

URIOPSS



*de Normandie*

# **50 000 SOLUTIONS L'OCCASION POUR UNE SOCIÉTÉ INCLUSIVE**

*Dépasser la politique du chiffre pour agir global !*

Une contribution de  
l'URIOPSS de Normandie

## Préambule

Le 7 décembre dernier est parue l'instruction ministérielle fixant le cadre du déploiement de la Stratégie des 50 000 solutions, engagement pris par le Président de la République lors de la Conférence Nationale du Handicap en date du 26 Avril 2023.

Cette stratégie se donne pour ambition d'apporter **une réponse massive** sur les territoires les plus en tension tout en renforçant l'offre pour des publics sans solution satisfaisante à ce jour dans le champ large du handicap. Ce plan national s'appuie sur une enveloppe inédite de **1,5 milliard d'euros** financée par la branche autonomie de la sécurité sociale, gérée par la CNSA.

Le budget global est réparti en trois « compartiments » de financement qui seront affectés annuellement jusqu'en 2030 :

- **985M€ pour le développement et l'adaptation de l'offre** dont 400M€ pour les dispositifs enfants et 585M€ pour les dispositifs adultes ;
- **110M€ pour le repérage et intervention précoce** avec notamment la création d'un service public du repérage précoce pour les enfants de 0 à 6 ans ;
- **400M€ pour l'appui aux établissements scolaires par le secteur médico-social** pour la scolarisation des élèves en situation de handicap.

Bien que l'instruction ministérielle fixe un certain cadre, cette stratégie sera pilotée à l'échelle locale par les Agences Régionales de Santé et mise en œuvre par les acteurs des territoires, offrant ainsi une certaine marge de manœuvre.

**L'URIOPSS de Normandie, tête de réseau des organisations à but non lucrative du social et médico-social, voit dans cette stratégie un véritable levier à l'avènement d'une société inclusive, sous réserve de certaines conditions.**

Admettant que cette stratégie puisse offrir un souffle nouveau à un secteur enlisé dans des difficultés systémiques, l'URIOPSS de Normandie, en tant que corps intermédiaire de la démocratie française, appelle à une réflexion globale, en dehors des injonctions paradoxales, sur le déploiement de cette politique en Normandie.

En ce début d'année 2024, l'ARS de Normandie, pilote à l'échelle de la région, appelle à agir en deux temps.

En premier lieu est paru le 31 janvier, un Appel à Manifestation d'Intérêt invitant les organisations du médico-social à « innover » en concevant des solutions opérantes et viables dès septembre 2024.

Dans un second temps, l'ARS s'est engagée à produire un diagnostic à horizon du 31 mai 2024 posant les bases d'une planification sur les exercices 2025-2030.

Afin de s'emparer pleinement du potentiel d'une telle politique, l'URIOPSS de Normandie appelle à :

- Passer d'une politique numéraire basée sur le taux d'équipements à une politique qualitative fondée sur les besoins des individus, à partir d'un langage commun,
- Mettre enfin tous les acteurs concernés au sens large autour de la table !
- Œuvrer pour la coopération locale et l'expertise des acteurs à rebours des dynamiques de mise en concurrence,
- Avoir une vision nette de l'utilisation des CNR pour en pérenniser une partie
- Avoir une photographie précise des innovations sélectionnées dans le cadre de l'AMI de 2024

## Un premier constat

### Un budget insuffisant pour faire face à l'ensemble des besoins et tensions

Rappelons en premier lieu que malgré l'annonce d'une somme à neuf zéro, la stratégie des 50 000 solutions **ne pourra pas répondre à l'ensemble des besoins des personnes concernées** et des tensions que connaissent les territoires et institutions. Cette politique avec ses 1,5Mds notifiés est prévue sur un exercice de 7 ans, ramenée à un montant annuel avoisinant les 250 Ma d'€, le tout réparti sur 13 régions et DOM TOM.

A titre d'exemple, le budget dédié à la Normandie sur les 7 ans d'exercice s'élève à 62,24M d'€, c'est-à-dire 8,9Ma d'€ par an. A titre de comparaison, ce montant correspond à 1% de la Dotation Limitative régionale dédiée aux personnes en situation de handicap pour l'année 2023.

En partant d'une projection brute de l'enveloppe normande et du coût à la place inscrit dans le ROB 2023, l'enveloppe socle enfance correspond à 68 places en IME pour l'ensemble de la Normandie. Qui pense que 68 places d'IME (environ 120 en file active) pourraient répondre aux centaines de demandes encore inscrites en liste d'attente ?

**Tous les acteurs, fédérations, pouvoirs publics, personnes concernées, organisations reconnaissent que cette somme accordée ne pourra jamais répondre/subvenir aux besoins des personnes en Normandie.**

Catégorie de structures	Coût moyen régional 01/2023
SESSAD	20 335
IME - TMAA - TTD	42 899
avec places d'internat - TTD	48 122
sans places d'internat - TTD	32 584
ITEP	57 205
EEAP	86 133
internat 365 majoritaire	107 591
semi internat	62 186
IEM	57 721
avec places d'internat	58 842
semi internat	53 449
IDV	19 148
IDA	27 891
avec places d'internat	42 265
semi internat	24 367
CPO	25 733
CAFS	36 367
ESAT	13 009
CRP	22 250
MAS	79 580
accueil de jour	55 536
FAM - EAM	27 548
accueil de jour	13 673
SAMSAH	15 864
UEROS	45 356

In fine, cette stratégie, bien qu'elle appelle à la réalisation et création de solutions, admet en son fond qu'elle ne pourra pas répondre à tous. Cela oblige l'écosystème des acteurs locaux à prendre des choix kafkaïens et fait peser la réussite de cette politique sur leurs seules responsabilités.

### Une vision numérique à contre-courant de l'identification des réels besoins des citoyens

La répartition de l'enveloppe budgétaire à l'échelle nationale s'est fondée en partie sur le taux d'équipements de chaque territoire. Dans la même veine, l'ARS de Normandie aime à rappeler que la Normandie a un taux d'équipement supérieur à la moyenne nationale, même si elle le pondère avec d'autres critères. Baser toute une politique et sa répartition budgétaire en fonction du seul critère du taux d'équipements ne permet pas d'appréhender finement les problématiques réelles des personnes et leurs vécus. Il est temps de mener des travaux de qualité sur l'identification des besoins réels des individus et des territoires.

### Un secteur fragilisé et parcouru par une crise de l'attractivité des métiers

En proie à une crise profonde, mise en lumière et accélérée par la crise sanitaire de 2020, le secteur du médico-social est profondément déstabilisé et ce sur plusieurs plans : budgets contractés, difficultés à recruter du personnel qualifié, augmentation des besoins à moyens constants. Si les pouvoirs publics ne s'engagent pas pleinement sur ces sujets connexes, la réussite de cette stratégie sera compromise.

### L'engagement inconnu des collectivités territoriales et autres institutions

Département, Région, Communes, autres collectivités territoriales, bailleurs sociaux, Education Nationale, ... Tous ont des moyens, des lignes budgétaires au service de cet engagement à prendre

pour apporter une réponse collective aux besoins des individus. **Il est nécessaire de sortir des silos habituels d'actions.** A quel moment, ces acteurs ont été conviés pour penser cette politique ?

## Non au saupoudrage !

A la fin ce qu'il risque d'arriver, c'est une dilution de l'enveloppe sans cadre et sans une vision bien définie par la collectivité d'acteurs. Il semblerait que l'AMI du 31 janvier 2024 en soit bien la preuve. Bien sûr que les acteurs sauront proposer des réponses adéquates aux problématiques à travers la création de quelques places par ci par là, transformation de services existants, expérimentations de dispositifs. Mais cela donnera sûrement une vision d'un saupoudrage de l'argent public, souvent reproché aux pouvoirs publics, n'ayant pas eu les effets escomptés, car dilués dans la diversité des problématiques rencontrées et des projets menés.

**Pour éviter de telles conséquences, il est nécessaire de penser et porter une stratégie au service d'un projet de société au sens global !**

## Une occasion à ne pas manquer pour l'avènement d'une société inclusive

L'URIOPSS de Normandie appelle à l'avènement d'une société inclusive, où l'accessibilité rime avec inconditionnalité à tout pour toutes et tous ! C'est-à-dire l'application et l'accès aux droits communs pour toutes et tous avec la nécessaire compensation en fonction des besoins de la personne. Pour notre réseau, la société inclusive implique que ce soient **les composantes de la société qui ouvrent le champ des possibles à la singularité des individus** et non pas l'individu qui soit le seul acteur d'une intégration, voire d'une réadaptation à une société trop normative dans ses attendus vis-à-vis de l'individu.

Dans le champ du handicap, voici l'horizon désirable voulu par l'URIOPSS de Normandie.

Pour le secteur enfance, la priorité première est de **faire rentrer les dispositifs médico-sociaux dans l'école de la République**. L'enfant ne peut être séparé des autres de par son handicap. L'école doit pouvoir accueillir en son sein tous les enfants et ce peu importe leurs différences. Et pour ça, toute école doit intégrer obligatoirement la question du handicap dans son organisation et son fonctionnement. C'est-à-dire au final :

- Toute école doit être munie de locaux adaptés et équipée de plateaux techniques
- Toute école doit pouvoir mettre des instituteurs et professeurs formés en face de classes et d'élèves en situation de handicap
- Toute école doit tisser des partenariats larges avec les acteurs médico-sociaux présents sur son territoire, pouvant apporter et transmettre leurs expertises et leurs capacités d'accompagnement. Mais aussi avec les autres acteurs ayant une quelconque influence sur l'organisation, le fonctionnement de l'établissement scolaire, partenariat tissé au nom de cette société inclusive.

A contrario, les établissements de l'enfance doivent s'ouvrir sur la société civile en invitant davantage les acteurs de proximité (club associatif, EHPAD, Education Nationale, etc...) à venir se rencontrer et organiser des activités dans leurs murs.

Pour le secteur adulte, nous devons garder comme boussole l'envie et le désir des individus.

Concernant l'habitat, le logement collectif est l'outil le plus utilisé, souvent éloigné du cœur de la société. Collectivement nous devons penser à la création ou la transformation en **petite unité de vie proche des centres d'intérêts** de tous, disposant si nécessaire de plateaux techniques et médicalisés. Il est bien sûr concevable de garder des établissements si c'est la volonté éclairée pour ces personnes d'habiter en collectivité. Mais le logement individuel doit être intégré comme une solution à part entière dans la palette des possibilités offertes à ces personnes, au même titre que n'importe quel autre individu.

Concernant l'accès à l'emploi et le travail, il faut consacrer la liberté de choix pour l'avenir professionnel, en permettant aux personnes d'accéder à l'emploi qu'ils souhaitent. L'ensemble des entreprises, commerces, organisations, services doivent déployer des politiques qui facilitent l'inclusion des personnes dans le monde du travail. Le secteur du médico-social doit faciliter les passerelles et l'aller-retour entre ses établissements et le milieu ordinaire, dans l'esprit de la réforme des ESAT.

**L'avènement de cette société inclusive nécessite bien sûr la rencontre et du temps**, en dehors des injonctions d'urgences qui traversent la société française et normande. L'URIOPSS de Normandie est convaincue que la démocratie participative est bien l'outil le plus à même de répondre à cet enjeu de taille.

## Le temps démocratique, meilleur outil aux services de tous

La stratégie des 50 000 solutions se veut comme une réponse à l'urgence de la dégradation des situations et à l'explosion des notifications mises en liste d'attente. **Cependant, répondre à l'urgence de la dégradation de ces situations ne doit pas nous empêcher de penser à moyen et long terme pour faire advenir la société inclusive voulue par tous.**

Avec cette stratégie prévue sur 7 ans d'exercice n'est-ce pas l'occasion pour prendre enfin ce temps ensemble pour faire face aux enjeux d'aujourd'hui et de demain. La démocratie participative est donc cet outil de construction d'une réponse collective répondant à l'ensemble des caractéristiques et des difficultés rencontrées.

Tout acteur a une vision différente de la société inclusive et des focales d'analyses parfois différentes des autres ainsi que des actions à mener. Mais c'est à partir du temps de la délibération et de la complémentarité, avec sa confrontation des points de vue, amenant parfois sa part de conflictualité, que nous tendons collectivement à un compromis et consensus pouvant répondre à l'ensemble des problématiques soulevées. Et c'est bien la démocratie participative en tant qu'outil qui œuvre en ce sens.

Il est nécessaire de contrer l'accélération des réponses pour répondre finement aux besoins des citoyens. **Il faut assumer l'existence de temporalités souvent bien différentes et parfois antinomiques.**

**L'URIOPSS de Normandie rappelle que le projet d'une société luttant contre les inégalités et les injustices, donc le projet d'une société inclusive, doit s'effectuer sur un temps long jalonné d'étapes mesurables entre les pouvoirs publics et les corps intermédiaires.**

## Nos préconisations

En s'inscrivant dans la continuité des contributions au PRS 2023-2028, l'URIOPSS de Normandie appelle à s'emparer pleinement du potentiel de cette stratégie pour faire advenir la société inclusive, en respectant les propositions suivantes :

### **Passer d'une politique numéraire basée sur le taux d'équipements à une politique qualitative fondée sur les besoins des individus, à travers un langage commun**

**L'URIOPSS de Normandie s'oppose à cette gouvernance par le nombre** qui en vient à gommer les spécificités, les diversités et les particularités des territoires et du vécu des personnes. Un taux d'équipement, bien qu'étant une première donnée objectivée, ne peut en refléter toute la complexité. Le taux d'équipement d'un territoire particulièrement citadin (Caen, Rouen ou le Havre) ne peut être comparé identiquement à celui d'un territoire rural et péri-urbain. Les réalités territoriales ne sont pas les mêmes.

En revanche, qualifier finement les besoins des individus pour pouvoir mettre en face des solutions adéquates est la solution la plus appropriée pour y parvenir. Notre société a cette culture de la donnée fiable et consolidée. Les pouvoirs publics s'y étaient engagés en 2019 en déployant via le SI MDPH harmonisé **l'outil Via Trajectoire**. **Il est temps que ces données soient accessibles et publiques** pour bon nombre d'acteurs (Communautés 360, MDPH, CDAPH,...) qui peuvent avoir cette compétence pour identifier et partager les besoins des personnes accompagnées. **Il y a nécessité qu'une impulsion politique et opérationnelle soit donnée pour faciliter et aboutir à ce travail de qualité**. Partir du besoin pour mener une politique efficace et viable est la seule manière d'y arriver. La stratégie des 50 000 solutions peut devenir cette impulsion avec son enveloppe socle.

En parallèle, tous les acteurs se doivent de partager un langage commun concernant l'identification des besoins. Il semble que les Nomenclatures SERAFIN-PH soient aujourd'hui l'outil le plus à même de répondre à cette exigence. La stratégie des 50 000 solutions peut donc être le levier pour financer le déploiement, la sensibilisation et l'usage de cette nomenclature, décorrélé de la mise en place de la réforme tarifaire voulue par les pouvoirs publics.

### **A l'échelle locale, mettre enfin tout le monde autour de la table !**

La solution viendra toujours du terrain, mais elle doit être fortement incitée par des dynamiques politiques régionales et nationales. La difficulté de notre secteur dans l'appréhension des politiques du handicap est sa compartimentation et son fonctionnement en silo. Cependant, aucun acteur n'est détenteur de toute l'expertise permettant d'appréhender la complexité de cette politique. Seule la complémentarité des expertises et points de vue permettra de mettre en œuvre des réponses concrètes répondant aux besoins des personnes et prenant en compte l'ensemble des pans de cette politique. Il est nécessaire que tous les acteurs touchant de près ou de loin puissent se rencontrer, échanger, travailler ensemble de concert.

**A l'échelle d'infra territoire**, où les réponses de proximité sont les plus efficaces, il est donc nécessaire que l'écosystème puisse se réunir pour penser et agir sur le long terme. Et seule cette échelle offre cette possibilité. A titre exemple, lors d'une rénovation d'une école, incitons l'Education Nationale, la communauté d'agglo, les architectes, les services communaux, les organisations médico-sociales, l'ARS à se rencontrer pour penser global. La stratégie des 50 000 solutions doit devenir ce levier, même financier, qui incite fortement les acteurs à se rencontrer et agir de concert.



### **Mettre en œuvre la coopération et l'expertise au service du territoire à rebours des dynamiques de mises en concurrence**

A contrario des dynamiques de mise en concurrence des acteurs des solidarités, promues par les démarches d'appel à projet, **l'action doit se penser en termes de coopération à l'échelle du territoire et des bassins de vie**. Amenons les acteurs du social et médico-social à entrer en coopération en facilitant leur rapprochement sans que ces derniers perdent leurs identités respectives. La Stratégie des 50 000 solutions, avec son enveloppe peut être le lieu de ces rapprochements consentis !

### **Avoir une vision nette de l'utilisation des CNR pour les pérenniser en partie**

Comme indiqué dans la présentation de la stratégie des 50 000 solutions, l'ARS de Normandie a dépensé 2 500 000€ en CNR en 2023. Bien que ces crédits soient en général utilisés pour soutenir ponctuellement les ESMS en difficultés conjoncturelles (actions de formation, de remplacement de personnel, prises en charges à titre exceptionnelle et urgente, etc...), une part substantielle serait utilisée à bon escient comme des dépenses de fonctionnement récurrentes des ESSMS, du fait d'une crise systémique qui perdure. Cette part peut être parfois conséquente et donc mener l'organisation à rencontrer des difficultés structurelles mettant sous pression ladite organisation tant dans sa capacité RH et que dans sa qualité d'accompagnement.

La Stratégie des 50 000 solutions pourrait être l'occasion de mettre en lumière, à travers une étude, l'utilisation des CNR, et voir ce qui relève de l'exceptionnel et de ce qui relève d'une compensation pour un fonctionnement classique, avec pour finalité de pérenniser ces crédits afin de soulager les organisations et les personnes accompagnées de ce stress budgétaire.

Cette même étude pourrait aussi déterminer et identifier les besoins non couverts récurrents sur les différents bassins de vie.

### **L'AMI de 2024, l'occasion d'avoir une photographie de l'innovation du secteur et des besoins des ESSMS**

Bien qu'on puisse reprocher le lancement d'un appel à manifestation d'intérêt à partir d'un diagnostic fort incomplet, l'AMI laisse une grande marge de manœuvre et d'expérimentation aux organisations du médico-social. Confiant qu'elles vont déployer toute leur ingénierie pour proposer des solutions diverses et variées en fonction de leurs réalités, il serait intéressant que l'ARS de Normandie puisse, en dehors de la procédure de sélection des projets, présenter une photographie de l'ensemble des projets afin de visibiliser la capacité d'innovation du secteur.

**Toutefois, ce travail ne donnera en aucun cas une lisibilité des besoins réels des territoires** dans la mesure où les projets déposés ne concerneront que des actions périphériques ou limitées. Par ailleurs, il est à regretter que certains acteurs qui avaient engagés des moyens d'ingénierie pour une réponse à cet AMI, se voient finalement exclus dans le cahier des charges (Exemple des CAMPS).

## Nos priorités d'actions

Dans sa contribution, en appelant à l'avènement d'une société inclusive, l'URIOPSS de Normandie met en avant des préconisations d'ordre général. Bien qu'elle estime que cette stratégie des 50 000 solutions puisse être un véritable levier à moyen terme, **l'URIOPSS de Normandie ne renonce pas à émettre des priorités d'actions à court terme** comme première étape nécessaire à l'avènement de cette société inclusive.

L'URIOPSS de Normandie formule **4 priorités d'actions** pour le début de l'exercice 2024-2030 :

### 1. Identifier les Besoins des personnes, en partant du partage des données

Il est temps que les données produites par **Via Trajectoire** soient partagées avec l'ensemble des acteurs du territoire (C360, tête de réseau, institut de statistiques, acteur...) pour construire des réponses adaptées aux besoins des personnes. Toute politique doit s'effectuer sur la base d'un diagnostic, et l'indicateur « besoin réel » apparaît comme le plus cohérent.

### 2. Identifier les Crédits Non Reconductibles utilisés comme budget de fonctionnement pour les pérenniser

L'ARS de Normandie dépense 2,5M € en Crédits Non Reconductible en 2023<sup>1</sup>. Une part non négligeable est utilisée comme budget de fonctionnement classique. **Il est temps d'identifier cette part pour la pérenniser** afin de sortir les personnes, les professionnels et les organisations de l'insécurité budgétaire dans laquelle ils sont plongés. Cette pérennisation serait la garantie d'accompagnements à la hauteur des besoins, sans crainte de rupture pour raison budgétaire. Et par ailleurs, cela permettrait de compléter le diagnostic sur les besoins non couverts sur les territoires.

### 3. Identifier les écoles volontaires pour développer la dynamique inclusive.

L'URIOPSS de Normandie convaincue du bien-fondé de l'école inclusive appelle à ce que tous les établissements scolaires soient dotés de plateaux techniques, de professeurs formés et entretiennent des partenariats avec les acteurs de proximité. La Normandie compte 2490 établissements scolaires<sup>2</sup>. Il serait illusoire de penser que la stratégie des 50 000 places permette d'atteindre l'ensemble de ces objectifs. L'URIOPSS de Normandie appelle donc à **prioriser les actions sur les établissements scolaires volontaires et potentiellement proches d'un plateau médico-social**. Les coopérations de proximité ouvrent la voie à l'essaimage sur l'ensemble du territoire normand, mais commençons par des échelles locales.

### 4. Construire un plan de réservation des logements situés à proximité des EAM et EANM

Dans cette dynamique inclusive et de désinstitutionalisation, l'URIOPSS de Normandie appelle à ce que les pouvoirs publics **intègrent dans le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) les publics en situation de handicap** comme étant des personnes éligibles aux logements identifiés. Par ailleurs, un travail d'interpellation doit être mené à destination des bailleurs sociaux publics et privés afin d'identifier des logements proches géographiquement des structures d'accompagnements afin de faciliter l'appui du secteur médico-social à l'accès au milieu dit « ordinaire » pour le logement. Une liste de ces logements pourrait être communiquée aux personnes désirant vivre dans des habitats individuels, respectant ainsi leur volonté et choix de vie.

<sup>1</sup> Présentation de la Stratégie des 50 000 solutions, ARS de Normandie

<sup>2</sup> [https://data.normandie.education.gouv.fr/pages/carte\\_etab/](https://data.normandie.education.gouv.fr/pages/carte_etab/)



## Questions diverses

L'URIOPSS de Normandie se pose aussi quelques questions autour de cette stratégie des 50 000 solutions.

- ✚ Comment l'enveloppe va être dépensée annuellement ? Est-ce une programmation pluriannuelle ou annuelle ? Le budget des projets en N-1 grève-t-il celui des projets proposés en année N ?
- ✚ L'enveloppe budgétaire est prévue entre 2024 et 2030, mais quid de sa pérennité après cette date de 2030 ?
- ✚ Quelle est la part de crédits que les projets sélectionnés dans le cadre de l'AMI de janvier 2024 vont consommer ? Est-ce qu'il y a un risque que l'AMI consomme une majeure partie des crédits pour l'exercice 2025-2030 ?
- ✚ Quels sont les critères de répartition des enveloppes à l'échelle des départements ?
- ✚ Est-ce que l'URIOPSS peut un regard sur le CISAAP de l'AMI issu des 50 000 Solutions ?
- ✚ La stratégie des 50 000 solutions va-t-elle intégrer le droit commun (PRIAC/PRS) ou va-t-elle rester un programme en dehors des planifications réglementaires ?

## CONCLUSION

Malgré toutes les difficultés évoquées qui sont souvent génératrices de tensions au sein des organisations, **l'URIOPSS de Normandie**, en lien permanent avec ses adhérents, a la volonté de **soutenir une vision dynamique des enjeux évoqués** pour relever, avec l'ensemble de ses partenaires institutionnels, ces défis, au service des personnes les plus vulnérables.

2024 est la première année des 50 000 solutions. L'urgence dans laquelle les acteurs ont dû s'investir ne doit pas être la règle pour les années suivantes. Nous l'avons déjà évoqué, la construction de la société inclusive est un construit démocratique qui prend du temps.

C'est donc dans un **esprit de dialogue et de collaboration** que nous vous communiquons ce plaidoyer.

Nous nous tenons à disposition de l'ARS de Normandie et de l'ensemble des parties prenantes pour partager nos points de vue et coconstruire une société solidaire, inclusive et respectueuse de son environnement.