

Ecole Nationale de la Santé Publique

MEMOIRE 96/98

**DE L'INTERET DU PARTENARIAT EN CHRS :
MUTUALISER DES MOYENS AU SERVICE DES
USAGERS ET DES ETABLISSEMENTS.**

**Certificat d'Aptitude aux Fonctions
de Directeur d' Etablissement Social**

Bernard KOSCHIG

Table des matières

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION | 5 |
| | |
| I. DE L'INTERET DU PARTENARIAT | |
| 1. Les CHRS : des missions en évolution | 9 |
| <i>1.1 Rappel historique</i> | 9 |
| <i>1.2 La création des centres d'hébergement et de réadaptation sociale</i> | 10 |
| 2. Des usagers et leurs demandes grandissantes | 12 |
| 3. Les coûts du service à l'utilisateur en débat | 18 |
| 4. Du cloisonnement vers l'ouverture : le fonctionnement en réseau | 20 |
| 5. Vers une logique de partenariat | 21 |
| <i>5.1 L'intérêt de l'utilisateur</i> | 21 |
| <i>5.2 La nécessaire collaboration pour redynamiser les établissements</i> | 23 |
| <i>5.3 La voie du partenariat</i> | 25 |
| 6. Le partenariat stratégique et le partenariat opérationnel | 26 |
| <i>6.1 Le partenariat stratégique ou de décision</i> | 26 |
| <i>6.2 Le partenariat opérationnel ou structurel</i> | 27 |
| 7. Du partenariat à la mutualisation | 30 |
| | |
| II. LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROJET EN PARTENARIAT : | |
| L'EXEMPLE DE PRO-RELOGE | 33 |
| 1. Du constat d'un besoin à l'émergence d'un projet en partenariat | 34 |
| 2. La méfiance des partenaires | 37 |
| 3. Une stratégie basée sur la relation et la communication pour instaurer la confiance | 39 |
| 4. Méthodologie de conduite du projet en partenariat | 41 |
| <i>4.1 Ne pas se fixer sur un modèle idéal</i> | 42 |
| <i>4.2 Intégrer le risque</i> | 43 |
| <i>4.3 Ménager des temps de réflexion, de revendication</i> | 44 |
| <i>4.4 Prévoir des moyens de régulation et de contrôle</i> | 45 |
| <i>4.5 Connaître le secteur et se positionner en partenaire</i> | 47 |

| | |
|--|----|
| 5. Le partenariat opérationnel : la réalisation et la gestion du projet | 48 |
| 5.1 Définition du projet | 49 |
| 5.2 La détermination du cadre réglementaire et juridique | 50 |
| 5.3 Les ressources humaines | 54 |
| 5.4 Moyens financiers | 58 |
| 5.5 Le calendrier | 60 |
| 5.6 Le traitement des résultats | 61 |
| III. EVALUATION ET PERSPECTIVES | 62 |
| 1. L'évaluation pour mesurer la pertinence du service | 62 |
| 1.1 Les critères quantitatifs | 63 |
| 1.2 Les critères qualitatifs | 64 |
| 1.3 Des critères informels plus difficiles à exploiter : l'évaluation spontanée | 65 |
| 2. L'analyse des premiers résultats | 65 |
| 2.1 L'utilité du service à l'utilisateur | 65 |
| 2.2 La rentabilité pour les établissements | 67 |
| 2.3 Le partenariat à l'épreuve de l'efficacité | 68 |
| 3. Le directeur chef de projet en partenariat : entre son établissement et ses partenaires | 70 |
| 4. Essai pour une éthique du partenariat | 72 |
| 5. Avenir et perspectives | 74 |
| 5.1 Mutualiser d'autres services | 74 |
| 5.2 Un partenariat durable | 75 |
| CONCLUSION | 78 |
| BIBLIOGRAPHIE | 81 |

INTRODUCTION

Depuis une dizaine d'années, face à la dégradation de la situation sociale générale et sous le poids croissant des contraintes économiques, les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) se trouvent dans l'obligation de faire évoluer leurs pratiques pour mieux répondre aux demandes des personnes en difficulté. Par ailleurs les autorités de tutelle redéfinissent le cadre d'intervention des CHRS, encouragent le rapprochement des services et parlent de « mutualisation des moyens ». Or cette volonté politique est généralement entendue par les associations gestionnaires comme étant d'abord une forme de réponse à un problème économique, une manière de réaliser des économies de gestion. A quoi se rajoute la crainte des associations d'être « instrumentalisées », c'est à dire confinées dans un rôle de prestataire de services sociaux organisés par l'Etat, ce qui leur ferait perdre la capacité à affirmer leur identité et leur spécificité en tant que force de proposition¹ dans un contexte social et économique difficile.

Tandis que la précarité, tel un cancer, s'étend progressivement et génère l'exclusion au sein de la population, une personne seule, en plein désarroi, marche en quête d'une solution à sa détresse. Elle cherche à se loger, passant d'une structure à une autre, sollicitant un service puis un autre, dans l'espoir de se voir proposer une place, ou peut-être seulement une réponse à une question, un vrai conseil, une écoute, un peu d'espérance. Cette situation est aujourd'hui encore bien réelle pour bon nombre de personnes errantes, sans domicile fixe à Strasbourg et dans de nombreuses villes en France. Comme si à l'ère de la communication en réseaux, il était impossible de coordonner et de centraliser dans un même lieu adapté, les informations sur les possibilités de prise en charge, les lits disponibles en temps réel et ainsi renseigner et orienter la personne. Il s'agit là d'un exemple parmi d'autres qui, au delà de critères exclusivement économiques, plaide en faveur d'une réorganisation de la mise en

¹ Huber Allier, *Les spécificités associatives à l'aube du XXIème siècle*, assemblée générale de l' Uropa le 16/6/98.

œuvre des dispositifs de l'action et de l'aide sociales dans le sens d'un rapprochement transversal, d'un partenariat, voire d'une mutualisation de service.

On ne peut opposer l'intérêt des usagers aux contraintes économiques, ou inversement. L'un est dépendant de l'autre. « Il ne peut y avoir d'un côté ceux qui, au nom d'une éthique du travail social, seraient les seuls véritables défenseurs des droits des usagers, et de l'autre des gestionnaires exclusivement préoccupés par l'édiction de règles, et l'élaboration de contraintes, inspirées par l'économisme ambiant »². Cette affirmation résume bien l'une des difficultés qui freine le développement et le progrès issus de nouvelles pratiques. Sans vouloir assimiler les logiques du secteur social au secteur économique marchand, on admet que la qualité des produits et des services proposés par les entreprises commerciales est un composant marketing (stratégie commerciale) devenu incontournable, pour des prix qui doivent rester compétitifs, le tout dans l'intérêt du client.

La problématique exposée dans ce mémoire vise à montrer en quoi un projet réalisé en partenariat avec plusieurs établissements serait d'un plus grand intérêt pour les usagers-clients, pour les établissements et pour la collectivité. La circulaire DAS n°91/19 du 14 mai 1991 a redéfini les missions des CHRS. Dans un contexte social en pleine évolution, cette clarification est arrivée à point nommé. Si le souci d'un meilleur service à l'utilisateur, par l'idée « d'un accueil adapté à tous », est développé d'entrée, le texte fait aussi état d'une volonté de réorganiser ce secteur pour l'adapter aux nouveaux dispositifs des politiques sociales. Ce sont « l'élaboration d'un schéma départemental », la nécessaire « complémentarité des structures », « l'articulation avec les autres dispositifs de politique sociale », enfin « la renégociation des conventions » qui doivent permettre cette rénovation. Dans la circulaire DAS n° 95/42 du 22 février 1995, relative à la campagne budgétaire des CHRS, le ministère des affaires sociales fort d'une mission de l'IGAS³ ayant permis un état « des lieux » en matière d'aide sociale à l'hébergement, va plus loin et dit clairement « L'Etat affectant des moyens financiers nouveaux et importants, j'entends que ce soit l'occasion d'une rationalisation des dispositifs et d'une amélioration des services qu'ils rendent ». On ne peut être plus explicite. En d'autres termes, il convient de faire mieux

² Marc Poupart, *tribune libre*, Actualités Sociales Hebdomadaires du 27 mars 1998.

³ Inspection générale des affaires sociales.

avec les moyens déjà existants et quelques moyens complémentaires (création de 500 places en CHRS en 1996 pour l'ensemble de la France). Le plan d'action propose, dans l'annexe 3 de la circulaire, «la rationalisation des structures » et «la régulation du réseau conduira à la mise en route de la mutualisation de moyens ».

Rationaliser, revient à recomposer, redéfinir, changer la manière de faire, d'opérer, dans un but de plus grande efficacité. C'est une démarche qui passe nécessairement par une remise en question des pratiques. La volonté politique est exprimée à travers les textes réglementaires. Il appartient aux différents acteurs concernés de la mettre en oeuvre. Or cette mise en oeuvre passe notamment par des projets intégrant le concept de partenariat allant jusqu'à la mutualisation de moyens.

Je pense que pour réussir, les projets des CHRS menés en partenariat doivent réunir plusieurs conditions. En premier, qu'ils s'inscrivent dans une logique d'amélioration du service aux usagers. En second qu'ils suscitent une adhésion réelle et forte de la majorité des acteurs partenaires potentiels, enfin que les établissements, non seulement gardent la maîtrise concertée de toute option conduisant à une mutualisation de moyens, mais y trouvent une opportunité à faire évoluer positivement leur fonctionnement interne et le projet de l'association gestionnaire.

Pour étayer mon propos, je développerai l'exemple d'un projet que je suis amené à conduire en partenariat avec mes collègues directeurs de CHRS dans le département du Bas-Rhin. Le schéma départemental des CHRS a fait ressortir un déficit important entre l'offre de lits et les demandes ⁴. Malgré la création d'une quarantaine de nouvelles places, cette situation perdure. Par ailleurs, l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre de logements sociaux prolongent la durée de prise en charge des résidents. La DDASS interpelle les CHRS et leur demande de réfléchir à l'opportunité de créer un poste commun aux différents établissements du département pour prospecter le parc immobilier privé. Ainsi, les

⁴ Jean Séverac, « Le chiffre le plus élevé de 246 places supplémentaires résulte d'une exploitation des listes d'attente des CHRS...Par ailleurs, cette étude s'appuie sur une situation figée portant à la fois sur l'engorgement des structures d'hébergement d'urgence et sur le marché locatif actuel très tendu. Or la problématique de l'hébergement d'urgence et du logement ne doit pas se résoudre par un accroissement exponentiel du nombre de place en CHRS. » *Rapport relatif au schéma départemental des CHRS*, DDASS du Bas Rhin, 1993.

établissements sont invités à développer une pratique d'ouverture et de partenariat. L'idée de créer un véritable service de prospection et de relogement d'usagers sortant des différents CHRS prend forme. J'en deviens l'animateur et le porteur au sein d'un collectif regroupant les directeurs des CHRS du département. La mise en oeuvre de ce service, dénommé Pro-Reloge, fait appel à une démarche de projet dont le système de relation entre les acteurs occupe une part importante dans la stratégie conduisant à sa création. L'utilité, la rentabilité et l'efficacité du service sont au cœur des préoccupations. Son évaluation devrait confirmer l'intérêt d'un tel partenariat entre les CHRS du Bas-Rhin.

I. DE L'INTERET DU PARTENARIAT

1. Les CHRS : des missions en évolution

1.1 Rappel historique

On peut considérer que les textes législatifs⁵ fondateurs de l'aide sociale à l'hébergement et promulgués par l'Etat français sont récents, comparés à l'histoire de l'aide et de l'assistance en France, dont l'organisation a été quasiment le monopole de l'église, depuis la chute de l'Empire Romain jusqu'à la Renaissance.

En 1656, Louis XIV, soucieux de prévenir l'ordre public, décide par un Edit Royal la création de l'Hôpital Général des dépôts de mendicité à Paris, puis dans « chacune des villes de son royaume ». C'est toute une masse un peu indistincte que vise l'édit ; une population sans ressources, sans attaches sociales, classe qui s'est trouvée délaissée ou qui a été rendue mobile pendant un certain temps par le nouveau développement économique⁶. Selon Robert Castel⁷, l'enfermement représente une stratégie d'inclusion et non d'exclusion. Il écrit, « L'enfermement n'a pas sa fin en lui-même. Il met en œuvre une stratégie du détour consistant dans un premier temps à opérer une coupure par rapport à l'environnement afin de se donner les moyens dans un second temps, de rééduquer le mendiant valide pour, dans un troisième temps, le réinsérer ». Plus tard, toujours dans le but d'interdire la mendicité, le décret impérial de 1808 crée « les dépôts de mendicité pour accueillir tout individu pris en flagrant délit de mendicité et n'ayant aucun moyen de subsistance ». En 1810, le vagabondage sera érigé au rang de délit.

Le législateur de la Troisième République accomplit au début du siècle, une véritable révolution juridique : « en l'espace d'une vingtaine d'années, il adopte différents textes qui, en assignant à la société une obligation stricte à l'égard des plus défavorisés, consacre

⁵ les décrets n° 53.1186 du 29 novembre 1953 et n°54.883 du 2 septembre 1954.

⁶ Michel Foucault, *Histoire de la folie à l'âge classique*, Paris, Gallimard, 1972, p77.

⁷ Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995, p.58.

définitivement le principe d'assistance sociale »⁸. Ces aides auront d'abord un caractère subsidiaire, c'est-à-dire dues lorsque la famille fait défaut. La collectivité prend en charge un certain nombre de besoins de première nécessité : distribution de secours, aide médicale gratuite.

C'est en 1946, avec la loi n° 46-685 du 13 avril, qu'est suggérée « l'ouverture d'établissements pour accueillir sur leur demande des personnes se livrant précédemment à la prostitution ». Le décret n° 53-1186 du 29 novembre 1953 élargit l'accueil aux personnes sortant d'hôpitaux, aux personnes libérées de prison, aux personnes en danger de prostitution, dans des établissements publics ou privés en vue de leur réadaptation sociale.

1.2 La création des Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale : les CHRS.

La loi 74.955 Du 19 novembre 1974, traite pour la première fois des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS). Avec la loi n° 75.535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, et le décret n° 76.526 du 15 juin 1976 se définissent pleinement le cadre et le champ d'intervention sociale des CHRS. On passe d'une prise en charge ciblant des catégories limitées selon des critères médicaux et pénaux, à une prise en charge prenant en compte des critères psycho-sociaux et économiques. Désormais, toute personne se trouvant en difficulté sociale, économique ou psychologique peut prétendre aux services proposés par les CHRS. Les textes qui compléteront cette loi dans les années soixante dix, donneront aux CHRS la possibilité de mener des actions très variées dans l'intérêt des usagers accueillis. Ainsi des centres se spécialiseront dans le logement, les actions de formation, l'insertion professionnelle, l'aide à caractère sanitaire. Bien que les premiers signes d'une économie en mutation apparaissent avec la montée du chômage, nous n'en sommes pas encore à traiter une exclusion massive avec un nombre toujours croissant de « sans abri ».

Pour exemple le CHRS dénommé « la Maison d'Accueil », établissement de l'Association d'Entraide que je dirige, a été ouvert en 1981 pour l'accueil de jeunes adultes en difficulté (18 à 25 ans), notamment toxicomanes, anciens routards cherchant un hébergement pour

⁸ Michel Borgetto/Robert Lafore, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Paris, Montchrestien, 1996, p18.

d'abord se « poser », puis « remettre le pied à l'étrier » dans le but d'amorcer une démarche de recherche d'emploi. Le nombre de personnes sans domicile fixe victimes de l'exclusion était alors secondaire, voire marginal. La plupart des personnes à la rue qui s'adressaient à la permanence d'accueil de l'association, l'étaient davantage par le prolongement d'un style de vie (ancien routard) résultant d'un choix plus ou moins consenti, plutôt que poussées par la nécessité économique. Mais déjà les premiers signes de ce qu'on appellera « la nouvelle pauvreté » se dessinaient : la difficulté de trouver un emploi pour les personnes non qualifiées, d'accéder au logement sans garantie de ressources stables, la mal nutrition de certains, la négligence des soins.

Un nouveau pallier a été franchi avec la fin des années quatre vingt. Avec plus de 2,5 millions de chômeurs, la précarité et l'exclusion se sont amplifiées. Les CHRS ont continué à œuvrer au quotidien, en essayant de répondre à des besoins en croissance constante avec des moyens limités, voire bloqués. La création de l'allocation du Revenu Minimum d'Insertion⁹ (RMI) assortie d'un contrat d'insertion devait être la réponse, dont beaucoup pensaient qu'elle réglerait en grande partie le problème économique et social des plus de vingt cinq ans. C'était oublier que la problématique est bien plus complexe. L'équation : allocation différentielle, pour la question économique + contrat d'insertion, pour la question sociale = conditions d'un parcours garantissant l'insertion, montrait ses limites faute de moyens adaptés pour accompagner des personnes déjà marquées par une vie de souffrance, et par ailleurs peu préparées à une société s'ouvrant pleinement aux exigences et à la dureté des règles du marché. Les CHRS, dont l'existence même semblait mise en cause, réagirent et rappelaient notamment par l'intermédiaire de la FNARS¹⁰, non seulement leur légitimité, mais la raison d'être de leur mission qui ne se réduit pas seulement à l'hébergement. Ils offrent un réel parcours d'insertion particulièrement adapté aux situations de ces personnes en grande difficulté.

La récente loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions¹¹ du 29 juillet 1998, apporte des modifications significatives quant à la définition des missions des CHRS. D'abord par la modification de l'article 1^{er}, 5^o de la loi du 30 juin 1975, qui introduit la

⁹ Loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988

¹⁰ Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réadaptation Sociale.

¹¹ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998.

notion de réinsertion sociale et l'accueil de « familles en détresse » pour définir les institutions sociales ou médico-sociales. Ensuite en élargissant la définition (article 3-8°) des structures qui prennent en charge ces personnes en détresse. Enfin en reformulant de manière plus globale la définition des difficultés relatives aux personnes qui justifient de l'admission à l'aide sociale à l'hébergement à l'article 185 du code de la famille et de l'aide sociale¹². Pour finir, les CHRS deviennent centre d'hébergement et de **réinsertion** sociale.

2. Des usagers et leurs demandes grandissantes

Contrairement à d'autres personnes relevant de l'aide sociale, dont le type d'handicap les situe dans une catégorie administrative relativement précise, classer l'utilisateur de l'aide sociale à l'hébergement à partir d'une codification n'est guère possible. Les situations qui amènent une personne à solliciter l'accès en CHRS sont très variables et multiples. Si l'une des raisons dominantes et explicites est bien le besoin d'un logement, les trajectoires et leurs histoires qui ont conduit à cette situation sont des éléments complexes tout aussi significatifs à prendre en considération : la rupture familiale, le chômage, les problèmes économiques, l'incarcération, la santé mentale, la toxicomanie, l'alcoolisme, le rapatriement, la demande d'asile, l'exclusion d'une manière générale.

Comme l'indiquent les tableaux suivants, la majorité des personnes accueillies sont des célibataires, quoique ces dernières années avec la montée de l'exclusion, des mères célibataires et des familles avec enfants sont de plus en plus demandeuses.

Tableau 1

¹² En annexe : extrait de la loi sur l'exclusion.

Extrait des résultats de l'étude réalisée par Michel Houillon pour la FNARS en 1989, in « Les usagers de l'aide sociale à l'hébergement »

Distribution des ménages selon la composition familiale

| TYPES DE MENAGES | 88 | 85 |
|------------------------------|------------|------------|
| Hommes isolés sans enfant | 41,5 | 57 |
| Hommes isolés avec enfants | 5,6 | 2,3 |
| Femmes isolées sans enfant | 17,4 | 15,7 |
| Femmes isolées avec enfants | 27,8 | 12,7 |
| Couples avec ou sans enfants | 7,7 | 12,3 |
| TOTAL | 100 | 100 |

Tableau 2

Distribution des ménages sortis des CHRS du Bas-Rhin en 1996, source DDASS

| TYPES DE MENAGES | Nombre de personnes | % |
|------------------------------|----------------------------|------------|
| célibataires sans enfant | 290 | 80 |
| familles monoparentales | 23 | 6 |
| couples avec ou sans enfants | 48 | 13 |
| TOTAL | 361 | 100 |

Le niveau de formation générale reste faible. L'isolement des personnes et le manque de solidarité familiale sont des constantes. Le législateur n'a pas défini avec précision un segment de population. L'aide sociale à l'hébergement s'adresse en fait à une catégorie de personnes très large. La circulaire du 15 juin 1976 parle de « personnes et familles qui ne peuvent assumer seules leurs responsabilités sociales ou familiales ».

Pourtant, nombre de CHRS ont développé des pratiques visant des catégories de publics limités par certains critères tels que la composition familiale, l'âge ou une problématique

dominante. Ainsi, on trouve des CHRS qui se sont spécialisés dans l'accueil des femmes battues, de familles avec enfants, d'hommes sortants de prison, de jeunes adultes jusqu'à 25 ans : une liste non exhaustive.

Le nombre de personnes sans domicile fixe n'a cessé de croître. La Maison d'Accueil, d'une capacité de 20 lits, était passée d'une liste d'attente inexistante en 1980, à 250 demandes non satisfaites sur l'ensemble de l'année 1990 et en moyenne à 45 personnes en attente sur une période courte de deux mois, et n'ayant pas trouvé de solution ailleurs en 1997. Notre petit bureau d'accueil, qui était suffisant pour les entretiens d'admission, a été progressivement envahi par des personnes toujours plus nombreuses exerçant par leurs demandes variées une pression toujours plus forte.

Pour répondre au mieux aux demandes des usagers, l'Association d'Entraide a développé des services¹³ essentiellement situés en amont d'une prise en charge en CHRS. Ces services fonctionnent dans le cadre d'un accueil de jour intégré dans l'immeuble abritant le siège de l'association et le CHRS. Ils sont organisés à partir d'un local d'accueil, un bistrot sans alcool et sans fumée ouvert tous les jours, et un bus anglais aménagé en bar qui sort tous les samedis et dimanches soirs pour stationner dans le centre ville. Les usagers en attente d'un hébergement peuvent entreprendre toutes les démarches utiles à leur situation grâce à la présence de travailleurs sociaux et de bénévoles : ce sont par exemple l'écoute, l'orientation vers un accueil d'urgence, l'accès à un téléphone, la possibilité d'une domiciliation et un accompagnement social adapté pour les personnes sans domicile fixe bénéficiaires du RMI.

Nous sommes confrontés de manière explicite aux demandes suivantes :

- l'urgence alimentaire et hôtelière,
- l'ouverture ou le rétablissement des droits,
- l'hygiène et la santé,
- la recherche d'emploi,
- l'accès à un logement durable,
- l'aide financière.

Le CHRS dans la limite de sa capacité et de ses moyens a vocation à répondre à ce type de demandes. La circulaire du 14 mai 1991 nous rappelle que le CHRS n'est pas seulement un service d'aide sociale au logement, mais qu'il propose une démarche d'insertion adaptée à chaque personne, dans le but de la conduire vers une capacité à se prendre en charge, en d'autres termes jusqu'à l'autonomie. A défaut de ne pouvoir tout prendre en compte il se donne les moyens d'orienter les personnes vers les services compétents disponibles. Encore faut-il que les services de droit commun, l'ANPE, l'administration au sens large, le médecin ou l'hôpital, les bailleurs sociaux ou privés, les services de transport et de déménagement, soient aisément accessibles à l'usager.

Je recense dans la Maison d'Accueil des personnes dont les besoins exprimés régulièrement demandent à l'équipe éducative un savoir faire et une disponibilité qui dépassent le cadre habituel d'une fonction éducative. Dans l'environnement de notre CHRS, le travailleur social doit faire preuve de compétences multiples et d'une polyvalence pour laquelle il n'a pas été formé. Par exemple :

- des connaissances spécifiques et techniques sur les questions juridiques liées à l'emploi, au logement, aux droits administratifs,
- l'aide au déménagement,
- le stockage de mobilier en cas d'expulsion,
- l'aide à l'aménagement d'appartement, notamment pour les femmes seules,
- les petits travaux de plomberie, d'électricité, de menuiserie, de serrurerie.

Chaque établissement dans le Bas-Rhin ne disposent pas en interne des moyens utiles pour répondre à ce type de demandes. Certaines associations ont développé des compétences, soit en spécialisant un travailleur social sur un créneau (la recherche d'emploi et l'accès à la formation par exemple), soit en ouvrant des ateliers d'insertion pour réaliser des travaux de rénovation ou d'aide à l'installation. Une structure n'est pas en capacité de traiter seule l'ensemble des questions auxquelles sont confrontées les usagers dans leur parcours d'insertion. L'établissement se doit de faire appel à des experts externes (conseil juridique par exemple), d'utiliser des réseaux variés et complexes (pour faciliter l'accès à un logement), de solliciter sur le marché des entreprises artisanales ou de service, trop

¹³ Organigramme en annexe.

coûteuses pour l'utilisateur, malgré la création du dispositif du fonds de solidarité logement¹⁴(FSL) qui ne débloque qu'une aide limitée pour l'installation dans un logement.

Comme l'indique le tableau 3, l'un des obstacles majeurs pour une insertion dans un logement sont les faibles moyens financiers des usagers.

Tableau 3

**Situation financière des 361 ménages sortis des CHRS du le Bas-Rhin en 1996,
source DDASS**

| | A L'ENTREE | A LA SORTIE |
|------------------------------------|-------------------|--------------------|
| Sans ressource | 28,5 % | 14 % |
| Bénéficiaire du RMI | 33,8 % | 28,2 % |
| Rémunération de 2500 f à 5000 f | 21,5 % | 37 % |
| Allocation chômage 1200 f à 4500 f | 13 % | 9 % |
| Autres (API, AAH) ¹⁵ | 3,2 % | 11,8 % |
| TOTAL | 100 % | 100 % |

Constat.

- On note une évolution positive de la situation des ressources des ménages depuis leur entrée en CHRS jusqu'à la sortie.
- Toutefois, les ménages bénéficiaires du RMI constituent encore 28,2 % à la sortie du CHRS, et la plupart des ressources des autres ménages sont composées de revenus modestes.

Cependant, d'autres obstacles existent. Lorsqu'ils ne sont pas matériels, ils sont culturels. Pousser la porte d'une salle d'attente d'un médecin n'est pas chose facile pour quelqu'un

¹⁴ Loi Besson, Art.7 de la loi n°91-449 du 31 mai 1990.

¹⁵ API : allocation parent isolé, AAH : allocation d'adulte handicapé.

qui ne l'a jamais fait. Saisir l'opportunité d'un logement suppose être capable de négocier avec un bailleur, pour se faire préciser les conditions du bail et faire l'état des lieux.

Ainsi, pour aider les résidents à dépasser ces difficultés, nous avons institué dans notre CHRS des temps obligatoires de réunion tous les quinze jours, pour l'ensemble des usagers. Ces rencontres ont pour but de favoriser l'expression des personnes, de les stimuler à exister dans une collectivité, de réapprendre à respecter la parole de l'autre et de prendre conscience de la valeur de sa propre parole, d'entrer dans une démarche de socialisation. C'est un temps d'information, de propositions, de débats, un temps dont le contenu concourt à rendre l'utilisateur participant à son projet, à la vie dans le CHRS et à le préparer à la sortie. Beaucoup apprécient ces moments, parce qu'ils contribuent, par le partage réciproque des expériences vécues et des résultats plus ou moins aboutis des démarches entreprises, à s'encourager mutuellement. Cette reconquête de la capacité d'être, pour agir et devenir citoyen, est longue. Ce ne sont pas six mois, voire un an qui suffisent à combler un déficit existentiel et culturel de toute une vie. Ces temps, complétés par un accompagnement individualisé, impulsent une dynamique et apportent à l'utilisateur des armes supplémentaires pour appréhender le quotidien, mais sont insuffisants dans leur ensemble. Le CHRS, dispose d'un temps relativement court, six mois éventuellement renouvelable, pour assurer la réinsertion des personnes.

L'aspect pédagogique du projet, aussi pertinent soit-il, reste très largement dépendant des moyens dont disposent l'établissement. Or ces moyens doivent être à la hauteur du contrat par lequel l'établissement et l'utilisateur s'engagent mutuellement. D'autant que ces contrats se formalisent de plus en plus par écrit. Si l'utilisateur s'engage à respecter un règlement et un projet d'insertion personnel, il n'en est pas moins vrai que l'établissement est tenu à la mise en place de moyens qui se concrétisent par une offre de services toujours plus large. L'accompagnement social, la dimension éducative, l'importance et la qualité des services proposés, constituent la richesse et la spécificité des CHRS, et alimentent aujourd'hui l'argumentation pour justifier leur intérêt et leur coût en opposition à des structures qui se limitent exclusivement à l'hébergement, souvent d'urgence, grâce à des financements ponctuels à peine suffisants pour des moyens limités en personnel et en équipement. Dès lors, la question des limites d'un coût par rapport au service rendu devient incontournable.

3. Les coûts du service à l'utilisateur en débat

Les réponses sociales de type caritatif ou humanitaire s'appuient sur un fort bénévolat (la bonne volonté) imprégné souvent de militantisme avec une implication limitée des professionnels. Les structures médico-sociales installées avec une organisation lourde, offrent l'indispensable savoir faire du professionnel, dotées de moyens conséquents pour une structure certes coûteuse, mais qui se veut adaptée aux demandes. Ces deux logiques, même si elles s'opposent en apparence, sont en réalité issues l'une de l'autre. L'histoire de la plupart des établissements médico-sociaux privés démontre que l'action caritative, d'origine laïque ou confessionnelle, a précédé leur mutation vers une organisation professionnelle.

Cette logique se perpétue aujourd'hui dans la lutte contre la pauvreté, avec l'apparition de boutiques de solidarité, d'abris d'urgence, de points de distribution de repas gérés par des bénévoles. Victimes du succès de leur service et face à l'obligation d'en assurer le fonctionnement avec des contraintes de disponibilité en augmentation et des exigences techniques dépassant leurs capacités, les bénévoles, actifs sur le terrain et souvent administrateurs, se tournent vers les pouvoirs publics pour solliciter leur concours financier. Bien que le produit intérieur brut consacré à la protection sociale en France soit passé de 18,9 % en 1970 à 30,5 % en 1994, les financements publics destinés à couvrir les dépenses sociales semblent aujourd'hui atteindre un plafond. L'exemple du débat autour du RMI en est une illustration. De 335 000 en 1989, le nombre de bénéficiaires du RMI a dépassé le million en 1997. « Le RMI a été un révélateur formidable, mettant au grand jour les phénomènes de pauvreté et les mécanismes de l'exclusion(...). L'enjeu est de savoir quelle priorité la société accorde à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et pour l'insertion (...). Est-on prêt à ajouter dix ou vingt milliards de francs, c'est à dire de l'ordre de 0,5 % à 1 % des dépenses de protection sociale, pour organiser réellement une prévention et une réinsertion ? »¹⁶. En 1995, le coût du RMI pour la nation se chiffrait à 36 milliards de francs. Parallèlement les CHRIS, outils d'insertion par excellence, ont une capacité d'accueil qui est restée étonnamment stable entre 1988 et 1995, soit 29 000 lits. Ce qui représente

¹⁶ Michel Raymond, *La protection sociale en France*, Paris, La documentation Française, 1997, p 44.

pour une dotation globale annuelle moyenne de 82 750 F par personne, un coût global de 2,4 milliards de francs pour l'Etat en 1995¹⁷. Depuis, cette situation s'est sensiblement améliorée grâce à la création de 1 000 lits fin 1997. Les enjeux politico-économiques européens et mondiaux poussent à la réduction du déficit budgétaire de la nation et à la baisse des prélèvements obligatoires. Une augmentation forte des moyens financiers en direction de l'aide sociale, malgré une certaine croissance économique, est par conséquent peu probable.

Dans un environnement concurrentiel, les CHRS en se positionnant dans une logique de compétence, donc de savoir faire professionnel avec des exigences de qualité pour les services proposés, se trouvent dans une obligation de faire ce qu'ils annoncent. Or avec 82 750 F de dotation globale annuelle moyenne par personne, ce qui correspond aujourd'hui sensiblement à la situation de notre établissement, les possibilités se limitent à un encadrement éducatif chargé du suivi social et de permanences, complété par un minimum de services généraux. En dehors d'un financement spécifique, les actions nouvelles et innovantes dans l'intérêt de l'utilisateur sont difficiles à réaliser. L'utilisateur, par sa condition, n'est pas en mesure de contribuer davantage au financement des CHRS. Il le fait déjà dans la plupart des cas sous forme d'une participation financière (15% de ses revenus dans notre établissement). Faut-il alors renoncer à tout développement et se retrancher derrière une logique de gestion administrative et réglementaire pour assurer un service qui serait minimal par rapport à l'ambition du projet institutionnel, dans la limite des moyens dont il dispose ? C'est une attitude peu compatible avec la logique associative ! L'association, de par son projet et au travers de ses membres, doit être une force de proposition. Parce que l'utilisateur a une attente et qu'il exprime un besoin, il faut explorer des chemins nouveaux ou simplement différents, oser sortir de sa structure pour chercher des réponses, faire preuve de créativité, trouver des alliés.

¹⁷ INSEE, Tableau de l'économie française, Paris, Imprimerie Nationale 1998, p 99.

4. Du cloisonnement vers l'ouverture : le fonctionnement en réseau

Les CHRS du Bas-Rhin sont gérés par des associations affichant des objectifs qui leurs sont spécifiques. L'établissement social n'est que la traduction concrète des moyens nécessaires à la réalisation de ces objectifs. De même la Maison d'Accueil de l'Association d'Entraide a longtemps fonctionné comme beaucoup d'établissements sociaux, repliée sur elle-même, sur sa mission propre, à partir de son projet, et par conséquent avec « ses » usagers. Dans l'environnement social des années soixante dix, cette manière de travailler pouvait se concevoir. Les demandes d'une prise en charge étaient limitées en nombre et en durée, les possibilités d'insertion par l'emploi étaient réelles et relativement rapides, enfin l'accès à un logement aboutissait dans des délais courts. Chaque établissement oeuvrant sur un même territoire se satisfaisait d'une connaissance limitée des autres établissements du secteur : une collaboration entre établissements ne lui était pas nécessaire.

La pression importante résultant des demandes en augmentation, l'apparition de situations nouvelles et plus difficiles avec les usagers, les problèmes budgétaires, constituèrent un ensemble de facteurs qui contraignirent les CHRS du Bas-Rhin à modifier leurs habitudes de travail et à se rapprocher. Ce changement se traduisait davantage par une évolution progressive que par une rupture radicale. Il a été initié, vers la fin des années quatre vingt, par certains responsables de CHRS, mais aussi par des éducateurs de terrain. Des contacts informels se multiplièrent sous la forme de contacts téléphoniques professionnels, de rencontres initiées par des fédérations ou axées sur des contenus de formation, et conduisirent à de nouveaux modes relationnels, de nouveaux modes de raisonnement. Par leur connaissance du champ de l'aide sociale, leurs méthodes de travail et la nécessité de communiquer avec leurs collègues extérieurs, les professionnels ont instauré de nouveaux circuits relationnels. C'est une logique de réseau qui a pris forme et qui perdure aujourd'hui.

Le réseau existe et fonctionne de manière informelle. Il rassemble des personnes d'un même milieu professionnel, avec des intérêts qui se recoupent, leurs buts peuvent être

différents, mais elles interviennent habituellement sur le même terrain. Les acteurs qui constituent le réseau sont libres les uns par rapport aux autres. C'est théoriquement un système sans aucune concentration de pouvoir¹⁸. Les pratiques de réseaux, que je constate dans l'environnement professionnel des intervenants de l'aide sociale auprès des personnes en difficulté, se réalisent au « coup par coup », en fonction de l'intérêt du moment et du parcours d'insertion mis en place avec l'utilisateur. Parce que ces réseaux ne sont activés que ponctuellement, je considère néanmoins qu'ils sont insatisfaisants, même s'ils contribuent temporairement et efficacement à la réalisation d'une action. Paradoxalement, le caractère informel et l'organisation par cooptation du réseau qui constituent sa force, grâce à sa souplesse et sa rapidité d'utilisation, constituent aussi sa faiblesse, dès lors qu'on souhaite l'activer en tant qu'outil de coordination structuré et opérationnel dans la durée. En effet, le réseau ne couvre pas la totalité d'un même champ d'opération. Il est limité par les acteurs qui se sont cooptés. Par conséquent, pour dépasser ces limites, il convient d'imaginer une organisation plus structurée, qui s'appuie sur des objectifs communs et des accords formels. Par exemple dans le but de développer des services complémentaires, régulés de façon cohérente et efficace dans l'intérêt de l'utilisateur en parcours d'insertion. On passe d'une logique d'alliance informelle de réseau à une logique d'alliance formelle de partenariat.

5. Vers une logique de partenariat

5.1 L'intérêt de l'utilisateur

Les parcours d'insertion manquent de cohérence, de densité, de transparence et de continuité¹⁹. Les utilisateurs sont confrontés dans leur demande d'aide sociale à l'hébergement à des circuits complexes, jalonnés de passages obligés, de démarches répétitives, de services morcelés, de procédures d'admission parfois très différentes. Pour un établissement l'accès est conditionné par une liste d'attente, pour un autre la demande doit être formulée le jour où un lit se libère, un autre encore exige un bilan social. L'utilisateur, dans l'urgence, n'est pas disposé à discerner le sens (le pourquoi) d'une démultiplication de procédures qui lui sont

¹⁸ Claude Neuschwander, *L'acteur et le changement, essai sur les réseaux*, Paris, Seuil, 1991, p 42.

¹⁹ Philip Mondolfo, *Repenser l'action sociale*, Paris, Dunod, 1997, p 151.

imposées de fait pour espérer accéder à une prise en charge. Cette difficulté à se situer dans le melting-pot des aides sociales se confirme d'autant plus qu'une personne confrontée pour la première fois à une situation de détresse sociale n'est pas une habituée des circuits de l'aide sociale. Les habitués de longue date de l'aide sociale en France connaissent les « recettes » et les adresses pour subvenir à leurs besoins. C'est un parcours dans lequel ils sont parfaitement à l'aise et savent exploiter toutes les possibilités que leur offre le système, notamment grâce à l'absence de coordination et de concertation.

A l'autre extrémité se trouvent ceux qui sont à la marge. Je ne parle pas de ceux qui refusent le système. Ceux qui sont capables de ce choix, se donnent les moyens à leur subsistance, même si parfois leurs pratiques se font hors du champ de la légalité. Je parle de ceux qui ont « décroché » des circuits, qui se laissent sombrer, qui vivent dans l'errance sans pouvoir en sortir, sans projet et sans espérance. Face à une organisation avec des règles complexes et trop sélectives, déjà exclus par leur condition, ils le sont à nouveau d'un système qui théoriquement leur est destiné. A cela se rajoute une histoire, un état physique ou psychique qui sont pesants et les rendent momentanément incapables d'affronter les dispositifs de l'aide sociale. Je pense à cet homme, visiblement marqué par des années d'errance, qui un jour est entré dans notre service d'accueil de jour. Il a posé son sac, s'est assis à l'une des tables. L'équipe d'accueil lui a servi un café et cherché à engager la conversation. Il est resté muet. Elle n'a pas insisté, respectant sa volonté de se taire. Elle était certaine que le temps favoriserait un apprivoisement mutuel, une mise en confiance. L'homme est revenu régulièrement, puis il se mit à parler pour signifier des demandes, pour enfin entrer dans une conversation. Il vivait l'errance depuis plusieurs années, dormant dans des squats, des entrées de magasins. Il lui manquait un lieu, avec des contraintes minimales, mais avec une présence discrète à l'écoute. L'accueil de jour a été pour lui cette opportunité.

Dans nos villes, des services variés et adaptés existent. Cependant cette organisation sociale se compose de services juxtaposés sans véritable coordination. Un peu comme un puzzle dont les pièces sont disjointes, superposées, laissant des espaces vides, alors que chacune a sa raison d'être, son importance. Or, la seule façon de solutionner ce problème consiste à mettre en place des passerelles, un dispositif de coordination et de régulation. Dans l'exemple cité, cet homme était repéré depuis longtemps par des travailleurs sociaux.

Pourtant personne n'a su lui proposer une orientation pertinente. Développer des outils de coordination et de régulation passe par une organisation partenariale. Les réseaux informels existants et les institutions devraient permettre l'activation d'un tel processus. Cela suppose travailler autrement, une transformation des habitudes qui inclut autant les institutions publiques²⁰, que privées, dans le but d'un vrai partenariat au service de l'utilisateur.

5.2 La nécessaire collaboration pour redynamiser les établissements

La plupart des établissements existants sont issus d'une dynamique militante en réaction à un besoin identifié et dont l'absence de réponse devenait insupportable. Par exemple au milieu des années soixante dix, les membres fondateurs de l'Association d'Entraide ont accueillis dans leur domicile personnel des jeunes couples toxicomanes et « zonards » sans possibilité de prise en charge ailleurs, faute d'établissement adapté. Cette situation les a conduits à créer l'association en 1978, pour ouvrir un CHRS et un lieu d'accueil de jour. De la dynamique militante naissent la nouveauté et l'innovation. Cependant, tout projet, tel un cycle de vie, passe par une phase de croissance, atteint un niveau de maturité et se stabilise avant d'amorcer une phase décroissante²¹.

L'une des causes qui entraînent l'établissement vers un déclin de son activité correspond au décalage grandissant entre le service proposé et les besoins réels des usagers. Pour certains, la mission affichée de l'établissement peut sembler être parfaitement en adéquation avec les attentes des politiques sociales du moment, bien que le manque, l'inadaptation ou le dysfonctionnement des moyens handicapent la bonne marche de l'ensemble des services. Pour d'autres, le projet d'établissement est « dépassé » par l'évolution des besoins nouveaux qui ne sont pas pris en compte. Ces décalages sont rapidement perceptibles. Des déficits répétitifs et une structure financière fragile de l'établissement peuvent être les premiers signes visibles. La démotivation du personnel et le manque d'implication d'un conseil d'administration sont autant d'autres éléments probants, certes moins

²⁰ Charles Lejeune, secrétaire général de l'Unccasf, « Les exemples de coopération véritables ne sont pas légions. Il demeure une énorme disparité d'un département à l'autre. La montée grandissante de la précarité et l'explosion des dépenses sociales des départements devraient toutefois inciter les conseils généraux à développer le partenariat avec les CCAS. », Le journal de l'Action Sociale, 3 février 1996, p 12.

²¹ Serge Raynal, Le management par projet, Paris, Les Editions d'Organisation, 1997, p 117.

immédiatement lisibles parce que moins directement mesurables, mais non moins significatifs. Or pour relancer l'activité d'un établissement en phase décroissante, son projet doit être réajusté en adéquation avec les besoins de l'utilisateur et les orientations des politiques sociales du moment. Dans le cas contraire, il serait raisonnable d'envisager la fermeture de l'établissement. La seule raison d'être de l'établissement se justifie par le but qu'il poursuit dans l'intérêt de la personne à destination de laquelle il offre ses services. Cette évidence semble parfois oubliée et le souci d'un bon fonctionnement institutionnel prime sur l'intérêt de l'utilisateur.

Bien qu'un CHRS puisse avoir des missions diverses et complémentaires, il ne peut traiter seul la globalité des problèmes d'une personne ou d'une famille. A l'inverse, se restreindre à un service unique, par exemple l'hébergement, c'est compromettre à terme la mission d'insertion du CHRS. Dans le but, non seulement de préserver les outils existants que sont les CHRS, mais de les redynamiser dans l'intérêt des usagers, des échanges de services doivent avoir lieu entre les différentes structures²². Une logique de collaboration s'impose. Nous l'avons vu, les établissements ont pour la plupart développé des compétences spécifiques, qui organisées de manière cohérente contribueraient à un service homogène dans un même territoire (la commune, le département). Par ailleurs les services institutionnels dits de tutelle, l'Etat bien sûr, mais aussi et de plus en plus les collectivités territoriales, des organismes spécialisés dans le logement, la santé, l'emploi, de par les mesures qu'elles mettent en œuvre, sont concernés par le public présent dans les CHRS. L'établissement se trouve à la croisée du parcours d'insertion de l'utilisateur. Comment se positionner pour agir efficacement dans l'intérêt de l'utilisateur, entre les multiples réponses qui se superposent sans cohérence à l'instar d'un mille-feuilles sans liant²³, le droit et l'environnement social commun, les pratiques des établissements partenaires et des moyens économiques limités ? On pourrait imaginer une option politique forte qui imposerait une organisation centralisée avec un regroupement des moyens, ou encore une option non directive qui supposerait que les gestionnaires d'établissements s'organiseraient spontanément pour réguler les services proposés. Entre ces extrêmes, différentes approches

²² Hébergement et réadaptation sociale, Jean - Marc LHUILLER, Sirey 1996, p 104.

²³ Rapport Bernard Quareta, 1995, conclusion p34.

sont possibles. Le chemin que je préconise passe par un partenariat réfléchi, librement consenti et mis en oeuvre selon des principes propres à des méthodes de conduite de projet.

5.3 La voie du partenariat

L'acception première du mot partenaire selon le dictionnaire, fait référence au jeu. « Personne avec qui on est allié contre d'autres joueurs », et par extension sur le plan professionnel « c'est la personne avec laquelle on est associé dans un exercice professionnel ». Le partenariat dans le secteur social qui nous concerne, pourrait être défini comme étant l'art de s'associer dans le but de mettre en commun des moyens spécifiques pour gagner en efficacité contre les exclusions. De même que pour le jeu, le partenariat suppose un espace défini dans lequel se développe la pratique sur un territoire commun, et des règles comprises par tous. Dans le dictionnaire critique de l'action sociale, il se définit : « comme un rapport complémentaire et équitable entre deux parties différentes par leur nature, leurs missions, leurs activités, leurs ressources et leur mode de fonctionnement ».

Le terme de partenariat a été souvent mis en avant comme étant une démarche se voulant dynamique, ouverte, moderne. Il alimente des discours et sert de faire valoir à des programmes politiques. Pourtant à bien y regarder, les réalisations partenariales dignes de ce nom restent marginales²⁴. On en reste souvent au stade du réseau informel d'échange d'informations, d'idées et de valeurs. Ce type de fonctionnement en réseau, comme je l'ai précisé précédemment, présente certains avantages. Il évite l'isolement, offre l'opportunité de s'appuyer sur des personnes « ressources », cependant l'absence d'une vision globale et d'une organisation avec des objectifs stratégiques ne le rend pas suffisamment opérationnel pour être profitable à l'ensemble des établissements et des usagers concernés. Lorsque le réseau se structure pour se doter d'outils communs pour agir, je considère qu'il entre dans une logique de partenariat. C'est le fait de personnes, d'acteurs décidés à agir, et qui se

²⁴ Jean - Marie Miramon, «Les associations, de par leur diversité, leur fonctionnement, leur multiplicité souvent en contradiction avec le souci du législateur de planifier, ont tendance en période de crise de financement, à se replier sur elles-mêmes plutôt que de promouvoir des mises en commun pour réaliser plus de missions ou de prises en charge. La recherche de coopération, de collaboration, de partenariat est peu développée, comme si elle était suspectée par le partenaire le plus fragile(...)» document SNASEA A&P n°16, juin 1998.

donnent les moyens d'action. Cette démarche accompagne généralement des expériences innovantes. Récemment à Strasbourg, l'ouverture d'un hôtel social et la mise en place d'un dispositif d'accueil d'urgence ont abouti grâce à une logique similaire.

Les acteurs institutionnels malgré la volonté personnelle de certains de leurs représentants, en l'absence de textes réglementaires suffisamment incitants, restent trop souvent dans leur « maison respective ». La difficulté viendrait-elle d'une décentralisation à moitié aboutie où malgré une redéfinition des compétences des acteurs institutionnels, le cadre manque de précision ? L'usager de l'aide sociale à l'hébergement relève quant à lui de l'ensemble des acteurs institutionnels. L'Etat pour l'aide sociale à l'hébergement, le Département et la Caisse d'Allocations Familiales pour le revenu minimum d'insertion, le Département dans le cas de familles avec petits enfants. Selon le directeur de l'action sociale, Pierre Gauthier²⁵, une réforme de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, n'est pas prévue dans le cadre du projet de réforme de la loi du 30 juin 1975. Cependant la réforme vise à faciliter le partenariat avec des outils simples et souples.

Je préconise pour ma part l'idée d'un partenariat organisé à deux niveaux, l'un stratégique, l'autre opérationnel.

6. Le partenariat stratégique et le partenariat opérationnel

Dans un environnement social extrêmement varié, l'organisation du partenariat exige la définition d'un cadre. Un cadre trop large favorisera la dispersion et l'objet du partenariat se dissoudra dans la multitude de préoccupations des différents intervenants. Il faut par conséquent veiller à dissocier le champ de l'intervention sociale globale en segments d'interventions spécifiques où le partenariat pourra s'opérer. Cette démarche s'applique dès le niveau où je situe le partenariat stratégique.

6.1 Le partenariat stratégique ou de décision.

²⁵ Pierre Gauthier, *Tribune libre*, Actualités Sociales Hebdomadaires, n°2072 du 22 mai 1998, p15.

C'est l'idée d'une plate forme d'échange, d'un espace d'information, de réflexion et de débat, rassemblant les acteurs représentatifs d'un même secteur d'intervention sociale et particulièrement ceux intervenants dans un même champ d'activité. Le champ d'activité commun correspond à un segment. Dans l'exemple que je vais développer, le secteur recouvre l'ensemble des activités d'insertion par le logement. Le segment d'activité se délimite par les pratiques mises en œuvre par les CHRS du département du Bas-Rhin, notamment en matière d'accès au logement. L'ensemble des acteurs agissant dans le même segment constitue un groupe de partenaires potentiels²⁶. Lorsque ce partenariat s'organise, par exemple sous la forme d'un comité de pilotage, ou groupe de réflexion et coordination, parfois encore appelé cellule d'appui, il devient stratégique dès lors qu'il définit une politique d'action concertée à mettre en œuvre, d'abord dans le secteur, ensuite sur le segment. Il définit un projet en partenariat, qui est d'abord une vision commune partagée, une stratégie en voie de concrétisation²⁷. Bien que structuré selon des règles annoncées, le groupe doit rester ouvert à l'initiative, capable de flexibilité pour s'adapter aux changements nécessaires, voire les anticiper. C'est aussi un lieu de veille, c'est à dire d'observation de l'évolution de la situations des usagers et des pratiques des différents intervenants. Enfin, la pratique d'un partenariat stratégique, par la nature même de ce type d'alliance, concourt à la formation des acteurs sociaux.

6.2 Le partenariat opérationnel ou structurel

C'est la concrétisation de la politique d'action définie par le niveau de partenariat stratégique. Il agit dans le sens de la mise en œuvre des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs retenus. Nous sommes dans une logique structurelle, qui vise une alliance à moyen, voire à long terme. Le partenariat opérationnel suppose une équipe reconnue par l'ensemble des acteurs ayant mandat pour agir. L'action se traduit par la réalisation du projet défini au niveau stratégique. Elle est contractualisée, suivie et évaluée.

²⁶ Anis Bouayad, *Les alliances stratégiques*, « La segmentation stratégique ou le champ des alliances, visant à cerner avec précision l'activité, ou les activités, sujettes éventuellement à l'alliance », Paris, Dunod, 1996, p 43.

²⁷ Anis Bouayad, *Les alliances stratégiques*, Paris, Dunod, 1996.

Des parcours d'insertion manquant de cohérence et les pratiques cloisonnées des CHRS du Bas-Rhin me confortent dans l'idée que la réalisation de services en partenariat apporterait des réponses pertinentes aux insuffisances constatées. Quatre idées autour desquelles un partenariat opérationnel peut se construire pour apporter des améliorations significatives tant à l'usager en CHRS, qu'à l'établissement.

L'idée de régulation²⁸ des demandes

La régulation vise à structurer l'un des segments d'intervention des CHRS. Par exemple, la création d'un outil qui constituerait un guichet unique chargé de l'orientation. Ou encore l'harmonisation minimum des procédures d'admission et des conditions de prise en charge (par exemple sur le principe de la participation versée par l'usager). Chaque établissement poursuivant par ailleurs un projet qui lui est propre. L'usager choisit l'établissement qui lui convient le mieux quand cela est possible.

L'idée de réseau d'information

Le réseau pour fonctionner efficacement, suppose des canaux de communication, une procédure, des connexions. La communication et l'échange d'informations relatives à un secteur social tel que les CHRS est habituellement assuré par les fédérations auxquelles sont rattachées la plupart des associations. Sur le plan local, les établissements confrontés à l'accueil d'un public en mouvement sur un même territoire (par exemple la communauté urbaine à Strasbourg) gagneraient en efficacité grâce à la concertation et l'échange d'information sur leurs pratiques.

L'idée de complémentarité de services

Avant même le passage devant le CROSS²⁹, les projets de création de services nouveaux seraient conditionnés par les services déjà existants, pour éviter de dédoubler ceux qui

²⁸ Circulaire DAS n°95-42 du 22 février 1995.

3.3.1 « En vertu de la réglementation, l'admission est prononcée par le Préfet de département. Vous devrez vous assurer qu'à posteriori, prenant appui chaque fois que cela est possible sur des structures déjà existantes, une instance d'évaluation analyse régulièrement les résultats des admissions, les réponses fournies aux personnes non admises, et décide des améliorations nécessaires, eu égard aux enjeux assignés. Ces enjeux sont importants : assurer la pertinence des procédures, ouvrir les centres à plusieurs catégories de clientèle, assurer l'accueil d'urgence grâce au renforcement de la coopération des partenaires mobilisés sur un territoire donné, apprécier la situation des personnes à leur sortie. Vous veillerez instamment à ce qu'il soient garantis dans les faits ».

²⁹ Comité régional d'organisation sanitaire et sociale.

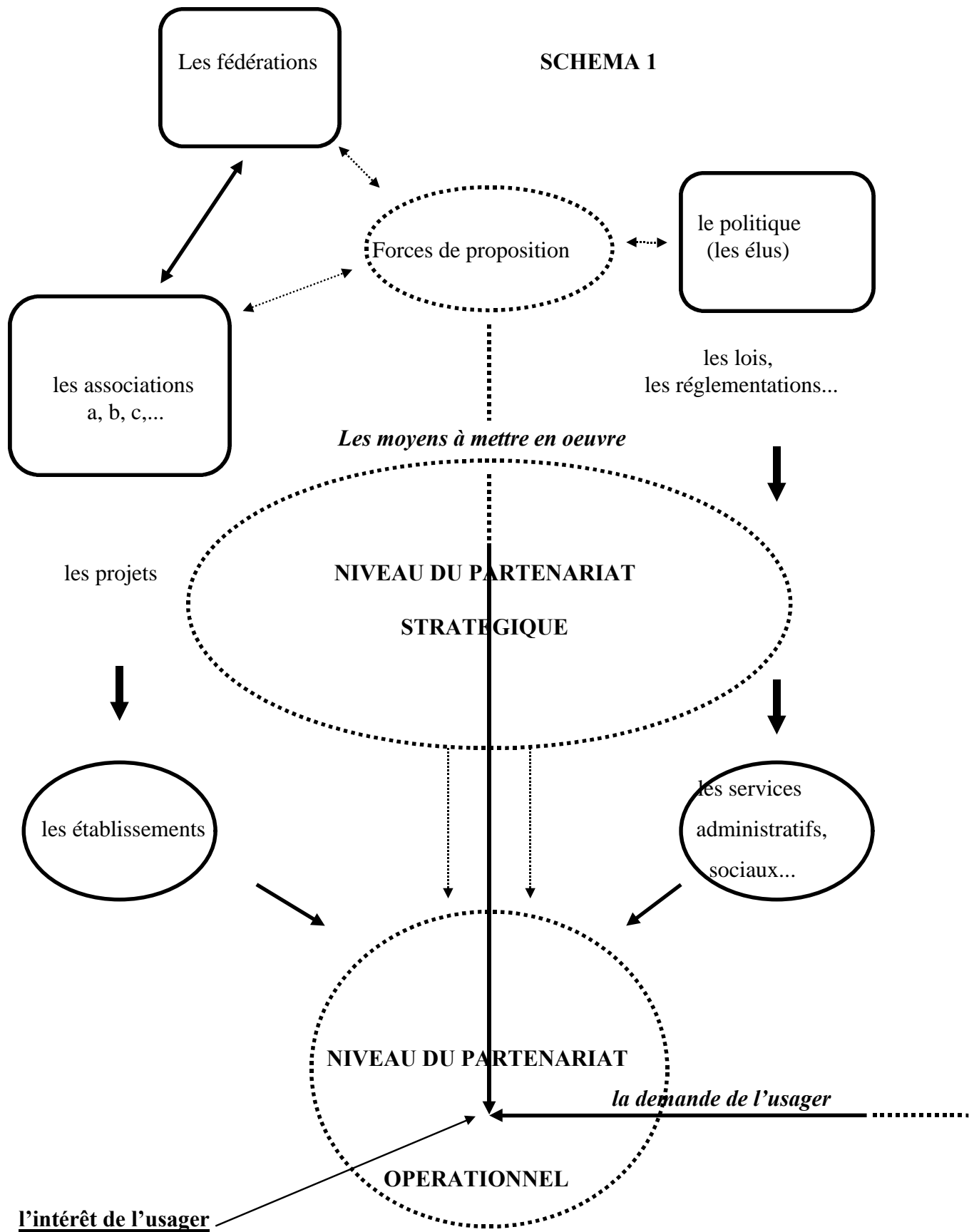
suffisent à la demande de l'utilisateur. Par ailleurs, certains établissements ayant développé des compétences particulières pourraient dans la mesure de leur moyens les partager.

L'idée de mutualisation

C'est le partage de moyens par mise à disposition réglementée par convention, par redéploiement, ou encore par le développement commun de services nouveaux trop coûteux à réaliser au niveau d'un seul établissement. Des services dont l'utilisateur serait le bénéficiaire, mais aussi l'établissement. Les idées exprimées a priori par certains responsables de CHRS dans le département du Bas-Rhin ne manquent pas. Elles suggèrent par exemple, des services liés à l'accès au logement, tels que des ateliers de rénovations d'appartements ou d'aide au déménagement, ou encore la création d'une agence immobilière à vocation sociale.

Pour illustrer mon propos, j'ai construit un schéma (schéma n°1) qui situe le partenariat autour de deux axes : d'une part la demande de l'utilisateur (en abscisse) et d'autre part les moyens nécessaires à mettre en œuvre pour y répondre (en ordonnée). La demande des usagers est évolutive. Les réponses se doivent d'être ajustées aux demandes. Le partenariat stratégique définit les réponses et devrait amener au partenariat opérationnel. Le partenariat opérationnel répond au mieux à l'intérêt de l'utilisateur lorsqu'il se superpose au point de convergence de la demande de l'utilisateur et des moyens mis en œuvre pour y répondre.

Ce schéma n'a pas l'ambition de la perfection, mais il me semble qu'il situe bien les niveaux du partenariat stratégique et du partenariat opérationnel.



7. Du partenariat à la mutualisation

Le partenariat stratégique nous pousse vers l'action, vers le partenariat opérationnel. Il se concrétise par la réalisation soit de projets nouveaux, soit d'un rapprochement par redéploiement de moyens existants. Dans les deux cas nous sommes dans une logique de mutualisation de moyens. A ce stade, nous sommes à un niveau de partenariat avancé. Les décisions engagent. Les objectifs et règles du jeu doivent être parfaitement clairs et lisibles. Les partenaires entrent dans une logique d'alliance qui suppose pragmatisme et méthodologie³⁰. Leurs rapports sont contractualisés.

Le principe « mutuel » ou mutualiste, n'est pas nouveau. Depuis l'antiquité, l'aménagement de fermage collectif en Babylone, en passant par le Moyen Age avec l'organisation de certaines corporations, jusqu'aux associations coopératives du milieu du XIX^{ème} siècle au XX^{ème} siècle, l'homme s'est associé dans des projets communs par nécessité et par intérêt. Le concept de ces associations mutualistes, mutuelles, SCOT ou SCOP³¹ à vocation sociale ou économique, s'organise toujours autour de deux notions : la solidarité partagée exprimée par des moyens matériels ou financiers, et le droit à l'expression et la décision avec le même pouvoir quel que soient les moyens apportés³². Ce dernier point répond à la question de la place du pouvoir dans un projet de partenariat associatif. En effet, comment construire, puis conduire un projet commun avec des partenaires de forces et de tailles différentes ?

Par exemple, l'environnement bas-rhinois des CHRS est constitué de sept associations gérant une dizaine d'établissements. L'une d'entre elles est financée pour près de la moitié des places de CHRS dit classiques (en opposition aux CHRS pour public spécifique : réfugiés, solliciteurs d'asile et Français rapatriés). Dans ce contexte, l'inspecteur principal de la DDASS suggéra lors d'une rencontre réunissant les responsables de CHRS le 10 avril 1995, un projet partenarial pour favoriser l'accès aux logements privés des usagers en CHRS du Bas-Rhin. L'option initiale qui était proposée visait à mutualiser certains moyens de cette importante association. Cette proposition généra une situation de blocage autour de questions financières et de pouvoir qui deviendront récurrentes. L'association concernée refusa l'idée de redéploiement d'un poste qu'elle jugea indispensable à son fonctionnement

³⁰ Anis Bouayad, *Les alliances stratégiques*, « Monter une alliance est une première difficulté, la faire vivre en est une autre, beaucoup plus ardue. Une stratégie d'alliance nécessite pragmatisme et méthodologie » Paris, Dunod, 1996, p14.

³¹ Société coopérative ouvrière de travail, ou de production.

interne. Les autres associations rejetèrent par ailleurs l'idée d'avoir à collaborer sur un projet en partenariat dont la responsabilité institutionnelle incomberait à une seule association déjà fortement présente sur le terrain strasbourgeois. Cette position de principe pour éviter l'hégémonie de certaines structures est confirmée par la circulaire du 22 février 1995 qui précise au paragraphe 3.3.2 «(...) Cependant, une telle rationalisation ne devra pas favoriser de facto les éventuelles situations monopolistiques locales mais, au contraire, renforcer le dynamisme, la diversité et l'esprit d'initiative des structures novatrices »³³.

A ce niveau nous touchons à la question du redéploiement en faveur d'une mutualisation et de ses limites. Pour réaliser une mutualisation de services existants dans le but d'optimiser un fonctionnement par redéploiement de moyens, je pense qu'un certain nombre de conditions matérielles préalables doivent être réunies. J'exclus dans mon propos le redéploiement de moyens dans des établissements en baisse d'activité, pour lesquels le principe de redéploiement suit une logique économique peut contestable, même si une telle démarche ne peut faire abstraction de conséquences parfois préjudiciables aux hommes.

- D'abord, le ou les moyens doivent exister d'une manière suffisamment identifiable, pour être isolés et quantifiés. Leur redéploiement ne doit pas porter préjudice à l'établissement. Nombre d'établissements ont développé en interne des spécialistes de l'emploi, du logement, de la santé. Mais l'expérience dans le Bas-Rhin nous montre que cela n'est que partiellement exact. En effet, ces travailleurs sociaux n'assurent qu'une partie de leur temps à ces tâches et demeurent dans leur fonction interne à l'établissement très polyvalents et leur présence est par conséquent indispensable à la mission de la structure. Par ailleurs tous les établissements, à l'exception d'un seul, sont des petites structures : 10 à 35 lits. Un redéploiement de personnel éducatif porterait préjudice à l'établissement.
- Ensuite, la logique d'une amélioration de service doit guider la mutualisation. Ce qui n'exclut pas d'intégrer des critères économiques de gestion. Si un service, qui existait de façon parcellaire dans les établissements était mutualisé, on peut en conclure que le temps consacré à ce service serait dorénavant disponible pour une autre tâche, par

³² Antoine Antoni, *La coopération ouvrière de production*, Confédération Générale des SCOP, 1980.

³³ Circulaire DAS n° 95/42 du 22 février 1995.

exemple l'accompagnement social des personnes. Soit que le travailleur social consacrerait plus de temps par personnes, ce qui supposerait un suivi de meilleure qualité, soit qu'il dégagerait du temps pour plus de personnes, ce qui induirait à terme un accroissement du nombre de lits pris en charge. Dans un cas comme dans l'autre, les usagers y seraient gagnants.

- Enfin, il me semble que toute démarche de mutualisation doit préserver la diversité et la complémentarité des associations, qui constituent en soi des richesses. Par exemple la fusion de deux ou plusieurs associations en une seule entité, pour uniquement des motifs de rationalisation économique, ne me paraît pas à priori souhaitable. Une telle démarche se ferait au détriment de la spécificité du projet associatif, sauf peut-être dans le cas d'associations dont l'objet et les valeurs sont proches. Lorsque la mutualisation est fortement conseillée par les instances de tutelle, notamment pour préserver un outil qui mérite d'être pérennisé dans l'intérêt de l'utilisateur, il convient d'opérer avec prudence. On privilégiera un projet qui intègre la concertation et l'échange. Chaque association doit être associée directement à la réussite du projet commun. Réussir ensemble et non pas l'un contre l'autre. Le niveau de concurrence serait déplacé vers un autre échelon. Un échelon qui reste à définir. Dans le mot concurrence, il y a concurrent. Le concurrent est généralement assimilé à l'adversaire. Si donc nous sommes plusieurs concurrents à participer à une même épreuve, dans une logique de partenariat, d'équipe, quel est notre adversaire ? Pour les associations gestionnaires de CHRS, mis à part l'objectif principal que nous poursuivons tous, c'est à dire la lutte contre l'exclusion, je considère l'absence de service et de réponse adaptés, l'inertie dans certaines pratiques, ou encore l'inefficacité de certains moyens mis en œuvre comme des adversaires à vaincre.

Ainsi, la proposition de la DDASS d'une mutualisation de service consécutive au constat ayant mis en relief la difficulté pour les usagers de sortir des CHRS vers un logement adapté, s'inscrivait dans cette logique. L'idée d'optimiser les possibilités de sorties des CHRS, en s'intéressant en priorité au parc immobilier privé, me parut digne d'intérêt. Il restait à la mettre en œuvre.

LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROJET EN PARTENARIAT :

L'EXEMPLE DE PRO - RELOGE

1. Du constat d'un besoin à l'émergence d'un projet en partenariat

L'insertion par le logement est par nature l'une des missions prépondérantes des CHRS. Conformément à l'article 1.3 de la circulaire n°91/19 du 14 mai 1991, les CHRS sont définis comme outil d'insertion par leur action qui vise l'autonomie des personnes, en particulier dans le domaine de l'habitat. L'annexe II de la même circulaire précise : « Ils sont qualifiés pour analyser les besoins de logement autonome à l'issue de séjours en CHRS, définir les solutions adaptées aux différents itinéraires d'insertion (localisation, caractéristiques du logement, statut d'occupation, niveau du loyer et des charges), organiser la nécessaire continuité de l'aide à l'insertion par le logement entre les actions menées en CHRS (...)».

Nous accueillons dans la Maison d'Accueil un public composé essentiellement de jeunes majeurs, hommes et femmes, avec ou sans enfants, en situation de grande difficulté. Les conditions de prise en charge, le suivi et l'accompagnement social proposés à l'intérieur de l'établissement, se veulent proches des réalités de vie en logement existant à l'extérieur du CHRS. Huit lits sont regroupés, sous la forme de quatre petits logements pour deux personnes, dans l'immeuble qui abrite le service d'accueil de jour. Les douze autres lits se trouvent dans des appartements extérieurs formant une structure éclatée. L'ensemble constitue un service cohérent, qui favorise un parcours d'insertion depuis la rue jusqu'au logement autonome. Après un passage par l'accueil de jour, dans la mesure de nos places disponibles, les personnes les plus déstructurées sont prises en charge dans les appartements regroupés qui autorisent, grâce à la vie en collectivité, une pédagogie de réapprentissage des rythmes et gestes de la vie quotidienne, en attendant une transition par un appartement extérieur en milieu de vie ordinaire avant la sortie définitive.

Le suivi et l'accompagnement proposés ont pour objectif d'optimiser les facteurs de réussite de l'insertion et de préparer la personne à la sortie du centre d'hébergement. C'est une démarche globale qui recouvre des domaines de la vie aussi différents que la santé, l'emploi, la formation, les droits, le logement. La sortie du résident en CHRS débouche

habituellement vers un habitat. Nous passons d'une logique d'insertion « par » le logement à l'insertion « dans » un logement. Ce logement doit offrir à l'usager les conditions lui permettant de mener une existence autonome, adaptées à sa situation (composition familiale), à ses besoins (accès, environnement, confort, lieu de travail) et à ses moyens financiers.

La recherche de logements adaptés pour les personnes hébergées en CHRS a toujours présenté des difficultés. Le marché du logement, la faible solvabilité des demandeurs, leur image, sont autant d'obstacles qui rendent l'accès au logement particulièrement malaisé. Le logement social, prévu pour les personnes aux ressources faibles, offre dans l'agglomération strasbourgeoise des possibilités d'habitation au public des CHRS. Mais les possibilités sont très variables selon les bailleurs sociaux (importance du parc, inadéquation des logements disponibles, rotation des locataires, clientélisme) et de nombreuses demandes de logements restent en attente, malgré une situation qui s'est progressivement améliorée avec le règlement départemental d'attribution. Ce règlement détermine notamment, sous l'autorité du préfet, le pourcentage de logements sociaux théoriquement réservés aux ménages en situation difficile (25% depuis 1993). Ainsi dans le Bas-Rhin, pour 4 360 logements qui entraient dans ce cadre³⁴, seuls 2 682 ont été réellement attribués. S'agissant du logement privé, la difficulté d'accès est renforcée par des attitudes de rejet à l'encontre des usagers de CHRS dues à l'image qu'ils véhiculent.

L'offre d'hébergement en CHRS dans une agglomération ou un département est conditionnée par le nombre de lits existants, mais aussi par les durées de séjour. En 1992, le rapport de la DDASS du Bas-Rhin relatif au schéma départemental des CHRS faisait état d'une capacité de 193 lits dans les CHRS dits "classiques", c'est-à-dire à l'exclusion des CHRS accueillant un public spécifique : Français rapatriés, solliciteurs d'asile et réfugiés. Depuis, la capacité est passée à 233 lits. Nous constatons une progression importante des durées moyennes de séjour. Elles ont plus que doublé de 1989 (3,8 mois) à 1995 (8 mois). Les durées s'allongent en raison des difficultés pour les résidents d'accéder à un logement adapté.

³⁴ Source DDASS, de 1993 à 1997.

Les CHRS du Bas-Rhin ne sont pas les seules structures d'hébergement confrontées à ce problème. D'autres établissements oeuvrant dans l'hébergement d'urgence ont procédé à un constat similaire. Se heurtant au manque de places disponibles dans les CHRS, ils sont conduits à allonger continuellement le temps de présence de leurs résidents³⁵.

De 1990 à 1995, plusieurs projets nouveaux autour de la question de l'hébergement des exclus se sont concrétisés dans l'agglomération strasbourgeoise. Ainsi, la création d'un hôtel social de 45 places et d'un dispositif d'hébergement temporaire géré par l'Association d'Accueil et d'Hébergement pour Jeunes regroupant plusieurs associations, dont la nôtre. De même l'association GALA, un autre regroupement d'associations, s'est orientée vers un type de logement intermédiaire entre la structure foyer et le logement ordinaire. Elle propose un service d'accompagnement social dans le cadre du FSL, s'adresse à un public essentiellement toxicomane et depuis peu à des personnes confrontées aux difficultés d'insertion dues au SIDA. Enfin des structures d'accueil d'urgence gérées soit par des associations, soit par la commune.

La situation globale des dispositifs d'hébergement pour les personnes en difficulté dans le département du Bas-Rhin pourrait se résumer ainsi :

- d'abord, les associations oeuvrant dans l'urgence :

1. celles ayant développé des structures de type accueil temporaire ou intermédiaire, sans avoir les moyens des CHRS. Leurs services se situent hors du cadre de la loi de 75 sur les établissements sociaux. Leur financement provient, pour la plupart d'entre elles, des mesures multiples mises en place depuis 1983, d'abord à la faveur des « campagnes pauvreté précarité » lancées par le Ministère des Affaires Sociales, puis celles accompagnant la loi relative au revenu minimum d'insertion³⁶ et celles visant la mise en œuvre du droit au logement³⁷.

2. celles gérant des CHRS à public « classique ». Elles sont au nombre de six, toutes regroupées sur la Communauté Urbaine de Strasbourg.

³⁵ Jean Séverac, *Rapport relatif au schéma départemental des CHRS*, DDASS du Bas-Rhin, 1993.

³⁶ Loi n° 88.1088 du 1^{er} décembre 1988

³⁷ Loi n° 90.449 du 31 mai 1990.

3. celles gérant des CHRS à public « spécifique » : les Français rapatriés, les solliciteurs d'asile et les réfugiés.
- ensuite, les associations gérant des foyers de jeunes travailleurs, et plus récemment des résidences sociales. Il s'agit là encore de structures intermédiaires. Bien que les durées d'hébergement soient limitées, les séjours se prolongent faute de trouver une solution adaptée.
 - enfin, les bailleurs sociaux et privés.

Faciliter l'accès dans un logement social ou privé pour les résidents des CHRS, aurait pour conséquence, non seulement de répondre à l'une de leur principale attente, mais aussi par effet d'entraînement à stabiliser la progression régulière des durées d'hébergement et ainsi augmenter la rotation des lits disponibles en CHRS. C'est dans ce but que la DDASS proposa (10 avril 1995) la création d'un poste emploi local d'insertion (ELI) ayant pour mission la recherche de logements dans le parc privé en faveur des personnes sortant de CHRS. Les emplois locaux d'insertion ont été institués par la circulaire DIRMI n° 93-03 du 10 mars 1993. La mesure est réservée aux associations qui présentent un projet de développement pour accroître l'offre d'insertion, soit dans le cadre la loi sur le RMI, soit dans celui de la loi sur le logement des personnes défavorisées (loi Besson). Ce poste ELI, serait au service de l'ensemble des associations gestionnaires de CHRS dans le Bas Rhin et l'objectif principal serait la recherche de logements dans le parc privé. Il devrait permettre d'une part une plus grande efficacité au niveau de la prospection du marché privé et des coopérations déjà existantes avec les bailleurs sociaux, d'autre part de mieux repérer la nature des offres disponibles et ainsi trouver des solutions plus adaptées aux besoins des usagers.

2. La méfiance des partenaires

Dans un premier temps, la suggestion de la DDASS de créer un service en partenariat à partir d'un poste ELI, n'avait pas recueilli l'adhésion des responsables de CHRS qu'elle pouvait être en droit d'espérer. D'entrée, ce projet avait suscité beaucoup de

questionnements. La proposition émanant d'un représentant institutionnel n'avait pas contribué à rassurer les directeurs d'établissements. Habités par la méfiance, plusieurs s'interrogèrent. La commande publique était-elle dictée par les besoins sociaux du moment ? Par ailleurs, certains organismes gestionnaires ne pouvaient s'empêcher de suspecter une manoeuvre qui les pénaliserait. Des questions se formulèrent à demi-mot. Qui avait intérêt à ce projet ? L'organisme de tutelle ne cherchait-il pas à prélever des moyens existants dans les établissements pour les injecter par redéploiement dans un service commun ? C'est la question que se posa l'une des associations, gestionnaire de la moitié des lits de CHRS dans le Bas-Rhin, et qui disposait dans son équipe d'un travailleur social qui consacrait déjà une part importante de son temps à la recherche de logements dans le privé. Elle craignait une volonté de redéploiement de la DDASS de son poste interne au service de l'ensemble des CHRS. Par ailleurs, le projet serait-il viable ? Quel en sera le coût ? Qui financera ?

Les associations concernées se sont constituées en collectif de travail informel au début, puis sous l'égide de la FNARS. Le contenu des premières réunions de travail préliminaires portait sur les enjeux d'un tel projet. Les débats oscillèrent entre :

- d'une part la crainte d'être instrumentalisé, c'est à dire devenir gestionnaire d'un service imposé par l'autorité de tutelle et qui serait en décalage avec les projets associatifs,
- et d'autre part l'intérêt de l'opportunité à saisir, c'est à dire la possibilité au moyen d'un financement d'offrir un service que tous pressentaient comme une avancée dans l'intérêt des usagers.

La DDASS était fortement présente dès le départ. Elle prit de la distance pour permettre aux associations de formaliser un projet entre elles à partir de sa suggestion. Bien que s'agissant d'une proposition, nous étions en présence d'une demande suffisamment insistante, pour la qualifier de commande, non dans un sens juridique mais dans l'esprit de la démarche. L'ensemble des partenaires associatifs considéraient après réflexion, qu'ils étaient tenus de produire une proposition. S'il n'y avait pas d'obligation administrative, il y avait bien une obligation éthique à répondre. C'est un point que j'approfondirais plus loin dans le paragraphe « éthique » (III.5 p71). L'idée émanait de la DDASS, il fallait à présent s'en saisir, y travailler, la faire vivre et évaluer sa pertinence. A ce stade, nous amorcions une démarche de projet. La DDASS se situait en partenaire financier potentiel et la FNARS

comme partenaire technique. Tous deux ayant comme exigence la création d'un comité de pilotage.

3. Une stratégie basée sur la relation et la communication pour instaurer la confiance

La maîtrise d'une démarche de projet pilotée avec plusieurs partenaires ne déroge pas aux règles de management par projet applicables dans le cas d'une entreprise unique.

Après une phase préparatoire, qui inclut une analyse de la demande, une connaissance du contexte et de l'environnement, l'élaboration du projet avec une formulation claire des objectifs et des moyens à mettre en oeuvre, on passe à la phase de réalisation et à son évaluation. L'ensemble de ces phases exige une coordination importante avec les différents acteurs du projet. Parce que nous sommes dans une démarche de projet rassemblant plusieurs partenaires, cette coordination doit intégrer une stratégie forte au niveau de la relation entre les acteurs. La prise en compte de chaque partenaire potentiel est essentielle. Chaque partenaire doit être entendu sur ses remarques, ses propositions, son avis. Les informations relatives au projet doivent être communiquées avec un maximum de transparence.

Cette stratégie du « relationnel » a pour objectif de stimuler l'adhésion et la participation des acteurs. Elle doit s'exercer tant au niveau interne, c'est à dire des partenaires maîtres d'œuvre du projet, qu'au niveau externe, par exemple les partenaires financiers accompagnant le projet. A ce stade un groupe projet peut se dégager. Il constitue un noyau ayant une forte conviction quant à l'intérêt du projet. Son rôle est fondamental. Il intègre la vision globale du projet et la compréhension de l'environnement avec les enjeux qui en découlent. Le responsable de ce groupe est l'animateur chef de projet. Il facilite la mise en lien, la communication entre les partenaires. Nous avons dans un premier temps une présidence de séance tournante pour animer les réunions du collectif. Puis certains responsables d'établissements, dont je faisais partie, se sont nettement affirmés pour travailler sur la proposition de la DDASS. Ces personnes convaincues m'ont demandé par cooptation d'animer le groupe projet, et ainsi en devenir le porteur.

L'animateur chef de projet se doit de favoriser des rapports qui se fondent sur la confiance mutuelle plus que sur l'autorité d'un leader. Faire preuve de confiance dans le projet, marquer la distance avec les rumeurs défaitistes et les bruits de couloir qui aboutissent inévitablement aux oreilles du porteur de projet. Avant même que le groupe projet ait pu présenter un plan d'action, certaines rumeurs laissaient entendre que le projet était voué à l'échec, qu'il n'y aurait pas de financement, alors même que la DDASS en était l'inspirateur. Dès lors, je m'étais imposé une ligne de conduite résolument positive : rassurer les « porteurs de messages de mort », ceux qui se font un plaisir à relayer l'information qu'ils détiennent et qui condamnerait le projet, ensuite rappeler que les informations et les décisions qui en découlent sont à traiter en groupe, enfin que la transparence soit de mise.

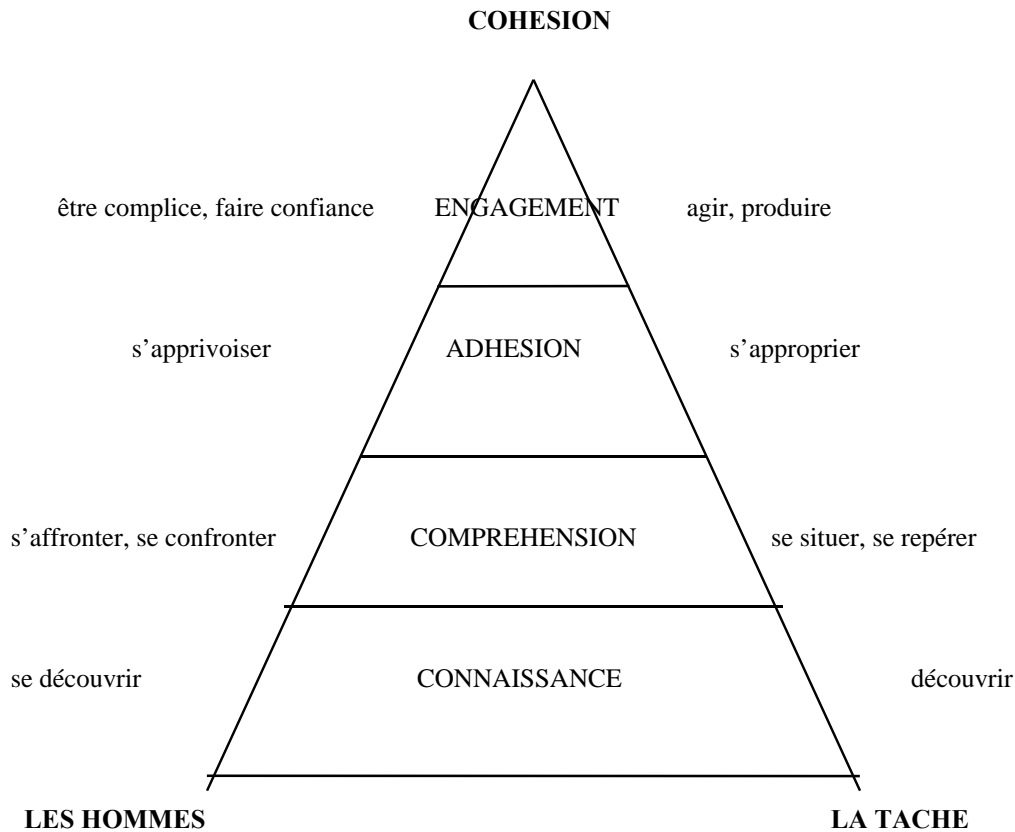
Ne pas laisser prise aux rumeurs, ne signifie pas qu'il faut s'exclure du jeu des relations informelles en dehors des réunions de travail. En effet, il est parfois utile de reprendre contact avec des personnes pour reformuler ou repreciser des idées ou des questions qui ont été soulevées pendant les réunions plénières. C'est une démarche globale de négociation, avec et entre les partenaires, qui se situe en amont de la réalisation du projet et qui exige des capacités de flexibilité. Serge Raynal écrit « Nous entrons dans l'ère de l'incertitude, du changement, des déséquilibres provisoires, qui oblige à développer des capacités de flexibilité et dans laquelle les situations et les problèmes se complexifient à travers la multiplication des acteurs et des responsabilités et la médiation des tâches »³⁸. La recherche d'un climat de confiance est indispensable pour récolter l'adhésion et travailler sereinement au projet. Expliquer et rappeler en quoi le projet apporterait un « plus » aux acteurs. D'abord pour les usagers, ensuite pour l'établissement, enfin pour les tutelles. L'objectif de la négociation étant de lever les méfiances, d'éclaircir les zones d'ombre, de démontrer l'intérêt pour chacun. C'est une démarche « gagnant - gagnant », c'est à dire tous doivent y trouver un intérêt, même s'il faut accepter de renoncer à des aspects secondaires du projet et lâcher prise quant à certains points pour mieux rebondir sur d'autres. Les conditions de réussite du projet devaient être favorisées au maximum dès le départ³⁹. C'est un processus

³⁸ Serge Raynal, *Le management par projet*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1997, p 81.

³⁹ Serge Raynal, « Dans la négociation coopérative, il y a un climat de confiance réciproque. Il est recherché la stabilité, la consolidation et la prise en compte de l'avenir, la pérennisation du projet. L'objectif, c'est la

de maturation (schéma 2) qui passe par des phases de confrontation, d’apprivoisement mutuel, de confiance, jusqu’à la cohésion.

SCHEMA 2 ⁴⁰



collaboration et le partenariat par une transparence de l’information, une communication ouverte et la recherche en commun de solutions originales permettant d’assurer le développement du projet » *Le management par projet*, Paris, Les Editions d’Organisation, 1997, p 88.

⁴⁰ Schéma d’après Serge Raynal, *Le management par projet*, Paris, Les Editions d’Organisation, 1997, p208.

4. Méthodologie de conduite du projet en partenariat

Tout projet doit être pensé, conceptualisé⁴¹, afin que l'idée de départ, souvent née de la convergence d'une intuition qui nous habite et d'une vraie demande à satisfaire, puisse être communiquée avec clarté et précision. L'idée d'un projet doit être facile à partager et à transmettre. Le projet en partenariat n'échappe pas à cette règle. De même que pour n'importe quel autre projet, il doit avoir un sens. Dans une démarche qui rassemble plusieurs partenaires, ce principe revêt un caractère incontournable. Donner sens au projet, c'est le rendre compréhensible et accessible au plus grand nombre. Pouvoir l'expliquer pour créer l'adhésion. L'adhésion de tous les partenaires entraîne la cohésion et crée les conditions favorables pour travailler sur la définition. Chaque partenaire doit s'impliquer dans les objectifs, le type d'organisation, les moyens, les règles et les valeurs. Le partenaire doit être en mesure de s'approprier le projet pour en devenir un acteur pleinement participant, en partageant le risque, en coopérant à l'élaboration d'un schéma technique, en acceptant le principe d'évaluation et de contrôle. Du stade de l'idée initiale jusqu'au stade de la réalisation du projet, je retiens cinq principes qui président à sa mise en œuvre.

4.1 Ne pas se fixer sur un modèle idéal.

Nous avons tous tendance à idéaliser un projet. Ceci se vérifie d'autant plus qu'on est fortement impliqué dans sa réalisation. Au delà des objectifs spécifiques du service, j'étais fixé sur l'idée que le futur service pouvait rapidement devenir une plate forme de travail efficace sur laquelle se regrouperaient l'ensemble des établissements et associations concernés par la recherche de logements dans le privé pour leurs usagers, pas uniquement les CHRS. Ensuite que d'autres services plus techniques, relatifs à la problématique du relogement pouvaient y être rattachés, tels que l'aide au déménagement et à l'installation

⁴¹ Serge Raynal, « Pour qu'il existe, un projet doit déjà exister virtuellement à l'état de concept par le désir d'une personne ou d'un groupe de personnes. A ce stade, il est souvent une utopie, plus ou moins décalée de la réalité du moment (...) Pour que cette utopie devienne réalité, deux conditions doivent être remplies :

- la volonté du ou des pères du projet,
- la capacité de dépasser les obstacles qui vont s'opposer à la réalisation du projet, ces obstacles pouvant être humains, sociaux, économiques, techniques », *Le management par projet*, Paris, Les Editions d'Organisation, p 55.
-

des usagers, notamment les mères célibataires. Il m'a fallu prendre du recul et admettre que cette idée était prématurée. Certains partenaires demandaient que le projet se limite au moins dans un premier temps exclusivement à la sphère CHRS. Prendre en compte le temps de ses partenaires revient à les respecter dans leurs convictions et leurs logiques. En réalité chaque partenaire à son niveau se projette dans un idéal.

L' idée est toujours à la base d'un projet. Sa réalisation est décidée en fonction de plusieurs facteurs qui se rejoignent dans le temps et qui conditionnent l'opportunité de déclencher une démarche de projet. Dans l'exemple présent, ce sont :

- la difficulté pour les sortants de CHRS d'accéder au logement, comme un besoin clairement identifié,
- la volonté de la DDASS comme élément d'un contexte favorable,
- le soutien de la DDASS et la participation probable de tous les CHRS du département comme moyens objectifs sur lesquels on pourra s'appuyer.

Si dans tout projet la part de rêve est un excellent stimulateur, la prise de recul pour rester en phase avec la réalité est indispensable. Quelques principes simples peuvent guider cette démarche :

- un principe de clairvoyance, de cohérence et de réalité. Rester fixé sur les objectifs définis ensemble, si nécessaire les préciser, les évaluer, se rappeler qui est investi de quoi.
- un principe de tolérance mutuelle.

Dans l'exemple de service suggéré par la DDASS, la question politique, institutionnelle et technique, s'était posée d'emblée. Comment ce service, dont les contours de son fonctionnement futur étaient encore flous, s'intégrerait - il dans les actions d'aide au relogement déjà existantes dans l'environnement local ? A qui ce service s'adressera-t-il ? Plus précisément, sera-t-il exclusivement « réservé » aux usagers des CHRS ou visera-t-on à l'ouvrir à d'autres usagers potentiels ? Qui le mettra en œuvre, sur quelle base juridique et avec quels moyens ?

4.2 Intégrer le risque.

Lorsque j'étais amené à défendre le projet devant le comité de pilotage⁴² siégeant à la préfecture pour statuer sur l'opportunité d'un poste ELI, un des membres me posa la question suivante : « Ne pensez-vous pas qu'il faudrait au préalable faire une étude de marché du parc immobilier privé pour vérifier si un tel projet se justifie ? ». La question méritait d'être posée, car il y avait à l'évidence un risque à vouloir développer un service de prospection et de recherche de logements vers le parc privé auprès de propriétaires pour lesquels un public sortant de CHRS ne pouvait être qu'à priori un problème. Nous avons certes l'expérience de nos pratiques réciproques, mais malgré tout un manque certain de données globales fiables et vérifiables quant à la réalité de ce marché privé. En l'absence d'une étude préalable, fallait-il renoncer à engager le démarrage du projet ? Je crois qu'il arrive un point où il faut savoir intégrer la notion de risque. D'abord parce que tout n'est pas vérifiable en amont d'un projet. Ensuite parce que mener une étude relative au marché immobilier privé suppose un financement supérieur au budget de fonctionnement (voir p.57) du projet sur un, voire deux ans. Enfin réaliser ce type d'étude, en admettant qu'un financement eût été débloqué, nous aurait amené à différer l'éventuel lancement du service d'au moins un an. Or c'était risquer que la dynamique favorable à la mise en route retombe et compromette le devenir d'un projet qui non seulement devait offrir un service nouveau dans l'intérêt des usagers, mais aussi pour la première fois rassemblait les CHRS dans une démarche concertée.

4.3 Ménager des temps de réflexion, de « revendication »

La concertation pour mener à bien le projet passe nécessairement par des temps de travail en groupe. Animer des rencontres entre responsables d'établissements et d'institution est un exercice qui ne peut s'apparenter avec les réunions pédagogiques que chaque directeur connaît à l'intérieur de son établissement avec ses salariés. Dans une réunion de partenariat, nous sommes en présence d'un ensemble de personnes parfois aux statuts différents, mais investies d'un rôle de responsable et partenaires d'un projet, donc d'une parole égale.

⁴² Article 3.2 de la circulaire DIRMI 93603 du 10 mars 93 relative à la mise en œuvre des ELI.

Chacun ayant le souci d'exister, de participer et malgré un ordre du jour défini, se laisse aller à des débordements avec des questions qui semblent en décalage par rapport au thème traité. Si ce moment est bien compris, ce qui pourrait être considéré comme un mal nécessaire et un phénomène déstabilisant, devient un temps et un espace de créativité. Il provoque l'émergence d'idées n'ayant, à priori, que peu de rapport avec le sujet, mais qui s'inscrivent dans une préoccupation plus large et qui par là réajustent le projet dans un environnement plus large. Ces temps sont aussi l'occasion d'exprimer des mécontentements, des revendications, qu'ils faut laisser se formuler, pour mieux laisser place ensuite au sujet à traiter. Ainsi, lorsque les premières réunions de travail entre les directeurs de CHRS avaient été émaillées de questions relatives aux préoccupations personnelles et quotidiennes du moment, plutôt que d'évacuer les questions sans lien avec l'ordre du jour, j'avais suggéré qu'elles s'expriment de manière succincte et qu'elles feraient l'objet de rencontres spécifiques. Depuis nous avons mis en place des réunions bimestrielles pour aborder nos préoccupations quotidiennes relatives au fonctionnement de nos établissements.

Faciliter la communication favorise la création ; mais la conduite d'un projet en partenariat ne peut faire l'économie d'une méthode. Cette anarchie apparente dans le déroulement de la réunion n'est possible et surtout constructive que si l'ordre du jour reste maîtrisé. Contrairement au fonctionnement de la communication et du partage d'information dans des réseaux informels, le projet en partenariat nous impose des règles qui structurent sa mise en œuvre, réduisent les marges d'erreurs et en garantissent le sérieux. Ces règles se traduisent par des outils et des moyens de régulation et de contrôle.

4.4 Prévoir des moyens de régulation et de contrôle.

Dans un projet d'établissement associatif, le suivi et le contrôle sont de la compétence d'un conseil d'administration, lui même mandaté par une assemblée générale plus large, et complété par un contrôle des institutions de tutelles. S'agissant d'un projet commun à plusieurs institutions, la question relative au suivi et au contrôle du projet se complexifie. Pour commencer, chaque partenaire est représentatif d'un organisme juridique propre. Il faut dans un premier temps s'assurer que cette représentation est bien réelle. J'avais par

conséquent, en accord avec mes collègues, demandé par écrit aux conseils d'administration des différentes associations présentes de mandater⁴³ nommément une personne ayant autorité pour se prononcer au nom de l'institution qu'elle représente dans le projet. Cette démarche formelle devait nous garantir contre le risque de traiter avec un directeur d'établissement agissant dans le cadre du projet sans l'aval indispensable de son conseil d'administration.

Cet organe de suivi et de contrôle s'est mis en place sans difficulté, puisque la DDASS et la FNARS avaient demandé la création d'un comité de pilotage. La constitution d'un groupe de régulation et de contrôle est une exigence à intégrer systématiquement dans un projet regroupant plusieurs partenaires. Certains l'appellerons groupe de coordination, d'autres, cellule d'appui.

Nous avons décidé que le comité de pilotage du projet devait intégrer l'ensemble des partenaires. Il n'a pas de pouvoir décisionnel en tant que tel. Il s'est donné pour mission :

- d'étudier la faisabilité d'un service commun de recherche de logements grâce à la création d'un poste ELI,
- de préciser les objectifs, le cadre, les limites et les modalités de fonctionnement de ce service,
- d'en assurer le suivi et l'évaluation.

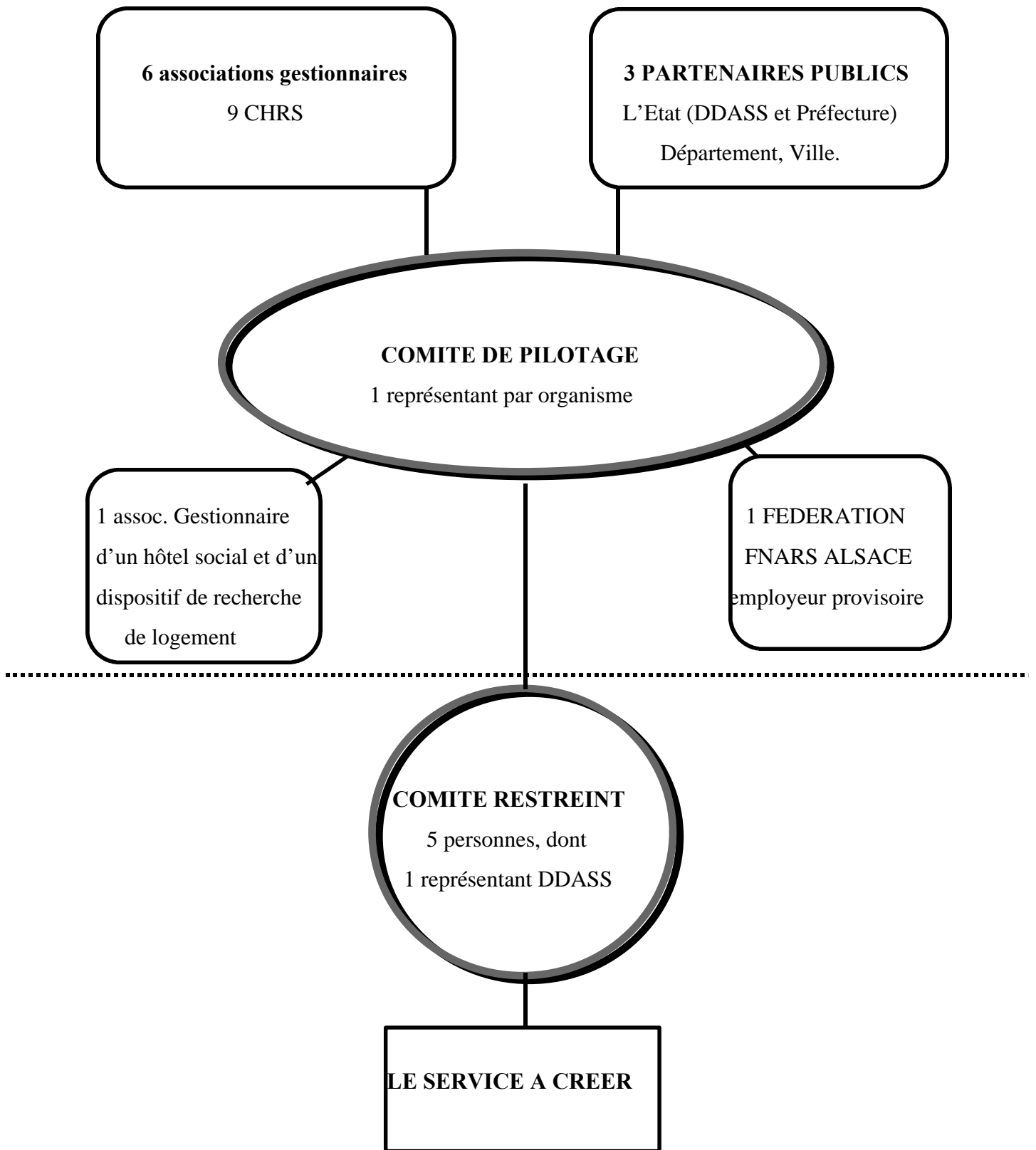
Le comité de pilotage est assisté par une commission exécutive restreinte qui a pour but de :

- suivre et contrôler de manière souple le travail de l'animateur logement,
- vérifier la mise en place des moyens et la façon dont ils sont traités,
- suivre la manière dont les résultats sont obtenus.

La commission rend compte au comité de pilotage, qui a nommé les membres pour un an. Le CA de la FNARS Région Alsace et la DDASS y auront obligatoirement un membre..

L'organisation a été mise en place selon le schéma 3

⁴³ Voir en annexe



4.5 Connaître le secteur et se positionner en partenaire.

Avant même la pose des fondements d'un nouveau service, nous nous devons d'évaluer l'environnement et le contexte strasbourgeois. Il existe en effet un service similaire à Strasbourg. Son objectif est quelque peu différent. Ce service de relogement fonctionne dans le cadre d'un dispositif partenarial opérationnel, nommé « Point central » qui a vocation à gérer les demandes d'hébergement d'urgence en adéquation avec des places disponibles à Strasbourg. Il est rattaché à l'Association d'Accueil et d'Hébergement pour Jeunes, citée précédemment. Ce service s'adresse à une population en capacité d'entrer rapidement dans un logement, sans justifier d'un passage en CHRS. Il met en lien des bailleurs privés et sociaux avec les usagers du dispositif d'accueil d'urgence prêt à entrer dans un logement. C'est pourquoi j'avais demandé au groupe de pilotage d'associer dès le départ du projet le directeur de ce service et d'imaginer dans quelle mesure une complémentarité, voire une association de moyens, étaient pertinentes.

Trop de projets sont encore développés sans concertation préalable avec les réalisations déjà existantes, sans volonté de collaboration, sans chercher à s'inscrire dans une démarche de bonne intelligence qui laisse la place à un minimum de bon sens, de souci de rationalité et d'efficacité. Un peu comme si le vécu ou l'expérience des autres ne sont pas dignes d'intérêt. L'ouverture du groupe projet au responsable du service de relogement du Point central ne faisait plus de doute.

Pour que le projet ne soit pas seulement une idée nébuleuse d'une personne aspirant à exister dans des jeux de pouvoir, il doit répondre à une demande et un besoin identifiables venant de l'usager, allant dans le sens de son intérêt. C'est une constante qui doit rester présente à l'esprit du porteur du projet, mais aussi des partenaires. Se rappeler que le service est réalisé dans l'intérêt de la personne. L'évidence peut s'effacer progressivement pour laisser place à des questions uniquement techniques et des visées personnelles de pouvoir. J'ai constaté à quel point les débats des premières rencontres étaient centrés davantage sur la peur de « perdre » pour l'institution, plus que sur l'intérêt d'y « gagner » pour l'usager. Or l'institution n'existe que si l'usager y trouve son intérêt. Il faut par conséquent se

recentrer en permanence sur la raison d'être du projet. La définition claire des objectifs facilite une telle démarche.

5. Le partenariat opérationnel : la réalisation et la gestion du projet

L'idée et la volonté de réaliser un service en partenariat pour l'ensemble des CHRS du Bas Rhin étant retenue, il fallait en préciser les étapes de sa mise en oeuvre, les moyens de son organisation et de son évaluation.

Les étapes que je m'étais fixé en concertation avec mes collègues se déclinèrent ainsi :

La définition du projet.

- Rappel de la mission du service : la prospection et la recherche de logements dans le parc immobilier privé du Bas Rhin.
- Contenu de la mission, cadre et limites : connaissance du marché, nouer des relations avec des propriétaires et des agences, tenir à jour un fichier, traitement des demandes.

La détermination du cadre réglementaire et juridique.

- Les aspects juridiques : organisme gestionnaire, convention de partenariat.

Les ressources humaines

- Préciser le profil du poste un / une chargée de mission, un poste de secrétariat à mi - temps. Opérer le recrutement.

Les moyens financiers

- Elaboration du budget, financement, enjeux.

Le calendrier

- Planifier la mise en oeuvre du projet dans le temps

L'évaluation

- Retenir des critères et des objectifs à atteindre : qualitatifs et quantitatifs.

5.1 La définition du projet

La définition des objectifs procède d'une démarche qui intègre l'histoire du projet, sa raison d'être et le but qu'on cherche à atteindre. Quelque temps après le démarrage du service de

prospection pour le relogement des sortants de CHRS, j'avais pris conscience que la définition des objectifs était trop succincte et ne précisait pas suffisamment en quoi le service pouvait apporter un avantage indéniable à l'utilisateur. La formulation des objectifs se résumait dans cette phrase : « Afin d'optimiser le fonctionnement du service recherche de logement, le dispositif devra répondre prioritairement aux besoins et attentes spécifiques des CHRS du Bas-Rhin, et rester ouvert aux besoins des autres structures d'hébergement ».

Une mention explicite de l'intérêt de ce projet pour l'utilisateur manquait. Pourtant le bilan des premiers mois de fonctionnement a montré que ce service apportait des avantages certains aux usagers. Les commentaires qui accompagnaient le dossier du montage financier étaient plus précis. Nous avons écrit : « Les premiers échanges du groupe de travail ont mis en évidence l'importance de prendre en compte les fonctionnements propres des CHRS ainsi que les situations spécifiques de leurs usagers. La nature du logement et la manière dont l'utilisateur demandeur pourra accéder à l'offre, doivent tenir compte de l'accompagnement social déjà réalisé préalablement dans le CHRS ».

Le manque de précision dans la définition globale du projet n'a pas été un obstacle pour son démarrage. Toutefois cette imprécision dans la définition, quant à l'utilité du service pour l'utilisateur, sera un handicap chaque fois que le projet fera l'objet d'une remise en question. Un travail de reformulation de la définition après évaluation serait sans doute pertinent.

Il s'agissait à présent de nommer le projet, de lui donner un nom. C'est un exercice plus complexe qu'il n'y paraît, car le nom est porteur de sens et vise le marché de l'immobilier privé, un secteur marchand qu'il convient de séduire et de rassurer. J'ai par conséquent soumis au groupe projet le nom de PRO-RELOGE, ce qui correspond à la contraction de prospection et de relogement. Ainsi, d'une part le préfixe PRO par son sens autorise des interprétations multiples, ayant un caractère à la fois dynamique et sérieux, telles que « en avant », « pour » ou « professionnel », et le terme RELOGE qui désigne sans confusion possible le secteur d'intervention et l'objet du service : le relogement.

Le nom Pro-Reloge étant retenu par le groupe projet, il restait à trouver un cadre juridique, un organisme gestionnaire pour donner une existence réelle au projet.

5.2 La détermination du cadre réglementaire et juridique

L'une des phases de négociation les plus difficiles. La méfiance avait repris le dessus. La crainte de voir l'une des associations s'approprier le projet était non seulement perceptible, mais avait été exprimée sans détour. Pour contourner cette difficulté, j'avais suggéré de nous appuyer sur un organisme fédérateur, la FNARS Alsace, dont tous les partenaires associatifs, sauf le CEFR (Comité d'Entraide des Français Rapatriés), sont membres. La FNARS Alsace accepta d'être le support juridique à titre transitoire. Cette décision autorisa le démarrage du service en mars 1997, mais la construction d'un cadre juridique pour un partenariat durable restait à réaliser.

Le traitement adéquat de l'aspect juridique est fondamental dans une démarche de projet en partenariat. Il conditionne à la fois la réussite du projet, sa pérennité et sa capacité à se développer. Sans cadre juridique un service ou un établissement social ne peut fonctionner. Par ailleurs, nous sommes dans une logique de service mutuel qui concerne tous les CHRS d'un département.

A ce stade, nous dépassons le simple accord verbal de partenaires autour d'une table. Nous sommes dans la logique d'un contrat de droit privé entre différentes personnes morales partenaires en vue de la réalisation d'un objet commun. Les questions relatives à la responsabilité, au pouvoir, au pilotage sont par conséquent à traiter avec un soin particulier. Dans le cas du service Pro-Reloge avec la FNARS région Alsace pour support juridique, nous avons procédé par convention⁴⁴. Cependant, après un de temps de fonctionnement relativement court, nous butions sur des difficultés de fonctionnement tenant à la structure même du système mis en place. En effet d'une part nous avons un conseil d'administration régional, insuffisamment impliqué sur le terrain dans le devenir de Pro-Reloge avec un président dynamique mais trop éloigné géographiquement (Mulhouse), donc peu disponible dans une phase de création de service, et d'autre part une équipe opérationnelle à Strasbourg confrontée à des situations exigeant une réactivité impossible à mettre en œuvre faute d'un mandat juridique adéquat.

⁴⁴ Voir en annexe.

Pour qu'un partenariat ait les moyens opérationnels de la politique sociale qu'il entend développer, il lui faut un cadre juridique adapté. Les partenaires engagés dans un projet commun doivent avoir un pouvoir de décision égal, les moyens de sa mise en œuvre et de son contrôle. Seule une personne morale de forme associative déclarée (En Alsace-Lorraine, conformément au droit local, inscrite au tribunal d'instance), regroupant les différents partenaires peut satisfaire à ces critères. On notera que d'autres formes juridiques de droit privé, pourraient sans doute convenir pour certains projets en partenariat dans le domaine social : je cite pour l'exemple, le groupement d'employeur⁴⁵ qui est une forme associative, mais qui est trop restrictive pour la mise en œuvre de projets, puisque elle se limite à l'utilisation commune de salariés, ou encore le groupement d'intérêt public⁴⁶ spécifique comme son nom l'indique au domaine institutionnel public (Etat, collectivité territoriale), enfin dans certains cas des formes juridiques empruntées au secteur marchand tout en préservant un caractère social lorsqu'elles décident la non redistribution de bénéfices et par corrélation l'obligation de réinvestir les excédents dans l'objet social qu'elles poursuivent : c'est le cas de certaines SCOP, des SCI Socio-économique ou des agences immobilières à vocation sociale. Mon propos sera limité à la forme juridique la plus courante dans le secteur social privé : l'association à but non lucratif, dans le cas de Pro-Reloge, de droit local⁴⁷.

Plusieurs hypothèses sont possibles :

- Le service est confié à l'une des associations partenaires du projet.

Avantages : la structure juridique existe, rapidité de mise en œuvre.

Inconvénients : suppose une confiance totale des partenaires, risque :

- de confusion quant à la nature (caractère mutuel) même du service avec une direction bicéphale,
- de démobilité progressive des partenaires.

⁴⁵ Réglementée par la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985, et l'article 13 de la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993.

⁴⁶ GIP, art. 21 de la loi du 15 juillet 1982.

⁴⁷ Les associations qui ont leur siège social dans les départements de la Moselle, du Haut - Rhin et du Bas-Rhin, ne sont pas régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, mais par une législation locale qui fait référence à la loi d'Empire (Allemand) du 19 avril 1908.

- Le service est transféré à une association existante fédérant plusieurs autres associations et oeuvrant dans le domaine du logement social.

Avantages : la structure existe, elle est à caractère mutuel, rapidité de mise en œuvre.

Inconvénients : suppose l'adhésion statutaire de tous les partenaires du projet, une éventuelle modification de l'objet de l'association pour l'adapter au projet.

- Le service est géré par une nouvelle association regroupant les partenaires.

Avantages : la structure juridique est représentative des partenaires, elle responsabilise les membres et maintiendra une dynamique. L'objet et son mode de fonctionnement seront adaptés au service.

Inconvénients : une association de plus dans un environnement social déjà fortement investi par un nombre important d'associations, dont certaines regroupent plusieurs associations. En outre, le risque d'une démultiplication des réunions statutaires et institutionnelles qui en découleront et qui se rajouteront à celles déjà existantes pour chaque partenaire est un facteur non négligeable à intégrer dans la réflexion.

Je ne crois pas qu'il ait de solution idéale. Tout dépend de l'adéquation possible entre le projet en partenariat et la réalité de l'environnement tel qu'il existe au moment du projet. Dans le cas de Pro-Reloge la troisième hypothèse semble la plus adaptée. Malgré un environnement associatif déjà dense, le projet pour durer ne pourra pas faire l'économie de la création d'une nouvelle structure juridique. L'avantage de cette situation est qu'elle associerait dès le début à la fois l'ensemble des partenaires associatifs gestionnaires de CHRS et les partenaires publics.

Cependant, pour que les partenaires aient le pouvoir de décision, de mise en œuvre et de contrôle, il leur faut participer directement à l'organisme juridique gestionnaire du service. Dans une association l'assemblée générale est souveraine, mais elle confie un mandat de mise en œuvre à un CA, qui lui-même nomme un président responsable en premier devant la loi. Pour que l'ensemble des partenaires, qui sont des personnes morales, s'investissent et se responsabilisent pleinement, il faut que les mandats des personnes physiques qui les représentent, soient clairs et effectifs. Par ailleurs, les statuts de l'association doivent faciliter le fonctionnement opérationnel, tout en préservant le caractère partenarial et

démocratique. Enfin, l'objet de l'association, même si elle est d'abord un outil de travail permettant au partenariat de fonctionner, doit placer l'intérêt de l'utilisateur au centre.

On comprendra donc l'importance de la rédaction des statuts qui constituent le contrat écrit qui lie les uns aux autres les membres d'une même association. Ils déterminent librement la création de l'association, ses règles de fonctionnement, les droits et obligations de ses membres et aussi les conditions de sa dissolution⁴⁸.

Pour garantir la représentativité et la prise de responsabilité des partenaires du projet, je propose, sous réserve de l'approbation des partenaires, que la rédaction future des statuts intègre les points suivants :

- que l'association ne soit constituée que de personnes morales, à l'instar de fédérations. A charge de chaque association de nommer son représentant.
- que l'ensemble des membres siègent au conseil d'administration,
- que les partenaires financiers publics soient membres de droit⁴⁹, mais sans possibilité de mandat administratif et gestionnaire,
- que la présidence soit confiée à tour de rôle, tous les trois ans, à une autre personne morale membre.
- la dissolution de l'association en dessous d'un seuil de nombre de partenaires inférieur à 50 % de l'ensemble du secteur concerné (CHRS).

5.3 Les ressources humaines

Une commission d'embauche avait été désignée à l'intérieur du comité de pilotage. Cette commission étant une interface entre le CA de la FNARS Alsace et le comité de pilotage Pro-Reloge. Il faut noter, je le rappelle, que nous sommes dans ce cas de figure dans une situation particulière, puisque la FNARS est l'employeur, que son siège est dans le département voisin, à Colmar dans le Haut-Rhin, et que le comité de pilotage n'est pas l'employeur.

⁴⁸ Jean Joho, *Guide pratique des associations d'Alsace-Lorraine*, Colmar, édition Jean Joho, 1993, p 203.

Il s'agissait de ne pas se tromper sur le profil de la personne chargée de mener à bien la mission. Le cahier des charges avait fait ressortir qu'il nous fallait faire appel à un métier qui n'existait pas⁵⁰. Une personne formée à la fois au travail social et au commercial. Social, parce qu'une connaissance des questions d'insertion sociale et une compréhension de la situation des usagers concernés étaient indispensables. Commercial, parce que des compétences de négociateur pour « vendre » nos clients auprès des bailleurs privés étaient requises. L'exigence portait par ailleurs sur la capacité à innover et à travailler en équipe et en partenariat. C'est là peut-être, l'une des particularités des nouveaux métiers du social. Nous avons utilisé les circuits habituels (ANPE, presse spécialisée, diffusion de l'information auprès de tous nos partenaires) pour diffuser l'offre d'emploi. L'embauche s'est finalement concrétisée avec une personne titulaire d'un diplôme d'animateur DEFA⁵¹, ayant déjà par ailleurs mené des missions à caractère innovant et commercial.

La question de métiers nouveaux dans le social est d'actualité. Déjà il y a une quinzaine d'années avec l'avènement des entreprises d'insertion, des professions nouvelles avaient fait leur apparition dans le social. Cela commençait avec des techniciens à qui on demandait d'être pareillement compétents dans leur savoir faire technique, que pédagogique, que dans la relation d'aide et l'accompagnement social. Plus récemment, les politiques de la ville ont de leur côté largement contribué à l'émergence de ces nouveaux métiers. De chargé de mission à chef de projet, de médiateur à agent d'ambiance, les exemples sont nombreux. De même les métiers traditionnels du social, les assistants sociaux, les éducateurs spécialisés, les animateurs se sont vu confier des missions qui débordent largement du cadre habituel de leur fonction. Que faut-il en conclure ? On ne peut aller contre les évolutions d'une époque donnée. Le social n'échappe pas à son temps, encore moins aux politiques qui sont mises en œuvre. En ayant mis l'accent sur l'insertion comme une priorité, et que derrière le mot insertion on vise particulièrement l'emploi, le logement et les droits, on est contraint à une

⁴⁹ La circulaire n°2010 du 27 janvier 1975 du Premier Ministre, adressée aux ministres et préfets, précise les rapports entre les collectivités publiques et les associations assumant des tâches d'intérêt générales.

⁵⁰ René Ballain, Marie-Christine Jaillet, *A quoi sert le travail social ?*, Paris, Esprit, 1998, p 140.

⁵¹ DEFA : Diplôme d'Etat Relatif aux fonctions d'Animation.

compétence technique⁵² qui ne relève plus seulement des sciences humaines, mais du domaine du droit, de l'économie, du culturel, de l'enseignement. Le travailleur social n'est pas omniscient ni omnipotent.

On peut se demander si le secteur social ne se crée pas progressivement un espace dont les contours correspondent de plus en plus à un modèle social parallèle, avec ses règles propres, s'appuyant sur des compétences multiples, qu'il emprunte aux métiers tels qu'on les trouve dans la société en général ou plus précisément dans le secteur du service commercial ou du secteur industriel.

Je pense qu'on ne peut faire l'économie d'une évolution professionnelle. Mais cela n'exclut pas que le secteur social se protège d'un éclatement et d'une dispersion des professions qui lui sont propres, l'assistant social, l'éducateur spécialisé, le moniteur éducateur, l'animateur socio-éducatif - éducatif... Dans tout secteur on a besoin de lisibilité. L'assistant social a une compétence, que n'a pas l'éducateur spécialisé, ni l'animateur DEFA. Les fonctions et les statuts sont différents, même si les contenus des formations qualifiantes se recouvrent dans certaines disciplines. L'agent d'insertion ou l'agent d'ambiance n'ont pas la formation des travailleurs sociaux. Leur fonction s'apparente davantage à un travail sécuritaire qu'éducatif et leur statut est quasi inexistant. Cependant, comme les correspondants de nuit, ils se rendent indispensables parce qu'ils assurent des présences, voire des interventions, dans des lieux et à des heures où les éducateurs spécialisés rechignent à travailler⁵³. Ainsi, l'éducateur spécialisé acteur dans une équipe de prévention spécialisée, devenu animateur de loisirs pour la petite enfance, est remis en cause par ceux qui attendent de lui de solutionner les problèmes d'insécurité et de violence dans un quartier sensible. De même en CHRS, on attend de l'éducateur une capacité, un savoir faire, une spécialisation pour débroussailler des situations complexes, qu'il est incapable d'offrir⁵⁴.

⁵² Claudes Chaudières, directeur adjoint de la Fédération des Pact - Arim, « Pour les travailleurs sociaux de secteur, il n'y a plus de lisibilité. Car la multiplicité des outils a créés des filiales spécialisées de réseaux » ASH n° 1964, p23.

⁵³ Thomas Kirzbaum, *A quoi sert le travail social ?* « Correspondants de nuit », Paris, édition Esprit mars - avril 1998, p. 77.

⁵⁴ Jean Pierre Mongeot, Président de la commission formation de la FNARS, « On va vers la spécialisation des travailleurs sociaux avec l'avènement de véritables personnes ressources. Ce qui explique que le diplôme ne détermine plus forcément l'évolution de la personne » ASH n° 2047, 28 novembre 1997, p20.

Le travailleur social est d'abord une personne de relation, mettant en œuvre des compétences variées en fonction de sa mission. En démultipliant les intervenants dans le social sans redéfinir ou rappeler leur fonction, donc leur champ d'intervention, nous nous retrouverons en présence d'un espace flou que non seulement les spécialistes du social ne comprendront plus, mais aussi et surtout l'utilisateur qui ne saura plus qui est son interlocuteur, quelle est sa fonction, quelle est sa mission, quelle est son mandat. Ce flou se vit déjà en termes de perte d'identité par les assistantes sociales, et se traduit par des formes de repli corporatiste⁵⁵.

La logique de partenariat, au travers de services non pourvus pour les usagers parce que faisant appel à des techniques spécifiques, permet de prendre en compte le besoin de nouvelles qualifications sans perdre la légitimité et la lisibilité du travail effectué par les travailleurs sociaux. Disposer de services qui sont trop coûteux à développer à l'échelle d'un seul établissement, et qui par ailleurs offrent des compétences réelles dans des domaines qui exigent une forte technicité, est sans doute l'une des réponses qui me paraît la plus adaptée. Les entreprises d'insertion sont bien dans cette logique, à condition qu'elles respectent le champ d'intervention de chacun. Que le technicien en bâtiment reste dans son registre, ce qui n'exclue pas une écoute et une pédagogie à l'égard de l'utilisateur, mais qu'il ne se substitue pas au travail de l'éducateur ou de l'assistante sociale.

Pro-Reloge n'a pas dérogé à cette règle. La personne chargée de la mission de recherche et de prospection a été dénommée : « l'animateur logement ». Elle est assistée par un poste de secrétariat à mi-temps. L'animateur logement est appelé à étudier et à prospecter en priorité le marché privé. Le secteur géographique pris en compte est le Bas-Rhin.

Ces démarches passent par :

- connaître le marché
- nouer des relations
- mettre en place et tenir à jour un fichier de suivi des prospections et des contacts.

L'animateur logement est chargé d'informer, voire convaincre le bailleur potentiel de l'utilité des dispositifs d'aide liés au logement.

⁵⁵ Philip Mondolfo, *Repenser l'action sociale*, Paris, Dunod, 1997, P 67.

Bien que sa mission consiste à répondre en priorité aux besoins des CHRS, l'animateur logement travaillera en relation avec l'actuel service d'accès au logement du plan d'hébergement temporaire. Cette collaboration permettra d'optimiser le fonctionnement des deux services⁵⁶. Avec le lancement du service nous avons été amenés à modifier la dénomination du poste. En effet, l'intitulé animateur-logement est mal compris par les bailleurs privés. Le poste a été renommé « chargée de mission ».

5.4 Les moyens financiers

La mise en œuvre du projet suppose des moyens financiers. Méconnaître ou sous estimer la question des contraintes financières et leur nécessaire maîtrise, c'est exposer le projet en partenariat à un échec certain. Les conséquences seront davantage dommageables que dans le cas d'un projet conduit par une seule institution. En effet, un budget mal préparé, utopique ou décalé par rapport aux possibilités réelles de financement, alimentera avec raison l'argumentation principale pour remettre en cause la crédibilité du projet, et entraînera la perte de confiance indispensable dans le partenariat. En revanche, l'implication de partenaires financeurs publics potentiels dès l'origine du projet, peut grandement faciliter l'élaboration budgétaire. Il s'agit d'un point crucial qui fonde la logique du projet en partenariat. Considérer le financeur public comme un partenaire à part entière, c'est le valoriser à partir d'une place où il n'est plus seulement confiné dans une fonction de contrôle et de sanction, mais où il est reconnu dans un rôle de conseiller technique, capable de proposition en prenant à son compte la réussite du projet, parce qu'il y va d'un service public aux personnes, donc de l'intérêt de l'utilisateur.

Avec Pro-Reloge, la DDASS, initiatrice de l'idée, a assuré ce rôle d'appui technique et de conseiller pour mener à bien le financement du projet. Cependant le financement au moyen de l'emploi local d'insertion proposé par la DDASS, soit 68 401 F pour le compte de l'Etat, complété de 68 401 F par le Département du Bas Rhin, était insuffisant pour assurer le fonctionnement du service. L'estimation du budget s'élevait à 390 000 F. Il manquait par conséquent 253 198 F. La DDASS proposa à chaque établissement CHRS de participer au

⁵⁶ Cahier des charges en annexe.

prorata d'une clé de répartition selon le nombre de familles (critères INSEE) accueillies par chaque établissement. Cette proposition avait été très mal accueillie dans un premier temps, puisque les associations se considéraient amputées d'une partie de leur enveloppe globale en faveur du projet et au détriment des ressources nécessaires à leur fonctionnement interne. Sur ce point les associations ont fait bloc. Personne n'était disposé à réduire son budget d'établissement déjà serré pour les missions existantes.

Tableau 3

BUDGET PREVISIONNEL 1997

| DESIGNATION COMPTES | CHARGES | PRODUITS |
|----------------------------------|------------------|------------------|
| ACHATS | | |
| Fournitures de bureau | 10 000 F | |
| | | |
| SERVICES EXTERIEURS | | |
| Loyers, charges | 25 000 F | |
| Entretien | 5 000 F | |
| Assurances | 2 500 F | |
| Frais de gestion | 5 000 F | |
| Déplacements | 10 000 F | |
| Frais postaux et téléphone | 15 000 F | |
| | | |
| CHARGES DE PERSONNEL | | |
| Animateur - prospecteur | 220 000 F | |
| Secrétaire - accueil | 90 000 F | |
| | | |
| AUTRES CHARGES DE GESTION | | |
| Dotations aux amortissements | 7 500 F | |
| | | |
| VILLE DE STRASBOURG | | 25 000 F |
| ETAT POSTE ELI | | 68 401 F |
| DEPARTEMENT POSTE ELI | | 68 401 F |
| CHRS (Ddass) | | 228 198 F |
| | | |
| TOTAL | 390 000 F | 390 000 F |

En effet, dès lors que la démarche de mutualiser des services existants de façon parcellaire dans différents établissements en un service commun se justifie pour une meilleure prise en

compte des besoins des usagers, donc dans leur intérêt, ne serait-il pas logique de redéployer également les moyens financiers ? La Direction de l'Action Sociale semble vouloir procéder dans ce sens⁵⁷. Dans le projet Pro-Reloge, l'argumentation pour demander un financement hors budget habituel des établissements, s'était construite sur son aspect nouveau, voire innovant. Il l'était, dans le sens que le chargé de mission sera un spécialiste de la question et que là où plusieurs travailleurs sociaux répartis dans différents établissements effectuaient un travail de recherche incomplet, il aura une connaissance et une maîtrise approfondie du secteur, donc plus efficace. Nous n'étions pas dans une logique de mutualisation par redéploiement de moyens existants. Il y a bien mutualisation d'un service mais par moyens nouveaux.

Pour le financement de Pro-Reloge, grâce à la DDASS, la situation s'était débloquée au grand soulagement des partenaires associatifs. Un financement spécifique pour ce projet a été accordé par le ministère pour une première année et sera versé par la DDASS du Bas-Rhin aux différents CHRS. Charge à chaque établissement de reverser sa quote-part à Pro-Reloge. Je restais dans l'incertitude pour la suite, mais le projet pouvait démarrer. La ville de Strasbourg, mettant à disposition des locaux, le conseil régional participant exceptionnellement au lancement de l'opération. Avec la confirmation des financements nous pouvions engager le processus de recrutement.

5.5 Le calendrier

Réaliser le calendrier du projet, c'est l'inscrire et le positionner dans le temps en fixant des échéances, étape après étape, pour maîtriser sa réalisation et mesurer sa progression. C'est une démarche dynamique parce qu'elle oblige à des modifications constantes en fonction de facteurs parfois difficiles à maîtriser. Dans la phase informelle de réflexion portant sur l'intérêt du projet, nous n'avions pas fixé de calendrier. Cependant à partir du mois de juin 1996, j'ai considéré que Pro-Reloge devait être opérationnel début janvier et qu'il fallait par

⁵⁷ Circulaire DAS n° 95-42 du 22 février 1995, 3.3.2 « La régulation du réseau conduira à la mise en route de la mutualisation des moyens. Il n'est bon, ni au plan économique, ni au plan de l'efficacité sociale que chaque établissement parcellise ses ressources en hommes, en savoirs-faire et en moyens sur des activités qui nécessitent, pour être menées avec plus de force et de cohérence, un regroupement de compétences, afin de peser d'avantage dans les négociations et les démarches(...) ».

conséquent s'organiser et travailler dans cette perspective. J'ai rendu mes collègues attentifs à l'importance de fixer des échéances, notamment une date prévisionnelle de démarrage. Nous avons déposé le dossier de demande de financement en septembre 96. Pour des raisons de retard administratif pour la signature de la convention ELI, le service n'a démarré officiellement qu'au 1^{er} mars 97.

Tableau 4

Echéances et dates importantes du calendrier de mise en œuvre de Pro-Reloge

| Etapes opérationnelles | dates de prévision | dates de réalisation |
|---|---------------------------|-------------------------------|
| proposition de la DDASS | | 10 avril 1995 |
| 10 réunions préparatoires | informelles | du 29/06/95 au 4/09/96 |
| Instruction de la demande par la préfecture | | 10/10/96 |
| Constitution officielle d'un comité de pilotage | 12/96 | 15/01/97 |
| Démarrage du service | 01/01/97 | 01/03/98 |
| Evaluation de la 1 ^{ère} année | début 98 | 02/04/98 |
| Décision quant au cadre juridique de Pro-Reloge | juin 98 | 10/11/98 (décision partielle) |
| Décision définitive quant au cadre juridique | janvier 99 | |
| Evaluation et bilan année | 2 ^{ème} mars 99 | |

5.6 Le traitement des résultats

L'esprit d'initiative et la volonté d'entreprendre, sont des éléments forts dans toute réalisation de projet, y compris dans une logique de partenariat, mais ils ne sont pas intrinsèquement une garantie de réussite à moyen ou long terme. Au delà de la conceptualisation de l'idée, de l'adhésion qu'elle suscite, d'une préparation méthodique

pour sa réalisation, des moyens financiers qu'elle rassemble pour son fonctionnement, toute entreprise crédible doit passer par l'épreuve de l'utilité. Le traitement des résultats et leur analyse alimenteront les débats pour décider de l'avenir du service ou des corrections à apporter pour en améliorer le fonctionnement. C'est la question de l'évaluation du service et de son organisation partenariale.

III. EVALUATION ET PERSPECTIVES

Dans le secteur économique marchand, la loi du marché est implacable. Sous peine de dépôt de bilan, toute entreprise se doit d'équilibrer les coûts de son activité par des produits, de veiller à sa structure financière, voire de dégager des profits. Tout produit ou service en décalage aux attentes du consommateur et du marché, est systématiquement écarté. Le secteur de l'aide sociale, s'il n'est pas soumis directement à la loi du marché, ne peut pour autant se soustraire à une logique d'évaluation. Sans doute plus que jamais, dans notre contexte économique, le politique en charge des ressources publiques, se doit de vérifier la pertinence de l'utilisation des moyens financiers dans l'intérêt de l'usager. Or quels critères retenir dans un secteur qui n'est pas soumis à loi d'une économie de marché dont les services offerts font l'objet d'une contre partie financière directe par le client utilisateur, qui régule ainsi le marché.

Le client usager du CHRS, même en versant une participation financière souvent modique, n'a qu'une influence limitée sur la qualité du service rendu par l'établissement. Le payeur, en l'occurrence l'Etat, reste encore trop souvent le seul contrôleur, arbitre et régulateur des politiques dans ce secteur. Les critères justifiant la création, le fonctionnement ou le maintien d'un service sont de son seul fait. Les CROSS, on le sait, émettent un avis à priori sur le projet qui lui est soumis. Mais les établissements, une fois passés devant le CROSS, ne se voient jamais dans l'obligation de fournir des éléments d'évaluation à posteriori.

1. L'évaluation pour mesurer la pertinence du service

La question de l'évaluation de Pro-Reloge a été posée dès le départ. Elle l'a été de manière institutionnelle par les organismes financeurs, notamment par l'Etat dans la convention du poste ELI, mais aussi par les partenaires associatifs qui ont exprimé leur volonté d'accompagner au plus près un projet nouveau. Je suis conscient que l'évaluation du projet s'inscrit dans une logique de contrôle institutionnel nécessaire, notamment pour s'assurer du bon emploi des finances. Cependant l'évaluation en tant qu'instrument de mesure dans l'intérêt propre du service, dans le but de vérifier la pertinence de l'outil mis en place, de confirmer les objectifs choisis et la méthode employée pour les atteindre, ou au contraire de repérer les corrections à apporter au fonctionnement, s'impose à moi plus fortement.

L'évaluation s'exerce à des niveaux différents. Elle est multiforme. Institutionnelle par l'Etat qui contrôle, participative par les partenaires associatifs qui suivent en interne l'évolution de l'activité, réactive par l'utilisateur qui exprime une satisfaction ou un rejet quant au service dont il bénéficie. Le partenariat ouvre la voie à l'élaboration de critères négociés ensemble. Il oblige à une plus grande compréhension, clarté, transparence. Ainsi, le comité restreint de Pro-Reloge s'est chargé d'un travail de réflexion pour aboutir à des propositions d'évaluation. Qui, que ou quoi s'agit-il d'évaluer, et quels sont les critères à retenir ? Pour mesurer la pertinence du service, les critères devaient permettre d'apporter des réponses à la question de :

- l'utilité du service : le service répond-il bien au besoin identifié de l'utilisateur ?
- sa rentabilité : le résultat est-il à la hauteur des investissements (coût, moyens, temps consacré) ?
- son efficacité : c'est le rapport résultat maximum / effort ou investissement minimum.

Avec le comité restreint nous avons dissocié les critères quantitatifs objectifs des critères qualitatifs, voire informels plus subjectifs. Cela s'est traduit d'abord par des objectifs chiffrés à atteindre permettant de mesurer un résultat, ensuite par une classification d'items catégoriels à retenir, enfin par une analyse des effets dans nos établissements respectifs.

1.1 Les critères quantitatifs

Nous avons principalement retenu une méthode statistique pour les critères quantitatifs, au moyen de :

- tableaux de bords statistiques élaborés grâce à l'outil l'informatique,
- des comptes financiers.

Ils doivent permettre de mesurer directement les réalisations quantitatifs, par exemple le nombre de relogements à réaliser.

Encore faut-il disposer de données suffisamment fiables et pertinentes au départ pour fixer une cible qui permette de mesurer les effets attendus du service Pro-Reloge. Le partenariat de la DDASS a été à cet égard très utile. Leurs représentants présents dans le comité de pilotage se sont chargés de réaliser une enquête préalable relative aux sorties de CHRS en 1996. Il a été notamment constaté que sur l'ensemble des sorties réalisées, seulement 10,3 % des ménages ont accédé au parc privé, soit 23 ménages et que près de la moitié était des célibataires. Fort de ces données, le comité de pilotage a fixé comme objectif pour Pro-Reloge : le relogement de 15 familles (critères INSEE) dans le parc privé en plus des réalisations effectuées par les CHRS en 1996.

Par ailleurs, nous souhaitons disposer d'une photographie précise de la situation des usagers, de leur composition familiale, de leur parcours depuis l'entrée en CHRS, jusqu'à leur sortie dans un logement privé. Dans ce but, le comité restreint a élaboré une fiche de liaison avec un questionnaire à remplir par le travailleur social du CHRS⁵⁸. La récolte de données vise à nous faciliter une bonne compréhension du fonctionnement du marché locatif privé et son positionnement face aux usagers des CHRS. L'objectif pour Pro-Reloge est de modifier éventuellement sa stratégie d'approche du marché pour mieux s'adapter dans l'intérêt de l'utilisateur.

⁵⁸ Voir annexe.

1.2 Les critères qualitatifs

C'est la prise en compte du fonctionnement global du service. Par exemple l'efficacité de la communication, ou encore la compréhension et la bonne application des décisions par les différents partenaires.

J'ai pensé qu'il était utile et intéressant de restituer les effets de Pro-Reloge dans les établissements. Nous nous sommes ainsi concertés et avons consacré des temps d'échanges sur la manière dont le service était accueilli dans les établissements. Dans un premier temps, certains travailleurs sociaux ont vécu l'arrivée de Pro-Reloge comme une intrusion dans leur fonctionnement habituel malgré un travail d'explication, de présentation du service. De nouvelles habitudes de travail se sont imposées au personnel éducatif. Par exemple l'obligation de suivre une procédure d'admission. Les réactions ont parfois été négatives dans un premier temps : rejet, réticence, difficulté à collaborer, non respect des procédures. Ces difficultés ont été systématiquement répercutées par la chargée de mission. Elle opérait comme un regard extérieur sur le fonctionnement interne des établissements. Un recadrage a été nécessaire de la part des responsables à l'égard de leur personnel.

Avec le temps, les travailleurs sociaux des différents établissements soulignaient l'intérêt incontestable de Pro-Reloge. Gain de temps, réponses adaptées.

Pour certains établissements, Pro-Reloge ne répondait à priori pas à leurs attentes. Le public dont ils ont la charge ne semble pas correspondre aux possibilités offertes par Pro-Reloge. Le marché immobilier privé, n'étant pas adapté aux familles nombreuses qu'ils accueillent.

1.3 Des critères informels plus difficiles à exploiter : l'évaluation spontanée

- Ils reposent par exemple sur les retours d'informations et sur le fonctionnement du service : de la part des utilisateurs, du personnel et des usager.
- C'est une démarche d'évaluation qui s'intéresse aux jugements de valeurs qui peuvent s'exprimer spontanément et qui disent quelque chose sur le fonctionnement, sur les relations, sur l'image du service.

2. L'analyse des premiers résultats

2.1 L'utilité du service à l'utilisateur

- Pro-Reloge « vend » une image des personnes sortant de CHRS, qui se veut valorisante. Elle est une approche de l'insertion qui valorise les atouts des personnes. Une démarche qui consiste à ne pas attendre la demande, ni l'offre, mais la solliciter, à aller vers⁵⁹. La chargée de mission est formée à une telle démarche.
- Pour l'utilisateur ayant un passé difficile en cité HLM, l'accès au parc privé est vécu comme une progression valorisante dans son parcours, le sentiment d'être comme tout le monde avec une perspective de vie nouvelle. Dans la vie de tous les jours, nous faisons souvent appel à des intermédiaires pour nous aider (avocat, conseil en tout genre, courtier, agences). Ce qui nous place dans une relation d'être digne et respectable, c'est notre capacité à choisir, à être écouté, à négocier, à poser des questions, à nous positionner dans une relation d'échange et à contractualiser. De même dans notre quotidien nous aspirons à bénéficier de services de qualités, performants, supportant difficilement d'être mal orienté, d'avoir à affronter dans complications administratives.
- Pour les célibataires, une offre de logement dans le privé, qui reste marginale chez les bailleurs sociaux (le parc social HLM propose peu de studios ou F1).
- Un service gratuit pour l'utilisateur, bien plus efficace que le paiement d'un droit d'entrée auprès d'une agence pourvoyeuse de listes de logements supposés être libres et dont la location n'aboutit jamais. Même si le service n'est pas une agence immobilière, par son fonctionnement, il contribue pour l'utilisateur à sortir de son circuit d'assistance. Ce n'est pas tant le type de service qui définit l'état d'assistance que la manière dont le service fonctionne pour l'utilisateur.
- Par ailleurs dans la négociation avec le bailleur, son implication indirecte avec l'utilisateur lui confère une position d'arbitrage. Elle est un intermédiaire spécialisé, connaissant le

secteur et qui aura des arguments plus percutants et mieux ajustés pour convaincre le bailleur que le travailleur social.

- La mise en confiance du propriétaire par la chargée de mission, qui par sa compétence et sa connaissance à la fois, de la réglementation relative aux logements, des outils d'aide au logement, des usagers, peut mettre le bailleur en confiance.
- Une connaissance du marché qui permet de négocier les montants de loyers pour des logements restant inoccupés.
- A l'instar d'un commercial, la création d'un fichier de fournisseurs de logements auprès desquels l'image de Pro-Reloge se valorise.

2.2 La rentabilité pour les usagers et les établissements

Tableau 5

TABLEAUX RESUMANT LA REALISATION CHIFFREE DE PRO-RELOGE SUR UN AN DE FONCTIONNEMENT, soit du 1^{er} mars 1997 au 28 février 1998.

| TYPES DE CRITERES | OBJECTIF | REALISATION |
|--|-----------------|--------------------|
| dossiers de demande traités par Pro-Reloge | | 52 |
| ménage logés | 15 | 15 |
| personnes logées | | 24 |
| agences démarchées | | 76 |
| propriétaires importants démarchés | | 23 |

La seule cible chiffrée que nous nous sommes fixée a été atteinte, soit 15 familles relogées dans le privé par Pro-Reloge. Le comité de pilotage a décidé de porter ce chiffre à 20 pour la deuxième année de fonctionnement.

⁵⁹ Repenser l'action sociale, Philip Mondolfo, éditions Dunod 1997, p96.

- Actuellement pour la 2^{ème} année de fonctionnement, sur une période de 8 mois, 15 familles sont relogées par Pro-Reloge. Il est raisonnable de penser que l'objectif de 20 familles sera atteint pour le 1^{er} mars 99.

Tableau 6

LE COUT REEL de PRO-RELOGE pour la première année de fonctionnement

| CHARGES | BUDGET | REEL |
|--|---------------|-------------|
| Total arrondi des charges de la classe 60 à 67 | 390 000 F | 310 000 F |

Le prévisionnel a été surévalué. Le service ayant bénéficié pour la première année d'une aide à la création d'emploi.

Le coût du service est minime. Pour en apprécier l'importance, il faut le rapprocher du coût moyen d'un lit en CHRS, soit 89 205 F par an⁶⁰ en 1994. Or si le service a permis par une meilleure rotation l'entrée de quatre personnes supplémentaires par an en CHRS, il aura démontré sa rentabilité financière. Malheureusement cette donnée reste à l'heure actuelle trop complexe à évaluer, compte tenu précisément des situations extrêmement variables des personnes que nous accueillons d'une année sur l'autre et qui influent fortement les entrées et sorties. Il faudrait davantage de recul, pour en mesurer les effets.

Pour trois établissements, aucun des ménages ayant déposé une demande, n'a trouvé de solution. Le résultat est par conséquent décevant. D'ailleurs l'un des responsables s'interroge sur la rentabilité du service pour sa structure. L'évaluation des résultats, notamment la distribution des ménages par logement, a permis de démontrer que l'accès au logement privé, était surtout le fait de célibataires. Le loyer de grands logements pour familles nombreuses étant trop élevé. A l'inverse, les loyers pratiqués pour les petits logements sont parfois proches de ceux des logements sociaux. Conclusion : un CHRS accueillant principalement des familles nombreuses ne pouvait pas espérer de résultat significatif avec Pro - Reloge.

2.3 Le partenariat à l'épreuve de l'efficacité

La question de l'efficacité de ce service rejoint précisément la question de l'intérêt du partenariat, voire de la mutualisation qui préside à son fonctionnement. En d'autres termes, le service a-t-il apporté des améliorations significatives au fonctionnement habituel et aux résultats des établissements concernés, notamment en matière de rotation des résidents ?

Le tableau comparatif suivant⁶¹ montre l'évolution des sorties de CHRS de 1996 à 1997. On constate paradoxalement un fléchissement du nombre de ménages sortis, ce qui ne signifie pas moins de personnes sorties des CHRS (cette donnée n'apparaît pas dans le tableau ; la composition des ménages pouvant être très variables), et une augmentation de sorties vers le parc social et privé. Sur les 35 sorties vers le privé, 10 le sont du fait de Pro - Reloge (sur 10 mois de fonctionnement en 1997, y compris la période de lancement du service qui a été peu productive : notamment de mars à mai). Le seul enseignement que ces chiffres autorisent c'est une incidence réelle mais relative de Pro-Reloge sur les sorties CHRS vers le privé. L'expérience est trop récente pour évaluer la réelle efficacité du service par rapport à la mission qu'il s'est assignée.

⁶⁰ *Tableau de bord des CHRS, synthèse nationale-exercice 1994*, Infodas n°59, Paris, décembre 1996.

⁶¹ Chiffres DDASS du Bas-Rhin du 25.09.98

Tableau 7

| SITUATION DES MENAGES A LA SORTIE | 1996 | 1997 |
|--|---------------|----------------|
| NOMBRE DE MENAGES SORTIS | 312 | 278 |
| parc social | 59 soit 19 % | 73 soit 26 % |
| parc privé | 27 soit 8,6 % | 35 soit 12,5 % |
| hébergement précaire | 12 % | 13,5 % |
| hébergement d'urgence | 9 % | 6 % |
| Sonacotra | 9 % | 8,5 % |
| hôpital | 4 % | 4 % |
| La rue, Squat... | 3 % | 5 % |
| prison | 3 % | 4 % |
| résidence sociale / Gala | 3 % | 4 % |
| inconnu | 20 % | 10,5 % |
| autres | 9 % | 6 % |

L'efficacité attendue par les établissements, un peu comme un retour sur investissement bien que le coût du service n'est pas directement supporté par eux, est mitigée si l'on se limite à une analyse de première approche.

L'évaluation qualitative et spontanée fait ressortir un résultat moins visible à priori, mais d'une importance capitale. En effet, Pro-Reloge a été le véritable catalyseur d'une dynamique partenariale entre les CHRS d'un même département, une situation inexistante jusqu'à ce jour. Cette dynamique a eu des prolongements qui dépassent le cadre de Pro-Reloge. Elle a facilité la mise en place d'un comité de pilotage avec la DDASS et la programmation de réunions de travail thématiques sous l'égide de la Fnars. Enfin et d'une manière générale le désir de collaborer en concertation sur tous les projets et préoccupations des établissements. Pro-Reloge est par ailleurs un observatoire relativement performant et unique, puisqu'il restitue une image fidèle de l'offre et de la demande, entre un marché

immobilier privé et une population en grande difficulté, sur un territoire donné et sur une période annuelle.

3. Le directeur chef d'un projet en partenariat : entre son établissement et ses partenaires

Ma fonction première de directeur d'un CHRS et d'un service d'accueil de jour limite à l'évidence la disponibilité que j'aurais souhaitée offrir à PRO - RELOGE dès l'instant où j'ai été investi d'un rôle de chef de projet partenarial. Je suis au bénéfice d'un conseil d'administration m'accordant une confiance importante et me rendant les conditions de travail particulièrement aisées. De même, l'équipe des collaborateurs salariés, régulièrement associée à la progression du projet m'a facilité la tâche. Cet investissement a été payé en retour avec la mise en route du service et les commentaires encourageant sur l'intérêt de Pro-Reloge par les salariés de l'Association d'Entraide. Pour autant, cette situation m'a interrogé quant à mon choix. Déjà absent de ma structure pour cause de formation (cafdes), à quoi s'ajoutent les inévitables absences dues à des réunions incontournables, enfin l'animation du projet Pro-Reloge. Bien qu'ayant mis en place des délégations, mon manque de disponibilité, surtout à des périodes vécues plus difficilement par l'équipe, rajoutait à mon sentiment de culpabilité. Pourtant je suis convaincu que la mission du directeur déborde largement sur ses compétences de gestion financière et des ressources humaines. Il est nécessairement un acteur important de la politique sociale globale. A ce titre il se doit de sortir de sa structure à la rencontre des autres partenaires pour confronter sa pratique, ses convictions et se mobiliser pour des projets de progrès⁶².

La fonction de direction d'un établissement avec la fonction de chef d'un projet en partenariat est très similaire. On y retrouve les mêmes qualités nécessaires pour mener à bien la mission dont on est investi. Les différences sont dues au fait que dans le cadre de mon établissement la notion de subordination est clairement définie. Les décisions sont par conséquent plus faciles à mettre en œuvre et à concrétiser. Dans un projet rassemblant

essentiellement des partenaires en position de direction, des collègues, ses pairs, il faut d'abord recueillir l'approbation, l'adhésion avant de décider, et ce même si l'autorité dont on est investi, l'a été par ces mêmes personnes. Parce que le groupe projet en partenariat fonctionne sur un mode collégial, il faut s'assurer que chacun a bien été associé à la décision qui sera prise. Oublier ce principe, c'est risquer de provoquer à posteriori une réaction de rejet sur l'objet de la décision. C'est à terme favoriser l'échec du projet.

Le chef de projet à ce stade n'est pas un spécialiste. Il sera demandé à l'organisateur d'être moins un expert ou un homme de communication qu'un stratège, un négociateur, quelqu'un qui facilite la résolution d'un certain nombre de problèmes dans le cadre de la mission qui lui est confiée⁶³. Pour agir il faut connaître le contexte, l'environnement, les systèmes d'alliance. Il doit au sein du groupe faire preuve de capacités humaines qui rejoignent la vie au quotidien et qu'on n'apprend pas dans les ouvrages, à l'école : une écoute avec compréhension, l'humour, éviter de se prendre au sérieux, être humain. Cette attitude n'exclut pas la rigueur indispensable à une démarche professionnelle. Cette rigueur passe par des règles et des techniques, formalisées et écrites, relevant des sciences humaines, de l'économie et du droit. Elle se construit aussi à partir d'un fondement éthique. La question éthique, n'est pas absente dans le domaine spécifique du partenariat. Elle est dans le prolongement de valeurs humaines universelles dont tout travailleur social se prévaut.

4. Essai pour une éthique du partenariat

Pour définir l'éthique, Gilbert Vincent⁶⁴ se réfère à deux philosophes. D'abord Aristote pour qui l'éthique est une réflexion sur l'agir humain, sur l'homme. Elle prend appui sur la coutume et suppose chez l'homme un certain discernement moral. Elle est fondamentalement sociale. C'est dans la sphère publique qu'on est pleinement homme. Ensuite Kant, pour qui l'éthique c'est la morale, l'homme de devoir qui résiste à ses

⁶² Raymond Chabrol, DRASS de Lorraine « J'attends du directeur qu'il se perçoive comme évoluant dans un contexte de plus en plus mouvant. Qu'il devienne, pour rompre les cloisonnements et insuffler de la souplesse, un homme de réseau » ASH n° 1879, 12 mai 1994.

⁶³ Serge Raynal, *Le management par projet*, Paris, les Editions de l'Organisation, 1997, p 85.

⁶⁴ Gilbert Vincent, Philosophe (Université des sciences humaines de Strasbourg), intervention du 5 octobre 1998, en formation CAFDES à Strasbourg, sur le thème de l'éthique.

penchants. Elle a un caractère universel et vise autrui en tant que fin (le respect de l'homme).

Les valeurs éthiques sont difficiles à apprécier, car elles concernent l'humain et se réfèrent aux domaines du culturel, du philosophique et des croyances. Pourtant faire l'impasse sur cette question, c'est risquer d'avoir à la traiter en phase de crise. A ce jour elle n'a pas été abordée avec les partenaires de Pro-Reloge. Un minimum de cadre serait à construire et à soumettre au comité de pilotage. Ce cadre éthique servirait de référence aux relations qui engagent les partenaires. Il pourrait conduire à une charte de référence qui fonde les relations et les règles de bonne conduite. Des valeurs qui sous-tendent un projet en partenariat. Ces valeurs placeraient l'intérêt de l'homme et la qualité de ses relations au cœur des préoccupations. D'abord l'utilisateur, ensuite les partenaires. Elles pourraient se décliner ainsi :

Le service de l'utilisateur.

Rester fixé sur l'objet qui fonde le projet en partenariat : le service à l'utilisateur qui demeure la priorité.

Le respect du partenaire.

Respecter la spécificité de chaque partenaire. Favoriser le rapprochement et la compréhension avec des secteurs différents. L'obligation de répondre à la sollicitation ou à une proposition d'un partenaire : c'est aussi réagir contre l'indifférence et le mépris. Nul ne détient à lui seul la connaissance et la compétence. Toute idée qui vise à améliorer le service rendu à l'utilisateur mérite d'être examinée.

Respecter le niveau de compétence de chacun, reconnaître l'autre dans ses capacités. S'accueillir dans une disposition d'esprit qui favorise l'écoute mutuelle. Chacun est digne de s'exprimer, d'exprimer un avis qui mérite d'être entendu.

Le respect du cadre partenarial ou des relations.

Les espaces de rencontre et de travail des partenaires, doivent rester exempts de tout procès d'intention ou de règlement de comptes. Si un contentieux existe en dehors du projet, le régler hors de la sphère de travail du groupe projet. Ne pas vouloir s'accaparer le projet, en

faire un enjeu personnel. Ne pas être porteur de commentaires calomnieux quant aux partenaires et au projet d'une manière générale. Accepter de se tromper, être prêt à mourir à ses désirs.

L'engagement ou le respect du contrat.

Enoncer clairement les règles du jeu, les consigner par écrit, et s'y tenir. Une attitude de confiance avec la volonté d'aboutir. Ne pas se tenir en retrait du projet, y participer avec ses moyens. Partager toute information utile au projet. Partager l'information à tous les partenaires. Rester solidaire du projet, en participant à sa réussite⁶⁵, en s'investissant dans les réunions de travail. Se donner les moyens de l'évaluation.

Le devoir de confidentialité à l'égard des usagers

Il s'agit des situations qui nécessitent un partage d'information concernant des usagers. A ce stade on rejoint les articles 226-13 et 226-14 du nouveau code pénal relatif à l'obligation de secret professionnel.

Un cadre éthique formel déclinant des valeurs ou une charte de référence ne seront jamais les garants d'une bonne conduite si chacun des partenaires n'est pas habité d'une conscience personnelle qui le responsabilise. Un tel cadre n'a pas de valeur juridique. Par contre il contribue à une clarification des relations et du sens du travail en partenariat.

⁶⁵ Claude Neuschwander « (...)Commençons par les individus, et notamment ceux qui par définition constituent les élites de la nation. Que signifie pour eux l'obligation de résultats, sinon que leurs devoirs l'emportent sur leurs droits ? Ce qui devraient les conduire à privilégier le risque par rapport à la sécurité, l'intérêt collectif par rapport à la carrière individuelle, le choix de l'efficacité par rapport à celui du confort. » *L'acteur et le changement, (l'éthique des réseaux)*, Paris, Seuil 1991, p 226.

5. Avenir et perspectives.

L'impulsion étant donnée, il convient d'aller plus loin. C'est d'abord continuer à miser sur la complémentarité des compétences de chaque partenaire. C'est ensuite poursuivre la réflexion commune dans le but de vérifier l'utilité, d'une part de réaliser la mutualisation d'autres services quand c'est possible, d'autre part de créer d'autres projets en partenariat en réponse à des demandes identifiées mais difficiles à prendre en compte au niveau d'un seul établissement. C'est enfin, transformer une dynamique de partenariat en devenir en un partenariat durable.

5.1 Mutualiser d'autres services

Déjà, certains responsables de CHRS avancent des idées qui ne sont pas réellement nouvelles, mais qui correspondent à des besoins exprimés et mal satisfaits. On peut citer :

- La régulation des demandes d'hébergement des usagers.
- La mise à disposition de matériel commun, par exemple une camionnette.
- L'aide au déménagement au moment de l'installation dans les logements.
- Le garde meuble pour les personnes ayant fait l'objet d'une expulsion et entrant en CHRS.
- L'aide à l'installation, petites réparations dans les appartements destinés aux usagers, notamment les mères célibataires.
- La création d'agence immobilière à vocation sociale.

Chaque suggestion suppose une approche méthodologique du projet en partenariat. Elle sera moins lourde lorsque le partenariat, comme dans le cas de Pro - Reloge, est déjà constitué sur la base d'un projet mutuel. Cependant il sera exigé une démarche de projet rigoureuse, construite à partir d'un diagnostic qui révèle les besoins précis, mal satisfaits ou non satisfaits. Ainsi, si je prends l'exemple de l'aide au déménagement et du stockage de meubles pour les usagers entrant ou sortant en CHRS, on pourrait imaginer un questionnaire pendant un trimestre pour l'ensemble des établissements. Les réponses donneraient un aperçu précis sur la façon de traiter ce problème par chaque établissement.

5.2 Un partenariat durable

C'est la gestion de l'alliance stratégique et structurelle dans la durée. Quel que soit le type d'alliance stratégique et structurelle créée, l'expérience montre que, plus elle dure dans le temps, plus elle a des chances d'évoluer vers un degré d'intégration croissant entre les partenaires, sans que cela signifie forcément fusion entre les alliés⁶⁶. Le degré d'intégration de chaque partenaire est déterminant quant à la capacité de développement futur d'un service mutualisé.

Il peut s'évaluer à partir de la matrice suivante, inspirée de la matrice que propose Anis Bouayad⁶⁷ pour le secteur marchand.

⁶⁶ Anis Bouayad, *Les alliances stratégiques*, Paris, Dunod, 1996, p124.

⁶⁷ Anis Bouayad, *Les alliances stratégiques*, Paris, Dunod, 1996.

SCHEMA 4
MATRICE D’EVALUATION DU DEGRE D’INTEGRATION

| Degré de proximité des métiers concernés par le partenariat Degré de standardisation des services proposés | FORT + | FAIBLE - |
|--|------------------|--------------------|
| FORT + | ● ● ● ● | ● ● ● |
| FAIBLE - | ● ● | ● |

Horizontalement

Le degré de proximité des métiers des établissements et services concernés par le partenariat, avec deux cas de figure :

- des métiers identiques ou proches, le degré est par conséquent fort ;
- des métiers éloignés, le degré est alors faible.

Dans le cas des CHRS, les métiers par le cadre réglementaire sont proches.

Verticalement

Le degré de standardisation de l’activité concerné par le partenariat. Là encore, deux cas possibles ;

- l’établissement ou le service génère des pratiques standardisables, le degré est donc fort ;
- l’établissement ou le service génère des pratiques peu standardisables, le degré est alors faible.

Dans le cas des CHRS, les pratiques sont parfois différentes. C'est ce qui en fait la richesse. Même si les pratiques ont tendance à se rapprocher, elles constituent encore un degré d'intégration plutôt faible. Il convient de croiser les deux entrées pour mesurer l'intensité du degré d'intégration.

La pertinence et l'intérêt d'un partenariat opérationnel pour les différents acteurs peut se mesurer à l'importance du degré d'intégration des partenaires. La capacité de développement futur du partenariat est par conséquent étroitement liée au degré d'intégration. Pro-Reloge n'échappe pas à cette règle. Son avenir dépendra de la volonté de rapprochement des pratiques des différents acteurs responsables d'établissements au service de l'utilisateur.

A l'heure où j'écris ces lignes le partenariat de Pro-Reloge traverse une période mouvementée où les enjeux de pouvoir semblent resurgir, tels le retour de vieux démons que je croyais exorcisés. Le changement récent de président du principal partenaire associatif en volume d'activité et l'arrivée de nouveaux collaborateurs responsables à la DDASS sont autant de facteurs déstabilisants. Le dernier comité de pilotage en septembre 98, devait se prononcer sur le devenir de Pro-Reloge. J'avais demandé la présence des présidents d'association. Malheureusement seuls deux présidents ont pu se libérer de leurs obligations professionnelles pour une réunion programmée en journée (Il faut veiller à planifier les réunions qui exigent la présence d'administrateurs en dehors des heures habituelles de travail en journée). Lors de cette rencontre, certains des points qui semblaient acquis ont à nouveau fait l'objet de débats. C'était notamment le cas de la question cruciale de l'organisme juridique porteur du service, du financement futur du service et de son utilité. La situation risquait d'aboutir à un blocage qui aurait été préjudiciable à l'ensemble de la dynamique du partenariat. Les directeurs présents ont soutenu l'intérêt du service. Finalement les deux présidents ont proposé une nouvelle date de réunion en soirée rassemblant l'ensemble des présidents d'association, sans les directeurs, en sollicitant toutefois ma présence pour assurer la coordination. Cette rencontre est unique dans l'histoire des CHRS du Bas-Rhin, puisque c'est la première fois que les présidents se retrouvèrent ensemble autour d'une même table le 10 novembre 98. Elle a suscité un intérêt renouvelé pour Pro-Reloge et un désir réaffirmé de se doter d'un cadre associatif commun

pour les actions spécifiques et communes des CHRS, notamment pour les problématiques en évolution relatives au logement. Cette association pourrait s'ouvrir à d'autres organismes concernaient par le logement. Dans ce but, et après l'aval des différents CA, il a été proposé une démarche de réflexion avec l'aide technique et financier de la FNARS pour la réalisation de cette association. Ce groupe de travail regroupant les présidents se retrouvera début 1999. Les présidents étaient d'accord pour affirmer que l'intérêt des usagers, des établissements et de leurs projets passait par la création d'une structure commune. Le degré d'intégration dans un service commun se trouvait renforcé. C'est peut-être l'amorce d'un partenariat durable.

CONCLUSION

Pro-Reloge n'est qu'à ses débuts et nul ne peut préjuger aujourd'hui de l'avenir de ce service en partenariat. Son intérêt se confirmera ou se démentira par les résultats de la deuxième et de la troisième année de fonctionnement. Je crois qu'une démarche de partenariat et de mutualisation de moyens ne peut pas être modélisée globalement. Elle est tributaire de l'environnement social, politique et humain. Sa mise en œuvre relève d'abord d'une décision au niveau d'un partenariat stratégique. Le partenariat opérationnel qui en découle fera l'objet d'une démarche de projet adaptée aux enjeux de pouvoirs, dont le responsable conduira une stratégie basée sur la relations avec les acteurs. A ce stade, chaque partenaire a une parole égale qu'il convient de respecter. Il faut le temps de la connaissance mutuelle et de la compréhension des enjeux pour créer l'adhésion. Ce point pourrait être retenu comme un principe à appliquer dans un projet partenarial. J'ai essayé de montrer qu'il y avait sans doute un intérêt, voire des intérêts au partenariat. Mais le seul qui vaille l'investissement dans une telle démarche, c'est le partenariat dans l'intérêt de l'utilisateur.

Cependant, je suis conforté dans ma conviction qu'il faut relativiser la logique de partenariat. D'abord, il ne peut pas être imposé. Il peut être favorisé par des textes réglementaires, mais il ne se décrète pas. Même une orientation politique forte visant à développer ce type de pratique n'y suffirait pas. Si les acteurs potentiels n'y trouvent pas d'intérêt, on en reste aux bonnes intentions. Ensuite, on peut rêver de modes d'organisation en réseau dont les participants s'écouteraient les uns les autres, seraient raisonnablement disposés à collaborer et se rallieraient dans un élan d'unanimité autour d'un projet commun. Mais imaginer que le travail en partenariat serait en soi la solution miracle pour palier aux dysfonctionnements d'actions complémentaires des services sociaux relève de l'utopie.

La presse nous relate périodiquement les offres publiques d'achat de telle entreprise ou encore les accords de coopération de telle autre société. Les logiques qui sous-tendent ces opérations mettent en œuvre une stratégie qui a pour finalité l'augmentation des profits par un gain de compétitivité. Or le secteur social et médico-social, en dehors d'opérations

lucratives, n'est pas le secteur marchand. La recherche de la rentabilité et de l'efficacité peut conduire à créer de nouvelles alliances en associant ses moyens avec d'autres partenaires. Néanmoins cela n'est acceptable que si l'intérêt de l'utilisateur non seulement est préservé, mais s'en trouve amélioré.

Si le partenariat opérationnel par mutualisation est une voie qui contribue à la rationalisation des moyens d'action, n'y a-t-il pas le risque de développer une machine à service sans âme, sans réel projet porteur de sens ? Une association ou une institution se réfère à une histoire, des fondateurs, des principes, des valeurs, des croyances et développe un projet militant. Le service mutualisé ne pourrait être ou devenir qu'un organe fonctionnel à l'image d'une entreprise sans culture d'entreprise. On ne peut dissocier le faire du « savoir pourquoi on le fait ». C'est pourquoi, le partenariat opérationnel, bien qu'il ne soit qu'un outil au service de l'utilisateur, doit être porté par des acteurs utilisateurs et responsables, habités par des valeurs qui ne seraient pas que techniques au service du fonctionnel, mais propres au projet de l'institution dont ils dépendent. De même, ma fonction de directeur d'établissement a été valorisée par un rôle d'animateur quasi militant, puisqu'il suppose une conviction et un engagement forts quant à l'utilité du projet.

Pro-Reloge a été voulu par la DDASS conformément à un souci de rationalisation inscrit dans les textes réglementaires. La DDASS est restée fortement présente, mais ce sont les associations qui se sont appropriées le projet malgré une mise en route parfois laborieuse. Pro-Reloge agit à présent comme un catalyseur. Pour preuve, la mobilisation des présidents d'association gestionnaires des CHRS du Bas-Rhin qui a été impulsée par la question du devenir de ce service. Ainsi le partenariat opérationnel de Pro-Reloge a fait naître une dynamique qui pousse tous les acteurs à réfléchir sur le sens d'un travail ensemble et des priorités à traiter. C'est un retour au niveau du partenariat stratégique. Nous sommes en droit d'espérer que les choix qui en découleront seront bénéfiques à la personne, usager de nos services.

BIBLIOGRAPHIE

- ALFANDERI Elie et MAUREL Elisabeth Maurel (sous la direction), *Hébergement et réadaptation sociale*, Paris, Dalloz - Editions SIREY, 1996.
- ANTONI Antoine, *La coopération ouvrière de production*, Paris, Confédération Générale des SCOP, 1980.
- BORGETTO Michel et LAFORE Robert, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Paris, Domat droit public, Montchrestien, 1996.
- BOUAYAD Anis et LEGRIS Pierre, *Les alliances stratégiques*, Paris, Dunod 1996.
- CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard 1995
- DAMON Julien, *Les politiques d'insertion*, Paris, La documentation Française, 1998.
- FOUCAULT Michel, *Histoire de la folie à l'âge classique*, Paris, Gallimard 1972.
- HOUILLON Michel, *Les usagers de l'aide sociale à l'hébergement*, étude, Paris, Fnars, 1989.
- JOHO Jean, *Guide pratique des associations d'Alsace-Lorraine*, Colmar, Joho, 1993.
- MONDOLFO Philip, *Repenser l'action sociale (missions, moyens, méthodes)*, Paris, Dunod, 1997
- NEUSCHWANDER Claude, *L'acteur et le changement, (essai sur les réseaux)*, Paris, Seuil, 1991.
- QUARETTA Bernard, *Le rapport Quaretta*, Fnars, 1995
- A quoi sert le travail social ?*, Paris, Esprit, Mars - avril 1998.
- RAYMOND Michel, *Pauvreté, précarité, RMI*, La protection sociale en France, Paris, La documentation française, 1997.
- RAYNAL Serge, *Le management par projet*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1996.
- SEVERAC Jean, *Rapport relatif au schéma départemental des CHRS*, Strasbourg, DDASS du Bas-Rhin, 1993.
- THEVENET Amédée et DESIGNAUX Jacques, *Les travailleurs sociaux*, Paris, Puf, Que sais-je ? 1995.
- FNARS, *expression et participation*, les hébergés en CHRS, Paris, Les cahiers de la Fnars n° 4, mai 1998.
- UNIOPS, *Guide pratique de l'insertion*, Paris, Syros, 1996.

Documents - journaux

ALLIER Huber, *Les spécificités associatives à l'aube du XXIème siècle*, texte de l'assemblée générale de l'Uropa du 16/6/98.

CHABROL Raymond, ASH n°1879, 12 mai 1994.

GAUTHIER Pierre, *tribune libre*, ASH du 22 mai 1998, p15.

LEJEUNE Charles, *Le journal de l'action sociale*, 3 février 1996, p12.

MIRAMON Jean-Marie, document SNASEA A&P n°16, juin 1998.

MONGEOT Jean Pierre, ASH n°2047, 28 novembre 1997, p20.

POUPART Marc, *tribune libre*, ASH du 27 mars 1998.