle sur les territoires :
 - **Instances interdépartementales de l'action sociale**, responsables de la formulation des orientations stratégiques, du financement, du suivi, de la régulation et de l'évaluation de l'offre territoriale de services ;
 - **Projets de territoire**, responsables d'élaborer un diagnostic partagé au plus près des besoins, de définir une stratégie de développement local, un plan d'action en priorisant certains objectifs. Les cellules d'urgence territorialisées (cf. *supra*) intégreraient ces projets de territoires.

Ces instances dépasseraient le périmètre de l'hébergement et de l'accès au logement, pour embrasser l'action sociale de manière transversale. Ces instances interdépartementales et territoriales intégreraient les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations, les CAF, pôle emploi, les représentants de la justice, de la santé, les bailleurs, ainsi que les représentants des bénéficiaires de l'action sociale, dans une logique participative. C'est à partir de ces instances que doivent se mettre en œuvre des actions visant à

développer une réelle prévention de la mise à la rue des personnes sortant d'institutions diverses (hôpitaux, prisons...).

- **Faire évoluer les indicateurs de la LOLF** pour davantage rendre compte de l'efficacité des politiques publiques et de ce qu'apporte l'action des acteurs de la lutte contre les exclusions à la société tout entière. Le secteur souffre d'un manque d'objectivation de la demande sociale, qui permettrait de répondre véritablement aux besoins des personnes. Les indicateurs de la loi de finances sur l'action 12 du BOP 177 ne permettent pas de refléter la bonne gestion des finances publiques.
- **Introduire un indicateur permettant de prendre en compte et de mesurer l'impact de l'accompagnement social**, nécessaire pour accéder et se maintenir dans logement : « *le taux moyen (en mois) de maintien dans le logement des personnes sortant d'hébergement* ».
 - **Introduire un indicateur permettant de mieux répondre aux demandes de personnes à la rue qui ne trouvent pas de place d'hébergement, faute de places disponibles** : « *Proportion du nombre de non réponse à un hébergement d'urgence (SIAO ou 115) faute de places disponibles* » .
 - **Réintroduire l'indicateur « Proportion de la dépense d'hôtel par rapport aux dépenses d'hébergement d'urgence (HU) »** (supprimé en 2012), permettant de mesurer le coût des dépenses « temporaires » qui pourraient être mieux utilisées dans des dispositifs pérennes.
 - **Supprimer l'indicateur sur le taux de contractualisation entre les opérateurs locaux et l'Etat** qui ne permet pas, en tant que tel de vérifier que cette contractualisation est l'outil de construction de véritables projets de territoires.

3- FAVORISER L'ACCES POUR TOUS A L'EMPLOI DE QUALITE

Le cap symbolique des 3 millions de chômeurs vient d'être franchi ; le chômage touche de plus en plus de nos concitoyens et ses effets sont de plus en plus excluants : la part du chômage de longue durée ne cesse d'augmenter et l'on estime, au-delà de ces données, que 5 millions de personnes sont enfermées dans un emploi précaire. Ces chiffres renforcent pour les personnes l'idée désastreuse que ce déclassement serait irrémédiable, que la dynamique ne pourrait plus être inversée.

Dans ce contexte, nous attendons de la Conférence sur la pauvreté et l'inclusion sociale un plan d'action précis qui vise à la fois l'intégration dans l'emploi des personnes en difficulté, notamment issues des dispositifs d'accueil et d'insertion, mais aussi l'accès à ces mêmes dispositifs de tous ceux qui en ont besoin ; les moyens d'accompagnement et les emplois aidés restent aujourd'hui insuffisants au vu de l'ampleur des besoins et les politiques d'insertion se rigidifient. Nous souhaitons avoir la garantie que les publics vulnérables seront bien pris en compte dans les politiques de l'emploi et de la formation qui se dessinent, et qu'ils seront partie prenante dans l'élaboration des politiques qui les concernent.

Partie prenante de ces politiques d'insertion, le secteur de l'Insertion par l'Activité Economique entend contribuer à l'effort de mobilisation collectif en faveur de l'emploi : il est prêt à doubler le nombre de postes d'insertion d'ici la fin du quinquennat pour accueillir 500 000 personnes chaque année et il souhaite s'engager plus fortement aux côtés des entreprises pour sécuriser les parcours des personnes dans l'emploi.

Principaux constats

DES ENJEUX MAJEURS, DES POLITIQUES INEFFICACES

Les difficultés d'accès à un emploi de qualité constituent aujourd'hui, dans notre pays, la première source de précarité et d'exclusion. Nombre d'individus connaissent des alternances entre travail précaire et chômage. Perdre son travail entraîne de plus en plus une longue période d'inactivité, augmentant fortement le risque d'exclusion.

Les politiques publiques tendent à créer un modèle de société dual, nuisant à la cohésion sociale, avec d'un côté ceux qui travaillent régulièrement et bénéficient d'une assurance sociale prévenant l'exclusion ; et de l'autre, ceux qui naviguent entre précarité, solutions d'emploi dérogatoires et misère, stigmatisés comme « ne voulant pas travailler ». Les ressources consenties par la solidarité nationale pour les assister ne leur permettent pas toujours de sortir de la survie.

Le cas est flagrant pour les jeunes de moins de 25 ans, pour lesquels des dispositifs spécifiques non pérennes se sont empilés depuis 35 ans, générant une précarité croissante, sans remédier aux problématiques essentielles : l'absence de ressources propres et l'absence d'accès aux aides et dispositifs de droit commun.

Pour les jeunes comme pour les demandeurs d'emploi en général, le droit à la formation tout au long de la vie n'est pas garanti et reste même marginal, les empêchant de faire face à la multiplication des situations de ruptures sociales ; les minimas sociaux se développent, tels une indemnité de chômage par défaut alors qu'ils ne devaient être qu'un filet de sécurité transitoire.

Pour une partie des personnes vivant ces situations d'exclusion, les dispositifs d'insertion tels que ceux de l'Insertion par l'Activité Economique (IAE) constituent une solution intéressante. L'IAE pourrait faire mieux en termes de sas vers l'emploi si elle était redynamisée, simplifiée et mieux identifiée au sein des politiques publiques de l'emploi, de la formation professionnelle et de la cohésion sociale. La volumétrie et les capacités d'agir des dispositifs d'insertion restent trop faibles aujourd'hui au regard des besoins, et alors qu'ils doivent répondre à deux enjeux majeurs :

Quelques chiffres

- 8 millions de personnes sans emploi ou exerçant une activité précaire
- 8% des chômeurs sont en formation
- 13,1% des 15-24 ans ne sont ni en emploi ni en formation, ni scolarisés
- 21,8% des 18-25 ans sont au chômage

- Prendre en charge les personnes éloignées de l'emploi en développant des activités économiques, socialement utiles et non délocalisables, en préservant la logique de parcours afin de renforcer les réponses aux besoins sociaux sur les territoires.
- Lever les freins à l'emploi et accompagner les personnes éloignées de l'emploi vers l'emploi ordinaire, puis les accompagner au sein des entreprises, pour leur permettre de s'intégrer durablement dans l'emploi.

Face à cette réalité, malgré ses ajustements successifs, notre système de protection sociale et l'ensemble de nos politiques publiques semblent inadaptés aux situations et risques de précarité. Pour faciliter l'accès à l'emploi de qualité, la FNARS formule des propositions.

Propositions

Prévenir l'exclusion en facilitant l'accès à l'emploi et à la formation

Trois outils importants des politiques de l'emploi et de l'insertion professionnelle ont été réformés récemment : le secteur de la formation professionnelle, le service public de l'emploi et le RSA. Une ambition commune à ces outils: encourager le retour à l'emploi avec la promesse d'un accompagnement renforcé et permettre un meilleur accès au droit commun. Pour atteindre ces objectifs, nous pensons que ces outils peuvent aujourd'hui être orientés différemment, au bénéfice des personnes éloignées de l'emploi, et que les dispositifs d'insertion peuvent leur donner plus d'efficacité en ciblant les publics les plus fragiles, à condition qu'ils soient eux mêmes profondément réformés. A plus long terme, il sera nécessaire d'intervenir en amont et de penser véritablement les politiques publiques dans une logique préventive, logique qui peut s'incarner selon nous dans des droits universels.

FORMATION PROFESSIONNELLE

Mesures de court terme (2013)

- Orienter de façon plus ciblée les fonds dédiés à la formation professionnelle vers les personnes éloignées de l'emploi : 13 % seulement des fonds de la formation professionnelle bénéficient aux demandeurs d'emploi.
 - La réforme de la formation professionnelle a abouti à la création du Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP). Ce Fonds doit pouvoir financer davantage la formation des demandeurs d'emploi et des salariés peu qualifiés. Il est nécessaire de modifier le fonctionnement du fonds : sa logique d'appel à projets auprès des OPCA est très sélective.
 - Développer les crédits de l'Etat au titre de l'accompagnement aux mutations économiques en s'inscrivant dans des logiques territoriales et en intégrant les publics vulnérables plutôt que dans des logiques de branche.
 - Intégrer la question des publics en difficulté dans les plans régionaux contractualisés avec les conseils régionaux.
- Mobiliser l'Insertion par l'Activité Economique :
 - Allouer des crédits FPSPP aux OPCA sous réserve de co-construction des projets avec les structures d'insertion pour cibler le public bénéficiaire.
 - Déployer davantage d'ADEC IAE pour financer la formation des salariés en insertion dans une optique de réponse aux besoins en main d'œuvre du territoire.
 - Ouvrir la prescription des programmes compétences clés aux associations d'insertion.
 - Intégrer les réseaux d'insertion aux Comités de Coordination Régionale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle et autres instances de planification de la formation professionnelle.
 - Intégrer les réseaux d'insertion aux stratégies de mise en œuvre de l'accompagnement aux mutations économiques (gestion des conventions de revitalisation, diagnostics et mise en œuvre de la gestion territoriale de l'emploi et des compétences), donner aux structures les moyens de se faire connaître et reconnaître des entreprises sur le territoire.

Mesures structurelles

- L'instauration d'un droit individuel à l'éducation-formation tout au long de la vie.

- Mettre en place un droit à la formation tout au long de la vie renforçant l'accès à la formation à travers la poursuite d'études dans le cycle supérieur comme la reprise d'études ou l'inscription en formation continue. Il pourrait prendre la forme d'un capital initial de formation de 20 années délivré à chaque jeune à l'entrée dans le système scolaire, garanti par l'Etat et pouvant être mobilisé dans le cadre de la formation initiale ou ultérieurement.

ACCES A L'EMPLOI

Mesures de court terme (2013)

- Réorienter les missions du service public de l'emploi et créer une culture de partenariat pour accompagner davantage les publics peu qualifiés ou commençant à cumuler un temps d'inactivité important.
 - Mettre fin au cloisonnement entre l'accompagnement social et l'accompagnement professionnel, notamment dans le cas des bénéficiaires du RSA, par une collaboration accrue entre conseils généraux et Pôle Emploi, collaboration déjà expérimentée avec succès sur plusieurs territoires.
 - Déterminer des indicateurs dans la LOLF pour rendre effective cette réorientation : la fréquence moyenne des rendez-vous pour les demandeurs d'emploi de longue durée, la part des demandeurs d'emploi, dont demandeurs d'emploi de longue durée, ayant bénéficié de prestations financées par Pôle Emploi.
- Donner sens et efficacité à une commande publique responsable comme levier d'insertion pour les personnes.
 - Déployer davantage de clauses sociales dans les marchés publics, avec une volumétrie respectant les engagements pris par l'Etat en 2008 : « les achats publics socialement responsables doivent représenter au minimum 10 % des achats courants de l'Etat et de ses établissements publics d'ici à 2012 dans les secteurs comportant au moins 50 % de main-d'œuvre ».
 - S'assurer de la qualité des parcours mis en œuvre par une meilleure anticipation et un meilleur suivi de la mise en œuvre des clauses sociales grâce au développement du réseau des facilitateurs.
- Créer davantage d'emplois en investissant des activités d'utilité sociale peu rentables dans les conditions du marché.
 - Créer davantage d'emplois dans le secteur non lucratif en les aménageant selon les capacités des demandeurs d'emploi de longue durée et en les confiant à des entreprises, les postes étant financés par redéploiement de crédits d'accompagnement social / indemnités chômage (projet d'ATD Quart Monde).
 - Créer davantage d'emplois sur ces activités par du partenariat entre entreprises et associations pour atteindre des tailles critiques et des coûts de main d'œuvre permettant de répondre à des marchés aujourd'hui non satisfaits.
- Mobiliser l'Insertion par l'Activité Economique :
 - Déployer et animer la convention signée entre L'Etat, Pôle Emploi et les principales fédérations d'insertion en 2011 pour une meilleure mobilisation des prestations Pôle Emploi à destination des publics, une utilisation des accords avec les entreprises et branches professionnelles pour le placement des personnes en insertion mais aussi pour davantage de fluidité dans l'accompagnement et le parcours des demandeurs d'emploi.
 - Confier des missions d'accompagnement et de suivi dans l'emploi à des associations d'insertion plutôt qu'à des opérateurs privés.
 - Favoriser le partenariat entre structures d'insertion et entreprises à travers les clauses sociales inscrites dans un parcours et une logique d'accompagnement, soit par des embauches directes en entreprises, soit par le développement de sous-traitance et co-traitance entre structures d'insertion et entreprises.
 - Prolonger les logiques d'accompagnement des mutations économiques et de gestion territoriale de l'emploi et des compétences en créant les conditions de partenariat entreprise / SIAE, par un appui à l'ingénierie territoriale et un assouplissement de la réglementation des SIAE, leur permettant de davantage travailler avec les entreprises et

de créer elles-mêmes des postes de production (contrats plus longs, sans objectif de sorties).

- Intégrer l'ensemble des personnes en ayant besoin dans les dispositifs d'insertion et d'accès à l'emploi.
 - Les personnes en détention doivent pouvoir travailler durant leur peine, qu'elles soient détenues ou en aménagement de peine ; le droit du travail doit s'appliquer pour leur donner une véritable posture de salarié et préparer leur réinsertion.
 - Les demandeurs d'asile en attente de réponse doivent pouvoir travailler rapidement pour préserver des conditions d'existence digne durant les procédures et faciliter en cas de réponse positive leur intégration dans la société.

Mesures structurelles

- Structurer un véritable service public de l'information, de l'orientation et de l'accompagnement
 - Ce service doit permettre de se repérer dans le mille-feuille complexe de l'éducation, des dispositions d'alternance et d'insertion, de faire de véritables choix en termes de formation initiale et professionnelle. Ce système doit s'articuler avec les missions actuelles du service public de l'emploi pour proposer une information accessible et une approche globale de la personne.
- Créer un droit à l'emploi de droit commun en organisant l'accès direct à un poste de travail au sein des entreprises
 - Inciter les entreprises à recruter directement des personnes éloignées de l'emploi, par des mesures fiscales pour les employeurs (bonus/malus sur les charges sociales et patronales) et une offre de service pour l'intégration des personnes recrutées.
 - Cette offre pourrait être déployée dans le cadre du contrat de génération afin que les jeunes éloignés de l'emploi puissent en bénéficier.
- Mobiliser l'Insertion par l'Activité Economique :
 - Confier la mission d'accompagnement du couple employeur/employé à des structures d'IAE, particulièrement pour les personnes qu'elles ont accompagnées. La FNARS expérimentera cette opération entre 2013 et 2015 avec l'appui de l'association Transfer.

INSERTION PAR L'ACTIVITE ECONOMIQUE

Pour que l'Insertion par l'Activité Economique soit en mesure de participer aux réorientations de la formation professionnelle et de l'accès à l'emploi via le service public de l'emploi et l'entreprise, pour qu'elle accompagne efficacement les personnes, il est nécessaire de la réformer, de lui donner de la souplesse et de la visibilité sur le territoire.

Mesures de court terme (2013)

- Libérer des moyens financiers pour répondre à l'urgence budgétaire vécue par de nombreuses structures :
 - Utiliser la future Banque Publique d'Investissement pour compenser le manque de fonds propres des SIAE
 - Flécher davantage les fonds européens vers les structures, en préparant la prochaine programmation européenne 2014-2020.
 - Dans l'attente d'une réforme des financements, renforcer les moyens des FDI pour consolider les structures fragiles.
- Poursuivre le plan de modernisation de l'IAE inscrit dans la loi du 1er décembre 2008 afin de redimensionner l'IAE en fonction des besoins et des demandes d'accès à ses dispositifs.
 - Réformer le cadre des financements afin de permettre une couverture « au juste coût » des dispositifs d'insertion, de simplifier les dispositifs existants et de favoriser le passage d'une structure à l'autre sans rupture du contrat de travail. Il s'agit ainsi d'offrir davantage

de souplesse et de liberté aux structures dans leur gestion. Cela peut s'appuyer sur une aide au poste intégrale contenant :

- la rémunération des salariés en insertion, et modulable en fonction de différents critères,
 - et un contrat unique d'insertion, commun à l'ensemble des dispositifs et pouvant être adapté aux besoins des personnes (possibilité de parcours supérieurs à 24 mois, durée de travail hebdomadaire libre...).
- Il s'agit également d'unifier progressivement le cadre de financement des SIAE entre financeurs publics, de rendre les règles de financement homogènes, et d'instaurer une conférence des financeurs départementale autour du financement mutualisé des structures pour mieux prendre en compte les réalités locales et de mieux inscrire dans les projets d'insertion les orientations définies en conférence des financeurs pour un pilotage stratégique de l'IAE à l'échelle des bassins d'emploi.
 - Via les financeurs publics à attirer dans ce fonds départemental mutualisé ou via une augmentation du budget de l'Etat, assurer sur la base de cette réforme une revalorisation du financement du secteur pour que l'aide modulable puisse couvrir le juste coût de la mission d'insertion.

Il faut mettre en œuvre des expérimentations pour définir ce cadre réglementaire et financier adapté à la réforme des dispositifs d'insertion :

- Expérimenter un CUI/ une aide à la personne modulable, notamment les critères de modulation : les moyens et la qualité de l'accompagnement, la formation, la distance à l'emploi des publics, la taille et l'activité de la structure, la situation territoriale.
- Expérimenter une conférence des financeurs axée sur une mise en commun de l'ensemble des financements publics de l'IAE.
- Intégrer de nouveaux indicateurs dans la LOLF pour sortir d'une définition trop restrictive de la performance : part de salariés en insertion ayant bénéficié d'une formation, taux moyen d'encadrement en structure d'insertion.

GOUVERNANCE

L'accès à l'emploi des personnes en difficulté croise de nombreuses compétences, de la formation professionnelle à la cohésion sociale en passant par le développement économique. Au-delà de la clarification des compétences qu'apportera le troisième acte de la décentralisation, il est nécessaire de mieux penser l'articulation des acteurs dans une logique de projet.

Nous souhaitons pour l'IAE conserver un pilotage par l'Etat, seul garant d'une solidarité nationale, mais affirmer plus fortement ce pilotage. Outre l'idée de conférence de financeurs sur les territoires, nous souhaitons que l'IAE, par ses instances nationales comme départementales soient en mesure d'influer sur les politiques publiques sectorielles et donc d'être associé aux instances de planification et de concertation sur les champs qui concernent le parcours de vie des personnes en insertion.

Un pilotage fort doit être mis en œuvre, à partir d'une conception renouvelée du rôle de l'Etat et d'une fonction d'animateur stratégique.

4- LUTTER CONTRE LES INEGALITES D'ACCES AUX SOINS

Principaux constats

Données chiffrées

- Espérance de vie : 84 ans en moyenne pour les femmes et 77 ans pour les hommes, mais seulement 45 ans pour les personnes sans abri (InVS). À 35 ans, un ouvrier a une espérance de vie inférieure de sept ans à celle d'un cadre.
- Les membres des ménages d'ouvriers non qualifiés se plaignent 2,3 fois plus souvent d'un état de santé « moyen », « mauvais » ou « très mauvais » que ceux qui font partie d'un ménage de cadres et assimilés (IRDES).
- Renoncement aux soins pour raisons financières : en 2008, 15,4 % de la population adulte déclare avoir renoncé à des soins médicaux pour des raisons financières au cours des douze derniers mois (IRDES). Taux de refus de soins (médecins et dentistes) pour les bénéficiaires de l'Aide Médicale d'Etat (AME) et de la Couverture Médicale Universelle (CMU) : 25 %.
- Nombre de bénéficiaires de l'AME : 200 000 personnes ont eu accès à l'aide médicale de l'Etat en 2010 (Fonds de surveillance de la CMU).
- Nombre de bénéficiaires de la CMU de base : 2 159 253 (source idem)
- Nombre de bénéficiaires de la CMU complémentaire : 4 265 040 (source idem)
- Santé mentale : la présence d'au moins un trouble psychiatrique sévère concerne 31% des personnes vivant à la rue (Inserm)

Constats

- Les personnes en situation de précarité ont un accès aux soins plus difficile pour plusieurs raisons :
 - o La santé n'est pas une priorité pour elles,
 - o Refus de soins pour les bénéficiaires de la CMU et de l'AME,
 - o Renoncement aux soins pour des raisons financières.
- Les personnes en situation de précarité sont moins touchées par les messages de prévention et accèdent moins facilement aux dispositifs qui y sont rattachés : équilibre alimentaire, réduction des risques, vaccination, dépistage précoce de certaines maladies (cancer par exemple) et mise en place de traitements.
- Les personnes que nous accompagnons n'ont pas de pathologies propres liées au sans-abrisme ; néanmoins, on constate une prévalence de certaines maladies (par exemple maladies respiratoires, souffrance psychique, addictions, maladies dermatologiques...).
- La santé des personnes les plus démunies n'est pas une priorité de la politique de santé. Pour ces personnes, il y a nécessité d'articuler l'action sociale et l'action sanitaire.
- La mise en œuvre des Agences Régionales de Santé renforce le cloisonnement entre santé et social et menace les dispositifs « charnière », essentiels en termes de prise en charge des publics précaires.

Les personnes en situation de pauvreté ont une santé plus dégradée que le reste de la population. Ceci constitue à la fois un enjeu de santé publique et une problématique économique : le déficit de soins génère un surcoût pour la collectivité, dans la mesure où les personnes finissent par accéder tardivement au système de santé, en nécessitant alors des soins plus importants et plus coûteux.

Propositions

- **Orientation générale** : quand sont traitées les questions de santé, il ne s'agit pas seulement de traiter de l'accès aux soins mais de prendre en compte la dimension prévention et éducation à la santé. La santé des personnes en situation de précarité sera améliorée si l'on traite également des questions de logement insalubre, de pénibilité dans l'emploi, de l'isolement, de l'équilibre alimentaire, d'éducation à la santé des enfants et adolescents.... Il faudrait par exemple, que des institutions telle l'INPES – qui travaille sur des campagnes de prévention, des outils de promotion et d'éducation à la santé – organise conjointement avec la FNARS des groupes de travail incluant des personnes en situation de précarité (participation) et des travailleurs sociaux pour concevoir des campagnes et des outils de prévention adaptés.
- **Favoriser un accès réel aux soins dans le droit commun** : les dispositifs mis en place à destination des personnes les plus démunies ne peuvent constituer que des passerelles (surtout ne pas devenir les réponses médicales pour les plus pauvres) leur permettant d'accéder au droit commun. L'un des enjeux pour ces personnes est non seulement de les accompagner pour qu'elles sollicitent les dispositifs de soins hospitaliers et ambulatoires mais également qu'elles se maintiennent dans un parcours aux soins. Pour cela, il faut parvenir à :
 - o lutter contre les refus de soins,
 - o développer et financer des postes de référents santé (qui sont des intervenants sociaux, personnes ressources qui font concrètement le lien entre les personnes en situation de précarité et les acteurs de la santé) au sein de structures d'hébergement (ou dans une logique de mutualisation entre plusieurs établissements), ou au sein de services territoriaux d'accompagnement social que la FNARS souhaite expérimenter.
- **Un accès aux droits universels, pour une politique de santé qui s'adresse à tous** :
 - o Fusionner la CMU et l'AME,
 - o Supprimer la notion de panier de soins couverts par l'AME et la CMU,
 - o Aligner le plafond de ressources pour la CMU sur le seuil de pauvreté.
- **Créer, au sein des ARS**, parmi les commissions de coordination des politiques publiques, **une commission régionale de coordination des politiques socio-sanitaires**, dans laquelle doivent siéger les associations du secteur social concernées ; celle-ci aurait pour mission d'assurer la cohérence et la complémentarité des actions relevant des domaines du social, de la santé et du médico-social (psychiatrie, bénéficiaires de la CMU, de l'AME, addictologie, lits halte soins santé, appartements de coordination thérapeutique, maisons départementales des personnes handicapées, santé au travail...). Les orientations prises par cette instance stratégique doivent se décliner concrètement sur les territoires, notamment à travers les SIAO, auxquels doivent être associés les acteurs de la santé (médecins, psychologues...) pour élaborer un diagnostic dans une approche globale et proposer une orientation cohérente.
- **Développer et financer dans le cadre des PRAPS** (Programmes Régionaux d'Accès à la Prévention et aux Soins pour les personnes les plus démunies) **des structures sanitaires et socio-sanitaires pluridisciplinaires de proximité** (centres de santé, PASS, médiateurs de santé...), permettant le travail en réseaux avec les acteurs du social.
- **Expérimenter de réels contrats territoriaux socio-sanitaires, à partir des contrats locaux de santé**, à l'échelle la plus pertinente sur les territoires (ruraux/urbains) en associant systématiquement l'ensemble des acteurs du social : associations gestionnaires de centres d'hébergement, d'accueil de jour..., les conseils généraux, les CCAS...

Ces contrats territoriaux peuvent être un levier permettant de :

- o développer et renforcer le travail en réseau sur les territoires des acteurs sanitaires, sociaux et médico sociaux (et autres) pour une prise en charge globale et transversale de la santé des personnes en situation de précarité,
- o développer et renforcer les conventions de partenariats entre les acteurs de proximité,
- o favoriser l'accès aux dispositifs de droit commun de santé des publics précaires tout en soulignant la nécessité des dispositifs de transition, type PASS, sur les territoires de grande précarité.

Le CLS offre l'occasion de consolider et d'harmoniser des démarches territoriales qui relèvent souvent d'expérimentations ponctuelles et pilotes, ou de dispositifs «d'exception», à l'image de l'Atelier Santé-Ville relevant de la politique de la ville. Elles devront proposer un volet prévention, éducation et promotion de la santé et être financées.

5 - ACCES AUX DROITS, MINIMA SOCIAUX ET DOMICILITATION

L'accès aux droits est une thématique qui doit être prise dans sa globalité, au delà de l'accès à l'aide sociale légale (RSA, CMU, AME..) même si ces prestations constituent le socle de notre protection sociale. Les droits, et plus précisément les droits fondamentaux des personnes, doivent être garantis. C'est un des rôles du travail social que d'accompagner les personnes dans la défense de leurs droits et d'éviter ainsi le phénomène de non-recours.

- Développer l'accompagnement social global par la mise en place d'une consultation sociale de proximité organisée à partir d'une coopération accrue entre conseils généraux, Pôle Emploi, CCAS, et associations spécialisées.

A terme, dans une logique de coordination mais également de prévention des risques d'exclusion, il faudrait évoluer vers la mise en place d'une **consultation sociale de proximité**, ouverte à tout citoyen sollicitant un accompagnement social quel que soit son statut (décloisonnement) par le regroupement et la mise en réseau des travailleurs sociaux des conseils généraux, CCAS, associations, CAF et des conseillers de Pôle Emploi et de **professionnels du droit**.

Il y a toute une multitude de domaines où les personnes confrontées à une situation de précarité se trouvent démunies et ne savent pas vers qui s'orienter pour faire appliquer leurs droits : par exemple, droit de recours en cas d'absence de proposition d'hébergement, droit à un soutien juridique en cas d'expulsion, droit des étrangers.... Les travailleurs sociaux, compte tenu de la technicité de certains domaines, ne peuvent pas non plus répondre à toutes les questions dont les solutions sont pourtant fondamentales pour que la personne sorte de sa situation d'exclusion ou qu'elle ne s'y enfonce.

Les personnes ont besoin d'un véritable accompagnement dans toute la procédure pour que leurs droits soient respectés. Des associations spécialisées existent aujourd'hui et travaillent sur l'accès aux droits (dans les points d'accès aux droits par exemple) mais leur répartition territoriale n'est pas toujours homogène et ne touche pas les personnes qui ne sollicitent plus les dispositifs. On reste donc toujours sur un cloisonnement des dispositifs. Cet élément d'accompagnement devra être pris en compte dans cette consultation sociale de proximité dans laquelle les professionnels du droit ont toute leur place pour accompagner, dans une logique territoriale et de proximité, les travailleurs sociaux et les personnes elles-mêmes.

Le mode d'intervention de ces consultations doit intégrer la démarche « d'aller vers » les publics les plus en difficulté, invisibles ou qui ne sollicitent pas les services sociaux.

Pour ces publics, le rôle de référent peut être confié aux associations d'insertion en coordination avec les autres intervenants.

- Réformer les minima sociaux et l'accompagnement des allocataires

La création du RSA par la loi du 1^{ER} décembre 2008 avait pour ambition de réduire la pauvreté monétaire en cas de reprise d'activité, d'inciter les retours à l'emploi en levant les effets de seuil et d'améliorer le suivi individuel des allocataires dans leur parcours d'insertion.

Ces objectifs n'ont pas totalement été tenus : près de la moitié des bénéficiaires potentiels du RSA ne l'ont pas demandé, le taux de non-recours atteignant 68 % pour le RSA activité pourtant principale innovation du dispositif. La complexité du mode de calcul de l'allocation et de l'organisation administrative du suivi des allocataires explique en partie cet échec.

En outre le RSA n'a pas démontré d'impact significatif en termes de reprise d'activité en période de crise économique et de rarefaction des emplois disponibles, le cumul entre allocation de solidarité et revenu d'activité ayant favorisé dans certains cas le développement de l'emploi précaire à temps très partiel.

Pour ces raisons, la conférence doit être un moment de remise à plat de cette prestation versée à 2,2 millions de personnes : elle devra notamment être amenée à réfléchir à son articulation avec la prime pour l'emploi et les droits annexes, pour réduire le non recours et améliorer l'accompagnement social et professionnel de ses bénéficiaires.

- Proposer un accompagnement social et professionnel global aux allocataires

Dans son livre blanc de l'accompagnement social, la FNARS précise que « deux tiers des allocataires du RSA sont orientés vers Pôle Emploi qui ne dispose ni des moyens ni des compétences pour les prendre en charge correctement, focalisant son intervention sur l'accès à l'emploi ; autrement dit les bénéficiaires du RSA accèdent rarement à un accompagnement social globalisé assuré par les travailleurs sociaux, qu'ils dépendent du Conseil général, du CCAS ou d'une association ». Ainsi pour ces personnes les freins éventuels au retour à l'emploi (logement, garde d'enfant, santé, problématique familiale...) ne sont pas traités. Pourtant 72 % des bénéficiaires du RSA sans emploi déclarent être limités dans leur recherche d'emploi par des problèmes de santé, de transport ou de garde d'enfant (enquête DARES 2012).

L'organisation administrative et bureaucratique complexe du suivi des allocataires, née de la mise en œuvre du RSA, qui organise un tri entre allocataires suivis par les services sociaux et pour les autres par Pôle Emploi, n'a pas démontré son efficacité. La création du référent unique, très diversement mise en œuvre dans les territoires, n'a pas permis de réduire les ruptures d'accompagnement (enquête RSA FNARS 2012).

Nous considérons que l'accès effectif aux droits des bénéficiaires de minima sociaux passe par la réforme de ce système afin que chaque bénéficiaire puisse accéder, en fonction de ses difficultés, à un accompagnement social global et personnalisé (intégrant le droit pour la personne au renoncement et au non abandon) lui assurant l'ouverture de tous ses droits et un accompagnement dans toutes ses difficultés de la vie quotidienne.

- Ce droit passe par une refonte de la loi portant sur la mise en œuvre du RSA avec une **intégration des deux volets d'accompagnement, social et professionnel** et par une plus grande pratique partenariale. Des expériences de partenariat entre Conseils généraux et Pôle Emploi autour d'un suivi articulé des bénéficiaires par les services des deux institutions ou de la présence de conseillers Pôle Emploi au sein de lieux d'accueil de bénéficiaires RSA tels les Espaces Insertion parisiens ont démontré leur efficacité.

- Revaloriser le RSA, réduire le non-recours et l'étendre réellement aux jeunes et à certaines situations

Revaloriser le RSA pour que son montant atteigne 50% du SMIC conformément à la logique qui a prévalu lors de la création du RMI en 1988. Un mécanisme d'indexation au SMIC doit ainsi être créé avec une compensation financière pour les Conseils Généraux qui versent l'allocation.

Remplacer le RSA activité par un crédit d'impôt

Avec 68 % de non-recours au RSA activité (600 000 foyers bénéficiaires pour un nombre de foyers éligible estimé à 1,5 millions) et 36 % de non recours au RSA socle (1,6 millions de bénéficiaires) ? L'Etat et les collectivités locales doivent engager rapidement un chantier national d'amélioration de l'accès à prestation qui constitue un droit fondamental. Le maintien du RSA activité supposerait que les pouvoirs publics se donnent comme objectif de réduire d'au moins 50 % le taux de non-recours, en agissant plus particulièrement sur les couples et les ménages sans enfant pour lesquels le non-recours est le plus répandu. Mais on peut douter de l'efficacité de cette stratégie compte tenu des difficultés de calcul de la prestation (et donc d'anticipation pour les bénéficiaires) et des réticences de certaines personnes en activité à solliciter l'aide sociale.

En outre la déclaration trimestrielle de ressources (inadaptée à une prestation dont le rôle est de réagir instantanément à l'évolution des revenus d'activité) complexifie fortement sa gestion et génère un nombre croissant d'indus. Le RSA activité génère par ailleurs encore trop souvent une suppression de droits annexes (CMU-C, aide au transport, aide sociale facultative...) dissuasive pour les foyers éligibles. Compte tenu des défauts structurels du RSA activité, la question de son remplacement par un crédit d'impôt réactif dès la reprise d'activité, versé directement par l'administration fiscale (donc sans demande des usagers et non assimilable à une aide sociale), intervenant plus tôt que l'actuelle PPE et de manière plus intensive en faveur des bas revenus, doit être posée lors de la conférence.

Pour un RSA de droit commun aux moins de 25 ans

Avec 10 000 bénéficiaires (pour un objectif initial de 150 000), le RSA Jeune est un échec et n'a pas permis de donner une protection sociale minimale aux moins de 25 ans pourtant les plus exposés à la crise (taux de pauvreté de 25% de cette tranche d'âge). En conséquence la FNARS demande l'accès au RSA dès 18 ans sans condition restrictive pour cette tranche d'âge.

Etendre le RSA à certaines situations : personnes détenues et personnes étrangères

La question de la pauvreté en détention relève d'une réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour assurer la dignité de la personne détenue et des conditions de vie décentes. La prison nécessite des ressources : l'achat des biens coûte plus cher qu'à l'extérieur, l'indemnisation des victimes par exemple. Le manque de ressources constitue un obstacle majeur à tout projet de réinsertion ; la rareté du travail en détention ainsi que sa faible rémunération en sont un autre. Le versement de l'aide prévue par la loi pénitentiaire n'est pas suffisant, il maintient les personnes en difficulté dans une situation de dépendance. Dans cette optique, nous défendons l'application du droit commun pour les personnes détenues par l'extension à leur bénéficiaire du RSA pour toute la durée de leur détention et non pas seulement sur deux mois, comme le prévoit la loi et en leur permettant d'être rémunérées dans le cadre d'une formation.

Toute personne migrante doit pouvoir également bénéficier du RSA (et plus largement d'un accès au droit commun et aux prestations sociales : droit au travail, droit au logement, aide au logement, allocations familiales...) dès la délivrance d'un titre de séjour. Cette évolution serait de nature à favoriser une recherche d'intégration et une moindre précarisation des étrangers.

Réformer l'Aide Personnalisée de Retour à l'Emploi (APRE) créée pour soutenir les allocataires du RSA dans leur reprise d'activité.

Cette prestation est notoirement sous consommée et peu utilisée par les travailleurs sociaux : ses critères d'octroi doivent être simplifiés et assouplis pour répondre aux demandes d'aide à la vie quotidienne, à la mobilité et à la formation. La sous-consommation de l'APRE s'explique également parfois par l'absence d'offre de service que l'APRE pourrait financer : dans certains territoires, il n'existe pas d'offre de garde d'enfant ou de transports en commun par exemple, l'APRE ne peut donc pas intervenir. On pourrait alors envisager, via un mode de versement différent, qu'elle finance la création de ces services par des associations, avec des tarifs et des modalités d'intervention ouvrant l'accès des bénéficiaires de l'APRE à cette offre de service créée.

Mesure structurelle

→ La création d'une assurance chômage universelle

- Il s'agit de garantir un niveau de ressources minimal, en rapprochant l'assurance chômage des minima sociaux. Ouverte à partir de 18 ans à toute personne à la recherche d'un emploi, en formation, ou active mais dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté, cette assurance unique permettrait d'éviter le basculement dans la pauvreté. Pour les jeunes, elle serait la contrepartie de l'investissement qu'ils consentent pour préparer leur avenir et contribuerait ainsi à l'avenir collectif. Elle serait versée directement à tous les jeunes et remplacerait les diverses aides versées aux familles au titre des enfants majeurs, ainsi que les bourses de l'enseignement. Elle contribuerait ainsi à réduire une dépendance des jeunes adultes vis-à-vis de leur famille.

L'élaboration de cette mesure doit faire l'objet d'une étroite concertation avec les partenaires sociaux : le Conseil économique et social environnemental (CESE) pourrait être saisi d'une mission dans ce sens.

- Garantir le droit à une domiciliation administrative sur l'ensemble du territoire

Etat des lieux : la domiciliation administrative constitue un droit fondamental, préalable indispensable pour accéder à un ensemble de droits fondamentaux pour les personnes sans domicile stable. Si la loi DALO puis la circulaire du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable a constitué une avancée, de nombreuses difficultés demeurent. Ce droit est actuellement fortement fragilisé par :

- la saturation du dispositif qui contraint l'accès à la domiciliation : inégale répartition et insuffisance de l'offre sur les territoires, conditions d'accueil dégradées des publics en difficulté, pratiques discriminatoires à l'égard des personnes en situation irrégulière non ressortissantes communautaires ;

- l'absence de coordination et de pilotage des préfets au niveau départemental : dévolue par la circulaire du 25 février 2008 aux comités départementaux de veille sociale, ces derniers n'assurent pas, dans une majorité de départements, leurs missions d'évaluation de l'offre et des besoins, de contrôle de la mise en œuvre effective des obligations légales de domiciliation et de coordination des acteurs.

- des pratiques diverses des CCAS : malgré l'engagement de l'UNCCAS sur ce sujet, l'obligation pour les CCAS de recevoir et de traiter les déclarations d'élection de domicile des personnes sans domicile stable n'est pas mise en œuvre dans certains territoires (exemple en Ile de France seulement 17 % des domiciliations administratives sont réalisées par les CCAS), notamment pour les personnes sollicitant l'AME, ce qui remet en cause le droit à une domiciliation près de son lieu de vie (loi Dalo). En outre la mission de domiciliation exercée par les CCAS qui peut mobiliser des moyens importants sur les territoires les plus en difficulté n'est pas compensée par l'Etat ;

- un manque de moyens et de clarifications des missions des associations agréées ;

- une réglementation encore complexe et éclatée : incompréhension juridique sur l'étendue des missions légales.

Propositions

- Garantir la coordination territoriale de l'offre de domiciliation et sa régulation pour s'assurer de la couverture des besoins sur l'ensemble du territoire et du bon fonctionnement du service en matière de domiciliation, en confiant cette double mission à une instance ad hoc pilotée par le Préfet, réunissant les représentants des CCAS, associations agréées, conseils généraux.

- Poursuivre la simplification et l'harmonisation des règles de domiciliation

Clarifier par voie de circulaire l'obligation légale de domiciliation des CCAS sur l'ensemble du territoire, y compris pour l'accès à l'AME/étrangers (aucune condition de régularité du séjour en France ne peut être exigée dans ce cadre) en fixant les mêmes critères de domiciliation que ceux précisés pour la domiciliation de droit commun (DALO), à savoir le lien de la personne avec la commune, ce lien s'entendant largement et se prouvant par tout moyen. Retenir un formulaire unique pour les procédures de domiciliation de droit commun et d'AME.

- Harmoniser les agréments délivrés aux associations pour l'exercice de la domiciliation en encadrant leur mission par la publication par le Préfet d'un cahier des charges type rappelant les procédures et obligations applicables (notamment l'interdiction de subordonner l'élection de domicile à une condition d'ancienneté de présence en France, de ressources ou de régularité du séjour).

- Adapter pour l'avenir les moyens financiers des organismes domiciliataires au coût réel de leur mission de domiciliation.

6- GOUVERNANCE DE L'ACTION SOCIALE & ENJEUX D'UNE NOUVELLE ETAPE DE DECENTRALISATION

Principaux constats

L'action sociale est par nature plurielle et transversale car chacune des politiques publiques conduites par l'Etat ou les collectivités locales comporte une dimension sociale. Ainsi :

- o Une politique de l'emploi ne vise pas uniquement à accroître l'emploi et réduire le chômage, mais doit aussi améliorer l'employabilité et faciliter le retour vers l'emploi.
- o Une politique du logement ne s'évalue pas uniquement au nombre de logements construits mais doit aussi permettre au plus grand nombre d'y accéder et de s'y maintenir.
- o Lutter contre les inégalités de santé ne peut se réaliser sans une intervention sociale auprès des personnes fragilisées pour lesquelles la santé n'est pas toujours une priorité.
- o En matière de justice, réinsérer un détenu et lutter contre la récidive passe par un accompagnement social.
- o En matière d'immigration, l'action sociale aide les migrants à accéder à leurs droits et les personnes en situation régulière à mieux s'intégrer dans la société.

Engagé depuis 1982, le mouvement de décentralisation de l'action sociale n'est aujourd'hui pas achevé. Si le conseil général est « chef de file » de l'action sociale, celle-ci est en réalité éclatée entre différentes collectivités territoriales et l'Etat, qui a conservé le champ de la grande exclusion à travers l'aide sociale à l'hébergement.

Dans ces conditions, le conseil général ne parvient pas à jouer convenablement son rôle de coordinateur et de pilote. Les collectivités et l'Etat développent chacun de leur côté des dispositifs, le plus souvent pour des publics ayant des statuts spécifiques (ex : mineurs, demandeurs d'asile, bénéficiaires du RSA...). Lorsque la personne change de statut, elle doit aussi changer de dispositif, sans que la transition ne soit assurée. Il en résulte un "mille feuille" illisible, source de ruptures, d'abandon, voire de non-recours.

Lorsqu'un champ de compétence a été décentralisé, l'Etat recrée régulièrement des dispositifs relevant de cette compétence. Ex : alors que l'ASLL (Accompagnement Social Lié au Logement) avait été décentralisé aux conseils généraux en 2004, l'Etat a créé en 2009 les mesures d'AVDL (Accompagnement Vers et Dans le Logement). Les deux dispositifs sont identiques et cohabitent sans être coordonnés.

Côté insertion professionnelle, l'insertion par l'activité économique (IAE) est financée à la fois par l'Etat (DIRECCTE et politique de la ville), les conseils généraux, d'autres collectivités (régions, communautés de communes, communes) et le FSE, sans concertation des financeurs.

Propositions

Mesures de court terme (2013)

Il existe de nombreuses instances de concertation, pilotage et coordination, dans lesquelles est prévue l'implication d'acteurs divers : associations, bailleurs, collectivités locales, personnes accueillies, différents services de l'Etat... Ces instances doivent être hiérarchisées et les principales réinvesties par l'ensemble des acteurs concernés. L'Etat doit y jouer son rôle d'arbitre et être garant d'un pilotage stratégique qui permette de définir collectivement des objectifs et de garantir l'effectivité de réponses à apporter. Exemple des SIAO : l'Etat doit y être représenté dans une approche interministérielle (présence des représentants des ARS, de la justice, de l'immigration...) et négocier notamment avec les conseils généraux, les bailleurs sociaux, les représentants des acteurs de la santé leur présence dans ces instances.

Par ailleurs, nous souhaitons la promotion systématique, par les pouvoirs publics, de la participation des personnes concernées. A cet effet, l'Etat doit favoriser l'émergence de conseils consultatifs des personnes en situation de pauvreté et la prise en compte de l'expertise collective issue de ces conseils dans la co-construction, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques qui les concernent.

Mesures de moyen terme

➤ Créer des **structures interdépartementales de coordination de l'action sociale** dont le rôle serait de mettre en œuvre de véritables « projets de territoire », co-construits avec l'ensemble des acteurs [services de l'Etat (logement, cohésion sociale, santé, intérieur, justice...), collectivités territoriales, réseaux et associations, bailleurs, CAF, Pôle Emploi, des comités de bénéficiaires de l'action sociale ...] sur la base d'objectifs stratégiques et d'orientations générales concertées.

- Parmi leurs missions essentielles :

- o La prévention des situations d'exclusion,
- o La régulation et l'organisation de l'offre de services sociaux sur les territoires,
- o L'observation et la réalisation de diagnostics partagés des besoins sur les territoires, dans le cadre d'observatoires régionaux de l'action sociale, construits à partir de données issues des collectivités locales, des services de l'Etat, d'institutions diverses, des associations, selon une méthodologie permettant d'en assurer une agrégation.
- o L'évaluation en continue des résultats des politiques d'action sociale.

➤ Si le secteur de la lutte contre les exclusions devait être décentralisé (aux conseils généraux, chefs de file de l'action sociale), la FNARS demande que les préalables suivants soient respectés, pour que notamment l'Etat soit pleinement garant des solidarités nationales :

- o Une loi cadre nationale dans laquelle serait inscrit le principe de l'accueil inconditionnel, pleinement opposable aux conseils généraux. Il s'agirait ainsi de garantir que toute personne soit prise en charge, quel que soit son statut administratif, son origine géographique, son attachement territorial ;
- o Un mécanisme de péréquation financière entre départements pour atténuer les disparités de ressources entre les conseils généraux ;
- o La compensation financière intégrale de tout transfert de compétences, établie sur la base de coûts objectifs, permettant des prises en charge de qualité ;
- o Ne gérant plus des budgets d'intervention, l'Etat devra se recentrer sur son rôle de régulateur de l'action sociale, qui passe par l'évaluation des politiques mises en œuvre, le contrôle de l'égalité de traitement sur les territoires et la mise en œuvre effective de son pouvoir de substitution.

Dans les deux cas, la FNARS demande :

- L'établissement d'un statut juridique unique pour les dispositifs relevant du secteur de la lutte contre les exclusions.. Cela permettra une meilleure coordination de l'ensemble des réponses existantes, dans un cadre juridique unique, financièrement sécurisé, suffisamment souple pour pouvoir adapter les réponses aux situations des personnes.
- Des diagnostics locaux partagés, bases de travail pour des projets territoriaux. Il est en effet nécessaire de faire un état des lieux précis des besoins, de l'offre existante et des actions qu'il serait nécessaire de développer sur chaque territoire, pour bâtir ensuite des projets engageant l'ensemble des acteurs sur des objectifs partagés.
- Une capacité donnée aux citoyens de saisir l'Etat en cas de remise en cause des principes fondamentaux de l'action sociale (inconditionnalité de l'accueil, équité de traitement sur les territoires...), via des actions collectives.