



MINISTÈRE DE L'EMPLOI
ET DE LA SOLIDARITÉ

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DE L'ACTION SOCIALE

Paris, le **10 SEP. 1999**

Sous-direction du Développement Social
de la Famille et de l'Enfance

Affaire suivie par :

Michel EXERTIER

Michèle FERNIQUE

Tél. : 01.44.36.96.14

01.44.36.96.15

Fax : 01.44.36.97.23

N/Réf. : MP/schahi

La Ministre de l'Emploi et de la Solidarité

à

Madame et Messieurs les Préfets de région
(Direction Régionale des Affaires
Sanitaires et Sociales)

Mesdames et Messieurs les Préfets de
département
(Direction Départementale des Affaires
Sanitaires et Sociales)

Objet : La démarche d'élaboration des schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion.

RESUME :

Les schémas ont pour objet de renforcer la **complémentarité**, sur un **territoire** donné, des moyens d'accueil, d'hébergement et d'insertion sociale et professionnelle, en liaison avec le logement, l'emploi, la santé, etc., au-delà du découpage administratif des dispositifs.

Les **schémas départementaux** et les **misés en perspective régionale** sont élaborés de concert, en veillant à la **cohérence** des calendriers, des contenus et de la démarche.

Au niveau central comme au niveau local, le *pilotage* des travaux est conduit par une **équipe-projet** regroupant les acteurs les décideurs et les financeurs, tandis qu'un **comité d'appui** assure une *concertation* élargie.

La construction d'**outils communs** de connaissance, d'analyse et d'évaluation, l'utilisation du **guide méthodologique**, la réunion régulière des **correspondants inter-départementaux**, la validation par le **CTRI** des orientations au fur et à mesure retenues, constituent les points d'appui de cette démarche participative.

La circulaire n° 98-774 du 30 décembre 1998 relative aux Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale a posé les premières bases de la démarche d'élaboration des schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion. L'objet de la présente note est d'expliciter de façon synthétique les points forts de cette démarche qui est décrite, par ailleurs, de façon détaillée dans le guide méthodologique qui a fait l'objet d'une diffusion auprès des services déconcentrés et des principaux acteurs concernés.

1 - Pourquoi cette démarche ?

La circulaire du 14 mai 1991 a impulsé la mise en oeuvre d'une première génération de schémas. Toutefois ces schémas étaient centrés sur les seuls CHRS. L'évaluation qui a été réalisée lors des journées nationales des 18 et 19 décembre 1997 a montré qu'il convenait d'élargir le champ de cette démarche aux fonctions d'accueil, d'hébergement et d'insertion sur un territoire donné, quelle que soit la structure support de la fonction. Le cadre départemental a été retenu.

Depuis la mise en oeuvre de la première génération de schémas, le contexte a évolué. Devant la montée des situations d'exclusion, les dispositifs se sont diversifiés, intégrant les aspects relatifs à l'emploi, au logement (Aide au Logement Temporaire, logements d'urgence...). Des dispositifs mobiles ont été créés pour aller au devant des personnes ainsi que des lieux d'accueil de jour. Des services d'accueil et d'orientation ont été mis en place afin de mieux coordonner les réponses au niveau local .

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions (LCE) met l'accent sur le caractère global de l'intervention de l'Etat afin de permettre l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans tous les domaines de la vie. Dans le champ des CHRS et de leur environnement, les avancées contenues dans cette loi se concrétisent par :

- une meilleure coordination territoriale (dispositif de veille sociale -article 157 de la LCE-),
- une reconnaissance des différents outils qui concourent à l'accueil, à l'hébergement, à l'insertion sociale et professionnelle des personnes en grande difficulté,
- un renforcement des procédures d'accès au logement et de maintien dans les lieux,
- une liaison organisée avec le champ de l'insertion par l'activité économique (art. 18 LCE).
- une meilleure concertation, en vue d'assurer le respect du droit à une vie familiale,
- un égal accès de tous à la citoyenneté, à l'expression et à la participation...

L'élaboration des schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion doit prendre en compte ces nouvelles données et contribuer à leur mise en oeuvre de façon concertée.

2 - L'élaboration des schémas.

2.1 la finalité des schémas.

Sur un territoire départemental, voire infra-départemental, l'objectif des schémas est de renforcer l'adaptation, la complémentarité et la coordination des réponses -en termes fonctionnels d'accueil, d'hébergement-logement et d'insertion- aux besoins *"des personnes et des familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale."* (art. 157 LCE). Ces réponses sont à rechercher au plus près des solutions de droit commun. .../...

2.2 Le champ des schémas

Le "noyau dur" du schéma concerne les dispositifs dont la DDASS a la maîtrise d'ouvrage :

- urgence sociale,
- CHRS, dont les ateliers et les Centres d'Adaptation à la Vie Active,
- l'ALT.

A partir de ce "noyau dur", le schéma intégrera les articulations existantes ou à créer avec les autres dispositifs situés en amont ou en aval, dans les domaines du logement social, de l'emploi et de l'insertion par l'activité économique, de la formation, de la santé, de la culture...

Cela suppose une liaison étroite avec les acteurs qui oeuvrent dans ces domaines et un recoupement devra s'opérer avec les différents instruments de programmation mis en place : Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées, Programme départemental et Programme Régional d'Accès à la Prévention et aux soins des plus démunis, Plan Local pour l'Emploi des Personnes en Difficulté (circulaire DGEFP du 26 mai 1999), ...

2.3 - Les publics accueillis.

Tout en veillant à sauvegarder, sauf cas particuliers, le caractère généraliste des structures, il y aura lieu de s'interroger sur la prise en compte effective de certaines populations qui connaissent des difficultés particulières d'insertion : personnes sortant de prison, d'hôpital psychiatrique, personnes toxicodépendantes, personnes en danger de prostitution ou sortant de la prostitution, pères ou mères avec enfants... Cette prise en compte suppose une concertation étroite avec les différents services et organismes concernés (services sociaux départementaux, hôpitaux, centres de soins, services pénitentiaires, prisons...)

2.4 Le calendrier indicatif

Le guide méthodologique (p. 8-9) prévoit un calendrier en fonction des différentes phases qui vont de la conception et du lancement de la démarche (au plus tard le 30 septembre 1999) jusqu'à la signature du schéma et à sa diffusion. Ces différentes phases doivent tenir compte de la situation locale, l'objectif étant que tous les schémas soient terminés au 30 septembre 2000.

3 - Les modalités de travail.

3.1 Articulations entre la DAS, les DRASS et les DDASS.

- La DAS est le maître d'ouvrage du projet.

.../...

-**La DDASS** est le maître d'oeuvre de l'élaboration du schéma départemental, depuis son lancement jusqu'à sa validation par le préfet de département. Pour cela, elle mobilise les partenaires, anime et coordonne les travaux.

- **La DRASS** est garante de la cohérence d'ensemble : concordance des calendriers, des démarches et des analyses. Il lui revient d'impulser un travail inter-départemental afin de dégager des priorités et de permettre les mises en synergie nécessaires. Elle apporte un appui technique aux DDASS : élaboration d'indicateurs partagés, de références conceptuelles et méthodologiques. Afin de respecter l'homogénéité des données, l'année de référence à prendre en compte est 1998.

Il est important que tout au long de la démarche, et notamment lors des phases de lancement et de bouclage, le **CTRI** valide les orientations proposées.

3.2 Le cadrage de la démarche au niveau national.

Le cadre mis en place au niveau national a pour objectif d'associer au maximum les différents partenaires et se caractérise par :

- la constitution d'une **équipe-projet nationale** composée de représentants de la DAS, des DRASS, des DDASS, des associations et des autres ministères et services (Ministère du Logement, DREES...),
- la rédaction par cette équipe du guide méthodologique pour l'élaboration des schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion,
- la tenue de journées inter-régionales aux étapes importantes de la démarche. Les journées tenues au cours du 1er trimestre 1999 ont permis de présenter les grands axes de l'élaboration des schémas et d'explicitier les questions qui se posent aux services déconcentrés pour leur mise en oeuvre,
- l'organisation de bilans d'étape périodiques avec les correspondants inter-départementaux.

33 - Le cadrage au niveau départemental.

Tout au long des différentes phases de conception, de pilotage, de suivi et d'évaluation, seront associés, en fonction du contexte local, les représentants :

- des administrations concernées (Préfecture, DDE, DDTEFP, DDJS, Justice...)
- des collectivités locales : département, communes, CCAS...
- des fédérations d'associations (URIOPSS, FNARS...)
- des partenaires institutionnels (CAF, offices d'HLM ...).

Sous l'égide d'un **chef de projet DDASS**, deux instances seront mises en place:

- **une équipe-projet** chargée de définir au fur et à mesure la conception, l'organisation, la mise en oeuvre et le suivi de la démarche. C'est une instance opérationnelle qui ne doit pas dépasser 12 membres et être ouverte aux autres administrations et aux représentants des associations.

.../...

- **un comité d'appui** pourra être constitué. Sa fonction est de donner un avis sur les orientations prises aux grandes étapes de l'élaboration du schéma. Sa composition sera large et ouverte aux partenaires locaux. Dans certains départements, la mise en place de ce comité peut apparaître trop lourde. L'important est qu'il existe une instance représentative qui donne à la démarche la légitimité nécessaire.

Par ailleurs, **des groupes de travail**, à dimension départementale, inter-départementale ou nationale pourront être constitués en fonction des thèmes prioritaires qui auront été dégagés.

3.4 - Le cadrage au niveau régional.

Un correspondant inter-départemental aura pour mission d'une part d'apporter un appui au pilotage des schémas, notamment en mobilisant l'échelon statistique de la DRASS, et d'autre part de réaliser une mise en perspective régionale. Il lui revient enfin d'assurer l'interface avec la DAS.

4 - La production des documents finaux.

Afin de faciliter leur exploitation, les documents (schéma départemental et perspective régionale) devront, dans leurs grandes lignes, respecter la trame présentée dans le guide méthodologique (p. 28-29). Même s'il est important de dégager certaines thématiques propres au contexte local, certains thèmes seront nécessairement traités : veille sociale, suivi des entrées et des non-admissions, conditions de sortie notamment vers le logement définitif, accueil des mères avec enfants, réhabilitation des structures...

41 - Le schéma départemental.

Le schéma départemental doit être conçu comme un outil de référence pour les différents partenaires dans les domaines de l'accueil-orientation, de l'hébergement et du logement temporaire, de l'accompagnement social, de l'insertion professionnelle et de l'adaptation à la vie active.

A partir d'un état des lieux -comportant un bilan des premiers schémas- le schéma doit prévoir les évolutions souhaitables et les moyens à mettre en oeuvre pour y parvenir, en fixant les délais de mise en oeuvre. Il ne s'agit pas tant d'une extension des moyens que d'une meilleure adéquation de ceux-ci aux besoins qui auront été définis à l'issue d'une analyse partagée entre les différents partenaires dans le cadre des textes réglementaires existants ou en instance de parution. Une fonction importante des schémas est d'aider aux prises de décision. Pour cela, chacune des actions devra être décrite de façon précise.

L'élaboration du schéma doit être l'occasion, dans l'esprit de la loi du 29 juillet 1998, de renforcer la coordination des interventions. Cela nécessite de resituer chacune des actions dans une finalité d'ensemble afin d'assurer toutes les complémentarités nécessaires, notamment par une mutualisation des moyens.

La durée du schéma est de 3 ans (2001 à 2003), étant entendu qu'au terme de cette période, il s'agira davantage d'une actualisation que de la mise en oeuvre d'un nouveau schéma.

42 - La mise en perspective régionale.

La mise en perspective régionale reprend les analyses et les choix opérés par chaque département, dans le cadre d'une synergie interdépartementale situant dans une problématique régionale les spécificités et les objectifs de chaque département. Ce document est l'un des outils qui doit notamment contribuer à une meilleure répartition des ressources, dans le cadre de la gestion déconcentrée des enveloppes.

5 - L'organisation du suivi et de l'évaluation.

Pour que le schéma soit vraiment opérationnel, il convient de prévoir les modalités et les outils de suivi de la mise en oeuvre des différentes actions et d'évaluation de leur impact, selon un échéancier précis. A cet effet, un **comité permanent de suivi du schéma** sera institué, au niveau départemental, avec la participation des principaux partenaires et des représentants des différents dispositifs.

6 - La validation du schéma et de la mise en perspective régionale.

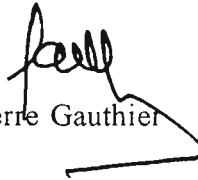
Le CTRI veillera à l'homogénéité des différents schémas départementaux afin de faciliter la mise en perspective régionale. Celle-ci sera soumise au CROSS, pour avis et information, en même temps que les schémas des différents départements.

Il revient au préfet de département de valider et de signer le schéma départemental après présentation, pour avis et information, au Comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions institué par l'article 155 de la loi du 29 juillet 1998. Le préfet de Région validera et signera la mise en perspective régionale.

7 - Les modalités de communication.

Les documents définitifs donneront lieu à une large diffusion auprès des différents partenaires afin de les informer et, le cas échéant, de les aider dans leurs propres démarches.

Le Directeur de l'Action Sociale


Pierre Gauthier