



RAPPORT FRANÇAIS SUR LA COOPERATION ET LE TRAVAIL EN RESEAU POUR LUTTER CONTRE LE SANS-ABRISME

Préambule 1 : Il paraît important de distinguer les deux notions, qui, en France, ne renvoient pas à la même réalité.

La coopération, c'est-à-dire l'action commune d'entités distinctes et indépendantes (juridiquement, politiquement, financièrement...), suppose une formalisation de ce qui est mis en commun, à travers, par exemple, des conventions signées pour un temps donné et pour des actions définies précisément. La notion de réseau au contraire sous-entend, soit que les partenaires appartiennent à une même structure fédérale et sont liés par une charte éthique, un système d'échange d'information ou une communauté d'objectifs, (on parlera par exemple du « réseau FNARS »), soit, qu'appartenant à des structures différentes (ex. logement, hébergement, accompagnement social, défense des droits...) des associations décident de se rencontrer et d'agir dans des plate-formes ou des coordinations.

On peut regretter que la notion de partenariat soit absente du rapport. Elle suppose une coopération d'égal à égal.

Préambule 2 : un projet de nouvelle décentralisation est en débat. La situation décrite est donc la situation en 2003.

1. Comment les autorités publiques organisent-elles la lutte contre le sans-abrisme ?

Contexte général :

Les S.D.F. relèvent de l'Etat, y compris dans la future décentralisation, en ce qui concerne l'hébergement et l'urgence, de l'Etat et des assemblées départementales en ce qui concerne l'insertion et des assemblées régionales pour la formation.

Une loi contre les exclusions encadre l'action générale.

Les services sont le plus souvent assurés par des associations dûment habilitées par l'Etat, financées en grande partie pour les pouvoirs publics sous forme de dotations (fixes et pérennes ou de subventions, annuelles et ponctuelles). Ceux-ci délèguent leurs pouvoirs dans un cadre réglementaire précis.

1a) Quelles sont les autorités publiques qui ont un rôle défini dans la lutte contre le sans-abrisme ? Quel rôle jouent-elles ?

- Au plan national
- De nombreux ministères sont concernés (12), sans compter le Premier Ministre et les Conseillers de l'Elysée (Présidence de la République). Mais on peut dire que les principaux interlocuteurs sont :
 - Le Ministère des AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITE et le SECRETARIAT A LA LUTTE CONTRE LA PRECARITE ET L'EXCLUSION.
 - Le Ministère de l'Equipement, des transports et du LOGEMENT.
 - Le Ministère de la VILLE et de la RENOVATION URBAINE.
- De façon plus ponctuelle :
 - Les Ministères de l'INTERIEUR, DE LA JUSTICE, DE LA SANTE, DE LA FAMILLE, DE LA PARITE ET DE L'EGALITE PROFESSIONNELLE, de l'Ecologie et du DEVELOPPEMENT DURABLE.
 - Enfin, pour ce qui concerne l'Europe, les Ministères DES AFFAIRES ETRANGERES et des AFFAIRES EUROPEENNES.
- Au plan régional :
 - a) les services de l'Etat : Directions régionales des Affaires sociales (programmation et répartition financière).
 - b) les Conseils Régionaux (Formation)

- Au plan local
- a) les services de l'Etat : Directions départementales des Affaires sanitaires et sociales, Directions de l'Équipement et du logement, Directions de la Formation professionnelle et de l'emploi.

1b) Comment est financée la lutte contre le sans-abrisme ?

Par des crédits d'Etat en ce qui concerne l'accueil, l'hébergement, l'accompagnement social, une partie de l'emploi (chantiers liés à l'hébergement), la santé, certaines mesures de la lutte contre l'exclusion ...

Par des crédits des Assemblées départementales, surtout en ce qui concerne l'insertion.

Par des crédits d'autres Collectivités territoriales ou locales.

Par des crédits européens (FSE) qui passent le plus souvent par des structures locales (Plans locaux pour l'insertion et l'emploi, par exemple) ou, plus rarement, par des projets européens, conduits soit par des associations, soit par une fédération régionale, soit par la fédération nationale.

Par des subventions de fondations privées.

On observe l'évolution suivante, que nous considérons comme une dérive : l'Etat a tendance à se retrancher dans une conception étroite de ses missions, ce qui contredit le caractère pluridimensionnel du sans-abrisme, pour laisser à d'autres financeurs : départements, villes, et fondations privées financer le nécessaire complément. Pour nous, le financement de la lutte contre le sans-abrisme relève de la solidarité nationale (donc de financements publics) et non de la charité, ce qui serait un retour au Moyen-âge !

Exemple d'une fédération nationale :

Subventions de l'Etat : 45%

Subvention FSE : 15%

Subventions caritatives 5%

Autofinancement : 35%

Exemple d'une association locale généraliste :

Subventions de l'Etat : 80%

Subventions des collectivités territoriales et locales : 14%

Subventions caritatives : 6%

L'ensemble des subventions représentant 50 % du budget.

1c) Quel genre de coopération (si coopération il y a) existe-t-il entre le secteur du sans-abrisme et les autorités publiques compétentes dans la lutte contre le sans-abrisme ?

- **CONSULTATION ;**
- A) Au plan national, la consultation a lieu sous deux formes :
 - 1-- dans les structures consultatives comme le Conseil National de l'Insertion par l'Activité économique, le Comité national de lutte contre l'Exclusion, etc....
 - 2-dans le cadre de rencontres régulières avec les responsables des Ministères.
- **COOPERATION FORMELLE ;**
- Dans le cadre de réunions conventionnelles, par exemple un Comité de pilotage paritaire Fédération/Administration.
- **AUTRES.**
- Politiques par courriers aux candidats ou invitations des Ministres à nos journées nationales. Par rencontres (ou courriers) avec des Parlementaires, par Conférences de presse, par des manifestations publiques, par des interviews.
-
- B) Au plan régional ou local :
 - De façon informelle, par des audiences des Présidents (et/ou des Directeurs) auprès des autorités compétentes : Préfets, Directeurs des services de l'Etat, Présidents des Conseils Généraux (Départements) ou Régionaux, des Maires ou Présidents d'Agglomérations, ou des Directeurs des services de cas collectivités.
 - De façon formelle, dans les Commissions où siègent les représentants des associations. (Ex. Commission Locale d'Insertion)

2. La coopération et le travail en réseau entre les différents secteurs d'offre de services.

NB : Il n'y a pas à proprement parler un «secteur du sans-abrisme » en France, mais plutôt un secteur de la lutte contre l'exclusion.

2a) Coopération et travail en réseau afin de garantir l'accès au LOGEMENT :

- Y a-t-il coopération ? Quel type de coopération (formelle ou informelle) ?
 - Avec les associations de logement

Les associations de lutte contre l'exclusion coopèrent très étroitement (c'est-à-dire le plus souvent à travers des conventions, plus rarement avec des projets ponctuels avec les bailleurs sociaux (Sociétés HLM), Les sociétés HLM ont intérêt à collaborer avec les associations d'insertion pour une partie de leurs locataires, dont le comportement nécessite un accompagnement spécifique.

Une collaboration s'organise souvent sous l'égide d'une municipalité avec plusieurs partenaires à destination d'une famille, d'un groupe de familles ou d'un quartier : association d'insertion, de réhabilitation, d'information logement (montage des dossiers d'aides) et bailleurs sociaux.

- Avec les autorités locales.

Leur implication est souvent la clef de la réussite, soit qu'elles fournissent le terrain, soit qu'elles regroupent les partenaires avec leurs propres services sociaux. Des procédures existent pour formaliser une telle coopération et apporter le financement nécessaire : par exemple la Maîtrise d'œuvre Sociale.

- Autres.

La coopération peut aussi s'établir entre des propriétaires privés individuels et une association d'insertion, qui apporte les garanties et l'information nécessaires à ce type de bailleurs.

Dans tous les cas, il est important en effet de souligner que la coopération nécessite des moyens supplémentaires, par ex. un plein temps de chargé de mission.

- Quels en sont les principales difficultés et avantages ?

La difficulté vient des différences de nature et de mode de fonctionnement des partenaires : taille (humaine et financière), statut (service public-société privée-association), culture (lucrativité, non lucrativité), chaîne de décision (rapidité et souplesse dans les associations, lenteur et bureaucratie dans les administrations et les sociétés, y compris privées !)

La connaissance personnelle des partenaires des dirigeants et des personnels opérationnels semble un élément aussi important que la formalisation du rôle de chacun.

Les avantages sont évidents : seule une coopération de tous les acteurs de l'insertion peut faire émerger des solutions, toujours complexes et sortant des schémas prévus puisque le public se trouve exclu des procédures de droit commun, que cette exclusion ait des causes objectives ou subjectives. L'intervention doit en effet être **simultanée et rapide**.

- Quelles mesures ou actions proposer afin d'améliorer cette coopération ?

Deux propositions pourraient être faites :

- contribuer (financièrement) à l'essaimage des schémas de coopération qui portent des fruits.
- encourager financièrement l'embauche d'une personne chargée d'animer la coopération

2b) Coopération et travail en réseau afin de garantir l'accès à la SANTÉ :

S'il n'y a pas de « maladie des pauvres », on constate une plus grande vulnérabilité des personnes à la rue, qui souffrent de pathologies ordinaires aggravées par le manque ou le retard de soins et l'absence de prévention. (30 % des personnes accueillies en urgence ont des problèmes de santé). Aux problèmes toujours d'actualité du tabagisme, de l'alcoolisme, du manque d'hygiène et de la mauvaise alimentation, se sont ajoutés les troubles psychologiques, l'apparition du sida, le retour de la tuberculose et l'augmentation des toxico-dépendances.

Diverses expériences se sont mises en place : « lits médicalisés » appartements thérapeutiques, réseaux de santé de proximité, conventions entre CHRS et centres hospitaliers spécialisés, actions de promotion de la santé au sein des établissements.

Voici quelques exemples :

-des vacations médicales dans les CHRS ;

-des vacations de psychiatres dans les CHRS, avec participation aux réunions hebdomadaires des personnels d'accompagnement des hébergés.

-la présence d'un psychologue dans l'équipe permanente ;

-accompagnement spécifique des personnes toxico-dépendantes en partenariat avec le secteur médical spécialisé.

Pour que ces initiatives, qui répondent à une nécessité, puissent être pleinement efficaces, il conviendrait :

1-de dépénaliser l'usage des drogues dites « douces » ;

2-de reconnaître aux CHRS (y compris dans leur financement) un rôle particulier, auquel il serait souhaitable d'ajouter une activité » de recherche et d'évaluation.

2c) Coopération et travail en réseau afin de garantir l'accès à l'emploi :

Y a-t-il coopération avec l'ANPE ? (Agence nationale, présente dans tous les départements).

Oui et non. Bien sûr, nous connaissons les responsables et nos services prennent régulièrement contact avec les ANPE. Mais on ne peut pas dire qu'il y a coopération ni travail en réseau, car en général, nous ne nous adressons pas au même public.

Même problème avec les entreprises. Les sociétés privées ne vont pas employer des personnes sous-employables alors qu'elles mettent au chômage des employés expérimentés ! Une tentative a été faite, à la demande du gouvernement de gauche, auprès des entreprises nationales. En tant qu'entreprises, elles ne sont pas compétentes pour insérer des personnes hors-normes. Ce n'est pas leur métier !. Il y a des entreprises d'insertion, dont c'est la vocation d'accompagner vers l'emploi les personnes désocialisées.

Avec le gouvernement et ses services décentralisés, il y a bien sûr un dialogue permanent pour définir ou sauvegarder (selon les gouvernements !) une forme d'emploi adaptée aux capacités et à la rentabilité des S.D.F.. Il s'agit d'abord des emplois aidés, dont les associations peuvent bénéficier. Ce sont des contrats à durée limitée, dont le coût est pris largement en charge par l'Etat, grâce à un remboursement (80 %). Nous négocions avec l'Etat et les Départements le nombre annuel de ces contrats, nombre toujours inférieur aux besoins !.

Il n'y a pas d'emplois protégés pour les S.D.F ; ils sont réservés aux handicapés et c'est normal, puisque le handicap est définitif, alors qu'être sans abri, du moins l'espère-t-on, est provisoire.

L'avantage, de ces emplois intermédiaires entre la non-activité et l'emploi de droit commun est tout simplement qu'ils correspondent aux capacités des usagers. Sans ces emplois, que le gouvernement, droitier et attiré par le néo-libéralisme à la mode, veut supprimer, aucun retour vers l'emploi n'est possible pour beaucoup de S.D.F..

La difficulté est double :

-Tout d'abord, ces emplois doivent conduire vers l'emploi de droit commun et ne pas enfermer dans un sous-statut et dans la précarité les personnes les plus fragiles.

-Ces emplois aidés doivent être de vrais emplois sur le plan économique, et en même temps jouer un rôle de formation à l'emploi.

Tout cela suppose les financements adéquats pour assurer l'accompagnement et la formation et compenser la faible rentabilité de la production.

Il est important que la prochaine CIG améliore le projet de Constitution en faisant explicitement référence aux activités économiques du secteur social non-marchand dans les services d'intérêt général.

En ce qui concerne le travail en réseau, il existe sous deux formes :

-Le réseau de l'Insertion par l'Activité Economique que regroupe la FNARS. Il permet d'échanger les expériences, d'agir en commun auprès des autorités, de diffuser l'information et de redéfinir régulièrement la philosophie de l'I.A.E.

-Les'inter-réseaux qui regroupent nationalement et régionalement les structures d'insertion (régies de quartier - fédération des El...)

2d) Travail avec le secteur de l'immigration.

Précisons d'abord qu'il y a bien au départ, en principe et culturellement deux secteurs : structures d'hébergement spécifiques demandeurs d'asile (CADA) et associations dont la vocation est d'aider les réfugiés, demandeurs, déboutés.

La situation est différente : des personnes relevant de ces catégories se retrouvent dans nos structures (pour S.D.F.), avec des problématiques pour lesquelles nos centres ne sont pas adaptés. De plus, des associations de la société civile, sans mandat officiel et sans moyens spécifiques que l'appel aux médias et les opérations « coups de poing » soutiennent des immigrés dont la situation humaine est choquante.

Il y a rencontre, échange, mais pas vraiment de coopération ni de réseau. Les raisons sont sérieuses : les associations spécialisées sont d'ardents défenseurs du droit d'asile, alors que nous considérons que la Convention de Genève et les protections qu'elle accorde sont aujourd'hui inadaptées pour la moitié environ des personnes immigrées, qui doivent bénéficier de droits sans pour autant passer par le statut de réfugié, qu'elles n'ont d'ailleurs aucune chance d'obtenir. On peut dire qu'il n'y a pas encore coopération et que le travail en réseau est lâche : on s'invite, on s'écoute.

Il manque une politique européenne de l'immigration qui soit davantage fondée sur les principes de l'Union (charte des droits, charte sociale...) que sur la Convention de Genève et qui revienne sur les errements des Conventions de Dublin ! Ce que l'Union a fait pour les marchandises, ne peut-elle le faire pour les hommes ?

2^e) Travail avec la justice et les prisons.

La coopération est avérée, aussi bien au niveau local que national.

Notre fédération est signataire d'une convention avec le Ministère de la Justice. Les associations travaillent avec les services sociaux des prisons et de nombreux Présidents d'association siègent dans les Commissions de Surveillance des prisons.

5 % de notre public sort de prison ou est passé par la prison, mais une proportion plus importante est « sous main de justice ». Nous représentons en fait un moyen plus efficace que la prison !

Conclusion.

On le voit dans ce rapport, la coopération est souhaitable, car elle permet à chacun de mieux faire son métier, de mieux réaliser ses objectifs, tout en offrant un service cohérent, voire un guichet unique aux personnes qui sont les moins à même de cheminer dans le dédale habituel des services et des responsabilités. Elle doit être strictement définie dans des conventions, afin que le rôle de chacun et ses responsabilités soient identifiés.

Elle apparaît souvent comme la clef de certaines réussites et, à ce titre, elle pourrait être un critère de soutien de la Commission à des pratiques exemplaires.

Le travail en réseau au contraire ne doit pas donner l'illusion que l'étendue de l'information exonère d'un travail précis et en profondeur. Intéressant, il ne se suffit pas et présente les dangers que suggère bien l'image de la « Toile » (web). Il ne s'agit pas de « surfer » pour résoudre les problèmes des SDF !

RAPPORT COOPERATION/TRAVAIL EN RESEAU (FR)

II-EXEMPLES

1) Coopération nationale : Convention entre une Fédération d'associations (FNARS) et l'Etat (Ministère des affaires sociales)

Convention triennale d'objectifs.

NB . Elle fait suite a une précédente convention et a son évaluation.

Elle définit les champs d'action : animation du réseau/ suivi technique du n° d'urgence (115)/ programme de soutien aux actions innovantes dans les domaines de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion.

Elle procède par .

- échange permanent d'informations
- soutien financier a la participation de la fédération aux instances consultatives de l'Etat (7)

- soutien financier aux publications de la FNARS

- association de la FNARS aux conventions avec le FSE

- mise en œuvre de la loi contre les exclusions

- gestion par la FNARS du numéro d'urgence et analyse de l'évolution.

- repérage de l'innovation dans le secteur de l'insertion.

Elle donne lieu a une subvention annuelle de l'Etat.

2) Convention de coopération entre une association locale d'insertion et un bailleur public (une ville) ou prive (société privée de HLM)

Objectifs :

- développer des habitudes de travail en commun.

- croiser les compétences réciproques dans des actions concrètes.

Domaines : l'habitat spécifique, l'habitat adapte diffus et l'accompagnement des familles concernées.

Actions : invitation réciproque aux réunions de travail sur les thèmes choisis.

- poste d'administrateur dans le Conseil d'administration du partenaire.

- conventions annexes sur chacun des programmes communs (par ex. sur la pension de famille de Besançon, sur les appartements a bail glissant sur Besançon ...)

- accompagnement spécialisé des familles et diagnostic d'orientation vers un habitat adapte (Association)

- financement par le bailleur du surcoût pour l'association.

3) Travail en réseau :

Le groupe d'appui « Menage-service » de la FNARS (fédération nationale).

Il existe 21 services en France de ménage a domicile en insertion, qui ont réalisé 580 000 h de travail avec 1791 salariés en 2002. Ces services appartiennent a des associations indépendantes, mais constituent un réseau organisé au sein de la FNARS.

Ce réseau offre :

- un groupe d'appui constitué' de 5 référents,

- une charte nationale,

- de la formation pour les encadrants et les gestionnaires,

- des journées d'échanges thématiques,

- un soutien technique aux structures .

3bis) idem avec le réseau des jardins de cocagne :

Il existe plus de 60 jardins biologiques d'insertion en France. Ils relèvent d'associations indépendantes, mais sont regroupés par adhésion dans une association « réseau Cocagne » qui leur apporte les avantages suivants :

- les défend et les représente vis a vis de l'Etat,
- garantit l'éthique grâce a une charte nationale,
- organise la formation,
- assure l'information,
- organise des journées d'échange.

La différence avec le groupe d'appui « ménage service » vient du fait, qu'issu de la FNARS, le réseau Cocagne a pris son indépendance et représente un réseau de services.

4) Travail en réseau : les services de téléphonie sociale (le 115)

L'originalité du dispositif est la suivante : sous l'égide et avec le financement de l'Etat des associations appartenant a la FNARS et spécialisées dans l'urgence, gèrent dans chaque département français un numéro d'appel d'urgence, selon un référentiel d'activité commun : Ce dispositif de veille sociale nationale décentralisée, travaille en réseau grâce a un service de la FNARS, a Paris : la mission « urgence et veille sociale », qui en assure la cohérence, apporte une aide technique permanente, transmet les informations, assure le relais politique avec la FNARS, organise des formations et analyse le fonctionnement du dispositif.

5) Travail en réseau : les commissions de la FNARS.

En plus de sa structure démocratique : niveau local/niveau régional/ niveau national, la FNARS a crée une vingtaine de commissions thématiques (urgence, Europe, justice, habitat, emploi ...). Ces commissions ne relèvent pas de la démocratie, mais du réseau ; en effet, les membres ne sont pas élus, mais choisis en raison de leur compétence et de leur représentativité territoriale ; l'intérêt des commissions est de mettre en commun des expériences diverses ; leurs propositions sont mises a la disposition des instances démocratiques de la fédération.

6) Coopération : les PLIE , Plans locaux pour l'insertion et l'emploi.

Créés officiellement et financés en partie par l'UE, ces structures regroupent les partenaires publics et privés par bassins d'emploi. Ils ont des règles de fonctionnement précises et permettent de financer des actions avec une certaine cohérence. Malgré leur lourdeur, ces plans sont des outils qui dynamisent l'insertion dans chaque bassin d'emploi car les choix sont faits localement ; mais ils naturellement le reflet des choix politiques.

7) Travail en réseau : Schéma d'Emmaüs (a venir)

Conclusion :

Le travail en réseau suscite les réflexions suivantes :

-1- le réseau a-t-il un pilote; fonctionne-t-il au service d'une organisation qui peut tirer le meilleur parti de la circulation des idées et des expériences; ou bien est-il constitué d'éléments totalement autonomes, sans garantie que sa richesse ne sera pas perdue;

-2- il pose le problème de la démocratie dans la mesure ou il apparaît en opposition avec celle-ci. Ne doit-il pas être accompagné' ou suivi par un processus décisionnel démocratique, afin de ne pas être inefficace récupère', ou manipulé;

La coopération est moins ambiguë. L'expérience montre qu'elle est possible même avec des partenaires de statut et de dimension différents : pouvoirs publics/association, association/société, privée non lucratif/public ou privée lucrative...Elle exige cependant deux éléments essentiels : a la fois des règles conventionnelles suffisamment strictes et des relations humaines régulières .

Dans tous les cas, il faut dire que cela représente un coût supplémentaire qui doit être financé .