Annexe 1 : Cahier des charges des Centres Régionaux d'Etudes, d'Actions et d'Informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité (CREAI)

Préambule

Les CREAI (« Centres régionaux pour l'enfance et l'adolescence inadaptées ») ont été institués par un arrêté du 22 janvier 1964 afin de jouer un rôle d'animation, d'information et de promotion en matière de prévention, d'observation, de soins et d'éducation spécialisée, de réadaptation et de réinsertion sociale concernant les enfants et adolescents inadaptés, vis-à-vis de tous les acteurs impliqués dans ces domaines. Agréés par l'Etat à l'origine, celui-ci assurait leur tutelle et contribue à leur financement.

Les politiques publiques en direction des personnes en difficulté sociale, des personnes handicapées, et plus généralement des personnes en situation de vulnérabilité, ont profondément évolué depuis 50 ans tant dans leurs principes et leurs objectifs que dans leurs modalités d'action et leur organisation. De même les CREAI ont fait évoluer leurs activités pour devenir progressivement des organismes ressources en matière d'observation, de concertation et d'analyse des besoins des personnes en situation de vulnérabilité et des réponses à y apporter.

Ces évolutions, les enjeux liés à l'élaboration et à la mise en œuvre sur les territoires des politiques en direction des personnes en situation de vulnérabilité, la nécessité de disposer d'outils de connaissance des publics et des problématiques pour construire les réponses les plus adaptées et efficaces, les contraintes financières croissantes sur les budgets sociaux, le nouveau paysage institutionnel créé par la mise en place des ARS, des DRJSCS et des DIRPJJ, l'évolution des modes d'intervention de l'Etat, ont conduit à une réflexion globale sur la place, les missions et les relations des pouvoirs publics avec les CREAI.

Un groupe de travail a été réuni par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) en vue de proposer les moyens de préserver l'outil que constituent les CREAI et de faire évoluer le cadre juridique et financier largement obsolète de ses relations avec l'Etat.

A l'issue de ces travaux a été décidé un ensemble d'évolutions, parmi lesquelles la suppression de l'encadrement des statuts, de la tutelle et de l'agrément des CREAI (abrogation de l'arrêté du 22 janvier 1964) au profit d'une mention dans la loi de leur rôle d'appui aux institutions compétentes pour l'élaboration des schémas d'organisation sociale, d'un cahier des charges national, dont le respect des principes et des orientations conditionne le soutien financier de l'Etat, de conventions d'objectifs au niveau régional, d'une actualisation de la charte des CREAI, ainsi qu'un renforcement de la tête de réseau des CREAI (ANCREAI) afin de favoriser une harmonisation de l'offre de services et une mutualisation accrue des travaux et des méthodes des CREAI au profit de l'ensemble des régions et des institutions nationales.

L'assemblée générale de l'ANCREAI a par ailleurs adopté en 2013 une nouvelle déclinaison de l'acronyme CREAI, qui traduit l'évolution de leur champ d'action, ces organismes étant désormais dénommés **Centres Régionaux d'Etudes, d'Actions et d'Informations** en faveur des personnes en situation de vulnérabilité.

Le présent cahier des charges national et la mention dans la loi des CREAI et de leur rôle d'appui aux institutions compétentes dans le champ des politiques sociales et médico-sociales, doivent permettre à ces institutions de s'appuyer sur un réseau d'organismes aux missions redéfinies et précisées. Ils contribueront à une homogénéisation des pratiques et au renforcement de la mutualisation des réflexions, travaux, moyens du réseau des CREAI au service de l'ensemble des institutions.

Ce cahier des charges est complété par la charte des CREAI et de l'ANCREAI, qui précise le sens des interventions des CREAI, leur cadre, les relations au sein du réseau qu'ils constituent, et dont le respect est une condition de l'adhésion à l'ANCREAI.

* * *

I. ROLE ET CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DES CENTRES REGIONAUX D'ETUDES, D' ACTIONS ET D'INFORMATIONS EN FAVEUR DES PERSONNES EN SITUATION DE VULNERABILITE

Le rôle et l'action des CREAI s'inscrivent dans le cadre des orientations des politiques sociale et santé, telles qu'elles ressortent des dispositions législatives et réglementaires, des instructions ministérielles, des plans nationaux, et de leur déclinaison et mises en œuvre par les institutions régionales et départementales, notamment dans le cadre des projets régionaux de santé et des schémas d'organisation sociale et médico-sociale.

Les CREAI sont définis par les grandes caractéristiques suivantes:

- **S'agissant des publics, ils :**
  - S'intéressent à toutes les personnes, adultes et enfants, en situation de vulnérabilité et notamment aux personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie, et à l'ensemble des problématiques qui les concernent, selon une approche privilégiant la logique de parcours et le décloisonnement des dispositifs ;
  - Portent une attention particulière aux publics qui combinent plusieurs types de vulnérabilité et sont au croisement de plusieurs politiques.
- **Ils ont vocation, dans un but d'intérêt général et en favorisant la participation des usagers, à :**
  - Observer, réaliser des études, et produire des analyses, permettant de mieux connaître les besoins de ces populations, les réponses qui leur sont apportées, les dynamiques locales, en associant tous les acteurs concernés ;
  - Contribuer, notamment par des conseils techniques, sur la base de l'expertise ainsi construite, aux réflexions, débats, travaux des pouvoirs publics et des autres acteurs du territoire pour leur permettre de définir les évolutions des politiques et des dispositifs en faveur des personnes vulnérables ;
  - Accompagner l'ensemble des acteurs intervenant dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et dispositifs dans les évolutions des réponses aux besoins ;
  - Concourir à l'appropriation des connaissances sur les publics, les politiques, les dispositifs et les pratiques, par l'ensemble des acteurs chargés de l'élaboration et intervenant dans la mise en œuvre des politiques intéressant les personnes vulnérables, y compris les représentants des usagers.
- **Ils œuvrent à un échelon régional (ou interrégional selon les configurations territoriales), et à des échelons infra régionaux, notamment départemental, le cas échéant dans le cadre de travaux de dimension inter régionale ou nationale via leur tête de réseau, et tout en contribuant aux travaux, débats et réflexions conduits au niveau national.**
- **Ils constituent des organismes :**
  - dédiés à l'ensemble des activités précitées, qui s'alimentent les unes des autres ;

- indépendants des différents acteurs du secteur (institutions, gestionnaires, professionnels, usagers) afin de garantir l'impartialité et la qualité de leur expertise ;
- membres d'un réseau national animé par l'association nationale des CREAI (ANCREAI), régi par une charte nationale, qui permet un enrichissement réciproque de ses membres et de développer au profit des acteurs tant régionaux que nationaux une offre de service plus complète et plus pertinente.

II. CONTENU, OBJET ET DESTINATAIRES DE L'OFFRE DE SERVICE DES CREAI

Le rôle d'accompagnement des acteurs publics et privés du secteur social et médico-social (institutions, associations gestionnaires et/ou d'usagers, établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS)) dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques en direction des populations vulnérables se décline en plusieurs activités, communes ou spécifiques à certains acteurs.

Au-delà des contributions qu'ils apportent à chaque catégorie d'acteurs, les CREAI jouent un rôle particulier dans leur rapprochement et leur dialogue, sur des problématiques communes ou des publics qui combinent plusieurs types de vulnérabilité et sont au croisement de plusieurs politiques, en proposant des temps et des espaces de réflexion collective, dans un objectif de décloisonnement des dispositifs et de promotion d'une logique de parcours.

Une modalité particulière d'intervention consiste à participer, à titre permanent ou ponctuel, aux diverses instances de réflexion et de concertation mises en place dans le cadre des politiques sociales, médico-sociales, et de santé, sur l'ensemble du territoire ou spécifiques à certains d'entre eux.

A/ Développer la connaissance dans un objectif d'accompagnement des acteurs

1) Observer, analyser des besoins et l'offre de service et capitaliser les connaissances

Les CREAI contribuent à une meilleure observation et une meilleure connaissance des besoins des populations vulnérables et des réponses qui leur sont proposées, pour fonder et étayer la création et l'évolution de dispositifs, services, organisations, pratiques.

Dans ce cadre, ils doivent pouvoir :

- Recueillir, suivre et analyser des données quantitatives et qualitatives sur les besoins et sur l'offre existante, et participer et contribuer aux dispositifs d'observation mis en place au niveau de la région comme les plateformes d'observation sociale, médico-sociale et/ou sanitaire, ou du département (observatoires départementaux de protection de l'enfance...) ;
- Contribuer à la connaissance et à l'évaluation des dispositifs et des réponses de droit commun ou innovants (organisation, fonctionnement, pratiques) ;
- Réaliser ou participer à des études sur des thématiques et des problématiques spécifiques ;
- Contribuer à la définition d'outils, méthodologies, indicateurs d'analyse, de suivi, d'évaluation des besoins et de l'offre ;
- Assurer une veille et une remontée d'informations aux institutions sur les besoins émergents et/ou non ou mal pris en compte, et sur les réponses innovantes.

Les CREAI réexaminent régulièrement les objets et les méthodologies de leurs travaux au regard des besoins des différents acteurs et territoires au profit desquels ils interviennent.

2) Accompagner les acteurs dans les évolutions des réponses aux besoins

L'expertise développée par les CREAI dans le cadre de leur mission de base peut trouver un prolongement dans un rôle de conseil et d'appui technique des acteurs chargés d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques et les dispositifs. Ils peuvent :

- Contribuer directement à la réflexion ou à son animation en vue de l'élaboration des schémas, programmes (PRS, SROMS, etc.), à leur déclinaison et à leur mise en œuvre ;
- Contribuer à l'élaboration de cahiers des charges d'appels à projets et conduire des actions collectives d'acculturation visant à favoriser la pertinence des projets proposés ;
- Accompagner les évolutions de l'offre (appropriation des recommandations de bonnes pratiques ; réorganisation, coopérations et partenariats, mutualisation, aide à la prospective et à l'innovation), ainsi que l'appropriation des nouveaux outils (contrats de santé, GCSMS, CVS, etc.) et démarches (qualité, évaluation externe et interne, etc.).

Les activités ainsi définies sont assurées principalement au bénéfice des institutions et acteurs de la ou des région(s) d'implantation du CREAI. Elles peuvent l'être également au profit d'une autre région, de l'ANCREAI, et d'institutions, d'instances et d'organismes nationaux (l'Etat, ses établissements publics...).

Au-delà des activités socles définies supra et infra, et selon les besoins identifiés localement et les moyens disponibles, les CREAI peuvent :

- Mener des actions d'appui individualisé et opérationnel au montage, au suivi, à l'évaluation de projets et de dispositifs ;
- Elaborer des outils à la demande de ces acteurs ;
- Apporter un appui méthodologique à la conception de recherches-actions et travailler en collaboration avec les équipes universitaires du territoire.

Selon les besoins des ARS, des DRJSCS, des collectivités territoriales et le cas échéant des autres acteurs intéressés, selon les moyens de chaque CREAI et les autres ressources existant sur le territoire, le CREAI d'une région assure tout ou partie des missions du 2), avec des objectifs et dans des conditions précisées localement.

3) Informer et contribuer à l'appropriation des connaissances

Les CREAI diffusent à l'ensemble des acteurs intéressés, notamment aux représentants des usagers, aux gestionnaires et aux professionnels, les éléments de connaissance recensés ou produits sur les publics, les problématiques, les dispositifs, les bonnes pratiques, dans le champ de la santé, du social et du médico-social comme dans les champs connexes, par le biais :

- de leur participation à des instances et des groupes de travail ;
- de l'ensemble des outils de diffusion disponibles : revues, newsletters, site internet, mailing... ;
- de formations et de journées, auxquelles ils participent, qu'ils mettent en place et/ou animent, ou qu'ils aident à concevoir ou à mettre en place.

4) Compatibilité et limites des activités des CREAI

Les CREAI, et les institutions, en particulier les ARS, sont attentifs à la compatibilité des différentes activités exercées par le CREAI entre elles afin d'éviter tout conflit d'intérêt.

En tout état de cause, les CREAI n'ont pas vocation à assurer :

- la gestion d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux ;
- la mise en œuvre de formations diplômantes et de formations qualifiantes, telles que définies aux articles L6324-1 et L6314-1 du code du travail ;
- la réalisation des évaluations externes prévues par l'article L312-8 du CASF ;
- l'accompagnement individuel pour la réponse à des appels à projets, lorsqu'ils ont participé à la conception de l'appel à projet ou qu'un de leur membre participe à la commission de sélection.

B/ Sur les problématiques concernant les populations vulnérables

L'expertise et l'offre de service des CREAI portent:

- sur les personnes en situation de handicap et toutes les problématiques et les politiques qui les concernent ;
- en fonction de leurs moyens et des besoins des acteurs locaux, sur les personnes âgées, les personnes en risque ou situation d'exclusion, les enfants et familles relevant de la protection de l'enfance et/ou de la protection judiciaire de la jeunesse, les majeurs ayant besoin d'une protection.

Les CREAI participent plus particulièrement, dans un système d'interactions entre tous les acteurs, à la compréhension, au repérage et à l'organisation des réponses en direction des situations complexes ou de particulière vulnérabilité, définies comme la résultante de l'interaction de trois types de difficultés :

- l'intrication et la sévérité des altérations organiques et/ou des difficultés sociales rencontrées par les personnes ;
- le caractère problématique d'une évaluation globale et partagée des besoins de la situation ;
- les incapacités ou difficultés constatées des professionnels de la santé et du social à mettre en œuvre, avec les personnes, une stratégie globale d'intervention partagée sur un territoire de vie donné.

C/ Au profit des différentes catégories d'acteurs tout en privilégiant une approche décloisonnée et collective, visant l'intérêt général

Les CREAI s'adressent à l'ensemble des acteurs de l'action sociale et médico-sociale : décideurs publics (Etat et collectivités territoriales), gestionnaires et professionnels, usagers et leurs représentants. Ils promeuvent et facilitent la rencontre, le dialogue de ces acteurs, la réflexion collective, les approches coordonnées et le décloisonnement des dispositifs (santé, social et éducatif, médico-social...), afin d'améliorer la fluidité, la cohérence et la continuité des prises en charge et des parcours des personnes vulnérables

1) Les institutions publiques

Au niveau local, les CREAI proposent des offres de services qui répondent aux besoins des ARS, des services déconcentrés de l'Etat (DRJSCS, DIRPJJ...), des collectivités territoriales et des EPCI, d'autres institutions telles que les organismes de sécurité sociale ou les MDPH.

Un CREAL peut d'autre part, à la demande de l'ANCREAI ou mandaté par elle, apporter son expertise à la réflexion et aux travaux nationaux conduits par les administrations centrales (DGCS, DREES, DPJJ...), les établissements publics de l'Etat (CNSA, ANESM, ONED, ANAP, ASIP...), notamment dans le cadre de groupes de travail, ou d'instances nationales telles que le CNCPH ou la conférence nationale de santé. Réciproquement, tout CREAL peut proposer à l'ANCREAI de participer à des travaux nationaux.

2) Les établissements, les services, les professionnels et leurs groupements et les autres opérateurs

Les CREAL contribuent :

- à l'information et à l'accompagnement à la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux et des professionnels sur les nouvelles approches en matière de santé publique, de prise en charge et d'accompagnement sociaux et médico-sociaux, l'évolution des connaissances sur les besoins et les attentes des publics qu'ils accompagnent, les bonnes pratiques d'organisation, de fonctionnement, d'accompagnement, d'évaluation et de participation des usagers ;
- à l'adaptation en continu des offres de services, par le conseil et l'appui aux réorganisations, aux coopérations, à la mutualisation.

Le rôle des CREAL à cet égard intervient en complémentarité de celui des fédérations gestionnaires et des organismes de formation. Les actions proposées à ce titre sont ouvertes à l'ensemble des acteurs du territoire.

Les CREAL s'attachent à la diffusion des connaissances nouvelles, en particulier celles qui portent sur des problématiques peu ou insuffisamment prises en compte. Ils favorisent la connaissance réciproque, l'articulation et les coopérations entre des opérateurs et des professionnels d'horizons différents, la diffusion et l'appropriation des recommandations et bonnes pratiques professionnelles.

Si les CREAL doivent, au travers de leurs différentes activités, poursuivre un intérêt général, proposer leurs interventions et les événements qu'ils organisent, diffuser leurs connaissances et informations, le plus largement possible et sans exclusive, ils peuvent cependant réserver à leurs adhérents des services particuliers.

3) Les usagers et leurs représentants

Les lois réformant l'action et l'organisation sociales, médico-sociales et sanitaires, ont mis l'accent tant sur la participation des usagers tant à la définition de leur projet de vie et de leur accompagnement qu'à la conception des politiques et des dispositifs qui les concernent.

Les CREAL favorisent la mise en œuvre concrète de cette orientation fondamentale et prennent en compte le point de vue des usagers dans l'ensemble des travaux qu'ils conduisent. Ils peuvent également apporter leur expertise à leurs associations et aux instances plus particulièrement chargées de faire valoir leurs points de vue. Les actions, outils, informations créés et/ou diffusés par les CREAL peuvent intéresser les usagers à titre collectif ou individuel. Cependant, les CREAL n'ont pas vocation à répondre à des sollicitations individuelles, qui doivent faire l'objet de réponse par les institutions compétentes.

III. TERRITOIRES D'INTERVENTION ET COUVERTURE NATIONALE

1) Le territoire d'intervention

Le territoire d'intervention d'un CREAL est en général la région, mais un CREAL peut, dans certaines configurations, intervenir sur deux régions. Une implantation territoriale et/ou tout autre moyen pour favoriser la bonne connaissance réciproque du CREAL et des acteurs de la seconde région couverte seront recherchés.

Il n'y a qu'un CREAL par région.

2) Les régions non couvertes

Un CREAL peut être créé ou recréé, dans une région qui en est dépourvue ou qui est dotée d'une délégation, à partir d'un projet émanant ou impliquant les acteurs régionaux dans leur diversité, appuyé par l'ANCREAI en tant que de besoin, et reconnu in fine par l'ARS et la DRJSCS en référence au présent cahier des charges et par l'ANCREAI en référence à sa charte.

En l'absence de CREAL dans une région, des délégations, organisées par l'ANCREAI sont confiées à un CREAL volontaire d'une région limitrophe ou, à défaut, réalisées directement par l'association nationale pour assurer la continuité ou l'effectivité des activités CREAL dans la région.

Ces délégations doivent également être reconnues par l'ARS en référence au présent cahier des charges et à la charte. En cas de désaccord entre l'ANCREAI d'une part et l'ARS et la DRJSCS concernées d'autre part, la DGCS est saisie pour arbitrage.

IV. FORME JURIDIQUE ET GOUVERNANCE

La forme juridique choisie par le CREAL et sa gouvernance doivent garantir l'impartialité, la non-lucrativité et la possibilité de participation de l'ensemble des acteurs à cette gouvernance. Le statut associatif est le mieux adapté à ces objectifs. Les CREAL ne peuvent être gérés par des organismes gestionnaires d'un établissement ou d'un service social ou médico-social ou d'un établissement de formations diplômantes ou qualifiantes.

V. MISE EN ŒUVRE DE L'OFFRE DE SERVICE

Chaque CREAL développe ou mobilise les ressources et les compétences nécessaires pour proposer et mettre en œuvre l'offre de service présentée au II, précisée par les conventions signées avec l'ARS et la DRJSCS, et le cas échéant d'autres institutions ou acteurs, en s'appuyant sur des personnels permanents et ponctuels et le réseau des CREAL, et en coopérant avec des partenaires extérieurs.

1) Financement

Les CREAL peuvent être financés par :

- des subventions, dans le cadre de conventions de financement ;
- la vente de prestations de service ;
- les cotisations et les contributions de leurs adhérents ;
- des dons et legs et des fonds de dotation.

Le respect des principes et des orientations du présent cahier des charges, l'adhésion à l'association nationale, le respect de la charte des CREA et de l'ANCREAI, sont des conditions du financement du CREA par l'ARS.

2) Personnels

Pour mettre en œuvre son offre de service, le CREA s'appuie notamment sur des personnels permanents et ponctuels et sur le réseau des CREA. L'équipe permanente comprend le personnel suffisant pour conduire les missions au regard de son territoire, comprenant des fonctions de direction, de conseil technique et de support/assistance de projet.

3) Travail en réseau et partenariats

Le réseau des CREA, et d'autres organismes aux missions et aux activités complémentaires ou connexes, sont autant de ressources complémentaires qui doivent être mobilisées par le CREA en fonction des demandes et des moyens nécessaires pour y répondre, sous forme de mutualisation ou de coopération.

Le CREA s'appuie sur les enquêtes, études, et travaux déjà existants, au niveau national et régional, dont ceux réalisés par d'autres CREA, en termes de résultats ou de méthodologie. Il collabore ou s'assure le concours, dès lors que c'est pertinent ou en tant que de besoin, d'autres CREA ou d'autres organismes ayant développé une expertise sur les sujets qu'il traite.

Cette approche est de nature à renforcer la pertinence méthodologique et la qualité des travaux et contributions de tous les CREA, permet d'éviter les travaux redondants, de faciliter les comparaisons interrégionales, de faire profiter l'ensemble du territoire et l'échelon national des réflexions conduites et des enseignements des travaux réalisés. Pour les pouvoirs publics, elle est garante d'une plus grande efficacité de la fonction d'observation, d'expertise, d'appui et de conseil aux acteurs du secteur. Elle est mise en œuvre notamment par l'animation nationale du réseau assurée par l'ANCREAI (cf. VII).

La complémentarité et la coopération sont notamment recherchées et formalisées avec l'observatoire régional de la santé (ORS), ainsi qu'avec les autres acteurs de l'observation, de la recherche, de l'accompagnement des évolutions du secteur social et médico-social, avec l'appui de l'ARS et le cas échéant de la DRJSCS, qui pourront donner aux organismes des objectifs partagés.

VI. RELATIONS DES CREA AVEC L'ETAT

Les relations avec les services territoriaux de l'Etat – ARS, DRJSCS.... – et le cas échéant les autres institutions, s'inscrivent dans un cadre conventionnel, en référence au présent cahier des charges.

VII. RELATIONS DES CREA AVEC L'ASSOCIATION NATIONALE

L'ANCREAI, qui constitue la tête de réseau des CREA, assure l'animation du réseau des CREA, en vue notamment de développer la mutualisation de leurs travaux, de leurs méthodes et de leurs moyens.

Les CREA I adhèrent à l'ANCREAI qui les représentent auprès des pouvoirs publics et des instances nationales. Les relations entre les CREA I et l'ANCREAI sont définies par la charte et le règlement associatif de l'ANCREAI.

L'ANCREAI :

- apporte son appui aux CREA I, collectivement, et individuellement à leur demande, afin de contribuer au renforcement de leurs compétences, à l'homogénéisation et l'amélioration de la qualité de leur offre de service sur l'ensemble du territoire, en particulier sur le volet intéressant l'Etat (observation, appui à l'élaboration des politiques) ;
- assure la valorisation des travaux réalisés et des méthodologies élaborées par les CREA I ;
- installe une démarche conceptuelle et méthodologique partagée ;
- réalise des études et apporte des contributions utiles à la mise en œuvre des politiques à l'égard des publics fragiles, en prenant notamment appui sur les CREA I ;
- organise la participation du réseau des CREA I aux réflexions, débats, instances, études, animations, formations, et autres travaux conduits au niveau national, en identifiant et en mandatant des CREA I pour ce faire, en fonction de leur expertise, de leurs ressources et de leur disponibilité ;
- développe des partenariats et les complémentarités avec des têtes de réseaux et acteurs nationaux (FNORS, ANCRA....) ;
- contribue au développement des partenariats locaux utiles à l'amélioration des conditions d'accomplissement des missions des CREA I.

Pour permettre à l'ANCREAI d'assurer ce rôle, chaque CREA I :

- informe l'association nationale des travaux qu'il envisage ou pour lequel il est sollicité ;
- transmet à l'ANCREAI les méthodologies et les résultats de ses travaux, ainsi que les outils élaborés ;
- participe à la mise en commun des réflexions et des travaux intéressant plusieurs régions sous l'égide de l'ANCREAI.