

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SOLIDARITE

DIRECTION DE L'ACTION SOCIALE

REPUBLIQUE FRANCAISE

PARIS, le 14 Mai 1991

8, avenue de Ségur
75350 - PARIS 07 S.P.

Tél : 46.62.40.00

Le Ministre des Affaires Sociales
et de la Solidarité

à

Messieurs les Préfets de Région
- DRASS - (pour exécution)

Madame et Messieurs les Préfets des
Départements
- DDASS - (pour exécution)

ARRIVEE LE

05 JUIL. 1991

N 3625.

CIRCULAIRE N° 91/19 du 14 mai 1991 relative aux missions des Centres d'Hébergement de Réinsertion Sociale.

Résumé : Les CHRS aujourd'hui, leur évolution pour répondre aux enjeux de la lutte contre l'exclusion.
La redéfinition des missions des CHRS conduit à mettre l'accent sur leurs fonctions d'insertion et de réadaptation. Cette politique se concrétise par l'élaboration de schémas départementaux et la renégociation des conventions d'aide sociale.

Mots-clés : Accueil pour tous - Partenariat - Insertion - Logement - Evaluation

Textes de référence : Article 185 CFAS - Décret n° 76-526 du 15.6.1976
Loi sur le RMI et décrets d'application n° 88-1111 du 12.12.88
n° 88-1114 du 12.12.88
n° 89-73 du 3.2.89
Loi "Besson" n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement : décret n° 90-794 du 7.9.1990
(plans départementaux d'action pour le logement)

Texte modifié : circulaire n° 42 du 15 juin 1976.

Le dispositif des CHRS s'est développé depuis 1974 (loi n° 74-955 du 19 novembre 1974 - décret 76-526 du 15 juin 1976) dans le cadre de l'aide sociale (art.185 du CFAS).

De nouveaux droits sociaux sont apparus depuis la loi du 1er décembre 1988 instaurant un Revenu Minimum d'Insertion et la loi du 31 mai 1990 réaffirmant le droit pour tous au logement.

Les centres d'hébergement sont des instruments indispensables de l'action sociale et bon nombre d'entre eux sont des initiateurs des formes nouvelles de cette action. C'est pourquoi il est aujourd'hui nécessaire de donner une définition actualisée de leurs missions, de préciser leurs articulations avec les nouveaux dispositifs de politique sociale, et d'accompagner cette évolution.

1. - DES MISSIONS RENOVEES

1.1 - ASSURER UNE REPOSE POUR CHACUN

Le premier objectif des CHRS, financés au titre de l'aide sociale, est de mesurer les besoins et de rechercher les moyens d'une réponse adaptée à chaque situation de détresse sociale, au delà des seules modalités d'hébergement.

1.1.1. - En organisant l'accueil et l'orientation :

Cela vous conduit à organiser ou améliorer avec vos partenaires un dispositif constitué d'un ou plusieurs lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation de toutes les personnes en situation ou en voie d'exclusion.

Vous vérifierez avec les C.H.R.S. que les modalités d'admission à l'aide sociale favorisent cette réponse pour chacun, en respectant l'égalité de tous les usagers devant le service public et en s'articulant avec les dispositifs de droit commun dans le cadre du principe de subsidiarité qui caractérise l'intervention de l'aide sociale.

Certains d'entre vous ont déjà organisé, avec les gestionnaires de CHRS et d'autres acteurs concourant à l'insertion, des modalités collectives d'admission, s'appuyant sur une ou plusieurs équipes spécialisées d'accueil et d'orientation.

Je souhaite que puissent se généraliser ces modalités d'admission, avec le concours du service social départemental, en particulier pour l'accueil des familles, celui des acteurs du dispositif R.M.I. et celui des associations locales de solidarité.

.../...

1.1.2 - En améliorant l'information sur les droits sociaux

Vous vous assurerez, pour les personnes admises, que les établissements et services conventionnés comme CHRS mettent en oeuvre des actions effectives et adaptées d'information de leurs résidents sur leurs droits sociaux, et sont en mesure de réaliser l'accompagnement nécessaire à la constitution de ces droits, en particulier en ce qui concerne le droit au Revenu Minimum d'Insertion et l'ouverture de droits à l'assurance maladie.

1.2 - DIVERSIFIER LES MODALITES D'HEBERGEMENT

1.2.1 - L'asile de nuit

Toute personne sans domicile doit pouvoir être accueillie.

La formule traditionnelle "d'asile de nuit" doit progressivement évoluer vers d'autres modes d'accueil où les personnes sans abri trouvent les moyens pour se reconstituer - prendre des repas, passer une ou plusieurs nuits dans un lieu rassurant, à l'abri du vol et de l'agression - et pour satisfaire les besoins élémentaires d'hygiène, de santé et de présentation. Des conditions minimales de confort sont donc à respecter.

Il convient notamment que des consignes, ou casiers fermant à clef, soient mis à la disposition des personnes hébergées, ainsi que des formules de laverie permettant un entretien normal des vêtements.

Par ailleurs, il est indispensable que des règles de durée de séjour et les règles de fonctionnement (notamment les horaires) soient compatibles avec les délais nécessaires à la mise à jour des situations administratives, dont l'accès au Revenu Minimum d'Insertion, ou puissent ménager la possibilité d'un entretien sur ces points.

1.2.2 - L'hébergement de plus longue durée.

L'hébergement de longue durée doit conduire à l'autonomie et ne pas être une rupture supplémentaire ou un temps d'attente s'ajoutant aux autres. Les durées de séjour doivent faire l'objet de négociation, voire de contrat, avec les intéressés selon des rythmes propres à chacun. S'il est généralement recommandé, dès les premiers temps de l'admission, de fixer une date de sortie pour des raisons d'ordre pédagogique, cette décision doit être adaptée à la situation de chaque individu ou de chaque famille.

Le bénéfice de l'aide sociale est accordé pour une durée au plus égale à six mois (article 46 du CFAS). La prise en charge est renouvelable dans les situations de très grande difficulté. Dans ce cas vous veillerez à ce que, sur rapport de l'établissement, la prolongation de la prise en charge soit justifiée par la nécessité de disposer d'un temps supplémentaire pour la préparation d'une insertion. La prolongation doit être liée à une analyse de l'état d'un projet d'insertion. Vous n'êtes pas fondés à renouveler des prises en charge dans des établissements où un travail de préparation de cette nature ne s'effectue pas réellement.

Il faut noter que, souvent, l'allongement des temps de séjour en CHRS est dû à la difficulté de trouver des logements autonomes adaptés aux besoins des personnes hébergées. Il est donc indispensable d'organiser une articulation complète avec les dispositifs visant à la mise en oeuvre du droit au logement des plus démunis.

L'aide à l'acquisition progressive de l'autonomie passe également par le développement de solutions d'hébergement diversifiées (appartements-relais, hébergement éclaté, sous-location et co-location...). Vous aiderez les institutions à faire évoluer leurs conditions d'intervention vers la recherche de solutions plus proches des conditions de vie ordinaire. Vous devrez également favoriser l'établissement de relations entre ces institutions et les bailleurs sociaux.

Vous vous attacherez tout particulièrement, notamment dans le cadre du plan départemental pour le logement des plus défavorisés, à susciter une offre de logements-relais vers lesquels peuvent être orientées des personnes ayant droit à l'allocation de logement à caractère social (familles, jeunes, bénéficiaires du R.M.I) et pour lesquels le centre d'hébergement d'origine, ou un service commun à plusieurs centres, pourrait s'engager sur un suivi social, avec mise en oeuvre éventuelle d'un système de tiers payant.

De même, en liaison avec la Direction Départementale de l'Équipement et la Caisse d'Allocations Familiales, vous explorerez les possibilités de service de l'allocation de logement à caractère social aux résidents pouvant en bénéficier, lorsqu'un bail peut être passé avec le résident.

1.2.3. - L'hébergement des familles.

La loi du 19.11.1974 a élargi l'accès des CHRS aux familles en difficulté. Dans le respect des responsabilités parentales, vous serez attentifs à la prise en compte des enfants hébergés avec leurs parents, que ce soit dans l'organisation de leur séjour (aménagement internes, place qui leur est donnée, accès aux structures d'accueil, scolarisation, situation juridique à clarifier) ou dans l'accompagnement offert à la famille pour son projet de vie dont ils sont souvent un élément moteur.

La qualité d'accueil qui leur sera ainsi manifestée est fondamentale car les enfants ont souvent été marqués par l'insécurité consécutive à l'errance, l'instabilité des relations entre les adultes, la violence qui a parfois présidé aux ruptures familiales ou dont ils ont été victimes, ainsi que le poids des attitudes sociales dévalorisantes à l'égard de leurs parents. Les CHRS accueillant des familles doivent prévoir des actions d'éveil et de développement culturel pour les enfants des différents âges en utilisant toutes ressources internes ou externes adaptées, en liaison avec les services de PMI pour les plus jeunes enfants.

.../...

L'accueil des familles nécessite des articulations précises avec l'exercice des missions dévolues aux départements dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance. Ces articulations, dont les modalités sont à formaliser dans le cadre du schéma départemental visé dans la 2ème partie de la présente circulaire, doivent obéir à 3 principes :

- ▶ L'obligation d'accueil des familles en détresse, privées d'abri à la suite d'une expulsion de leur domicile, légal ou de fait, d'une rupture familiale, d'un accident (incendie etc..), ou des familles sans domicile fixe.
- ▶ L'information systématique du service de l'aide sociale à l'enfance, qui a notamment pour mission (article 40 du Code de la Famille et de l'Aide Sociale) "d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leur famille, aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de vingt et un ans, confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre".

C'est notamment avec le service de l'aide sociale à l'enfance que doit être préparée la sortie de l'établissement. Le séjour de familles dans des établissements fonctionnant en hébergement collectif doit être autant que possible limité dans le temps et toutes démarches doivent être effectuées, dès les premiers temps de l'admission, pour obtenir le bénéfice des mesures de soutien ou de prévention visées à l'article 40 alinéas 1 et 2 du Code de la Famille et de l'Aide Sociale. Les familles sont associées à toutes les démarches qui les concernent.

- ▶ La recherche d'une double habilitation Etat et Département pour les familles visées à l'article 46.3 du Code de la Famille et de l'Aide Sociale (femmes enceintes et femmes accompagnées d'enfant de moins de trois ans). Lorsque ces familles ne sont pas prises en charge par le Conseil Général, je vous demande de prendre l'attache du Président du Conseil Général afin d'obtenir dans les meilleurs délais possibles, et en tout état de cause le 1.01.1992 au plus tard, la double habilitation des établissements concernés.

1.2.4 - L'hébergement des réfugiés et des demandeurs d'asile.

Les réfugiés et les demandeurs d'asile peuvent naturellement être accueillis dans les CHRS. Toutefois il a été mis en place, depuis 1975, un dispositif spécifique d'accueil et d'aide à l'insertion pour les demandeurs d'asile et les réfugiés primo-arrivants, composé de centres de transit et de centres provisoires d'hébergement. Ce dispositif est coordonné par la Direction de la Population et des Migrations, et placé sous le contrôle local des DDASS.

Vous veillerez à ce que les établissements puissent contribuer à l'aide aux démarches administratives des étrangers accueillis en CHRS.

1.3 - LES C.H.R.S., UN OUTIL D'INSERTION

Pionniers de la lutte contre l'exclusion, les CHRS sont confrontés aux difficultés que rencontrent les personnes pour exercer leurs droits et acquérir les conditions de l'autonomie dans les domaines essentiels de l'habitat, de l'emploi, de la formation, de la santé.

Dans tous ces domaines, l'efficacité du projet de reconquête de l'autonomie passe par des articulations étroites avec l'ensemble des dispositifs concourant à l'insertion dans la vie sociale.

Les CHRS doivent inscrire leur action sans cesse davantage dans la complémentarité avec d'autres partenaires sociaux :

- en participant activement aux différentes instances et mesures mises en place dans le cadre des grandes lois sociales et en apportant des compétences propres à développer des réponses originales,
- en développant une politique de prévention (éviter les expulsions) et d'accompagnement des personnes à la sortie des CHRS pendant un certain temps, en liaison avec les travailleurs sociaux du secteur,
- en accentuant leur rôle de médiateur dans les différentes instances de décision.

Vous trouverez ci-joint 4 annexes relatives à l'articulation avec les dispositifs principaux : Revenu Minimum d'Insertion, logement, formation-emploi, santé.

2. - LA MISE EN OEUVRE D'UNE POLITIQUE DEPARTEMENTALE DES CENTRES D'HEBERGEMENT ET DE READAPTATION SOCIALE

La clarification des règles d'admission, l'accent à mettre sur la diversification des missions, la volonté de développer le rôle "d'agent d'insertion" des CHRS conduisent à mettre en oeuvre une politique départementale reposant sur une vision d'ensemble de la place des CHRS dans les dispositifs départementaux d'insertion ou de solidarité existants, et se concrétisant par des procédures de conventionnement plus actives.

2.1 - L'ELABORATION D'UN SCHEMA DEPARTEMENTAL

2.1.1. - A l'instar d'une expérience menée dès 1990 dans quelques départements, vous conduirez une évaluation du dispositif CHRS de votre département, référée à un inventaire des situations de précarité et centrée sur :

- ▶ les conditions d'admission
- ▶ les durées de séjour, comparées aux caractéristiques sociologiques de la population accueillie,
- ▶ les ressources des personnes accueillies,
- ▶ les conditions matérielles d'accueil,
- ▶ l'adaptation des capacités d'accueil aux besoins et l'analyse de l'occupation,
- ▶ les complémentarités existantes ou à développer entre CHRS,
- ▶ les marges de redéploiement éventuel, en particulier des fonctions de type asilaire vers des modalités de logement plus ouvertes ou des actions de réadaptation sociale distinctes des fonctions d'hébergement,
- ▶ les articulations avec les dispositifs sociaux départementaux (acteurs du RMI, Aide Sociale à L'Enfance, Fonds de Solidarité Logement....).

Vous mobiliserez à cet effet les moyens propres des D.D.A.S.S. et associerez à cette réflexion, en tant que de besoin, des experts du travail social et du développement local et des représentants de la Fédération Nationale des associations de réadaptation sociale. Vous recueillerez les contributions des associations concernées pour l'établissement de l'inventaire des situations de précarité.

Les D.D.A.S.S. pourront utilement s'appuyer sur les D.R.A.S.S., à qui je demande, dans le cadre des réunions collégiales de Directeurs, d'organiser cette coopération.

Dans les trois régions d'expérimentation de nouvelles modalités d'organisation des services extérieurs, les Directions Interdépartementales et Régionales assureront le pilotage global de l'opération, avec une large délégation aux échelons départementaux pour la définition des objectifs départementaux et plans d'actions à mettre en oeuvre.

Dans les autres régions, l'appui des D.R.A.S.S. consistera en :

- un appui statistique et logistique ; la mobilisation de ressources d'expertise régionales (instituts régionaux de travail social, centres agréés D.S.T.S., C.R.E.A.I., ou O.R.S. le cas échéant...),
- un éclairage sur la cohérence régionale des schémas départementaux, en particulier sur les zones de forte concentration urbaine ou certaines zones de passage s'étendant sur plusieurs départements.

Le schéma départemental doit exprimer la vision à moyen-terme (3 à 5 ans) de la configuration souhaitée du dispositif C.H.R.S. dans toutes ses dimensions, ses liaisons internes et les articulations à développer avec les dispositifs sociaux locaux.

2.1.2 - En termes de plans d'actions, il doit comporter obligatoirement des développements sur les trois rubriques suivantes :

► L'accueil/hébergement

- l'évolution des populations à accueillir,
- les priorités en termes d'amélioration des conditions matérielles d'accueil,
- l'aide à l'ouverture des droits sociaux,
- l'analyse des marges de redéploiement vers des formes nouvelles d'hébergement ou des actions de soutien et de suivi non liées à l'hébergement.

► La recherche de la complémentarité entre structures

- la réponse à l'urgence (et en particulier les possibilités de faire face à l'accueil d'urgence des sans-abris en hiver, éventuellement en sur-capacité),
- l'information en temps réel, ou à tout le moins rapide, sur les places vacantes,

.../...

- la complémentarité des projets pédagogiques : en partant des ressources existantes (dans telle structure l'accent a été mis sur l'insertion par l'économique, dans telle autre sur les alternatives à l'hébergement traditionnel, etc....) il convient de définir comment l'investissement réalisé par une équipe pourrait bénéficier à l'ensemble, dans le cadre d'un réseau de prestations réciproques,
 - le développement d'actions ou de services communs, en particulier sur les champs de l'insertion sociale.
- L'articulation avec les autres dispositifs de politique sociale (R.M.I., A.S.E., Plan d'action pour le logement des plus défavorisés et Fonds de Solidarité Logement, Insertion des Jeunes, Protection Judiciaire de la Jeunesse, Comités de Probation, Accueil des Femmes Victimes de Violence...).

Je précise par ailleurs que le schéma départemental peut identifier les structures d'accueil développées dans le cadre des plans de lutte contre la pauvreté et la précarité, dont les modalités de fonctionnement justifieraient la transformation en C.H.R.S., dans la limite des contraintes budgétaires du chapitre 46-23.

Les transformations de cette nature, ainsi que toutes autres modifications substantielles relatives à la capacité, au projet ou à l'organisation des C.H.R.S. existants, doivent être soumises à la procédure prévue par la loi n° 86-17 du 6 Janvier 1986 (changement d'habilitation suite à une modification des besoins - passage en C.R.I.S.S.M...). Vous vérifierez l'inscription dans le schéma départemental des projets de réhabilitation et de rénovation envisagés par les établissements et vous veillerez à ce que les D.D.E. y soient associées.

Vous me ferez part, avant le 30 juin 1992, des schémas que vous aurez établis, et des projets de redéploiements de moyens amorcés ou projetés.

2.2.- LA RENEGOCIATION DES CONVENTIONS D'AIDE SOCIALE

La concrétisation de cette nouvelle politique suppose la signature de conventions nouvelles avec les gestionnaires de C.H.R.S. Vous trouverez, en annexe, un exemple de convention-type dont vous pourrez vous inspirer pour actualiser ou passer ces conventions. Dans le respect des dispositions prévues par la loi n° 86-17 du 6 Janvier 1986, ces conventions devront comporter au minimum :

2.2.1 - une définition précise des missions et des populations accueillies en veillant toutefois à ne pas tomber dans des excès des spécialisations ;

.../...

2.2.2. - les conditions d'admission en référence avec la règle instaurée au niveau départemental pour respecter les objectifs précisés dans la circulaire ;

2.2.3. - les modalités de passation d'un contrat ou d'élaboration d'un projet avec les usagers admis ;

2.2.4. - les modalités principales d'articulation avec les autres C.H.R.S. et les dispositifs d'action sociale intervenant dans le domaine de la lutte contre l'exclusion ;

2.2.5. - les modalités de la participation, financière ou en nature, des usagers : les montants de chaque participation doivent être évalués au moment de l'admission, dans le cadre des règles générales fixées au niveau départemental. Il est souhaitable que la participation des usagers solvables soit de nature monétaire.

Mes services ont été saisis, par plusieurs départements, des modalités de conciliation entre la participation demandée aux usagers bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion et l'abattement de 50% effectué sur l'allocation de R.M.I., aux termes de l'article 32 du décret n° 88-1111 du 12 décembre 1988.

Je vous rappelle que l'article 33 de ce même décret dispose que "le Préfet peut, à titre exceptionnel et pour une durée déterminée, décider le maintien total ou partiel de l'allocation en vue de favoriser la réinsertion de l'allocataire ou des autres membres de son foyer". Le caractère dérogatoire de cette possibilité de modulation implique en particulier que l'intéressé soit par ailleurs soumis à une participation significative aux coûts de son entretien, que cette mesure soit d'ordre temporaire et ne puisse dépasser six mois, durée maximale de séjour, et qu'elle soit directement liée au processus d'insertion, soit que le C.H.R.S. organisme instructeur, ou qu'il soit opérateur des actions d'insertion prévues au contrat du bénéficiaire.

En tout état de cause, et quelle que soit la nature des ressources auxquelles peut s'appliquer la participation des usagers vous veillerez à ce que le produit des participations puisse être employé à des fins concourant à la réinsertion des usagers :

- alimentation d'un fonds facilitant leur insertion dans la vie sociale (cautions, garanties etc...) ;
- réaffectation au financement d'actions de suivi externe ou de réinsertion.

.../...

2.2.6. - Les instruments mis en place pour une évaluation régulière des missions financées par la convention : analyse de la clientèle, durées de séjour, indicateurs sociaux (constitutions de droits, démarches accompagnées, logements ou relogements externes, etc...).

Les conventions devront être établies ou renégociées avant la fin de l'année 1992. Vous pourrez saisir, pour toute question relative à l'application de la présente circulaire, la Direction de l'Action Sociale, Sous-Direction du Développement Social, de la Famille, Mission "Développement Social et Insertion" (D.S.1).

Pour le Ministre
et par délégation
Le Directeur de Cabinet,


Jean-René BREVETIERE

LISTE DES ANNEXES

- Annexe I : Articulation avec le dispositif RMI
- Annexe II : Les C.H.R.S. et l'insertion par le logement
- Annexe III : La formation, l'emploi, l'insertion par l'économique
- Annexe IV : L'insertion par la santé
- Annexe V : Données chiffrées sur les C.H.R.S. au plan national
- Annexe VI : Exemple d'un schéma de conventionnement pour la renégociation des conventions d'aide sociale
- Annexe VII : La démarche d'audit vue par des acteurs de l'évaluation
- Annexe VIII : Exemple de mise en place d'un système d'accueil et d'orientation dans un département
- Annexe IX : Les personnes sans domicile fixe - sélection de quelques propositions d'un groupe de travail sur la vie quotidienne des sans domicile fixe, qui peuvent utilement inspirer les réflexions départementales.

ANNEXE I

L'ARTICULATION AVEC LE DISPOSITIF R.M.I

1. **Agrément** : Les C.H.R.S, chaque fois qu'ils disposent de l'infrastructure nécessaire, doivent pouvoir être agréés comme organismes instructeurs, en particulier ceux qui connaissent une durée moyenne de séjour supérieure à trente jours et qui reçoivent des personnes répondant majoritairement aux conditions administratives d'ouverture du droit au RMI, - Quel que soit leur taux de rotation, rapide ou beaucoup plus lent, les CHRS qui reçoivent majoritairement une population errante de plus de 25 ans ont par ailleurs vocation à être agréés comme organismes d'élection de domicile pour l'attribution du RMI.

2. **Plan interassociatif** : Lorsque l'équipe administrative et éducative de l'établissement ne suffit pas à faire face à ces tâches, vous incitez les établissements concernés à s'organiser à ces fins sur un plan interassociatif.

3. **Information** : Qu'ils soient ou non titulaires d'un agrément pour l'instruction ou pour l'élection de domicile, tous les CHRS ont l'obligation d'informer leurs usagers et de s'enquérir auprès d'eux de leur situation à cet égard. L'information doit être personnalisée, amorcée dans le cadre des entretiens passés avec les résidents, et ne peut d'aucune manière se limiter à une affichette placardée près des douches ou de la salle du restaurant.

4. **Projets** : Quelle que soit leur position par rapport à l'instruction des dossiers de RMI, les CHRS ont vocation à être des opérateurs de l'insertion. Vous soutiendrez en particulier les projets d'actions collectives proposés par des CHRS dans le cadre des programmes départementaux d'insertion. Le dynamisme manifesté par les CHRS dans certains départements, où plus de 30 % des contrats d'insertion ont pu être proposés et suivis par eux, l'intérêt des initiatives prises sur de multiples sites (cf brochure de la FNARS) peuvent faire de ces structures, avec votre appui, et sur votre incitation les agents d'insertion les plus compétents pour les groupes de bénéficiaires du RMI les plus désinsérés.

ANNEXE II

LES C.H.R.S ET L'INSERTION PAR LE LOGEMENT

1. **Le plan départemental** : Du fait de leur expérience et de leur savoir-faire, les CHRS sont associés à l'élaboration des programmes départementaux d'action pour le logement des plus défavorisés (loi du 31 mai 1990).

Ils sont qualifiés pour :

- analyser les besoins de logement autonome à l'issue de séjours en centre d'hébergement ;
- définir les solutions adaptées aux différents itinéraires d'insertion (localisation, caractéristiques du logement, statut d'occupation, niveau du loyer et des charges, accompagnement social et projet d'insertion) ;
- organiser la nécessaire continuité de l'aide à l'insertion par le logement entre les actions menées en CHRS, relayées ensuite dans le cadre des dispositions du programme d'action pour le logement.

2. **Processus de solvabilisation** : Les CHRS peuvent être opérateurs agréés pour la gestion d'actions inscrites dans les plans départementaux : systèmes de garantie ou de cautionnement, sous-locations, co-locations, baux glissants, réservation de logements adaptés dans le cadre des protocoles d'occupation du patrimoine social (P.O.P.S) ... le plus souvent en liaison avec des organismes HLM, des PACT, le cas échéant des foyers de jeunes travailleurs.

3. **L'accompagnement social** : Leur connaissance des populations les plus désinsérés les qualifie particulièrement pour participer à l'accompagnement social de l'insertion dans le logement. Au delà du processus de solvabilisation, l'organisation d'un suivi et l'intervention d'un médiateur qualifié constituent pour les bailleurs la meilleure garantie d'accueil de personnes ou de familles très démunies. A cet égard, il convient de développer un processus de conventionnement avec les Fonds de Solidarité Logement organisant et finançant l'accompagnement social de personnes sortant de CHRS, voire d'autres personnes ou familles non passées par un séjour en CHRS mais présentant les mêmes caractéristiques socio-économiques.

ANNEXE III

LA FORMATION, L'EMPLOI, L'INSERTION PAR L'ECONOMIQUE

Vous encouragerez les initiatives des CHRS afin que s'engage un partenariat actif avec les autres acteurs oeuvrant dans le domaine de l'insertion professionnelle, et particulièrement avec les administrations du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

- signature de conventions avec les agences locales pour l'emploi, les missions locales...., notamment pour l'aide au diagnostic, les bilans professionnels, l'appui personnalisé ;

- actions de remobilisation des compétences et de lutte contre l'illettrisme. Les travailleurs sociaux des CHRS peuvent s'inspirer des méthodologies développées par les Réseaux d'Echanges Réciproques de Savoirs ;

- contrats emploi-solidarité (recrutement, participation aux actions de formation dans les conditions de la circulaire du 30 Janvier 1990.

Se sont parfois développés au sein des CHRS, au bénéfice des personnes les plus inadaptées au marché du travail, des ateliers de réentraînement au travail qui présentent une grande diversité quant aux statuts des bénéficiaires, aux niveaux de rémunération, aux statuts des unités de production. Ces initiatives, souples et diverses, permettent d'offrir à des personnes très éloignées de l'emploi l'amorce d'un cursus adapté à leurs difficultés. Ces ateliers peuvent continuer à être financés sur l'article 20 du chapitre 46-23 (aide sociale CHRS) sous réserve d'une comptabilité clairement identifiée au sein d'un budget annexe à celui de l'établissement.

Les entreprises d'insertion jusqu'à présent financées, à titre expérimental, sur l'article 60 du chapitre 46.23 (aide sociale-subventions diverses) voient en revanche leur financement transféré sur le chapitre 47.21 (programmes d'Action Sociale de l'Etat) article 21 (entreprise d'insertion).

ANNEXE IV

L'INSERTION PAR LA SANTE

Le fort pourcentage de personnes accueillies dans les CHRS au sortir d'établissements de soins (hôpitaux psychiatriques, établissements de post-cure ...) rend indispensable une collaboration étroite avec les acteurs du système de santé (hôpital, hygiène mentale, intervenants en toxicomanie, comités départementaux de prévention de l'alcoolisme, centres d'hygiène alimentaire, dispensaires et centres de santé, associations oeuvrant pour l'accès aux soins des plus démunis, antennes de premier accueil aux termes de la circulaire du 8 janvier 1988 sur l'accès aux soins etc ...).

Cette concertation a pour objet de développer l'information et la sensibilisation aux problèmes de santé, et de coordonner les interventions des acteurs de santé publique et des CHRS, avec l'objectif de mettre en oeuvre de véritables prises en charges conjointes, à la fois médicales et sociales, en particulier en ce qui concerne l'alcoolisme, les troubles psychiques, la toxicomanie, le SIDA.

En outre, les alternatives à l'hospitalisation psychiatrique doivent permettre aux personnes ayant besoin de soins spécialisés de continuer à en bénéficier même lorsqu'elles sont accueillies en CHRS. Sans médicaliser ces lieux d'hébergement, il apparaît nécessaire de maintenir dans son lieu de vie toute personne même malade.

ANNEXE V

ELEMENTS STATISTIQUES SUR LES C.H.R.S (Sources : enquêtes ES 89 et ES 85 du SESI)

33.000 places en 1990 (+ 2.000 places non agréées, développés dans le cadre des programmes Pauvreté-Précarité).

Taux d'occupation moyen lors de l'enquête ES 89 : 81 %.

- Une majorité d'isolés (55 %, dont 4/5 d'hommes) qui diminue (57 % en 1985) pour être remplacée par des personnes avec des enfants et des familles.

| | | | | |
|------------------------------------|-------|--------|------|----------|
| - <u>De plus en plus d'enfants</u> | (23 % | contre | 21 % | en 1985) |
| Un peu plus de 18-25 ans | (24 % | " | 23 % | " " |
| Diminution des plus de 25 ans | (53 % | " | 56 % | " " |

- Pour 100 personnes accueillies,
90 sont hébergées dont 17 en hébergement éclaté
l'activité classique d'hébergement et réadaptation sociale est majoritaire (72)
l'hébergement simple reste stable (11)

- L'hébergement simple correspond à 11 % des places mais à près de la moitié des passages : 43 % des personnes passées en 1989 en CHRS y sont restées moins de 15 jours (55 % en 1985).

- sur 100 personnes hébergées :

--> 29 avaient auparavant leur propre logement,
--> 22 étaient hébergées dans leur famille,
--> 37 provenaient d'un autre établissement,
--> 12 avaient un hébergement de fortune.

- A la sortie, en dehors d'une moitié de destinations inconnues (correspondant surtout aux très courts passages) :

--> 36 retrouvent un logement (28 en 1985),
--> 19 vont dans leur famille (inchangé),
--> 45 vont dans un autre établissement d'hébergement collectif (53 en 1985)

- Ressources (23 % d'enfants 77 % d'adultes) :

--> 22 % des plus de 25 ans bénéficient du RMI
--> 24,5 % Ressource du travail, avec ou sans allocations
--> 19 % Allocations seules
--> 22 % Adultes sans ressources.

ANNEXE VI

EXEMPLE DE CONVENTION relative aux établissements d'hébergement et/ou de réinsertion sociale financés au titre de l'aide sociale (a.185 du C.F.A.S).

Vu la loi du 30.6.1975 sur les institutions sociales et la loi D.D.O.S du 25.7.1985 sur les établissements dont le financement est assuré par l'Etat.

Le décret 76-526 du 15 juin 76

Le décret sur la dotation globale de financement du 30.12.1985.

Entre l'Etat,
représenté par M. le Préfet de

Et l'association

ou

domicilié

habilité en application de l'article 11.1 de la loi 30.6.1975 à faire fonctionner

le centre

ou l'établissement

ou le service

sis,

Il est convenu ce qui suit :

A.1er Mission de service public

. l'Association

ou ...

s'engage à accueillir les personnes en situation d'exclusion, en complémentarité avec l'ensemble des structures sociales et médico-sociales poursuivant cet objectif, sur le département et en liaison étroite avec les travailleurs sociaux de secteur et les équipes spécialisées (justice - psychiatrie - toxicomanie ...) tant dans l'accompagnement des parents que des enfants (crèche-école...).

.../...

A.2 Objectifs particuliers

Dans l'état actuel des moyens mis en place au niveau du département pour répondre aux problèmes posés par l'exclusion sociale, et sans préjuger des modifications qu'il conviendra d'apporter à ces objectifs en fonction de l'évolution des besoins,

Il est précisé que l'association
ou

met en place pour un nombre de personnes ou de familles d'environ x

(type d'actions) -> accueil, orientation et hébergement d'urgence
exemples -> insertion par écono. et moyens hébergement d'urgence
-> action socio-éducative et culturelle lié à l'hébergement
-> actions d'insertion professionnelle

et/ou met en place un dispositif de réponse globale, adaptable avec les partenaires au fur et à mesure des relais instaurés avec eux, pour :

->
(type de personnes)

-> réfugiés rapatriés
-> jeunes
-> familles avec enfants
-> autres ⁽¹⁾

A.3 Conditions d'accueil

Pour ce faire, l'association
ou

s'engage à mettre en place :

- des lieux d'accueil (et d'orientation) en lien avec les autres CHRS...
- des locaux d'hébergement, facteurs de dignité et de responsabilisation

⁽¹⁾ à définir si besoin en est dans le souci de la complémentarité :
SDF ...

.../...

regroupé -> x lits
 -> x familles
 -> x enfant moins de 3 ans
 plus de 3 ans

- éclaté (2)

 nombre :

 avec APL :

- modalités concrètes pour favoriser

 * la démarche d'autonomie (développement des compétences)

 * la vie collective (développement des réseaux)

 -> services

 -> formation

 -> échange culturel

 -> autres

- des locaux techniques

A.4 Conditions d'encadrement

En référence aux objectifs particuliers définis à l'article 2 et en articulation avec les partenaires extérieurs qui sont en mesure d'assurer un certain nombre des fonctions requises par les problèmes des personnes accueillies :

(ex : pour accueillir des familles avec enfants :

-> liens avec PMI, écoles, assurés par un coordonnateur intervenant de l'ext. ou depuis l'institution en l'absence d'équipement sur le circonscription

-> ou une puéricultrice

-> ou une éducatrice

-> ou ...)

Liste du personnel salarié et fonctions

->

->

->

modes de rémunération

->

->

(2) fixe ou modulable

liste des fonctions occupées par des bénévoles, indemnisation éventuelle.

plan de formation

A.5 Modalités d'articulation avec les services sociaux et médico-sociaux locaux et avec les CHRS du département
préciser sous quelle forme peut se développer :

- l'articulation avec =
 - > TS de circonscription
 - > service psychiatrique de secteur
 - > pédopsychiatrie
 - > toxico
- Participation aux dispositifs
 - > santé
 - > logement
 - > emploi ordinaire
intermédiaire
 - > formation (illettrisme, formation professionnelle)
 - > RMI
- Etude transversale (à préciser)
 - avec :
 - > les associations
 - > les CHRS (ex : réunion régulière de coordination)

A.6 Conditions financières et comptables

A partir des objectifs définis ci-dessus, l'Etat prend en charge les frais de gestion

ou une partie des frais de gestion par le moyen d'une DGF d'un

montant de

(conformément aux dispositions de la circulaire du 26.8.86)

Un budget annexe de production et de commercialisation est prévu pour la partie ateliers dont les recettes permettent de financer la rémunération des participants à l'activité, pour des montants définis avec la DDASS

Les comptes de l'association gestionnaire sont tenus selon les normes établies par le plan comptable général.

A.7 Le public accueilli

1. Les modalités de l'admission à l'aide sociale des personnes accueillies sont définies comme suit :

(en conformité avec les objectifs particuliers de la structure déterminés dans la présente convention, et en respectant les règles instaurées dans le département pour l'accueil et l'orientation des publics en difficulté),

a.- Accueil d'urgence

. passage dans un lieu d'écoute où sera élaboré avec le demandeur et les services sociaux concernés un dossier avec capacités, difficultés et souhaits du demandeur.

. accord de la D.D.A.S.S. a posteriori pour l'admission à l'aide sociale compte tenu du mode d'intervention en urgence (3)

b.- Accueil à moyen terme

. passage du dossier devant une commission locale composée de responsables d'établissements et de services sociaux de l'Etat et du département.

. accord de la D.D.A.S.S.

c.- Pour les réfugiés et rapatriés

. admission déterminée avec la DDASS en liaison avec le niveau national de coordination : FTDA pour les réfugiés - CFPR pour les rapatriés.

2. - Durée de séjour

Compte tenu de l'activité de la structure et des objectifs (a.2) la durée de séjour des personnes accueillies sera en moyenne de :

x jours

x mois

Les contrats individualisés feront apparaître pour chaque bénéficiaire l'échéance de la prise en charge accordée.

Le renouvellement de séjour au titre de l'aide sociale fera l'objet d'un rapport soumis au Préfet (D.D.A.S.S.) ou à la commission d'admission existante. La participation active du demandeur à l'élaboration de ce rapport devra être recherchée.

(3) réflexion au niveau départemental sur la définition de la notion d'urgence et sur ses conséquences.

3. Participation

Les règles de participation sont les suivantes :

- participation à l'hébergement
 - sous location
 - autre
- participation aux services offerts évaluée en fonction du coût des services
 - en espèces
 - ou nature

4. Rémunérations

Les personnes travaillant pour le CHRS dans les ateliers sont rémunérées

- au pécule
- en référence au SMIC
- dans le cadre des Contrats Emploi Solidarité

5. Règlement intérieur

Les conditions de fonctionnement sont connues des personnes accueillies par la présentation du règlement intérieur annexé à la convention.

A.8 Evaluation de l'activité

- Un rapport est remis chaque année à la D.D.A.S.S. avant le 1er mars. Il met en évidence les actions menées au cours de l'année écoulée pour un nombre déterminé de personnes, selon les objectifs précités. Il permet de faire un bilan quantitatif et qualitatif des résultats obtenus en matière d'insertion et met en lumière les moyens développés avec le partenariat local.

- Des indicateurs des résultats sont mis en place avec la D.D.A.S.S.. Ils permettent en particulier de connaître

- le prix de revient de la journée par personne
- la durée moyenne de séjour
- le taux d'encadrement par catégorie de personnel

- Le taux de réussite doit être établi en référence aux objectifs, et prend en compte :

▶
▶
▶

- Des éléments standardisés sont enregistrés sous forme de fiches ou de dossiers pour permettre l'exploitation statistique au niveau départemental, régional et national nécessaire à la connaissance des publics accueillis et des structures financées, en veillant à certains stades à la disparition d'informations nominatives.

NB. ▶ tenir compte du fichier FINESS
 ▶ tenir compte des enquêtes du Services des Etudes et
 Statistiques Informatiques du Ministère (enquête E.S.)

A.9 CONVENTION

La présente convention est conclue pour une durée d'un an, renouvelable par tacite reconduction. Elle peut être modifiée par avenant en accord entre les parties si les objectifs ou les moyens évoluent. Elle peut être dénoncée par l'une ou l'autre des parties sous réserve d'un préavis de :

3 mois
6 mois

ANNEXE VII :

LA DEMARCHE D'AUDIT VUE DES ACTEURS DE L'EVALUATION

L'évaluation : moyen de favoriser les dynamiques qui
gèrent les évolutions chargées de sens

La mission que délègue l'Etat aux Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale correspond à une réalité de plus en plus prégnante : l'évolution des populations accueillies, l'élargissement de leur diversité et de leurs âges, les difficultés accrues engendrées par la situation de l'emploi et l'accession problématique à un logement posent clairement la question des moyens mis en oeuvre pour permettre le respect des droits fondamentaux au toit, au repas, au travail.

Il s'agit donc de pallier la perte à court ou moyen terme d'un lieu à soi, support d'une identité sociale indispensable pour tout acte de la vie quotidienne, en proposant aux personnes des possibilités diversifiées de reconstruire le minimum de sociabilité et de capacités pour renouer les liens vitaux de la vie personnelle et sociale, mêmes si ceux-ci prennent des formes difficilement acceptées actuellement (errance, marginalité ...).

Reprenons les termes qui définissent le C.H.R.S :

CENTRE : Cette notion à la fois géographique et localisante est bien identifiée.

HEBERGEMENT : Cette fonction est souvent assurée avec qualité, d'autre fois seulement en terme de quantité : il reste à faire évoluer la qualité, il reste aussi à utiliser mieux les ressources pour déclencher des démarches pédagogiques sur la gestion du lieu affecté aux individus et au groupe familial.

REINSERTION : Cette mission prise dans son volet restrictif (appliqué au seul établissement dans lequel se passe la démarche) est assez bien assurée mais, si l'on essaie de regarder le volume des acquis transposables dès la sortie de l'établissement, l'on se rend compte qu'il y a une forte déperdition des investissements et que les réflexes appris sur le terrain de l'errance reprennent le dessus.

.../...

SOCIALE : Cette action, regardée dans son contenu d'assistance à personne en danger et de protection face à des risques majeurs, est généralement bien assurée mais la dimension de sociabilité et d'autonomie sociale dans l'interdépendance souple n'est que rarement travaillée avec persévérance.

En un mot, la prévention face à des risques forts est assurée, la reconduction du schéma de sauvegarde physique et sociale est en cours d'amélioration, la réinsertion sociale est encore une attente générale. Ni les moyens, ni les dynamiques stratégiques, ni les volontés politiques ne sont en place pour favoriser un tel objectif actuellement au sein des établissements.

L'évaluation généralisée peut permettre de prendre conscience des manques et des forces et favoriser les décisions et les investissements qui signent les évolutions qui donnent du sens.

L'OBJECTIF FONCTIONNEL DE L'EVALUATION EST DOUBLE

1. **Faire un état des lieux de l'existant :** identifier quelles sont les réponses que les établissements présentent aux personnes en situation d'exclusion à travers la perte ou l'absence de logement, et de travail. Quelles sont les évolutions significatives et leurs effets ? Cet état des lieux peut être abordé avec deux moyens complémentaires mis en oeuvre de façon simultanée et une confrontation de ces données.

* Un travail d'analyse réalisé à travers la rencontre de tous les établissements concernés visant à faire apparaître les dynamiques existantes et leur articulation avec les évolutions observées.

* Un travail de réflexion engagé simultanément dans des groupes thématiques composés d'agents des services publics, de responsables et des personnels sociaux des établissements. (Quels sont les problèmes actuels ? Quelles sont les évolutions de réponses ? Quels sont les thèmes les plus importants à approfondir ?).

* Une confrontation et une élaboration conjointe à travers une mise en commun interactive des travaux d'analyse des deux instances au niveau local ou départemental (voire régional).

.../...

ANNEXE VIII

EXEMPLE DE MISE EN PLACE D'UNE REPONSE A L'URGENCE SOCIALE ET D'UN RESEAU D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION DANS UN DEPARTEMENT.

Les principes adoptés en Meurthe-et-Moselle à propos de ces deux fonctions des C.H.R.S. sont les suivants :

1 - L'Urgence Sociale :

Le constat

La question du traitement des urgences sociales se pose à propos de toutes les formes d'aide et d'action sociales, et touche donc aux compétences aussi bien de l'Etat qu'à celles du Conseil Général et des communes.

Elle nécessite un travail de proximité et des moyens d'accueil et de dépannage.

L'organisation prévue :

- 6 points d'accueil sont créés dans le département (NANCY, LUNEVILLE, TOUL, PONT-A-MOUSSON, BRIEY et LONGWY).

- des moyens de fonctionnement (travailleurs sociaux et aides matérielles - alimentaire, dépannage logement très diversifié - chambres d'hôtel, en foyer -, etc...) sont mis à leur disposition par l'Etat, le Conseil Général, les Communes.

Ces trois partenaires signent des conventions de collaboration qui fixent pour chacun les modalités et les moyens de son intervention.

- Le point d'accueil de Nancy joue un rôle particulier de coordination et de liaisons des points d'accueil entre eux, des points d'accueil avec le dispositif C.H.R.S. et avec la Commission de Pilotage créée, rassemblant les partenaires associatifs et administratifs et contrôlent la politique d'admission.

.../...

2 - L'Admission, l'Accueil et l'Orientation :

A) Une obligation d'accueil total est instaurée, c'est à dire que toute demande doit recevoir une réponse mais selon le principe de subsidiarité. Il faut faire aussi en sorte que les personnes ne soient pas renvoyées d'une structure à l'autre.

B) La pratique de l'admission directe dans les établissements est maintenue.

C) Dans ces conditions, 3 cas de figure peuvent se présenter :

a - la demande arrive à l'établissement, il y a de la place, l'accueil est possible. Mais la Commission de Pilotage examinera à postériori globalement la validité des décisions prises.

b - la demande ne peut pas être honorée, il n'y a pas de place. Les personnes sont placées en attente dans l'un des deux centres d'accueil et d'orientation existants (1 pour les couples ou personnes chargés d'enfants, un pour les couples ou personnes non chargés d'enfants).

c - la demande est difficile à traiter, il faut un bilan diagnostic, les personnes sont envoyées de la même manière dans les deux centres d'accueil et d'orientation.

Pour les 2 derniers cas :

- Gestion des listes d'attente
- Bilan diagnostic.

Un travail inter-associatif est organisé sur la base d'une convention en cours de rédaction.

Les modalités en seront pour l'essentiel un système de permanence de travailleurs sociaux de chaque établissement au sein des 2 centres d'accueil et d'orientation et la mise en place de synthèses suite aux bilans diagnostics effectués par les agents des 2 centres.

Les situations inextricables seront présentées à la Commission de Pilotage.

Ce système devrait placer tout le monde devant ses responsabilités, éviter les exclusions et minorer le phénomène d'errance.

2. **Elaborer des repères d'évolution** qui soient le résultat d'un regard professionnel externe aux situations analysées, croisé avec un regard interne permettant la construction collective et l'implication des différents partenaires : d'où des orientations de projets d'évolution à moyen terme caractérisés par une faisabilité certaine.

L'ensemble de ces éléments peut constituer un bagage collectif ayant pour ciment un nouveau langage commun sur l'existant et les objectifs, qui permette aux Acteurs de terrain, aux Elus, aux Pouvoirs Publics, de signer ensemble de nouveaux accords pour l'avenir, prenant en compte l'errance sans la cacher et sans la craindre.

L'errance est un produit de la société actuelle, elle est certainement pour beaucoup le lieu de fuite suprême par lequel les individus tentent de sortir de lieux impossibles pour eux où les contraintes étaient à leurs yeux trop fortes. Lutter contre l'errance aujourd'hui, c'est certainement d'abord la tolérer comme expression de souffrance ultime et donc l'admettre comme lieu de réouverture à la vie.

Nous sommes collectivement concernés à travers notre citoyenneté.

ANNEXE IX

Les personnes sans domicile fixe.

A la suite d'un groupe de travail mobilisé au printemps 1990 par le Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé de l'Action Humanitaire, en liaison avec le Délégué Interministériel à la Ville et le Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité, un rapport administratif non publié a émis un certain nombre de propositions pour améliorer la vie quotidienne des personnes sans domicile fixe.

L'objet étant beaucoup plus large que les seuls CHRS, ne seront reprises que certaines des propositions, qui représentent des objectifs à atteindre dans la limite des contraintes budgétaires.

Propositions

- Que des assouplissements soient apportés aux horaires en faveur de ceux qui ont trouvé un travail momentané ou durable, et qui, de toute manière, ne peuvent accéder immédiatement à un logement.

- Le groupe de travail souhaite que les lieux d'hébergement prévoient un lieu de repos de jour pour ceux qui travaillent la nuit.

- Les CHRS, asiles de nuit, lieux d'accueils et l'ensemble des services sociaux auxquels les "sans domicile fixe" s'adressent, ont un devoir de faire, qui leur interdit d'opposer à leur demande une simple déclaration d'incompétence, et les oblige à trouver sur place ou auprès d'autres structures le moyen de répondre au besoin exprimé.

En conséquence, les CHRS doivent s'adapter à la demande et pour cela diversifier leurs réponses afin de satisfaire les différents publics.

- La mise en place de postes téléphoniques indépendants (ne faisant pas référence à l'institution qui les abrite) dans les lieux qui accueillent ou hébergent des "sans domicile fixe", afin de faciliter les appels et réceptions d'appels en relation avec la recherche d'emploi.

- Que des postes téléphoniques à pièces soient installés dans les lieux qui accueillent des "sans domicile fixe".

- La création de permanences communes sur les lieux d'accueil de la part d'institutions de protection sociale (CPAM, CAF, ANPE, ASSEDIC).

- la mise en place de services de type douches, laverie, casiers individuels, pouvant bénéficier à des sans abri même non résidents.