

ANNEXE - 2
(extrait)
Priorités de la direction générale de la cohésion sociale pour 2013
PROGRAMME 177

I- Les politiques de lutte contre la pauvreté et d'inclusion sociale

Le Gouvernement a fait de la lutte contre la pauvreté et de la promotion de l'inclusion sociale une priorité. C'est la raison pour laquelle le Premier ministre a annoncé le 20 septembre dernier, devant le Conseil national de lutte contre l'exclusion (CNLE), son souhait de mettre en chantier un plan pluriannuel et interministériel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, avec pour objectif d'intégrer les enjeux de solidarité dans l'ensemble des politiques publiques. En termes de méthode, il a choisi de s'appuyer sur une vaste concertation nationale, qui débouchera sur une conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Elle se tiendra les 10 et 11 décembre 2012, avec pour ambition de dégager les objectifs de notre pays pour les prochaines années en matière de politiques sociales, ainsi que les mesures à mettre en œuvre pour y parvenir, mesures qui constitueront les grandes orientations du plan pluriannuel.

Le plan pluriannuel s'accompagnera de dispositifs de suivi à mettre en place, nationalement et localement, pour en mesurer la réussite. En conséquence, de nouvelles orientations ou perspectives sont susceptibles d'être annoncées à la fin de l'année.

Cependant, dès avant la publication de ce plan, il est attendu la plus grande mobilisation des services de l'Etat pour contribuer à l'effort de cohésion sociale. L'ensemble des compétences qui sont les vôtres en matière de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées, d'insertion et d'inclusion sociale doivent être coordonnées pour renforcer l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté.

1- La prise en charge des personnes sans abri ou mal logées

La définition et la conduite d'une politique volontariste et efficace en faveur du logement et de l'hébergement des personnes en situation d'exclusion est une priorité de l'action gouvernementale. Cette politique doit répondre au double objectif de permettre un accès plus rapide au logement, tout en assurant la réponse aux besoins des personnes en situation de rupture par un accueil de proximité permettant d'assurer la mise à l'abri. Il convient ainsi de s'assurer du maintien des capacités d'hébergement pour répondre aux situations des personnes qui ne peuvent pas accéder directement au logement et pour donner le temps aux actions de prévention des sorties du logement, de renforcement de l'accès direct au logement et d'accompagnement vers et dans le logement de produire leurs effets. La logique de renforcement de l'accès direct au logement doit prendre appui sur un accompagnement individualisé, global, vers et dans le logement. L'ensemble de ces orientations s'intégreront dans le plan pluriannuel et interministériel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale qui comportera un volet relatif à l'hébergement et à l'accès au logement.

Cette politique d'accès au logement et à l'hébergement est fondée sur les principes d'égalité d'accès au service, d'inconditionnalité de l'accueil et de continuité de la prise en charge. Elle doit s'adapter aux besoins des personnes et des territoires à travers des projets territoriaux partagés entre tous les acteurs : Etat, collectivités locales, associations, bailleurs sociaux...

Dans ce cadre, les chantiers de modernisation de la gouvernance et d'élaboration d'outils de gestion pour les services déconcentrés et les opérateurs se poursuivront en 2013. Il en est ainsi de l'étude nationale des coûts, de la contractualisation assise sur un dialogue de gestion permanent et des SIAO à travers la convergence vers un SIAO unique et vers un système d'information unique.

Enfin, un plan d'accompagnement des acteurs et des territoires (services déconcentrés, gestionnaires des structures et travailleurs sociaux) sera élaboré pour faciliter la mise en œuvre des actions prévues par le plan quinquennal et approfondir les démarches déjà engagées.

1-1- Poursuivre et consolider l'élaboration de stratégies régionales au travers de la programmation budgétaire et de la planification de l'offre d'hébergement et de logement accompagné.

Pour améliorer la réponse apportée aux besoins des personnes et l'adaptation à la situation des territoires, il convient de mettre en œuvre la politique d'accès au logement et d'hébergement dans le cadre d'une démarche concertée et de confiance entre l'Etat et les acteurs associatifs.

En termes de modalités de travail, l'accent doit être mis sur la concertation entre les acteurs au niveau des territoires. C'est pourquoi un dialogue collectif sera mis en place dans les régions et départements, en amont des dialogues de gestion que vous aurez avec chacune des associations. Ce dialogue collectif devra permettre d'échanger sur l'évaluation des besoins dans les territoires et les réponses à y apporter en termes d'hébergement et de logement accompagné, les besoins en termes de logement ordinaire étant portés à la connaissance des instances compétentes sur la mobilisation de l'offre existante et la création de l'offre nouvelle. Il devra aussi permettre d'améliorer la coordination avec les conseils généraux en charge de l'action sociale de droit commun et du fonds de solidarité pour le logement, ainsi qu'avec les bailleurs sociaux en vue d'optimiser les actions d'accompagnement et de faciliter l'accès au logement ordinaire.

L'instauration de ce dialogue doit viser à une articulation renforcée avec la politique sociale du logement (développement de l'offre, mobilisation du foncier, attributions de logements sociaux, prévention des expulsions...).

C'est également dans un cadre concerté que seront élaborés les projets territoriaux de sortie de l'hiver, sur la base de diagnostics partagés avec l'ensemble des acteurs et avec des objectifs chiffrés. Les modalités d'élaboration de ces projets territoriaux sont précisées dans la circulaire relative à la campagne hivernale 2012-2013.

1-2- Poursuivre et consolider les dialogues de gestion et la contractualisation en les appuyant notamment sur les outils issus de l'étude nationale des coûts.

L'étude nationale des coûts (ENC), dont la pertinence de la démarche a été reconnue par le secteur, devra être poursuivie afin de disposer de repères plus représentatifs. Ces derniers complètent le référentiel des prestations du secteur de l'accueil, hébergement, insertion et permettront une plus grande transparence et une meilleure visibilité sur les activités, la qualité et les coûts, dans un cadre partagé avec le secteur que traduit la diffusion en 2012 d'un guide d'utilisation du référentiel national des prestations, co-élaboré par la Fnars et la Croix rouge. La méthode de l'ENC a été confirmée à l'occasion des formations organisées au printemps. Elles ont permis aux acteurs de se familiariser avec les notions de l'ENC et de procéder à l'analyse de leur activité selon cette méthode.

Avec le référentiel des prestations et à l'issue de la première phase de l'ENC 2012, vous disposez d'éléments (classement en GHAM, taux d'encadrement ...) qui peuvent être utilisés tant dans le cadre de votre réflexion sur l'évolution de l'offre que dans vos dialogues de gestion avec les

opérateurs. Par ailleurs, les résultats chiffrés de l'ENC 2013 vous permettront, une fois fiabilisés, d'objectiver les coûts et serviront de repère dans le dialogue de gestion. En revanche il n'y aura pas d'utilisation automatique de ces résultats pour aboutir à une tarification à l'activité.

La poursuite des travaux de l'ENC s'accompagnera de la poursuite des formations et d'une recherche de simplification pour une meilleure appropriation, qui sera facilitée également par un outil informatique. Le marché pour le développement de cet outil informatique a été publié au mois d'août dernier dans l'objectif de déployer l'outil informatique qui en sera issu avant la fin du premier semestre 2013.

La démarche engagée en 2012 avec l'appui de la DGME en matière de dialogue de gestion entre l'Etat et les opérateurs et de contractualisation sera poursuivie. Ces dialogues porteront, comme en 2012, sur les objectifs et les missions des opérateurs ainsi que sur les moyens qui leur sont alloués. La démarche de contractualisation devra s'articuler avec le dialogue de gestion annuel.

De manière à renforcer et consolider la démarche de transformation de l'offre et des services de certains opérateurs, et pour inscrire leur mobilisation dans la durée, vous utiliserez la possibilité de conclure des conventions pluriannuelles portant sur les missions et sur les moyens, notamment dans le cadre défini par le code de l'action sociale et des familles pour les établissements autorisés, ou dans le cadre des conventions pluriannuelles prévues par la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations.

1-3. Stabiliser le parc d'hébergement et développer les dispositifs d'accès au logement

Le maintien de capacités d'hébergement permettant de répondre aux situations d'urgence pour les personnes sans abri ou mal logées doit prendre en compte un objectif de qualité de l'accueil. Il convient ainsi de veiller, chaque fois que cela est possible, à privilégier un accueil de qualité plutôt que le recours à l'hôtel. Si la situation des personnes accueillies ne permet pas d'autre solution qu'un accueil à l'hôtel, il conviendra de veiller à éviter l'alternance de périodes de prise en charge courte obligeant les demandeurs à renouveler régulièrement leurs demandes d'hébergement et conduisant à une errance entre l'hôtel et la rue.

Le maintien de capacités d'hébergement d'urgence ne doit pas se faire au détriment du développement du logement accompagné qui offre une solution pérenne, y compris pour des personnes en errance depuis longtemps. Vous veillerez donc à la pleine occupation du parc d'hébergement et à intensifier la fluidité des parcours entre les dispositifs d'hébergement et de logement afin de réduire autant que possible la durée de séjour des personnes hébergées : c'est à cette condition que vous pourrez dégager des marges de manœuvre pour le développement du logement accompagné qui est essentiel pour permettre le maintien ou l'insertion durable dans le logement. Cet accompagnement vers et dans le logement doit être individualisé et adapté à chaque demandeur.

L'accueil, que ce soit à l'hôtel ou dans une structure d'urgence, même lorsqu'il est temporaire, doit s'accompagner d'une évaluation sociale qui permettra au SIAO de proposer l'orientation la plus adaptée à la personne vers un dispositif d'hébergement ou de logement.

1-4- Renforcer les SIAO par la convergence vers un opérateur unique urgence - insertion et le déploiement d'un système d'information unique.

Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) sont un outil essentiel de la gouvernance de la politique d'accès au logement et d'hébergement des personnes sans abri ou mal logées. Ils visent, grâce à la mise en réseau et à la coordination des acteurs de la veille sociale et de l'hébergement, ainsi qu'à son articulation avec les dispositifs d'accès au logement, à assurer la

régulation de l'offre et de la demande d'hébergement, à simplifier les démarches, à garantir la qualité de l'évaluation sociale préalable à toute orientation et la prise en compte des besoins spécifiques, à favoriser la fluidité du dispositif, à faciliter l'accès au logement, et, in fine, à offrir un meilleur service à l'utilisateur.

Le rapport d'évaluation du dispositif par l'IGAS, remis en février 2012, en souligne la pertinence, ainsi que les forces et faiblesses de l'organisation actuelle. La mission constate de réelles avancées sur le terrain, malgré les délais très contraints de mise en place et un vrai dynamisme au sein des SIAO dont la légitimité est désormais reconnue par les acteurs. Toutefois, la mission pointe également une mise en œuvre partielle au regard des objectifs fixés, au moment où les services intégrés devraient entrer dans une phase de pleine et forte activité.

Au regard des objectifs de promotion de l'accès direct au logement, avec si nécessaire un accompagnement adapté et individualisé, il convient d'organiser la convergence vers un SIAO unique, intervenant à la fois dans les domaines de l'urgence et de l'insertion. Lorsque l'organisation initiale prévoyait deux SIAO, vous engagerez une concertation avec les opérateurs, afin de mettre en place un calendrier et une méthode permettant d'en avoir à terme un seul dans chaque département. Les modalités de ce rapprochement doivent être étudiées attentivement avec chacun des acteurs, afin que la transition se passe dans les meilleures conditions. Toutefois, cette organisation n'interdit pas le maintien d'antennes territoriales infra départementales, dès lors qu'elles assurent sur ce territoire les missions d'un SIAO urgence et d'un SIAO insertion.

Le développement d'une gestion automatisée de l'information relative aux publics et leurs parcours est essentiel pour piloter les dispositifs et assurer l'efficacité de la politique d'accès au logement et d'hébergement des personnes sans abri ou mal logées. Il est donc particulièrement important que soient saisies l'ensemble des demandes d'hébergement/logement dans les systèmes d'informations des SIAO, afin que ceux-ci alimentent à leur tour une base d'observation sociale. Vous veillerez en conséquence à mobiliser l'ensemble des opérateurs dans l'utilisation et le renseignement des applications existantes, qu'il s'agisse du SI-SIAO développé par la direction générale de la cohésion sociale fin 2010 pour accompagner le développement de ces services, et qui fait l'objet de régulières évolutions fonctionnelles, ou bien des autres applications développées par ailleurs, qui ont vocation à être intégrées dans un système d'information unique dans le cadre de la démarche en cours de convergence des applications. Vous pourrez vous appuyer, pour cette mobilisation, sur les formations à la prise en main de l'application qui sont d'ores et déjà proposées aux départements nouveaux utilisateurs du SI-SIAO et accompagneront ses nouvelles versions, ainsi que l'assistance aux utilisateurs en cours de renforcement.