

E.N.S.P

**INSPECTEURS DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES
PROMOTION 1998-2000**

**LA COMMISSION DE L'ACTION SOCIALE
D'URGENCE PEUT-ELLE CONSTITUER UN OUTIL
EFFICACE DANS LA LUTTE CONTRE LA
PRÉCARITÉ?**

BRANDIZI Jean-Noël

SOMMAIRE

1 LA MISE EN ŒUVRE DE LA CASU: LA DIFFICILE RECHERCHE D'UNE HARMONISATION DE L'ACTION SOCIALE D'URGENCE.....	8
1.1 LA MULTIPLICITE DES DISPOSITIFS ET DES ACTEURS DE L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES DEMUNIS EST SUSCEPTIBLE DE NUIRE A SON EFFICACITE	8
1.1.1 Les caractéristiques de l'action sociale d'urgence.....	8
1.1.2 Un défaut de coordination générale préjudiciable aux usagers	14
1.2 LA MISE EN ŒUVRE DE LA CASU: L'EXEMPLE DE LA HAUTE-CORSE	16
1.2.1 La lutte contre la précarité en Haute-Corse	16
1.2.1.1 Les caractéristiques socio-démographiques du Département	16
1.2.1.2 L'action des acteurs locaux :	18
1.2.2 L'organisation de la CASU 2B.....	25
1.2.3 Le bilan mitigé de dix mois de fonctionnement	39
2 LA CASU PEUT DEVENIR UN OUTIL EFFICACE DE L'ACTION SOCIALE D'URGENCE.....	43
2.1 LA VOLONTE DES ACTEURS LOCAUX DE MIEUX REpondre AUX SITUATIONS DE PRECARITE: LE PROJET DE REORGANISATION DE LA CASU	43
2.1.1 Des réponses adaptées à la diversité des situations de détresse.....	44
2.1.2 Le développement d'outils de proximité	47
2.2 L'EVOLUTION ENVISAGEABLE DU SYSTEME VERS LA DEFINITION ET LA MISE EN OEUVRE D'UNE POLITIQUE GLOBALE DE L'ACTION SOCIALE D'URGENCE.....	51
2.2.1 La définition d'une politique globale	51
2.2.2 Les outils d'une politique globale	52

Annexes:

- Circulaire MES-CAB du 30 Juillet 1998, relative à la mise en place des Commissions de l'Action sociale d'Urgence
- Schéma proposition de déconcentration de la CASU

Remerciements

à Monsieur Delga, Directeur départemental et à l'ensemble des agents de la DDASS de la Haute-Corse, pour leur accueil et leur aide,

à Monsieur Meria, mon maître de stage,

à Mesdames Liegault, Conseillère Technique à la DDASS et Orsini, Conseillère Technique à la Direction des Interventions Sociales et Sanitaires,

à Madame Pietri, Directrice de l'Action Sociale, de l'Enfance et du Cadre de Vie de la Ville de Bastia,

à Monsieur Giudicelli, Directeur de la Mission Locale de Bastia et de Haute-Corse,

à Madame Castany, responsable du service Enfance Famille de la DISS.

METHODOLOGIE

1. Recherche documentaire

Consultation de documents généraux:

- **Loi du 29 Juillet 1992**, portant adaptation de la Loi du 1^{er} Décembre 1988, relative au Revenu Minimum d'Insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle
- **Loi du 29 Juillet 1998**, d'orientation relative à la lutte contre les exclusions
- **Circulaire du 30 Juillet 1998**, relative au devenir du Fonds et des Missions d'Urgence Sociale, à la mise en place des Commissions de l'Action Sociale d'Urgence et à une mise en réseau des points d'accueil des différents organismes
- dossier ugence sociale, LIR, Octobre-Décembre 1995
- Echanges Santé Social n° 92, Décembre 1998

Consultation de documents relatifs à l'action sociale d'urgence en Haute-Corse:

- convention Etat-Conseil Général du 14 Décembre 1998, relative à la mise en place de la CASU de la Haute-Corse
- projet de charte départementale de coordination
- conventions de fonctionnement des fonds sociaux partenariaux (FSL, FAIE, FAJD)
- Règlement Départemental de l'Aide Sociale à l'Enfance
- Shéma Directeur d'Action Sociale de la CAF 1998-2000
- bilans d'activité des fonds sociaux et de la CASU
- bilan d'activité 1998 du CCAS de Bastia

2. Entretiens individuels

Avec les agents de la DDASS:

- le responsable du pôle social

- la Conseillère Technique en Travail Social
- la Secrétaire Administrative chargée du secrétariat de la CASU

Avec les partenaires:

- la responsable du service Enfance Famille du Conseil Général
- la Directrice de l'Action Sociale, de l'Enfance et du Cadre de Vie de la Ville de Bastia
- le Directeur de la Mission Locale de Bastia

Le but de ces entretiens était l'évaluation de l'action de la CASU et de l'action autonome des principaux organismes locaux de lutte contre la précarité.

S'agissant de l'évaluation de la CASU, la grille élaborée par la Direction de l'Action Sociale du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité à l'intention des DDASS a été utilisée.

S'agissant de l'action des partenaires, une grille d'entretien a été élaborée sur les points suivants:

- cadre juridique des interventions
- types et montants des aides
- types de bénéficiaires
- modalités d'attribution: présentation des demandes, barème, procédure, délais, mode de paiement
- évaluation quantitative et qualitative des résultats
- difficultés rencontrées et observations

3. Participations aux réunions:

- des instances décisionnelles CASU
- des instances de pilotage des dispositifs de lutte contre la précarité: FAJD, TRACE
- bilatérales Etat-Conseil Général, relatives à la préparation du projet de restructuration de la CASU

INTRODUCTION

La précarité peut être considérée comme une carence en biens matériels et/ou en droits essentiels nécessaires à une vie sociale autonome.

Les modes d'entrée dans la précarité ont été décrits par le CREDOC. Il s'agit:

- du basculement, consécutif à la survenance d'un événement comme la perte d'emploi ou un accident,

- de la reproduction, qui est l'incapacité à s'extraire d'un contexte familial et social d'échec,

de l'empêchement d'accéder à un droit ou un bien de base: C'est l'exemple du quinquagénaire licencié pour raisons économiques et qui ne peut retrouver d'emploi car trop vieux, ou encore le problème de l'insertion des jeunes sans expérience ni qualification.

La précarité n'est pas une nouveauté, mais l'accélération ces vingt dernières années de la paupérisation d'une frange toujours plus importante de notre société est un phénomène très préoccupant.

Parallèlement, le niveau de vie moyen des français s'est accru de 40% sur cette même période. Il s'agit là d'un phénomène inacceptable pour une société républicaine qui a choisi comme principes la liberté, l'égalité et la fraternité, aujourd'hui mis à mal par l'exclusion.

On estime à 6 millions le nombre de personnes qui dépendent de minima sociaux (RMI, AAH, API, Minimum Vieillesse...) et à plus de 200 000 celui des sans abri (dont une part croissante de jeunes).

Aujourd'hui, 15 % de nos concitoyens vivent dans une pauvreté qui se traduit par l'incapacité à accéder à des droits pourtant constitutionnellement garantis tels que le droit à l'emploi et celui au logement.

Pendant longtemps, la réponse à ces situations de détresse a été le fait presque unique du monde associatif, constitué en majeure partie de bénévoles.

Après la seconde guerre mondiale, s'est structuré un système de protection sociale reposant pour partie sur les solidarités professionnelles (Sécurité Sociale) , pour partie sur la solidarité nationale (Aide Sociale).

Mais ce système n'a pas suffi à enrayer la montée de l'exclusion, à partir des années 70 laquelle a mis en cause son efficacité.

L'action sociale d'urgence est ainsi née sur le terreau de l'aide sociale, à l'initiative des pouvoirs publics mais aussi, là encore, des associations.

La notion d'action sociale d'urgence est difficile à délimiter.

Au sens étroit, elle semble viser la réponse immédiate aux situations de détresse et concerne principalement les domaines de l'hébergement et de l'alimentation. On parle parfois d'urgence primaire.

Au sens plus large, la nécessité d'une réponse rapide demeure présente, l'urgence primaire est intégrée, mais n'est plus le souci unique, la participation à une amorce de démarche d'insertion est sous-jacente, l'accompagnement est recherché, les domaines sont plus étendus (par exemple à la formation professionnelle). C'est cette acception large, retenue par les concepteurs de la CASU, qui fera l'objet des développements qui suivent.

C'est dans la Loi de 1974, relative à l'aide sociale à l'hébergement, préparée par René Lenoir, et les Décrets et Circulaires s'y référant, que l'on évoque pour la première fois la notion d'admission en urgence.

Mais, jusqu'à la fin des années 80, l'action sociale d'urgence n'est constituée que de mesures ponctuelles tels les plans pauvreté-précarité, nés en 1983, visant à la coordination par les DDASS des actions et des acteurs de réponse à l'urgence sociale en période hivernale et qui reviennent depuis, chaque année à l'approche de cette saison, sans véritables moyens.

En 1987, le rapport du père Joseph Wrésinski sur la grande pauvreté a mis en évidence l'ampleur du phénomène et l'insuffisance des solutions apportées.

La Création du RMI en 1988 a constitué une véritable innovation, par l'instauration d'un revenu minimal pour les plus de 25 ans mais aussi, par l'association de celui-ci à l'accès à un ensemble de droits de base (santé, logement) et à la mise en place d'un plan d'insertion personnalisé.

Sur la lancée du RMI, et pour fournir des moyens à la politique d'insertion qu'il entendait mettre en place, se sont créés au début des années 90 la plupart des dispositifs partenariaux et des mesures en faveur des publics en difficulté tels que le FSL par la Loi Besson de 1990, l'Allocation de Logement Temporaire en 1991, les fonds énergie par la Loi du 27 Juillet 1992 qui a généralisé les FAJD.

Parrallèlement, les organismes de Sécurité sociale, les collectivités publiques locales qui ont acquis avec la décentralisation une plus grande autonomie en ce domaine et même l'Etat ont développé des actions autonomes.

Aujourd'hui, les acteurs et les dispositifs nationaux comme locaux de prise en charge de la précarité sont diversifiés et parfois peu lisibles.

La création dans chaque Département des Commissions de l'Action Sociale d'Urgence, par la Loi du 29 Juillet 1998, répond au souci d'harmonisation de l'action sociale en faveur des populations en difficulté. Pour autant, ce dispositif ne peut être uniforme, il appartient aux acteurs locaux d'organiser la réponse aux situations de détresse en fonction des besoins spécifiques et des moyens existants sur leur territoire par la coordination de l'ensemble de leurs actions.

1. LA MISE EN ŒUVRE DE LA CASU: LA DIFFICILE RECHERCHE D'UNE HARMONISATION DE L'ACTION SOCIALE D'URGENCE

1.1 LA MULTIPLICITE DES DISPOSITIFS ET DES ACTEURS DE L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES DEMUNIS EST SUSCEPTIBLE DE NUIRE A SON EFFICACITE

1.1.1 Les caractéristiques de l'action sociale d'urgence

L'action sociale d'urgence actuelle présente un certain nombre de caractéristiques majeures qui sont la territorialisation, la sectorarisation, l'hétérogénéité des acteurs, la diversité des formes d'aide, la recherche du partenariat et la programmation.

La territorialisation

Qu'elle que soit la conception retenue de l'urgence sociale, son objet même la destine à se traduire en actions de proximité.

C'est ainsi que les principaux acteurs de ce domaine, les Départements, les organismes de Sécurité Sociale, les structures d'insertion des jeunes , ont tous la volonté de mettre en œuvre leurs actions dans un cadre géographique infra-départemental en s'appuyant sur une organisation éclatée en circonscriptions, antennes ou permanences.

Pour ce qui est des fonds départementaux, les concepteurs ont entendu privilégier un pilotage politique départemental, gage d'égalité entre les usagers, même si la possibilité de dispositifs locaux a parfois été prévue (par exemple , en matière d'insertion des jeunes, si seul le FAJ départemental est obligatoire, la création de fonds locaux est une possibilité offerte aux partenaires)

Cette départementalisation des principaux dispositifs partenariaux de lutte contre la précarité s'explique par leur cogestion par le Préfet du Département et le Président du Conseil Général. Par ailleurs, pour les principaux ministères d'Etat concernés par la lutte contre la pauvreté, les directions départementales (DDASS,DDE,DDTEFP) constituent l'échelon le plus proche de l'utilisateur.

La sectorarisation

Se nourrir, se loger, accéder à une formation qualifiante pour espérer accéder en suite à un emploi, sont les demandes de base auxquelles sont confrontées les institutions qui oeuvrent en faveur des plus démunis. Ce sont là des étapes indispensables de l'insertion ou de la réinsertion sociale . Mais si, aujourd'hui les dimensions plurielles de l'exclusion et la nécessité d'une réponse globale semblent évidentes à tous, le développement de la précarité n'a pas touché en même temps et partout les mêmes secteurs. La création des institutions ayant pour mission de combattre l'exclusion sociale fut également progressive et les institutions et dispositifs créés se sont souvent spécialisés dans un domaine particulier (les offices d'HLM dans le logement social, les missions locales dans l'insertion professionnelle, les associations caritatives dans l'aide alimentaire ou la vêtue). Il en a été de même avec les dispositifs partenariaux mis en place presque en même temps au début des années 90.

L'hétérogénéité des acteurs et leur spécialisation ont rendu inévitables la sectorisation de la réponse, alors que de nouvelles formes d'exclusion (des loisirs, de la culture) ne sont pas ou peu prises en charge.

La multiplicité des acteurs

En matière d'action sociale d'urgence, la répartition des compétences n'est pas aussi marquée que dans l'aide sociale codifiée par le Code de la Famille et de l'Aide Sociale ou qu'en matière sanitaire.

Par conséquent, sur un même territoire comme le département, les intervenants sur un même secteur peuvent être nombreux à) des titres divers.

Si l'on se réfère aux textes fondateurs des divers dispositifs partenariaux attribuant des aides financières et dernièrement à la création des CASU, la volonté qui semble affichée est de confier le pilotage général de la lutte contre les exclusions aux Préfets et au Présidents des Conseils Généraux.

Le Département a, depuis la réforme décentralisatrice des années 80, la charge de la majeure partie de la politique d'aide sociale. De plus, depuis les Lois de 1988 et 1992 relatives au RMI et à la lutte contre l'exclusion, cette collectivité a une mission d'insertion des allocataires et plus généralement des démunis. Le

PDI est l'outil juridique de mise en œuvre de cette politique, les fonds partenariaux (FSL, FAJD Fds énergie...) en sont des outils financiers et le service polyvalent de secteur et les CLI les outils techniques.

L'Etat est l'autre co-pilote pour plusieurs raisons:

- sa légitimité de garant de la prise en compte des plus démunis dans les dispositifs
- son rôle de co-financeur principal, à parité avec le Département des principaux dispositifs partenariaux
- ses compétences en matière d'aide sociale pour le financement des Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) et de l'aide médicale aux sans résidence stable
- sa mission de coordination des interventions de première urgence. Les DDASS ont en effet la charge de la réalisation des plans hivernaux d'urgence qui recensent sur le territoire départemental l'ensemble des moyens de faire face aux situations de grande détresse dans les domaines principaux de l'hébergement et de la restauration et tentent d'organiser la complémentarité des acteurs locaux.
- Ses compétences de financeur, de coordonnateur et de contrôleur de la politique de l'emploi et de l'insertion professionnelle, compétence exercée par les DRTEFP et DDTEFP.

Mais les Départements et l'Etat ne sont pas les seules collectivités territoriales à intervenir. Les Communes participent aussi par l'intermédiaire de leurs CCAS et de leurs travailleurs sociaux au combat contre l'exclusion, sous diverses formes:

- la participation financière et technique aux dispositifs d'aide partenariaux
- l'instruction des demandes afférentes à ces dispositifs ainsi qu'au RMI
- l'octroi de secours financiers relevant du budget communal
- la mise en place de dispositifs propres (ex: SAMU social)

Quant aux types de populations prises en charge par les CCAS, il s'agit souvent de personnes isolées (notamment personnes âgées) ou de couples sans enfants pour respecter la compétence de principe du Département en ce qui concerne les familles et l'enfance.

Avec les collectivités publiques, les organismes de Sécurité Sociale constituent la deuxième grande catégorie d'intervenants en matière d'action sociale.

Il s'agit essentiellement des CAF, des CPAM et des CRAM pour le régime général et des caisses des autres régimes. Ces organismes n'interviennent, chacun dans leur secteur, que pour leurs allocataires et les familles de ceux-ci.

Il convient cependant de distinguer les CAF des autres catégories d'organismes. Les CPAM et les CRAM n'interviennent généralement pas en matière d'urgence même au sens large contrairement aux CAF qui peuvent attribuer des secours rapides. Par ailleurs, les CAF agissent dans le cadre d'une politique globale d'action sociale programmée par un document, le schéma directeur de l'action sociale. De par leurs missions de payeurs de minima sociaux et d'aide au logement (l'AAH, le RMI, l'API, l'APL, l'ALT...), les CAF jouent également un rôle important dans la mise en œuvre des politiques de ressources et du logement. Enfin, les CAF participent également au financement des fonds d'aide notamment ceux liés au logement (FSL, fonds énergie) et parfois au FAJD.

A un degré moindre, les caisses de la MSA dispensent également des secours à leurs ressortissants dans les zones rurales de même que les CMR pour les commerçants et artisans.

Quant à l'assurance chômage, on sait que la décision, prise en 1997, par ses administrateurs de ne plus verser aux allocataires la traditionnelle "prime de Noël" a été à l'origine du mouvement des chômeurs et de la création des MUS et des FUS.

Enfin, le secteur associatif est traditionnellement un acteur important de l'action sociale d'urgence. En ce domaine, l'action des associations de bénévoles a souvent précédé l'intervention des pouvoirs publics comme pour l'aide sociale, dérivée de l'assistance, elle-même dérivée de la charité religieuse du Moyen-âge. Les associations interviennent directement dans de nombreux domaines mais principalement:

- dans l'hébergement d'urgence: Ici, les associations assurent la gestion de nombreuses structures intégrées à des CHRS ou autonomes, de type asiliaire.
- Dans l'aide alimentaire: il s'agit là de la fourniture gratuite de repas, de colis ou encore de bons échangeables chez des commerçants.

Plus récemment, la création des boutiques de jour a permis la diversification des services offerts aux démunis (point chaud, douches, café, assistance

administrative). Elles témoignent du dynamisme et des capacités d'impulsion et d'adaptation du monde associatif, souplesse que l'on ne retrouve pas toujours chez les administrations.

Les associations constituent les opérateurs souvent privilégiés des politiques publiques et notamment de celles de l'Etat qui, contrairement aux collectivités locales ne dispose plus d'intervenants sociaux sur le terrain. Ainsi elles sont les piliers de la mise en œuvre des plans hivernaux élaborés par les DDASS.

Leurs ressources sont constitués de subventions publiques, de dons privés ou encore pour certaines des surplus alimentaires de la Communauté Européenne.

Les associations interviennent aussi en tant qu'instructeurs des demandes d'aides financières pour le compte des dispositifs légaux d'aide et d'action sociale (aide médicale, RMI, fonds légaux).

La diversité des formes d'aide

Les aides accordées aux personnes en difficulté prennent des formes variées.

Les fonds légaux attribuent des secours financiers sous forme de subventions ou de prêts sans intérêts dont les mensualités de remboursement sont calculées en fonction de la capacité financière du bénéficiaire. Les subventions ne sont pas toujours versées au bénéficiaire lui-même. Les décideurs se réservent la possibilité de les payer directement au créancier du bénéficiaire (le bailleur pour le FSL ou par exemple une auto-école pour le FAJD).

Certains dispositifs partenariaux n'attribuent pas de subventions tels que la Commission de Relogement Prioritaire (un logement) ou la Commission de Surendettement (des plans de désendettement) ou encore la Section Publique des aides aux Logement (SDAPL) qui se prononce sur le maintien ou pas de l'APL.

Les collectivités territoriales attribuent généralement subventions et prêts de même que les CAF. Les associations attribuent rarement des aides financières directes mais, le plus souvent, des aides en nature.

Un partenariat multiforme

On l'a vu, La précarité recouvre de multiples problématiques de manque (manque de soins, de logement, de nourriture...) qui appellent des réponses toutes aussi multiples (aide financière, aide matérielle, accompagnement, accueil, orientation, remise de dette...). Aucune institution ne peut prétendre

seule à intervenir efficacement sur tout ces registres. C'est la raison d'être du partenariat dont les formes les plus abouties sont les fonds départementaux et maintenant la CASU.

Dans les relations directes entre les collectivités publiques et les organismes de protection sociale d'une part, les associations et les autres intervenants de terrain d'autre part, le partenariat s'établit traditionnellement sous le mode financeurs-contrôleurs (les premiers)-opérateurs (les seconds).

Dans le cadre du fonctionnement des fonds légaux, les acteurs se répartissent généralement en trois catégories:

- les décideurs-financeurs
- les gestionnaires (administratifs et financiers)
- les instructeurs ou référents

L'Etat n'est jamais instructeur, toujours financeur et parfois gestionnaire administratif.

Les collectivités territoriales peuvent ressortir des trois catégories à la fois, de même que les CAF.

Les associations interviennent comme gestionnaire, le plus souvent comme instructeur.

Les partenariats sont formalisés le plus souvent par des conventions et des règlements intérieurs pour ce qui concerne les fonds. Pour ces derniers, les lieux d'exercice du partenariat sont:

- l'instance de pilotage qui est l'instance politique fixant les grandes orientations du dispositif et qui ne comprend que les financeurs.
- L'instance décisionnelle qui est l'instance technique du dispositif et qui peut intégrer également les gestionnaires.

La programmation

Dans un certain nombre de secteurs de l'action sociale, les actions mises en place font l'objet d'une programmation pluri-annuelle.

Ainsi les Lois relatives au RMI ont mis en œuvre les Programme Départementaux d'Insertion destinés aux bénéficiaires du RMI et à leurs familles.

Le logement des défavorisés est l'autre grand secteur visé. La Loi Besson de 1990 a institué les Plans Départementaux pour le Logement des Défavorisés, alors que la Loi habitat du 21 Juillet 1994 stipulait : " Un plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri est établi dans chaque

département au plus tard le 31/12/1994. Ce plan est élaboré par le représentant de l'Etat, en association avec les collectivités territoriales et leurs groupements dotés de la compétence en matière de logement ainsi qu'avec les autres personnes morales concernées, notamment les associations, les caisses d'allocations familiales et les organismes HLM".

Pourtant, malgré ces belles intentions, dans certains Départements, cette planification, hormi les PDI, n'a pas reçu de concrétisation véritable, soit que les premiers plans réalisés n'aient pas été réactualisés, soit que ces plans n'aient tout simplement pas vu le jour.

1.1.2 Un défaut de coordination générale préjudiciable aux usagers

Les difficultés de coordination de l'action sociale s'expliquent tout d'abord par l'autonomie d'action reconnue à chacun de ses principaux acteurs dans leurs domaines d'intervention.

Pour les collectivités locales, cette autonomie a été consacrée par les grandes Lois de décentralisation de 1982 et 1983.

Pour les organismes de Sécurité Sociale, la gestion de crédits d'intervention propres a constitué (notamment pour la branche famille), un corollaire de la demande qui leur a été faite de servir, pour le compte de l'Etat, un nombre croissant d'allocations de solidarité dont l'objet ne correspond pas toujours à la vocation première de ces organismes (des minima d'insertion tels que le RMI ou l'AAH par exemple).

Enfin, certaines associations, souvent fédérées au niveau national, ont investi avec un savoir faire certain, des pans entiers de l'action d'urgence (notamment la réponse à l'urgence primaire) palliant les carences ou le manque de réactivité des pouvoirs publics et certaines ont appris à se passer d'eux.

Une autre difficulté tient au fait que plusieurs institutions peuvent intervenir sur un même public, à des titres différents.

Ainsi, les services d'Aide Sociale à l'Enfance des Conseils généraux et les CAF ont souvent, parfois sans le savoir, à intervenir auprès d'une même famille, pour l'ASE dans le cadre du soutien à l'enfance et à la parentalité, pour la CAF dans le cadre de l'action sociale à destination des allocataires.

Le Conseil Général, dans le cadre de sa mission globale en matière d'action sociale, possède des compétences en matière d'insertion des jeunes tout comme les Missions locales mais pour elles, il s'agit de leur mission principale.

Cette coexistence sur un même territoire, pour un même public et pour une même mission de plusieurs organismes, peut être source de rivalité entre eux. Elle est en tout cas souvent source de confusion pour l'utilisateur. Les mêmes justificatifs peuvent être demandés pour une demande qui relève de la CASU et pour une demande d'aide directe auprès des organismes qui y prennent part.

La même rivalité peut se retrouver dans le domaine associatif surtout pour les associations qui dépendent des mêmes financements publics, souvent précaires en action sociale. Les associations caritatives ont souvent leur clientèle attitrée, "leur pauvres" comme on l'entend parfois. La rivalité est patente entre les associations chrétiennes et les associations laïques. Parfois, il s'agit tout simplement de l'ignorance choisie de l'action de l'autre. Ainsi, à Bastia, les deux principales associations délivrant des colis alimentaires n'ouvrent leurs portes que deux jours par semaine et ce sont les mêmes jours!

L'hétérogénéité des sources de financement entretient aussi la confusion.

Les crédits d'Etat affectés à l'action sociale d'urgence sont déconcentrés soit au niveau des Préfets (politique de la ville) soit aux DDE (logement) soit encore aux DDASS (FAJD, fonds énergie). Les règles de financement utilisées par les collectivités locales ne sont pas plus claires et changent parfois au rythme des changements de majorités politiques. Ainsi, le Département a-t-il subventionné le FAJD jusqu'en 1999, par des crédits d'insertion inscrits au Programme Départemental d'Insertion des bénéficiaires du RMI et à partir de cette année sur des crédits hors PDI. Dans d'autres Départements, ce sont des crédits de l'Aide Sociale à l'Enfance qui financent le FAJ. L'imputation des crédits n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement des dispositifs. Certains crédits sont pluri-annuels et débloquables à n'importe quel moment de la période concernée, d'autres soumis à la règle de l'annualité budgétaire.

Les associations caritatives, quant à elles, doivent intégrer les règles d'utilisation des surplus européens. Le financement de l'action sociale d'urgence est donc complexe puisqu'il peut être public, privé, national, local et européen.

Cette complexité est aussi due à un manque de communication fautif des acteurs. Comment expliquer autrement que, quinze ans après la mise en œuvre de la décentralisation, la DDASS soit quasi-exclusivement identifiée par le grand public (et même par certains professionnels) par son ancienne mission d'accueil des enfants et la CAF par son rôle de payeur des allocations familiales et maintenant du RMI. Quant aux aides d'action sociale délivrées par les CRAM et les CPAM, leur existence est confidentielle.

Les fonds partenariaux sont, pour les principaux, mieux identifiés mais leur spécialisation dans un domaine (logement,;insertion professionnelle) ou dans un public (jeunes pour le FAJD) et leur cloisonnement ont limité leur efficacité. Le traitement en plusieurs temps des problèmes et non globalement est susceptible de compromettre la naissance de la démarche d'insertion de la personne, d'autant plus si, comme c'est parfois le cas, elle doit composer avec des règles de dépôt et de présentation des demandes, des procédures d'instruction et de décision et des référents différents d'un dispositif à un autre.

Il convient cependant de nuancer ces propos en précisant que, dans un Département de taille réduite comme la Haute-corse par exemple, qui ne compte qu'une seule CAF et une seule Mission locale, le cloisonnement est quelque peu atténué par l'existence d'un réseau informel des intervenants sociaux qui sont d'ailleurs souvent les mêmes à siéger au sein des instances de décision de chacun des dispositifs.

1.2 LA MISE EN ŒUVRE DE LA CASU: L'EXEMPLE DE LA HAUTE-CORSE

1.2.1 La lutte contre la précarité en Haute-Corse

1.2.1.1 Les caractéristiques socio-démographiques du Département

Au 1^{er} Janvier 1998, la population de la Haute-Corse était estimée par l'INSEE à 136 673 habitants. Il s'agit d'un Département peu peuplé puisque la densité de population y est de 29 habitants au km carré contre 108 pour la moyenne nationale au 1^{er} janvier 1997. L'agglomération bastiaise draine à elle seule près de la moitié de la population.

Cette population est âgée et vieillissante: les plus de 60 ans représentent 24% de la population totale contre 20% en moyenne nationale. L'indice de vieillissement y est de 80 contre 59 pour la France entière.

En Mars 1999, le Département comptait 7662 demandeurs d'emploi dont 1177 jeunes de moins de 25 ans et 2313 chômeurs de longue durée. Le taux de chômage s'élève à 13% contre 11% pour la France entière.

Les caractéristiques majeures de l'économie sont la quasi inexistence du secteur industriel au bénéfice d'un secteur tertiaire très important, dominé par les services publics. Le secteur agricole est lui fragmenté en très petites exploitations.

Le marché de l'emploi est caractérisé par l'importance du travail saisonnier lié au tourisme et celle du travail clandestin, les deux phénomènes étant d'ailleurs parfois liés.

En 1998, près de 15 000 personnes ont bénéficié de minima sociaux, dont 4065 bénéficiaires du RMI et 6000 des minima vieillesse.

En attendant la mise en œuvre des dispositions relatives à la Couverture Maladie Universelle au 1^{er} Janvier 2000, l'organisation de l'aide médicale est la suivante:

La Caisse Primaire d'Assurance Maladie de la Haute-Corse exerce par délégation depuis le 1^{er} Janvier 1996, les compétences dévolues à l'Etat en matière d'aide médicale, soit la prise en charge totale ou partielle des frais d'assurance sociale et de soins des personnes sans résidence stable et afférents à l'Interruption Volontaire de Grossesse.

Au titre de 1998, la CPAM a liquidé 278 dossiers dont 79 d'IVG soit 199 dossiers de personnes considérées comme sans résidence stable. Sur ces 199 personnes, 190 sont étrangères en majorité de nationalité marocaine (la communauté étrangère la plus importante en nombre en Haute-Corse), le reste réparti entre les nationalités polonaise, allemande et algérienne. 15 de ces étrangers étaient en situation irrégulière.

L'aide médicale départementale, régie par le règlement départemental d'aide sociale, prend en charge les dépenses et les publics désignés par la Loi du 29 Juillet 1992, relative au RMI et à la lutte contre l'exclusion mais, en outre, un fonds d'insertion (aide médicale facultative) à été institué. Ce fonds, réservé aux

bénéficiaires du RMI et à leur ayants-droits, prend en charge certains soins dont les coûts dépassent les tarifs de responsabilité de la Sécurité sociale (soins dentaires, optique, prothèses...).

Le PRAPS de Corse, qui vise à coordonner toutes les actions de santé destinées aux plus démunis est actuellement en cours d'élaboration. L'accent devrait être mis sur les problèmes les plus prégnants, soit l'accompagnement social à l'hôpital avec la mise en place d'une PASS au CH de Bastia, la lutte contre l'alcoolisme, avec la création du CCAA de Bastia et la prévention de la souffrance psychique des jeunes sur laquelle travaillent déjà la Mission Locale et la Mutualité Française.

Il a été constaté dans le Département un manque d'offre de logements adaptés aux ressources des démunis. La demande de relogement prioritaire qui se chiffre à 400 dossiers par an est très mal satisfaite. Le Plan pour le Logement des Défavorisés est en panne et le Plan pour le Logement d'Urgence, prévu par la Loi habitat de 1994, n'a jamais vu le jour.

Dans ce contexte, les deux CHRS du Département trouvent très difficilement des solutions de relogement et la durée des séjours dans ces structures est plus longue que celle préconisée par les textes. Par ailleurs, les CHRS étant spécialisés, l'un dans l'accueil des hommes, l'autre dans celui des femmes et des femmes avec enfants, le problème de la séparation des familles se pose.

L'intégration des populations immigrées est aussi un problème qui se pose avec acuité. On voit se constituer dans certaines zones rurales, notamment la plaine orientale viticole et agrumicole, des communautés très importantes, avec des ressources faibles et dans un habitat parfois précaire. Le problème du racisme est soulevé par les associations. Le PRIPI n'a pas vu le jour en Corse.

1.2.1.2 L'action des acteurs locaux :

En plus de la participation aux fonds d'aides partenariaux, de nombreux organismes ont une action propre dans le domaine de l'urgence sociale.

LE DEPARTEMENT DE LA HAUTE-CORSE

La Direction de la Solidarité et de la Santé (DISS) est le service du Conseil Général chargé de la mise en place de la politique d'aide et d'action sociale de cette collectivité.

En son sein, le service Enfance-Famille est chargé d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs et à leurs familles ainsi qu'aux jeunes majeurs, confrontés ou susceptibles d'être confrontés à des difficultés sociales ou familiales.

Les domaines d'intervention de ce service sont:

- l'aide à domicile
- l'entretien et l'hébergement des mineurs et des mères isolées avec enfants
- l'adoption
- la prévention de l'inadaptation sociale de l'enfance et de la jeunesse

L'octroi d'aides en espèces et en nature constitue l'un des outils de l'action de ce service. Ces aides, qui ne sont en principe attribuées qu'aux familles avec enfants et aux jeunes majeurs, sont de trois types:

- **les Allocations Mensuelles Temporaires (AMT)**

Les bénéficiaires en sont les familles ayant des enfants mineurs et les jeunes majeurs de moins de 25 ans qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Le règlement départemental de l'aide sociale à l'enfance instaure un barème d'attribution qui est fonction de la moyenne économique (ressources- charges fixes/nombre de personnes au foyer) de la famille. La moyenne économique plafond est fixée à 2000 francs, mais le règlement prévoit la possibilité d'accorder une aide aux familles dépassant ce plafond mais justifiant de difficultés financières particulières lesquelles sont évaluées par les travailleurs sociaux et la responsable du service .

En application du principe de subsidiarité, l'AMT est rejetée si la famille relève d'un autre dispositif d'aide légal ou réglementaire pour le règlement de sa situation.

Les demandes sont instruites par les assistantes sociales de secteur, l'équipe d'Action Educative en Milieu Ouvert (AEMO) ou des organismes susceptibles d'être agréés par le service Enfance Famille.

Le dossier de demande doit comporter pour être examiné:

- une fiche familiale d'Etat Civil
- les justificatifs des ressources
- les justificatifs des charges et des ressources du foyer
- un RIB

La demande est examinée par une commission d'attribution au sein de laquelle siègent la responsable du service, le responsable de la circonscription, le responsable de la structure habilité à présenter la demande le cas échéant et le travailleur social référent du dossier. Ces commissions sont décentralisées au niveau des Unités Territoriales d'Action Médico-Sociales (UTAMS) qui sont les circonscriptions d'intervention de la DISS dans les micro-régions du Département.

La décision est prise par le Président du Conseil Général ou son représentant.

Une possibilité d'appel est prévue en cas de rejet.

Le versement de l'aide est effectué aux familles ou à la personne chargée temporairement de l'enfant, sous la forme d'un mandat postal, dans les trois semaines au plus tard qui suivent la décision.

La dotation budgétaire annuelle AMT est d'environ 5 Millions de F, ce qui n'est pas négligeable à l'échelle du Département. A titre de comparaison, le total des crédits gérés par les fonds CASU s'élève en 1999 à 3 827 000 F.

Les AMT touchent environ 2000 familles et 3500 enfants. L'ensemble du Département est couvert grâce à la procédure d'attribution déconcentrée. Un effort particulier est réalisé en faveur des familles qui font l'objet d'une mesure d'AEMO (environ 450) lesquelles bénéficient d'une part importante du budget AMT.

- **Les secours d'urgence:**

En cas d'urgence, sur simple avis motivé du travailleur social ou de l'équipe d'AEMO, un secours financier peut être attribué immédiatement par la responsable du service Enfance Famille.

Le montant de cette aide est limité à 800 F par famille et par an. 400 familles en ont bénéficié en 1998.

L'aide est destinée à faire face à des besoins urgents (subsistance, entretien d'un bébé...).

Elle est versée à partir d'une régie située dans les locaux de la DISS à Bastia. Cette centralisation n'est d'ailleurs pas satisfaisante car elle ne permet pas aux familles nécessiteuses des régions rurales (hors agglomération bastiaise) de bénéficier de ce type de secours rapides et même immédiats. C'est pourquoi, dans le cadre de la restructuration des services de la DISS, la déconcentration de l'attribution de ces secours est envisagée.

La dotation annuelle de la régie départementale est d'environ 300 000 F

- **Les bons alimentaires**, utilisables dans un certain nombre de magasins d'alimentation, constituent la troisième forme d'intervention du service Enfance Famille mais cette forme est plus que marginale puisqu'elle ne touche qu'environ 20 familles par an.

LE CCAS DE BASTIA

La politique d'action sociale de la Ville de Bastia est mise en œuvre par la Direction de l'Action Sociale de l'Enfance et du Cadre de Vie qui est un service administratif de la Commune et par un Etablissement Public doté de la personnalité morale, le CCAS.

En Haute-Corse, peu de Communes ont constitué un CCAS . Celui de Bastia est le seul à disposer d'une organisation et de moyens de fonctionnement véritables.

Sous l'autorité de son Directeur, 7 administratifs et 5 assistantes sociales composent le personnel de l'établissement.

Le CCAS possède des compétences dans:

- l'instruction, pour le compte de l'Etat ou du Département, de demandes d'aide sociale , de prestations de solidarité telles que l'aide médicale, l'aide ménagère, l'aide sociale à l'hébergement, l'allocation compensatrice, la PSD, le RMI (avec la réalisation et le suivi de 420 contrats d'insertion), le minimum vieillesse etc...
- L'instruction de demandes d'aides aux titres des fonds légaux (FAJD,FSL,FAIE) soit environ 200 demandes annuelles.
- l'attribution d'aides sur son budget propre. Il s'agit de bons de restauration, de tickets services, de bons d'hébergement et de secours financiers. Le budget annuel du CCAS est d' 1 300 000 frs.

La Ville participe aussi au financement du FAJD, du FSL et du FAIE.

Les aides sont attribuées sans barème ni plafond. L'équipe du CCAS peut délivrer immédiatement une aide mais celle-ci doit être entérinée, par l'adjoint au Maire, délégué aux affaires sociales en dessous de 1500 F et par le Conseil d'Administration pour les aides plus importantes.

En 1992, puis en 1997 par convention, le Département et la Ville de Bastia se sont entendus sur un partage des publics de l'action sociale. Le premier doit cibler son intervention sur les familles avec enfants, la seconde sur les personnes isolées, plus particulièrement les personnes âgées et les jeunes. Mais le cloisonnement n'est pas étanche, des familles ayant atteint leur quota d'AMT se tournent par exemple vers le CCAS qui les aide également malgré la convention de partage des compétences. Si ces familles y gagnent en volume d'aides, la coordination et la lisibilité du système n'en sont pas renforcées et l'efficacité n'en est pas plus certaine.

Malgré tout, le public habituel du CCAS demeure les personnes âgées vivant le plus souvent de petites retraites ou du Minimum Vieillesse en dessous du seuil symbolique de pauvreté de 3 800 F et les jeunes de moins de 25 ans sans revenus.

LA CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES DE LA HAUTE-CORSE

Le Département ne compte qu'une seule CAF, située à Bastia. La couverture départementale est assurée par son service social (deux assistantes sociales) sous la forme de permanences au sein des micro-régions.

La CAF gère quatre centres sociaux, un à Bastia, et trois dans le rural. Un cinquième est en construction à Calvi.

La politique d'action sociale de la CAF fait l'objet d'un **schéma directeur d'action sociale** adopté en 1998, pour la période 1998-2000. Ce schéma est intégré au contrat d'objectifs et de gestion conclu avec la CNAF.

Il a été préparé par la conseillère technique en Action Sociale de la caisse. Cette politique s'adresse en priorité aux familles allocataires ayant des enfants à charge, jusqu'à 20 ans.

Les objectifs de cette politique en matière d'action sociale d'urgence sont de deux ordres:

- **la participation aux dispositifs partenariaux:** la CAF finance le FSL dont elle est le gestionnaire comptable à hauteur de 150 000 F pour 1999 et le FAJD à hauteur de 30 000 F pour ce même exercice.
- **L'attribution autonome d'aides sous formes de secours financiers et de prêts divers.** En 1998, la caisse a ainsi attribué:
 - des secours financiers
 - des prêts d'équipement (mobilier, appareils ménagers)
 - des prêts à la consommation
 - des prêts aux familles sous tutelle aux prestations
 - des prêts exceptionnels (situations particulièrement précaires).

La caisse attribue aussi des aides à la prise en charge des frais de cantine scolaire et des aides au foyer (vie quotidienne). Le montant annuel des aides individuelles de lutte contre la précarité se chiffre à environ 2 000 000 de F soit 10 % du budget total d'action sociale de la CAF.

Le montant moyen des aides individuelles se situe lui autour de 2000 frs.

LES ASSOCIATIONS

Elles interviennent dans quatre domaines principaux:

- l'hébergement:

Deux CHRS sont installés dans le Département, tous deux à Bastia. Ils présentent la particularité d'être spécialisés, l'un dans l'accueil exclusif des hommes seuls, l'autre dans celui des femmes seules ou avec enfants.

Le CHRS *Le foyer de Furiani* qui accueille des hommes, a une capacité de 27 places dont 10 d'accueil d'urgence de nuit (de 20 H à 08 H) et 4 en appartement familial en ville.

Avec l'accord et les crédits de la DDASS (47.21), l'association gestionnaire de cette structure gère également le numéro vert d'urgence 115 et offre si besoins est des nuits d'hôtel à Bastia. En dehors de cette ville, cette association a passé convention avec des hôtels à *Corte* (centre) et en *Balagne* (ouest)

Le CHRS *Maria-Stella*, qui reçoit les femmes seules et avec enfants, a une capacité d'accueil de 25 places dont 7 en appartement familial hors structure.

Dans le cadre du FAJD, une convention lie la Mission Locale et des hôtels de Bastia pour l'hébergement de dépannage des jeunes en insertion.

- **l'aide alimentaire:**

Deux associations, l'association *Partage*, qui fédère les associations caritatives du département et *Les restos du coeur* délivrent des colis alimentaires gratuits à Bastia et dans les zones rurales. Ces deux associations reçoivent les surplus alimentaires européens. L'association *U Veranu* cortinaise à Corte et l'association *Entr'aide* à Lucciana (sud de Bastia) font de même. L'association gestionnaire du CHRS de Furiani offre des repas chaud dans ses locaux en cas d'extrême urgence et a également passé convention avec plusieurs restaurants à Bastia et dans les zones rurales.

Dans le cadre du FAJD, une convention lie la Mission Locale et un CAT de Bastia gestionnaire d'un service de restauration, qui permet aux jeunes en insertion de bénéficier de ses prestations sur le compte du fonds.

- **l'aide vestimentaire**

Des associations caritatives, *Le Secours catholique*, *La Croix Rouge Française*, *Saint Vincent de Paul*, et une association familiale, *A Leccia* fournissent gratuitement des vêtements aux démunis. Depuis peu, une entreprise d'insertion bastiaise, spécialisée dans la collecte et la remise en état de vêtements usagers offre le même service contre une participation modique.

Les personnes qui bénéficient de ces aides sont la plupart du temps connues des divers services sociaux et adressées aux associations par eux.

- **l'action sociale de santé**

Parmi les associations qui oeuvrent pour la promotion de la santé, certaines s'adressent plus particulièrement aux publics fragilisés, pour des démarches d'accès aux droits et aux soins.

La Mission Locale, en collaboration avec la Mutualité Française de Haute-Corse, a ainsi mis en place dans ses locaux, pour les 16-25 ans en insertion, des permanences d'écoute, animées par une psychologue.

Par ailleurs, l'association *Corse- Malte* émanation de l'ordre de Malte, a mis en place à Bastia un centre de tri et de délivrance de médicaments, destiné aux personnes sans ressources. Cette association nourrit par ailleurs le projet de création d'un centre médico-social destiné à ces publics.

La boutique de solidarité de Bastia

Cette structure, animée par l'association *Fratellanza*, délivre durant la journée des un certain nombre de prestations aux personnes en difficulté, laverie, domiciliation de courrier, assistance administrative (carte d'identité, aide médicale), cafétéria ainsi que des bons permettant l'accès à des soins (avec l'accord de médecins bénévoles), à un traiteur ou encore à un réseau de bus. La boutique a aussi délivré des aides financières directes, notamment pour l'achat de titres de transport (avion ou bateau).

Cette structure accueille un noyau permanent d'environ 70 personnes.

La plupart de ces associations sont financées essentiellement localement, par l'Etat sur des crédits d'action sociale DDASS (47.21) et par le Département sur les crédits du PDI. Cependant, *Les restos du coeur* fonctionnent grâce à leur réseau national en toute indépendance vis à vis des institutions locales.

1.2.2 L'organisation de la CASU 2B

La Loi d'orientation du 29 Juillet 1998, relative à la lutte contre les exclusions est à l'origine des Commissions de l'Action Sociale d'Urgence (CASU) qui sont créées dans chaque Département.

La Circulaire du 30 Juillet 1998, relative à la mise en place des CASU et à la mise en réseau des points accueil des différents organismes, a précisé les missions l'organisation des CASU.

L'objectif de la CASU est la coordination des dispositifs d'attribution d'aides et de secours d'urgence pour une réponse plus efficace aux besoins. Dans l'esprit de

ces textes, il ne s'agit pas de créer une allocation complémentaire, les fonds existants sont suffisants, il ne s'agit pas non plus de créer un fonds unique, mutualisant les ressources des fonds existants.

Une CASU est mise en place dans chaque Département, par convention passée entre le Préfet, pour l'Etat et le Président du Conseil Général pour la collectivité locale.

La CASU doit être composée des organismes localement concernés par les dispositifs d'aide d'urgence notamment les services de l'Etat, les services sociaux du Département et des Communes et les organismes de protection sociale. Les membres de la CASU doivent rédiger une charte départementale de coordination des dispositifs.

Cette coordination doit se traduire pour l'utilisateur par un accès facilité aux aides, notamment par l'organisation d'un réseau de points d'accueil polyvalents, et une réponse plus efficace à la globalité des problèmes.

La mise en place d'une CASU dans le Département de la Haute-Corse a fait l'objet de la convention passée le 14 Décembre 1998 entre le Préfet et le Président du Conseil Général.

Mais c'est dans le préambule du projet de charte pour la mise en application de la convention qu'est affirmée la philosophie de la CASU 2B.

Il s'agit d'améliorer la prise en charge des situations de précarité par la mutualisation des compétences en la matière. Cette mutualisation s'est concrétisée par la création d'une instance décisionnelle commune à trois fonds départementaux, le Fonds d'Aide aux Jeunes en Difficulté, le Fonds de Solidarité pour le Logement et le Fonds d'Aide aux Impayés d'Energie. Ces trois fonds ont été retenus parce qu'il sont les seuls fonds partenariaux attribuant des subventions financières.

La CASU 2B comprend:

- des services de l'Etat: la DDASS, la DDE, la DDTEFP
- des services sociaux des collectivités territoriales: la DISS du Conseil Général, le CCAS de la Ville de Bastia, le CCAS de Corte, le CCAS de Calvi
- des établissements sanitaires et sociaux: le Centre hospitalier de Bastia, les deux CHRS

- des organismes de protection sociale: la CPAM de la Haute-Corse, la CAF, la MSA de Haute-Corse, l'ASSEDIC et la CRAM du sud-est
- l'ANPE
- la Mission Locale de Bastia et de Haute-Corse
- l'association départementale des maires de Haute-Corse
- l'Association Départementale de Promotion de la Santé
- la Banque de France.

Par ailleurs, les associations caritatives les plus représentatives du Département ont participé aux processus de mise en place du dispositif parmi lesquelles le comité de lutte pour le droit au travail, support du mouvement des chomeurs de Décembre 1997.

Les instances de la commission siègent à Bastia. Il s'agit:

- de **la commission plénière** ou CASU plénière constituée par les membres cités dans l'annexe de la convention du 14 Décembre 1998. Elle constitue l'instance d'orientation générale et dévaluation des dispositifs CASU. Elle est chargée de réfléchir à l'amélioration de la prise en charge des situations de précarité. La CASU plénière est présidée par le Préfet et le Président du Conseil Général. La préparation des travaux est réalisée par les services techniques, la DDASS pour l'Etat et la DISS pour le Département.
- du **Groupe d'Instruction Commun** (GIC): c'est l'instance décisionnelle de la CASU et donc des trois fonds qui la compose. C'est la particularité essentielle de la CASU 2B d'avoir voulu mettre en place une instance unique de décision pour les dispositifs partenariaux qui attribuent des aides financières de lutte contre la pauvreté. Le GIC a été jusqu'à présent présidé par le Préfet ou son représentant (le DDASS) mais le principe d'une présidence annuelle alternée Etat- Département est envisagé.

Les membres du GIC, désignés dans le projet de charte sont des représentants des services de l'Etat, Préfecture, DDASS, DDE, DDTEFP, des représentants des collectivités territoriales, Département, Villes de Bastia, Corte, Calvi, des représentants des organismes de protection sociale, CRAM, CAF ASSEDIC, des représentants d'organismes ou dispositifs concernés par la

lutte contre la précarité, Commission de Surendettement Mission Locale, bailleurs sociaux.

La mission du GIC est de se prononcer sur l'opportunité, le montant et la forme des aides demandées dans les cadres du FSL, du FAJD et du FAIE ainsi que sur les demandes ne relevant spécifiquement d'aucun fonds, mais révélant des situations sociales difficiles.

Les demandes au titre des trois fonds sont déposées et instruites dans les points d'accueil.

Les partenaires de la CASU ont voulu la compatibilité d'une couverture géographique la plus complète possible avec la technicité des instructeurs. Ainsi, les points d'accueil ont été limités aux organismes ou antennes des organismes disposant de travailleurs sociaux (service social départemental, CCAS, CHRS) ou constitués de professionnels de l'insertion sociale (Mission Locale, PAIO). La CAF et le service social de la CRAM quant à elles n'ont pas souhaité être point d'accueil.

Les quatre micro-régions de la Haute-Corse, la région bastiaise (nord), le cortenais (centre), la balagne (ouest) et la plaine orientale (est) disposent de lieux de dépôt des demandes.

Les demandes sont présentées sur un dossier commun mais des fiches spécifiques (cinq modèles) sont à rajouter en fonction de la demande (FAJD, FAIE, FSL accès, FSL maintien, FSL, demande de logement non satisfaite).

Le secrétariat des instances de la CASU est assuré par la DDASS. Un agent du pôle social de ce service est affecté principalement à cette tâche, deux autres ponctuellement.

Le rôle assigné au secrétariat est de centraliser les demandes, de préparer les réunions des instances de la CASU, de présenter les dossiers en séance et de notifier les décisions aux instructeurs et aux gestionnaires comptable des fonds. En outre, dans le cadre spécifique du FSL, le secrétariat est chargé d'élaborer un contrat tripartite (bénéficiaire-bailleur-FSL) pour chaque dossier accepté.

La décision est prise par les membres du GIC qui se réunit deux fois par mois. Ils sont tenu de la faire dans le respect des conventions de fonctionnement et des reglements intérieurs de chacun des fonds.

La liquidation des aides est l'œuvre des organismes comptables de chacun des fonds soit la Mission Locale pour le FAJD, la Croix Rouge pour le FAIE et la CAF pour le FSL.

Le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL):

La Loi du 31 Mai 1990, dite Loi Besson, avait pour objet la mise en œuvre du droit au logement, sous deux modalités principales.

La première était, à partir de la détection rationnelle des besoins, la création d'une offre de logement suffisante et adaptée à tous types de revenus, notamment les revenus modestes.

La seconde était la création d'un dispositif de solidarité destiné à garantir aux plus démunis l'accès et le maintien dans un logement décent grâce à un fonds département financé par l'Etat et le Département.

En Haute-Corse, les modalités de mise en place du FSL ont fait l'objet d'une convention, passée le 23 Septembre 1991, entre le Président du Conseil Général et le Préfet. Le règlement intérieur du fonds a été adopté le même jour.

La convention tripartite (Etat-Département-Caisse d'Allocations Familiales) du 20 Novembre 1991, a confié la gestion comptable du FSL à la CAF.

Le FSL a pour objet l'aide aux personnes ou aux familles qui éprouvent des difficultés à accéder ou à se maintenir dans un logement autonome décent, notamment du fait de la faiblesse de leurs ressources.

Les publics prioritaires pour les aides à l'accès sont :

- les personnes sans abris
- les personnes hébergées temporairement dans des structures d'accueil de type Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale, de l'Aide Sociale à

l'Enfance, dans des logements conventionnés pour l'Allocation de Logement Temporaire

- Les personnes en hébergement « de fortune », de type caravane, ou hébergées chez un parent ou ami
- Les personnes occupant un logement dont l'insalubrité a été constatée par une autorité qualifiée
- Les personnes, de bonne foi, en attente d'expulsion ou sans bail
- Les personnes occupant un logement surpeuplé. Le surpeuplement est avéré quand le nombre d'occupants d'un logement est supérieur au nombre de pièces plus deux
- Les personnes dont le loyer est considéré comme onéreux au regard de leurs revenus

En outre, les demandes habituelles auprès des bailleurs sociaux en vue de l'obtention d'un logement doivent avoir été effectuées et être, soit restées sans réponse soit, avoir fait l'objet d'une réponse défavorable. Toute proposition raisonnable ne peut être refusée sans motif sérieux (principe de subsidiarité de l'intervention du fonds).

Pour accéder à une aide, le quotient familial mensuel du demandeur soit (ressources- charges fixes/ nombre de personnes au foyer) ne doit pas dépasser un plafond fixé à 2000 F en 1999.

Ce plafond est révisable chaque année. Sont entendues par charges fixes, le loyer, l'électricité, le gaz, l'eau, l'assurance de la maison, l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation, les frais de cantine scolaire et de mutuelle.

Les Conseillères Techniques en Travail Social de la DDASS et de la DISS ont l'opportunité de déroger à la règle du plafond dans certains cas exceptionnels. Par ailleurs, les services instructeurs sont invités à privilégier, les demandes de prêts plutôt que de subventions. Le montant minimum d'un prêt est de 1000 F le montant maximal de 10 000 F. La durée de remboursement maximale est fixée à 36 mois.

En tout état de cause, le cumul prêt-subvention ne peut excéder 15 000 F.

Dans les cas de panachage les parts respectives de la subvention et du prêt sont fonction du quotient familial du ménage. Plus ce dernier est faible, plus la part de la subvention sera forte selon les proportions indicatives suivantes :

	Prêt	Subvention
QF < 1700 F	25%	75%
1700 F < 2000	50%	50%
QF > 2000 F (exceptionnel)	75%	25%

Les aides peuvent être de plusieurs nature et formes.

Les aides à l'accès à un logement :

Il peut s'agir de garanties directes aux bailleurs du paiement du loyer et des charges sur trois mois maximum. En pratique cette forme d'aide n'est pas utilisée par les partenaires parce qu'elle est mal acceptée par les bailleurs qui préfèrent la subvention directe.

Il peut s'agir d'aides à l'installation, consistant dans le paiement de la caution, du premier mois de loyer ou de frais divers d'installation. Ces aides sont toujours attribuées sous forme de prêts et versées directement aux créanciers. Elles couvrent des frais d'assurance du logement, d'ouverture des compteurs, de déménagement (100 F pris en charge par mètre cube de volume), d'achat de mobilier de première nécessité (avec un plafond de 2000 F pour une personne seule ou un couple et de 1000 F de plus par personne supplémentaire vivant au foyer). Le mobilier de première nécessité comprend sommier+ matelas, cuisinière, table + chaises, lave-linge, réfrigérateur, meuble de rangement.

Les aides au maintien dans un logement :

Le FSL n'intervient dans ce cadre que de façon complémentaire aux autres solutions envisageables, plan d'apurement négocié directement entre le locataire et le bailleur ou plan de surendettement validé par la Banque de France après saisine soit de la Section Départementale des Aides Publiques au Logement (SDAPL) soit de la Commission de Surendettement si la dette locative ne constitue pas la cause principale du surendettement.

Le fonds ne peut intervenir qu'en présence d'un contrat de bail régulier. Les dettes prises en charge sont les dettes de loyer. L'aide du FSL ne peut intervenir

que si le dossier comporte l'engagement du bailleur à maintenir le locataire dans les lieux.

Le FSL n'intervient que si les actions pré-contentieuses ont été mises en œuvre préalablement à sa saisine. Ces actions sont l'assistance au locataire pour l'établissement ou le rétablissement de ses droits aux aides au logement, le versement de l'allocation logement en tiers payant, la reprise du paiement en terme courant ou encore l'appel à garantie de la caution mentionnée au contrat.

L'accompagnement social :

L'accompagnement social au logement (ASL) est ouvert, outre aux publics prioritaires pour l'aide à l'accès, aux propriétaires occupants, au accédants à la propriété en difficulté et aux gens du voyage.

Le but de l'accompagnement social est principalement de garantir au bénéficiaires une insertion durable dans un logement autonome et accessoirement de lever les réticences de certains bailleurs à accueillir chez eux des personnes en difficulté.

L'accompagnement, décidé par la CASU est formalisé par un contrat tripartite (bénéficiaire, Président de la CASU, prestataire)

Un modèle de contrat élaboré par les travailleurs sociaux est utilisé.

Dans le Département, deux organismes sont agréés pour l'ASL, la mission Locale et l'association ALIS. Le FSL finance des mesures dont le montant est plafonné à 7000 frs par an et par ménage.

Les aides à caractère pécuniaire sont attribuées sous forme de garantie (plus théorique que pratique), de prêt ou de subvention, sauf pour les cautions et les diverses aides à l'installation qui sont exclusivement attribuées en prêt. Sous cette réserve, le cumul prêt –subvention est possible.

La saisine du FSL est ouverte aux locataires ayant fait l'objet d'un commandement de payer et menacés d'expulsion mais aussi aux bailleurs, aux travailleurs sociaux ainsi qu'au secrétariat de la SDAPL.

Les demandes sont instruites par les travailleurs sociaux des points d'accueil CASU, principalement par les assistantes sociales du Conseil Général.

La gestion comptable du fonds a été confiée à la Caisse d'Allocations Familiales de la Haute-Corse qui reçoit les contributions des collectivités et organismes qui abondent le fonds.

Pour 1999, la dotation globale du FSL s'est élevée à 2 615 000 F. L'Etat et le Département de la Haute Corse ont financé le dispositif, à parité, pour 1 200 000 F chacun.

Les autres financeurs ont été :

- La Ville de Calvi pour 25 000 F
- La CAF de la Haute-Corse pour 150 000 F
- La S.A Provence Logis (bailleur) pour 40 000 F

La CAF reçoit une remise de gestion fixée forfaitairement à 150 F par dossier traité.

Le Fonds d'Aide aux Jeunes en Difficulté (FAJD)

La Loi du 19 Décembre 1989, favorisant le retour à l'emploi et relative à la lutte contre l'exclusion et son Décret d'application du 26 Juillet 1990, avaient prévu la création, facultative, de fonds d'aide financière destinés aux jeunes éprouvant de lourdes difficultés. Ces fonds devaient être mis en place par convention entre l'Etat et les Collectivités locales. L'attribution d'une aide devait obligatoirement être conditionnée par l'existence d'un projet d'insertion, préparé par le jeune avec l'assistance d'un référent membre d'un organisme spécialisé dans l'insertion de ces publics.

Sur la base de ces textes, la convention, signée le 27 Juillet 1992, entre l'Etat, le Département, la Mission Locale de Bastia et la Ville de Bastia a créée le FAJD de la Haute-Corse.

La Loi du 29 Juillet 1992, portant adaptation de la Loi du 1^{er} décembre 1988, relative au RMI et à la lutte contre l'exclusion sociale et professionnelle, ses textes d'application (Décret du 27 Mars 1993 et Circulaire du 25 Juin 1993), ont rendu obligatoire dans chaque Département l'existence d'un FAJD et modifié les

conditions de l'attribution des aides, qui ne sont plus désormais liées à l'existence d'un projet d'insertion professionnelle finalisé.

Dans son fonctionnement, le FAJD de la Haute-Corse a pris en compte les recommandations de ces textes mais ce n'est que le 28 Décembre 1995 qu'une nouvelle convention, associant la CAF aux quatre partenaires du départ, a formalisé juridiquement ces adaptations.

Une nouvelle convention, signée le 15 Janvier 1998 s'est substituée à celle de 1995 et demeure à ce jour la référence. Cette convention a depuis été modifiée par avenant, en 1998 et 1999 pour fixer, pour les années en question, la participation financière des partenaires.

L'objectif du FAJD est de favoriser une démarche d'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 18-25 ans, français ou étrangers en situation régulière, et connaissant des difficultés financières. En vertu du principe de subsidiarité, sont normalement exclus du dispositif les étudiants et les bénéficiaires de minima sociaux. Par contre, les jeunes de moins de 18 ans ayant débuté un parcours d'insertion professionnelle sont exceptionnellement éligibles au fonds.

Les actions réalisées dans le cadre du fonds sont de trois sortes :

- **l'attribution de secours temporaires** destinés à faire face à des besoins urgents. Pour ces aides, l'existence d'un projet d'insertion ne constitue pas un préalable mais les bénéficiaires doivent être ultérieurement orientés vers un référent susceptible de les aider à élaborer un tel projet.
- **l'attribution d'aides directement liées à la réalisation d'un projet d'insertion** qui fonde l'objet d'un engagement du bénéficiaire, formalisé dans un contrat.
- **des actions collectives d'accompagnement** : il s'agit d'accord signés, pour le compte du FAJD, par la Mission locale et des prestataires de services, qui permettent aux jeunes de bénéficier auprès de ces derniers de prestations

ou de remises, prises en charge en quasi-totalité par le fonds. La Mission Locale a ainsi passé convention avec des transporteurs (FAJ-mobilité), des auto-écoles (FAJ-permis de conduire) un CAT (FAJ-repas) et des hôtels (FAJ-logis).

En 1998, 191 dossiers ont été acceptés pour 203 présentés. La répartition en fonction du type d'aide est la suivante :

- secours (notamment subsistance) : 66 dossiers soit 35% des aides. Il est à noter que pour les partenaires du FAJD la réponse à l'urgence signifie déblocage de l'aide dans un délai maximum ne dépassant pas 48 heures.
- aides à la mobilité : 64 dossiers soit 33% des aides : Il s'agit de prise en charge de coupon de transport en commun, de frais d'essence, du permis de conduire, de la participation à la prise en charge de frais exceptionnels de transport (ex : billet d'avion pour participer à une épreuve ou un concours)
- aides à la santé : 14 dossiers soit 7% des aides. Il s'agit de participations à la prise en charge de frais médicaux particulièrement onéreux (prothèses, dentisterie, verres correcteurs...) en complément de l'aide médicale légale. Le barème adopté est calqué sur celui utilisé par le Département pour le fonds complémentaire santé destiné aux RMistes.
- aides au logement (en complément de l'intervention du FSL) : 26 dossiers soit 13% des aides
- Autres aides (formation et aides diverses) : 29 dossiers soit 15% des aides.

Les secours liés à la subsistance et les aides liées à l'hébergement d'urgence constituent une part croissante de l'action du FAJD.

Les aides du FAJD sont attribuées pour une durée limitée à trois mois. Exceptionnellement, pour la minorité de jeunes la plus éloignée de l'insertion, le versement des aides peut se dérouler sur une période plus longue.

Le montant maximum alloué annuellement ne dépasse pas en principe de 4500 frs sans excéder 1500 frs par mois. En 1998, le montant total des aides

(subventions plus prêts) accordées s'est élevé à 379 000 F pour 191 jeunes aidés soit un montant moyen de 1984 F par jeune.

L'aide est versée, soit au jeune lui-même, soit à un tiers (famille, créancier). La part des aides attribuées sous forme de prêt est très faible (2 % du montant total attribué), c'est la volonté des partenaires de privilégier les subventions du fait du faible niveau de ressources des demandeurs et du faible taux de remboursement des prêts.

La Mission Locale a délégué de la CASU pour attribuer directement des aides dans deux situations :

- en urgence (définie par la convention comme « une situation d'extrême précarité ou le jeune n'a pas de quoi se loger ni se nourrir »). Dans ce cas la Mission locale doit tout de même recueillir par tout moyen (fax, téléphone) l'assentiment de la CASU et présenter un dossier de régularisation à posteriori.
- en dehors de toute situation d'urgence, la Mission locale peut faire procéder au versement d'aides à critères simple d'attribution (ex : carte de transport) et de faible montant. la Mission locale, qui est également le gestionnaire comptable du fonds peut elle-même déléguer aux PAIO des crédits FAJD destinés à répondre au plus vite à ce type de situation. Là aussi, l'accord préalable de la CASU est requis.

La Mission locale assure donc la gestion comptable du FAJD. Elle rend compte trimestriellement à la CASU, des sommes versées, en distinguant les subventions des prêts, ainsi que des crédits restants et du taux de remboursement sur les prêts consentis. Des frais de gestion, égaux au maximum à 4% des sommes versées lui sont remboursés annuellement (Circulaire du 25 Juin 1993).

En Haute-Corse, depuis la mise en place du FAJD, la Ville de Bastia finance le dispositif aux cotés des deux partenaires obligatoires, l'Etat (sur des crédits déconcentrés des DDASS) et le Département. Depuis 1995, la CAF finance également le dispositif.

Depuis 1992, le montant annuel de la dotation du FAJD s'établissait autour de 450 000 F. En 1998, pour faire face aux besoins du programme TRACE, l'Etat et

le Département ont augmenté leurs participations. Ainsi, cette année, la dotation globale a été fixée à 612 000 F, répartis comme suit :

- Etat 250 000 F
- Département 250 000 F
- Ville de Bastia 82 000 F
- CAF 30 000 F

Chaque année, un avenant financier fixe la participation financière de chacun et le montant des frais de gestion remboursables à la Mission locale.

Les demandes doivent être présentées par les instructeurs agréés par la CASU sur le dossier commun aux trois fonds concernés. Plus de 90 % des dossiers sont présentés par la Mission locale et les PAIO. 70 % des demandes proviennent de la région bastiaise. Les demandeurs sont français à plus de 80 %, étrangers hors Communauté Européenne pour les autres.

La décision est prise par l'instance décisionnelle de la CASU (GIC).

Le paiement des aides est effectué par la Mission Locale dans les 48 H qui suivent la réunion de la CASU.

Le Fonds d'Aide aux Impayés d'Énergie (FAIE) :

La Loi du 29 Juillet 1992 a prévu la mise en place d'un dispositif national d'aide et de prévention en matière d'impayés d'énergie.

Le 9 Décembre de la même année, une convention nationale était signée par l'Etat et EDF-GDF, pour la période de 1993 à 1996. Cette convention a été reconduite pour la période 1997-2000.

Ces convention stipulaient qu'EDF devait verser une contribution annuelle au Fonds National de Lutte contre les Exclusions géré par la Fondation de France et que, dans chaque département, la direction d'EDF-GDF devait contribuer à un fonds départemental énergie.

En Haute-Corse, la Loi de 1992 s'est traduite par la signature d'une convention entre l'Etat et la Croix-Rouge Française, faisant de cette dernière le gestionnaire comptable du Fonds d'Aide aux Impayés d'Énergie qui venait de se constituer avec, pour la première année, la seule contribution de l'Etat (crédits déconcentrés 47.21 DDASS).

Le 12 Janvier 1994, le Conseil Général s'est joint au dispositif dans le cadre du Programme Départemental d'Insertion des populations bénéficiaires du RMI. Par la suite, la Ville de Bastia a rejoint le dispositif.

L'objet du FAIE est l'accès ou le maintien des personnes en difficulté à une fourniture d'électricité ou de gaz délivrée par EDF-GDF et la mise en œuvre d'actions de prévention-sensibilisation à la maîtrise de l'énergie. EDF s'est engagée, en cas de non paiement des factures, à ne pas suspendre l'alimentation en électricité et en gaz durant une période d'un mois pour laisser le temps à l'abonné de saisir, par l'intermédiaire d'un travailleur social, le FAIE mais aussi, en cas de coupure, à rétablir immédiatement ses prestations dans la mesure où l'abonné peut justifier de la saisine du fonds et encore, à ne pas exiger, pour le rétablissement de ces prestations le remboursement de la totalité de la dette et des frais liés à la coupure ou au rétablissement.

Les factures de moins de 500 F ne sont pas prises en charges par le FAIE. Elles relèvent d'un aménagement de paiement à solliciter auprès du fournisseur.

Les aides sont attribuées sous forme de secours, dont le montant est plafonné à 3000 F par an et par foyer. Leurs règles d'octroi sont les suivantes :

- la moyenne économique du foyer, calculée comme pour le FSL, doit être inférieure ou au plus égale à 2000 F.
- une participation résiduelle du bénéficiaire, même symbolique
- la mensualisation des factures chaque fois que cela est possible
- l'existence d'un plan d'apurement validé par le créancier et l'abonné

Le secrétariat du FAIE est celui de la CASU (DDASS).

La gestion comptable du dispositif est assurée par la Croix Rouge. Chacun des financeurs passe convention avec cette association pour définir les modalités de sa participation.

La dotation globale du FAIE pour 1999 est de 600 000 F soit :

250 000 F pour l'Etat sur les crédits d'action sociale déconcentrés de la DDASS

200 000 F pour le Département de la Haute-Corse

50 000 F pour la Ville de Bastia

100 000 frs pour EDF-GDF.

La Croix-Rouge est chargée de l'exécution des décisions prises en CASU et d'établir annuellement un rapport financier pour la CASU plénière. Les délais de mise en paiement sont courts (environ 48 H).

EDF doit faire connaître à tout abonné ayant des difficultés de règlement de ses factures, la possibilité de recours au fonds. La saisine est ouverte aux abonnés, aux instructeurs du dispositif CASU ainsi qu'aux responsables d'autres dispositifs ayant à connaître de situations difficiles.

La décision est prise par l'instance décisionnelle de la CASU. Toutefois, pour des aides inférieures à 1500 F, le projet de convention à l'étude prévoit une délégation de pouvoir aux Conseillères Techniques en Travail Social de la DDASS et de la DISS. Les décisions sont notifiées par le secrétariat de la CASU.

1.2.3 Le bilan mitigé de dix mois de fonctionnement

Malgré l'amorce d'une réflexion commune sur l'action sociale d'urgence, la CASU a en ce domaine un impact limité et son fonctionnement n'est pas satisfaisant.

Dans le prolongement de la Mission d'Urgence Sociale, mise en place en 1998, l'institution de la CASU a permis de relancer la réflexion relative au fonctionnement des dispositifs d'aides.

Ainsi, sous l'égide de la CASU, les partenaires ont entrepris un travail sur la formalisation juridique (conventions, règlement intérieur) de la coopération locale.

Par exemple, en ce qui concerne la prise en charge des impayés d'énergie, le partenariat repose sur la convention nationale Etat-EDF-GDF et sur la convention locale de gestion DDASS-Croix-Rouge. Un projet de convention local tripartite Etat-Croix-Rouge-EDF est en cours de discussion. Il devrait permettre d'impliquer davantage les responsables locaux de cette entreprise dans la lutte contre la pauvreté.

La même démarche de "dépoussiérage" a été entreprise pour le FSL et le FAJD.

Par ailleurs, la remise à plat des procédures de mise en paiement, par les financeurs, des dotations annuelles des fonds aux gestionnaires comptables a également fait l'objet d'une concertation.

En effet, par le passé, le manque de coordination et de communication entre les collectivités et, au sein de celles-ci, entre les ordonnateurs et les comptables a retardé et même parfois empêché le versement de certaines subventions, mettant en difficulté le fonctionnement des dispositifs.

La clarification repose notamment sur:

- la désignation, pour chacun des fonds, de l'organisme chargé en début d'exercice de l'appel de fonds auprès de financeurs
- l'engagement pour chacun de ces financeurs à respecter une date butoir pour le versement de sa participation
- l'identification des pièces administratives et comptables nécessaires à chacun des contrôleurs financiers pour procéder au versement.

La réalisation par les travailleurs sociaux d'un dossier unique de demande s'est traduite par l'adoption de critères communs d'évaluation des situations de précarité et cimenté un peu plus une culture départementale commune de l'urgence sociale qui va même au delà du fonctionnement des fonds. Ainsi, le mode de calcul du quotient familial adopté pour les aides des fonds se retrouve dans le règlement départemental d'aide sociale à l'enfance adopté par le Conseil Général.

La CASU a favorisé également la réflexion sur la notion d'accompagnement social. C'est dans son cadre qu'a été examinée la demande d'agrément au titre de l'accompagnement social au logement de l'association ALIS, qui a pour objet de faciliter l'accès des démunis à un logement, notamment par des démarches auprès des bailleurs.

L'ASL est financé par l'Etat sous forme de mesures d'accompagnement. Il s'agit d'aider une famille à régler au quotidien les difficultés engendrées par la gestion d'un logement autonome.

Malgré ces points positifs, la CASU souffre de son impact limité sur la précarité et de dysfonctionnement dans son organisation.

Un impact limité sur la précarité:

La CASU ne concerne que trois fonds partenariaux, le FSL, le FAIE et le FAJD. Certains fonds d'aide, pourtant prévus par des textes, ne fonctionnent pas en Haute-Corse.

Le **Fonds départemental d'Aide aux Accédants en Difficulté**, prévu par la Loi du 31 Mai 1990, et la Circulaire du 28 Janvier 1993, a pour objet l'attribution de prêts sans intérêts, destinés à la résorption des situations d'impayés engendrées par l'accession à la propriété.

La création de ce fonds a fait l'objet en Haute-Corse d'une convention Etat-Conseil Général, datée du 25 Juillet 1997, prévoyant un financement pour la première année de 200 000 F financés à parité entre les deux partenaires. Le Conseil Général doit en assurer la gestion comptable alors que le secrétariat a été confié à la DDE. Ce fonds n'a jamais commencé à fonctionner .

Le **fonds départemental de prise en charge des factures impayées de téléphone**, prévu par la Loi de 1998 de lutte contre les exclusions, n'a pas non plus été mis en place. Il n'existe pas non plus de fonds d'aide aux impayés d'eau dans le Département. Ces absences ne sont pas dues semble-t-il à des blocages politiques mais plutôt à des difficultés d'organisation internes aux services concernés.

Il faut aussi souligner l'absence de liaison existant entre la CASU et d'autres dispositifs partenariaux d'aide tels que la Section Départementale des Aides Publiques au Logement, qui se prononce sur le maintien ou non de l'APL, la commission de surendettement (la Banque de France, membre de la CASU ne participe pas aux réunions du GIC alors que son éclairage sur certains dossiers serait souhaitable) et la commission de relogement prioritaire.

Par ailleurs, la CASU n'a aucun pouvoir d'orientation des aides attribuées de manière autonome par les organismes qui la composent (Département, Ville de Bastia, CAF...) ni de coordination de celles-ci avec les aides CASU. Or l'impact financier de ces aides est plus important que celui des fonds. Ainsi, le montant total des dotations du FSL, du FAJ et du FAIE s'est élevé en 1998 à 3 827 000 F. On l'a vu, Le montant des secours d'action sociale attribuées par le seul service enfance-famille du Département pour la même année est supérieur à 5 000 000 F et les budgets CAF et CCAS dans ce domaine dépassent chacun le million de F annuels. La CASU n'a donc pouvoir que sur une petite partie des aides

d'urgence. De plus, sa mise en oeuvre a révélé d'importants dysfonctionnements sur plusieurs points.

Le fonctionnement de l'instance décisionnelle:

Lors de la mise en place, le GIC examinait, au cours de séances bi-mensuelles marathons, la totalité des demandes relatives au FSL, au FAIE et au FAJD.

Cette procédure a découragé un certain nombre de partenaires qui ont considéré leur présence comme partiellement ou totalement inutile (ASSEDIC, CRAM, bailleurs pendant l'examen des dossiers FAJD ou FAIE, EDF pendant l'examen des dossiers autres que d'impayés d'électricité...)

De sorte, la composition de l'instance décisionnelle unique s'est progressivement trouvée réduite en pratique aux représentants de l'Etat (DDASS et Préfecture), du Département, de la Ville de Bastia et de la CAF. Dès lors, l'examen général des dossiers au cours de la même séance a été abandonné au profit d'un examen en sous-commissions spécialisées (CASU logement, CASU énergie et CASU FAJD). Même si, théoriquement, rien n'interdit à n'importe quel membre de la CASU de siéger au sein de ces commissions, en pratique, leurs compositions sont identiques à ce qu'étaient les commissions d'attribution des fonds avant la création de la CASU.

Le secrétariat unique n'est plus une réalité. Après une première période, la Mission Locale, qui dispose d'un logiciel performant a récupéré une grande partie de ses attributions antérieures, au détriment du secrétariat de la CASU (préparation des séances de la CASU FAJD, notifications directes aux bénéficiaires, édition des statistiques).

L'examen et la réponse globale:

Les enquêtes sociales sont de qualité variable. Le GIC est parfois obligé de demander des compléments d'information ce qui allonge la procédure de traitement.

La réponse est rarement globale, Ayant assisté à trois réunions du GIC, examinant une cinquantaine de dossiers à chaque fois, je n'ai noté qu'un seul dossier qui comportait à la fois une demande au titre du FSL et une au titre du FAIE.

Faute d'une analyse fine des dossiers, on ne peut pas dire si cela signifie qu'il y a peu de situation complexes ou si, malgré le dossier unique, les instructeurs ne procèdent pas à un diagnostic global et exhaustif des situations.

La polyvalence de l'accueil:

En ce domaine, la CASU n'a rien apporté. Le service social de la DISS, qui instruit 80% des demandes FSL et FAIE, le CCAS de Bastia et les CHRS, qui instruisent le restant des demandes, étaient déjà polyvalents. Le réseau d'insertion des jeunes, Mission Locale et PAIO), qui instruit lui plus de 90 % des demandes au titre du FAJD ne souhaite pas instruire les dossiers au titre des autres fonds, préférant orienter les demandeurs vers d'autres services.

L'information:

Il ressortait de l'enquête menée à l'initiative de l'administration centrale du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, relative au public du FUS, que 30 % des demandeurs de Haute-Corse n'étaient pas connus des services sociaux.

Malgré cela, il n'a pas été élaboré de stratégie de communication, ni vers le grand public, ni vers les professionnels.

L'évaluation de la CASU:

Elle est plus quantitative que qualitative. Seule la Mission Locale, grâce à un logiciel adapté financé par le FAJD, est en mesure de fournir des données sur les demandeurs, l'origine des demandes et les problématiques traitées.

2 LA CASU PEUT DEVENIR UN OUTIL EFFICACE DE L'ACTION SOCIALE D'URGENCE

2.1 LA VOLONTE DES ACTEURS LOCAUX DE MIEUX REpondre AUX SITUATIONS DE PRECARITE: LE PROJET DE REORGANISATION DE LA CASU

Le projet de réorganisation de la CASU est issu de la réflexion conjointe des techniciens de la DDASS et de la DISS, tirant les leçons de près d'un an d'un fonctionnement peu satisfaisant. Les deux Conseillères Technique en Travail

Social de ces services ont été chargées, sous l'autorité des directeurs, de proposer des solutions aux dysfonctionnements constatés.

Le projet de réorganisation sera présenté à la CASU plénière avant la fin de 1999.

2.1.1 Des réponses adaptées à la diversité des situations de détresse

Les objectifs sont multiples:

Tout d'abord, la volonté des partenaires est de **recentrer l'intervention de l'instance de décision départementale vers les cas les plus complexes**, ceux qui nécessitent l'intervention conjointe de plusieurs organismes et fonds et qui constituent l'une des raisons d'être de la CASU.

La responsabilisation et la valorisation des professionnels de terrain qui instruisent les demandes est un autre objectif majeur. Le rôle de ces derniers est en effet primordial dans la lisibilité du système car, au delà de la constitution d'un dossier, ils sont pour les plus démunis l'incarnation de la puissance publique souvent plus que le Préfet ou le Président du Conseil Général, la preuve de l'intérêt que leur porte, à travers l'administration, la Société toute entière.

Ces travailleurs sociaux de terrain sont les témoins souvent impuissants de la progression de l'exclusion. Il peut en résulter une crise de confiance en leurs compétences. Par ailleurs, dans le cadre de l'instruction des demandes d'aides des différents fonds de la CASU, les travailleurs sociaux perçoivent parfois l'instance décisionnelle départementale non seulement non seulement comme le juge des situations des demandeurs, mais aussi comme un juge de leur propre compétence professionnelle, quand leurs propositions ne sont pas suivies ou sont modifiées; Quant aux conseillers de la Mission locale, il leur a été parfois reproché la qualité de leur travail justement en référence à celui d'une assistante sociale. Ces jugements ou perçus comme tels, venant parfois qui plus est des représentants d'une administration différente, sont mal acceptés.

Il est primordial de rétablir la relation de confiance entre les instructeurs et les décideurs. Pour cela, ces derniers entendent mettre en place une organisation au sein de laquelle l'instruction déboucherait sur un diagnostic et un plan d'aide élaborés sur le terrain qui seraient, dans la quasi totalité des cas, incontestables.

L'établissement d'un diagnostic social individuel des situations et d'un plan d'aide est donc le troisième objectif de la réorganisation. Pour accomplir cette tâche plus efficacement, l'instructeur pourra s'appuyer sur place sur toutes les compétences des organismes et administrations sociaux.

Le diagnostic social individuel pourra comprendre les éléments d'information suivants:

- vécu institutionnel antérieur du demandeur,
- démarches entreprises, dans les domaines du logement de la santé de la formation et de l'emploi en fait de la trajectoire du demandeur ou de la famille,
- image de soi, rapport aux autres
- capacité d'accomplir certaines démarches, de respecter un engagement contractuel
- références culturelles...

Le quatrième enjeu du projet est **l'amélioration de la connaissance des situations de précarité sociale**. Elle est le préalable indispensable à la détermination de orientations de la CASU. Le recueil systématique et l'exploitation des données sociales issues des dossiers devra être mis en œuvre.

L'amélioration de la gestion des demandes constitue la cinquième priorité, aussi bien dans un souci de rationalisation du travail en interne à la DDASS, que (et surtout) dans un souci de rapidité et de facilité d'accès aux aides pour les personnes en difficulté.

L'amélioration et la coordination par la CASU de la réponse à l'urgence primaire est projetée.

L'urgence primaire est entendue des besoins qui nécessitent une satisfaction immédiate ou dans tous les cas sous 24 H maximum. Ici, la non-réponse peut très rapidement mettre en péril la santé du demandeur.

Ces besoins sont l'hébergement, l'aide alimentaire et toute prestation nécessaire à une vie quotidienne saine et décente (hygiène, vêture...).

Dans ce domaine, on l'a vu, plusieurs acteurs interviennent:

La DISS (Conseil Général) attribue des secours financiers directs de même que le CCAS de Bastia.

Les associations caritatives, les CHRS et la Mission locale dispensent plutôt des secours en nature (nuits d'hôtel, colis repas, tickets services...).

Le CHRS de Furiani coordonne, pour le compte de la DDASS, le dispositif hivernal de secours social à partir du n° vert 115.

Mais ces actions sont insuffisantes. On constate notamment:

- un déséquilibre entre Bastia et le reste du Département. La seule structure spécialisée dans l'accueil d'urgence de nuit est implantée à Bastia, les secours d'urgence attribués par le Conseil général ne profitent en pratique qu'aux bastiais puisqu'ils ne sont délivrés qu'au siège de la DISS dans cette ville, la convention restauration passée entre la Mission Locale et un CAT dans le cadre du FAJD ne peut bénéficier qu'aux jeunes en insertion à Bastia et enfin, la seule boutique de jour du Département est aussi implanté dans cette ville.

- un manque de coordination: Entre l'Etat, qui finance le CHRS de Furiani, son opérateur privilégié en ce domaine, et le Département qui, outre les secours directs qu'il délivre, finance également, dans le cadre du PDI, les associations caritatives du Département, la coordination est inexistante en ce domaine.

C'est pourquoi ces deux institutions ont souhaité que le dispositif CASU puisse contrôler l'accès à l'urgence primaire.

Le CHRS de Furiani, ouvert 24/24H demeurera le gestionnaire et l'opérateur de la mise en œuvre des moyens (tickets restaurant, tickets services, nuits d'hôtel). Il a reçu pouvoir pour rechercher sur l'ensemble du département des partenaires (hotels, restaurants, traiteurs, transporteurs...) et pour conventionner avec eux.

Désormais, le CHRS devra être systématiquement et directement saisi par les instructeurs du dispositif CASU. L'aide sera validé à postériori.

Le financement de la prise en charge de l'urgence primaire sera assuré par la DDASS qui y consacrera, au titre de 1999, 362 000 F sur les crédits déconcentrés du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (47.21). Le Département pourrait également débloquer des crédits à cet effet.

Les secours attribués en propre par le Département, La Ville de Bastia et la CAF ne sont pas concernés par le contrôle CASU.

Enfin, il s'agit **d'améliorer la complémentarité de la CASU aux autres dispositifs de lutte contre l'exclusion**. Grace à la connaissance globale des

situations de précarité quelle développera, la CASU devra être un outil d'alerte pour les responsables des dispositifs d'insertion. A partir des données recueillies, il apparaît indispensable aux partenaires que puissent être favorisées toutes les liaisons qui s'imposent avec la COTOREP et les Commissions Locales d'Insertion pour activer si nécessaire les procédures de ces dispositifs (par exemple, à partir d'une saisine de la part de la CASU, la réalisation ou la modification d'un contrat d'insertion). Pour mener à bien ces objectifs, des outils nouveaux devront être développés.

2.1.2 Le développement d'outils de proximité

La déconcentration du système par **la création d'instances décentralisées d'examen des dossiers, le Commissions Locales de l'Action Sociale d'Urgence (CLASU).**

L'implantation des CLASU devra tenir compte des bassins de population ainsi que des voies de communication. La couverture de l'ensemble du Département devra être assurée. Le maillage géographique sera cohérent avec celui des institutions et des dispositifs sociaux, notamment celui des services sociaux du Conseil Général.

Les circonscriptions d'action sociale du Conseil Général, dénommées Unités Territoriales d'Action Médico-Sociale (UTAMS) sont au nombre de 5. Le maillage géographique du service social départemental est plus serré que celui du dispositif RMI qui ne compte que trois CLI. Il est aussi plus cohérent au regard de l'implantation des populations et des voies de communication. Voilà pourquoi, dans un souci d'accessibilité, une organisation géographique plaquée sur celles des UTAMS est envisagée.

On ne retrouvera pas au niveau local la lourdeur de l'instance décisionnelle départementale actuelle. Les CLASU seront des équipes restreintes de 5 ou 6 personnes qui, de par leur compétence technique seront capables d'analyser et de valider le diagnostic et le plan d'aide de l'instructeur, au besoin de le compléter et ce dans la quasi-totalité des cas.

On devra retrouver au sein des CLASU des représentants de l'Etat, du Département, de la Commune du lieu d'implantation, de la CAF, de la MSA dans le rural ainsi que de la Mission Locale ou des PAIO.

Les missions d'une CLASU seront:

- la réception des demandes émanant des instructeurs (guichets d'accueil)
- l'examen et la validation du diagnostic local et le plan d'aide proposé par l'instructeur du point d'accueil
- de pointer les cas complexes, sans se prononcer, pour l'instance de décision départementale.
- de valider des mesures d'urgence qui auront été prises à l'initiative du guichet d'accueil
- de transmettre à l'instance départementale l'ensemble des dossiers ainsi qu'un listing des demandes.

La CLASU n'autorisera pas les aides, sauf en urgence et à postériori, cela restera à cette exception près, une prérogative de l'instance départementale.

La CLASU interviendra donc de quatre manières dans le nouveau dispositif:

- pour les demandes d'aides classiques c'est à dire celles qui concernent l'intervention de l'un ou de plusieurs des fonds d'aide mais ne présentant pas de difficultés particulières, elle validera, au besoin après l'avoir complété, le diagnostic et le plan d'aide proposé par l'instructeur.
- pour les demandes complexes, c'est à dire celles pour lesquelles ni elle ni l'instructeur ne peuvent proposer un plan d'aide efficace, elle renverra à l'instance départementale en signalant les points de blocage.
- pour les demandes qui ne sont pas du ressort d'une aide CASU, elle pourra orienter vers un organisme compétent (par exemple le juge des tutelles ou le secteur psychiatrique). Dans ce dernier cas de figure, la CLASU informera simplement l'instance départementale de décision (CASU) de l'aiguillage réalisé.
- pour les demandes en urgence, qui seront traités directement par les points d'accueil, elle validera à postériori l'aide et en informera le niveau départemental.

Dans un souci de cohérence et d'efficacité, les CLASU devront être implantées dans les locaux des UTAMS qui pourront également en assurer le secrétariat. Ce dernier aura pour missions:

- de réceptionner les demandes adressées par les instructeurs des points d'accueil. Dans la pratique, la majorité des demandes sont constituées par les travailleurs sociaux du Conseil Général ce qui simplifiera la communication.
- de préparer les réunions de la CLASU, en jouant un rôle d'interface entre les membres de la CLASU et le référent du dossier
- de transmettre au secrétariat de la CASU départementale (DDASS) les dossiers complets ainsi qu'un listing récapitulatif des demandes, un résumé du diagnostic et les éléments du plan d'aide proposé. Pour les cas simples, c'est sur la base de ce listing uniquement que sera prise la décision.
- De diffuser les compte-rendus des réunions de la CASU aux membres de la CLASU.

Les CLASU devront se réunir dix jours avant la réunion de la CASU. Ce délai qui sera consacré à la transmission des dossiers et du listing du secrétariat de la CLASU vers celui de l'instance de la CASU et à la sollicitation par ce dernier des organismes expressément requis pour la résolution des cas complexes. En effet, dans le nouveau système, en dehors des principaux organismes dispensateurs d'aides (Préfecture-DDASS, collectivités territoriales et CAF), les autres membres de la CASU ne seront sollicités qu'en tant que de besoin. La Conseillère Technique de la DDASS désignera au secrétariat de la CASU les organismes à solliciter en fonction des problèmes.

L' informatisation du secrétariat:

L'informatisation du secrétariat de la CASU devra répondre à plusieurs exigences:

- une exigence de rapidité de traitement des dossiers: En dehors des situations d'urgence, pour lesquelles la réponse devra intervenir dans un délai maximum de 24 H, il ne devra pas s'écouler plus d'un mois entre l'accueil du demandeur et la mise en paiement d'une aide, qu'elle qu'elle soit.
- une exigence de connaissance des situations sociales
- une exigence de rationalisation du travail en interne à la DDASS

L'informatisation devra notamment concerner les tâches suivantes:

- la saisie des dossiers de demandes

- la préparation des réunions de l'instance départementale (convocations, gestion de l'échéancier des réunions)
- les liaisons avec les CLASU et les autres dispositifs (lettres-type)
- les notifications
- l'édition de statistiques, à partir des dossiers saisis, avec possibilité de croisement entre elles

Dans un premier temps, la transmission des listings entre les CLASU et la CASU se fera sous forme d'échange de disquettes. A terme, ces échanges pourraient passer par un internet local si la confidentialité des données est assurable.

Le support de l'informatisation du secrétariat sera le logiciel de bases de données ACCESS pour l'exploitation duquel l'autorisation de la CNIL sera sollicitée.

A la demande de la DDASS, la CEREFOC mettra en œuvre deux modules de formation à ACCESS auxquels participeront les agents chargés du dossier. Le premier de ces modules sera généraliste, le second, un cas pratique sur l'exemple du traitement de dossiers CASU.

La formalisation de l'organisation CASU reposera sur les documents suivants:

- la convention de collaboration Etat-Département, dont l'annexe qui fixe la composition de la CASU devra être complétée (à la suite d'un oubli, la CAF et la CRAM n'y apparaissent pas)
- une charte départementale sera proposée aux partenaires sur la base du projet existant. qui déterminer le contenu du dispositif c'est à dire les aides concernées et son organisation générale c'est à dire le rôle de chacune des instances et de chacun des partenaires.
- les conventions de fonctionnement des fonds concernés, qui déterminent l'objet, les modalités d'intervention et le financement de chacun d'eux
- le règlement intérieur de la CASU: il décrira les modalités de fonctionnement pratiques de la CASU soit la procédure commune de dépôt et d'examen des dossiers, la procédure d'urgence et les missions du secrétariat.

2.2 L'EVOLUTION ENVISAGEABLE DU SYSTEME VERS LA DEFINITION ET LA MISE EN ŒUVRE DUNE POLITIQUE GLOBALE DE L'ACTION SOCIALE D'URGENCE

Face au fléau de la précarité, qui n'a cessé de gagner du terrain malgré les efforts des différents acteurs, comme en témoigne l'augmentation régulière des demandes d'aides tant auprès des fonds légaux qu'auprès de chacun des organismes, une coordination générale des efforts est aujourd'hui nécessaire. Une politique départementale de lutte contre la pauvreté doit être définie et mise en oeuvre dans le cadre de la CASU.

2.2.1 La définition d'une politique globale

Le préalable nécessaire à la définition d'une stratégie globale est l'amélioration de la connaissance des situations de précarité et des personnes qui en sont victimes.

On l'a vu, peu de données quantitatives existent, et pas du tout de données qualitatives.

La base de données qui sera mise en place auprès du secrétariat de la CASU devrait permettre à terme de pallier partiellement ce manque mais elle devra être complétée par toutes les données qu'il sera possible de recueillir auprès des collectivités locales, des organismes de protection sociale et des associations, pour constituer un observatoire départemental de la précarité dont la DDASS doit être le pivot. Dans un premier temps, les données CASU pourront être complétées par celles issues des diagnostics micro-régionaux relatifs à l'impact des politiques sociales sur l'emploi, pilotés par la DDTEFP, et par les données recueillies dans le cadre de la préparation du PRAPS.

Pour être exhaustive, la politique départementale de lutte contre la précarité devrait englober et coordonner les actions suivantes:

- les fonds légaux attributifs d'aides financières directes liées au logement et à l'insertion des jeunes
- les autres dispositifs partenariaux : SDAPL, Commission de Surendettement, commission de relogement prioritaire
- les aides des collectivités territoriales et des organismes de protection sociale

- l'action des associations
- l'accompagnement social
- la réponse à la première urgence: hébergement, alimentation, services divers.

2.2.2 Les outils d'une politique globale

Dans sa formation plénière actuelle, la CASU 2B rassemble la plupart des institutions qui participent à la lutte contre la pauvreté dans le Département. Elle est donc tout à fait indiquée pour devenir le lieu de réflexion privilégié sur une stratégie départementale globale. Elle pourrait être renforcée par la présence, au moins à titre consultatif, des associations les plus représentatives en ce domaine. Elle pourra impulser les outils suivants:

Un outil juridique: le plan départemental de l'action sociale d'urgence: il devra comporter

- une analyse de la situation sociale du Département s'appuyant sur les données de l'observatoire départemental
- le recensement exhaustif de tous les moyens de lutte
- des actions de coordination à mettre en place: Il pourra s'agir par exemple de l'organisation des échanges d'information entre les acteurs, de plans de communication, de mise en place de filières de prise en charge sur l'exemple des filières de soins (de la réponse à l'urgence primaire à l'amorce d'une démarche d'insertion en passant par le recours aux fonds et l'accompagnement social) ou encore de création de structures et de services.

Un instrument financier unique pour les problématiques logement:

Le rapport Join-Lambert de 1998, sur le FUS préconisait la création d'un fonds unifié intégrant FSL, FAJD, Fonds énergie et FUS.

Un fonds départemental unique "logement" pourrait être créé, qui couvrirait les aides attribuées par le FSL, le FAAD, les aides aux impayés d'électricité, de gaz, de téléphone et d'eau. Les décisions seraient prises au sein de la CASU et des procédures de liaison instituées avec les autres dispositifs dont l'objet est le logement (SDAPL, Commission de Relogement Prioritaire).

Un outil déontologique, la charte de l'accueil et du suivi social:

Cette charte, qui devra recueillir l'assentiment de tous les organismes qui sont quotidiennement au contact des personnes en difficulté, pourra porter sur des engagements tels que la personnalisation de l'accueil, la continuité de l'accueil et du suivi, la disponibilité des intervenants, le travail en partenariat.... On pourrait s'inspirer de la charte pour l'accompagnement scolaire.

Un outil d'information et de communication, le répertoire départemental des institutions et des aides:

Il s'agira, à partir du bilan réalisé pour le plan départemental, de réaliser un document synthétique à l'usage des institutions, du grand public et des médias.

Enfin, la CASU devra également étudier les moyens d'évaluation de la politique qu'elle aura impulsée. Une enquête pourrait pour cela être lancée sur le devenir des bénéficiaires d'aides d'urgence, sur le modèle de l'enquête du CEREQ sur les trajectoires des jeunes, parue au début de cette année.

CONCLUSION

Prenant acte du relatif échec de la prise en charge de l'urgence en matière sociale, la Loi du 29 Juillet 1998 a créée une instance de coordination, la Commission de l'Action Sociale d'Urgence. Les services de l'Etat, et notamment les DDASS, ont reçu la mission expresse d'impulser cette démarche de recherche d'efficacité.

Pour autant, l'aide d'urgence, si elle doit être efficace, ne doit pas être une fin en soi mais constituer une étape vers l'acquisition d'une autonomie sociale.

A ce titre, la politique de prise en charge des situations d'urgence est dépendante des autres politiques sociales, politique des ressources, de l'emploi, de la formation, de prévention et d'accès aux soins. Toutes concourent au même but, donner à chacun des membres de notre corps social les moyens d'une vie autonome, décente et citoyenne.

Les personnes en difficulté doivent bénéficier effectivement des plans qui leurs sont consacrés, Plan d'Hébergement d'Urgence, Plan pour le Logement des Défavorisés, Programme d'Accès et de Prévention aux Soins, et ces programmations doivent être coordonnées entre elles. A cet égard, il paraît important que les Comités départementaux de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions, institués par la Loi de 1998 puissent jouir d'un véritable pouvoir de contrôle sur les différents dispositifs de lutte.

Il faut considérer l'action sociale d'urgence comme partie intégrante du processus d'insertion sociale dont elle constitue souvent le préalable obligé.

C'est l'accompagnement social qui est le lien entre l'action d'urgence et la démarche d'insertion. C'est lui seul qui est à même de permettre aux plus démunis d'accéder aux actions d'insertion.

Des dispositifs tels que l'Appui Social Individualisé, l'Accompagnement Social au logement ont montré leur efficacité et doivent être systématisés. La Loi de 1998, avec le dispositif TRACE pour les jeunes, va dans ce sens.

Confronté au paradoxe d'une société qui avance en excluant toujours davantage, l'Etat a manifesté, à travers la création des FUS, sa volonté de jouer son rôle de garant de la cohésion sociale en prenant en charge les plus démunis.

Il confirme cette volonté en impulsant, dans le cadre des CASU, la réflexion sur le traitement de l'urgence sociale.

Pour autant, ayant choisi de ne pas remettre en cause l'autonomie d'action de ses partenaires, c'est la capacité de ses représentants locaux à convaincre ceux-ci de la nécessité d'une coordination étroite des moyens qui constituera une des clés de la victoire sur l'exclusion.

SIGLES ET ABREVIATIONS

AAH: Allocation aux **A**dultes **H**andicapés

ANPE: Agence **N**ationale **P**our l'**E**mloi

API: Allocation de **P**arent **I**solé

ASE: Aide **S**ociale à l'**E**nfance

ASSEDIC: **A**SSociations pour l'**E**mloi **D**ans l'**I**ndustrie et le **C**ommerce

CAT: Centre d'**A**ide par le **T**ravail

CCAA: Centre de **C**ure **A**mbulatoire en **A**lcoologie

CCAS: Centre **C**ommunal d'**A**ction **S**ociale

CERFOC: **C**ELLule **R**égionale de **F**ormation **C**ontinue

CH: Centre **H**ospitalier

CLI: Commission **L**ocale d'**I**nsertion

CMR: Caisse **M**utuelle **R**égionale

CNAF: Caisse **N**ationale d'**A**llocations **F**amiliales

COTOREP: **C**OMmission **T**echnique d'**O**rientation et de **R**Eclassement
Professionnel

CPAM: Caisse **P**rimaire d'**A**ssurance **M**aladie

CRAM: Caisse **R**égionale d'**A**ssurance **M**aladie

CREDOC: Centre de **R**echerches, d'**E**tudes et de **D**OCumentation

DDE: Direction **D**épartementale de l'**E**quipement

DDTEFP: Direction **D**épartementale du **T**ravail, de l'**E**mloi et de la **F**ormation
Professionnelle

DRTEFP: Direction **R**égionale du **T**ravail, de l'**E**mloi et de la **F**ormation
Professionnelle

FUS: Fonds d'**U**rgence **S**ociale

HLM: Habitation à **L**oyer **M**odéré

INSEE: **I**nstitut **N**ational de la **S**tatistique et des **E**tudes **E**conomiques

MSA: **M**utualité **S**ociale **A**gricole

MUS: Mission d'**U**rgence **S**ociale

PAIO: **P**ermanence d'**A**ccueil, d'**I**nformation et d'**O**rientation

PASS: **P**ermanence d'**A**ccès aux **S**oins de **S**anté

PRAPS: **P**rogramme **R**égional d'**A**ccès à la **P**révention et aux **S**oins

PRIPI: **P**rogramme **R**égional d'**I**nsertion des **P**opulations **I**mmigrées

TRACE: **T**rajét d'**A**ccès à l'**E**mloi