



**INSCRIRE L'ACCUEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT DES  
PUBLICS EN CHRS DANS UN RÉSEAU LOCAL POUR AIDER À  
RECONSTRUIRE DU LIEN SOCIAL**

**Sébastien VOLOKOVE**

**2011**

*cafedes*



---

# Remerciements

---

Je tiens à remercier particulièrement

Serge Thomas, pour m'avoir engagé sur la voie du CAFDES et surtout pour la confiance dont il me témoigne quotidiennement,

Brigitte Le Roux, pour avoir su créer les conditions d'un passage de relais en douceur,

mes collègues de La Rochelle et de Niort pour leur soutien et leur présence,

François Ferrer, mon directeur de mémoire, pour ses conseils.

Anne pour sa patience et sa lucidité qui est une ressource précieuse,

Clara et Paco pour leur patience et leur gentillesse,

avec une pensée pour Jean-Pierre.

A ma famille pour m'avoir beaucoup donné.

---

# Sommaire

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introduction .....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>1 Cadre légal, publics, territoires : un environnement en mouvement<br/>presse les associations à s'adapter .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1.1 Un cadre légal en évolution constante pour faire face à l'augmentation<br/>    des précarités.....</b>   | <b>5</b>  |
| 1.1.1 Une évolution des politiques vers la reconnaissance des droits fondamentaux... 6  |           |
| 1.1.2 Du « droit au logement » au « logement d'abord » : un renforcement du<br>pilotage et de la coordination.....  | 8         |
| 1.1.3 Des tensions à l'œuvre avec le milieu associatif .....  | 10        |
| 1.1.4 Conclusion .....  | 11        |
| <b>1.2 Présentation de l'organisme gestionnaire et du territoire d'action .....</b>   | <b>13</b> |
| 1.2.1 Des origines aux années de crises : une gouvernance associative qui fait<br>défaut pour accompagner les développements.....   | 13        |
| 1.2.2 Du redressement par la professionnalisation à la fusion associative avec<br>l'association L'Escale .....  | 14        |
| 1.2.3 L'Escale : un nouveau gestionnaire en pleine croissance .....   | 15        |
| 1.2.4 Le territoire d'action des Etablissements de La Colline .....   | 17        |
| <b>1.3 Une offre de services structurée en deux pôles : la Veille sociale et<br/>    l'Hébergement d'insertion.....</b>   | <b>21</b> |
| 1.3.1 Le pôle de Veille sociale : un dispositif complexe récemment restructuré.....   | 22        |
| 1.3.2 Le pôle Hébergement d'insertion : une offre aux contours mal définis .....  | 24        |
| 1.3.3 Un dispositif institutionnel présentant un contraste entre Veille sociale et<br>Hébergement d'insertion .....   | 27        |
| <b>1.4 Des publics divers accueillis dans des établissements séparés.....</b>   | <b>28</b> |
| 1.4.1 Caractéristiques générales des publics, motifs et causes des admissions .....   | 29        |
| 1.4.2 Des ruptures de trajectoire entre pôles de services.....  | 32        |
| 1.4.3 Des cohérences internes fortes au détriment de la coordination des parcours ...   | 33        |
| <b>1.5 Approches stratégiques.....</b>  | <b>34</b> |
| <b>2 Les pratiques de réseau pour lutter contre les exclusions : des pistes<br/>théoriques pour rénover l'intervention sociale auprès des personnes<br/>hébergées .....</b> | <b>37</b> |

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| <b>2.1</b> | <b>L'exclusion sociale : un concept à comprendre pour interroger les pratiques</b> .....  | <b>37</b> |
| 2.1.1      | Une critique de la notion d'exclusion .....   | 37        |
| 2.1.2      | Le processus d'exclusion : un effritement de la condition salariale et des relations interpersonnelles qui menace le lien social .....      | 40        |
| <b>2.2</b> | <b>L'intervention sociale en réseau pour lutter contre la dynamique d'exclusion</b> .....   | <b>45</b> |
| 2.2.1      | Inscrire l'usager dans la proximité et l'organisation dans le local .....   | 47        |
| 2.2.2      | Les types de réseaux .....  | 49        |
| 2.2.3      | Les conditions du travail en réseau .....   | 52        |
| 2.2.4      | Deux pistes de travail en réseau pour La Colline .....  | 52        |
| <b>3</b>   | <b>Un projet de direction : des choix ... au plan d'action</b> .....  | <b>57</b> |
| <b>3.1</b> | <b>Deux choix de Direction</b> .....  | <b>57</b> |
| <b>3.2</b> | <b>Les actions collectives : un principe d'action pour décloisonner les services</b> .....  | <b>60</b> |
| <b>3.3</b> | <b>Le pilotage de la demande dans le dispositif institutionnel</b> .....  | <b>62</b> |
| 3.3.1      | La place du Directeur .....   | 62        |
| 3.3.2      | La commission d'étude de la demande d'admission .....   | 64        |
| 3.3.3      | Elaborer un formulaire de demande unique d'admission .....  | 66        |
| 3.3.4      | Evaluation .....  | 68        |
| <b>3.4</b> | <b>Diversifier l'offre de services du pôle Hébergement d'insertion</b> .....  | <b>69</b> |
| 3.4.1      | Créer un dispositif d'accueil d'urgence et de logement temporaire pour les familles monoparentales. ....                                    | 69        |
| 3.4.2      | Développer l'accompagnement dans le logement par l'Intermédiation locative ...  | 71        |
| 3.4.3      | La faisabilité des projets .....  | 72        |
| 3.4.4      | L'évaluation .....  | 80        |
| <b>3.5</b> | <b>Les pratiques participatives et l'évaluation interne : deux moments essentiels pour prolonger la réflexion et le plan d'action</b> ..... | <b>82</b> |
|            | <b>Conclusion</b> .....   | <b>85</b> |
|            | <b>Bibliographie</b> .....  | <b>87</b> |
|            | <b>Liste des annexes</b> .....  | <b>I</b>  |

---

## Liste des sigles utilisés

---

ADIL : Agence Départementale d'Information sur le Logement  
AHI : Accueil, Hébergement, Insertion  
ALT : Allocation Logement Temporaire  
AVDL : Accompagnement Vers et Dans le Logement  
BOP 177 : Budget Opérationnel de Programme « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».  
CAF : Caisse d'Allocation Familiale  
CCAPEX : Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions  
CCAS : Centre Communal d'Action Sociale  
CDI : Conseil Départemental d'Insertion  
CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale  
CHUSS : Centre d'Hébergement d'Urgence, de Stabilisation et de Soins  
CIDFF : Centre d'Information pour le Droit des Femmes et des Familles  
DALO : Droit au Logement Opposable  
DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales  
DDCSPP : Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations  
EMAPP : Equipe Mobile Action Psychiatrique Précarité  
FNARS : Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale  
IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales  
GCSMS : Groupement de Coopération Sociale et Médico-Sociale  
GIE : Groupement d'Intérêt Economique  
GIP : Groupement d'Intérêt Public  
IML : Intermédiation Locative  
LHSS : Lits Halte Soins Santé  
PARSA : Plan d'Action Renforcé pour les Sans-Abris  
PASS : Permanence d'Accès au Soins de Santé  
PDAHI : Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement, d'Insertion  
PDALPD : Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées  
RMI : Revenu Minimum d'Insertion  
RSA : Revenu de Solidarité Active  
SDF : Sans domicile Fixe  
SAO : Service d'Accueil et d'Orientation  
SIAO : Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation  
UDAF : Union Départementale des Associations Familiales  
UAUF : Unité d'Accueil d'Urgence pour les Femmes victimes de violence

## Introduction

Situés à Niort dans les Deux-Sèvres, les établissements de La Colline comprennent un ensemble de services d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement des publics sans-abris. J'ai été recruté au poste de Directeur après avoir exercé pendant plusieurs années la fonction de chef de service à l'association L'Escale, à La Rochelle (17). Cette évolution dans ma fonction m'a été proposée dans un contexte de regroupement associatif. En effet, en octobre 2009 La Colline a remis son destin entre les mains de l'association L'Escale, fusionnant ainsi ses activités avec celles de son homologue rochelaise. Le cœur de métier identique des deux associations a été un élément facilitateur dans ce rapprochement qui vise à posséder une taille critique pour consolider la vie associative, être représentatif vis-à-vis des pouvoirs publics, se renforcer techniquement et financièrement pour faire face aux bouleversements que traverse le secteur social et médicosocial et maintenir une qualité de service en direction des bénéficiaires de nos actions.

Marqués par des parcours de vie erratiques, et cela souvent dès le plus jeune âge, les bénéficiaires de nos services ont connu des ruptures répétées dans les différentes sphères de leur existence. Elles ont précipité un certain délitement des liens sociaux, fragilisant l'inscription des personnes dans les réseaux de sociabilité constitutifs de la vie sociale et de la citoyenneté. La vulnérabilité sociale consécutive à l'isolement les ont conduits, généralement dans une certaine urgence, à solliciter auprès de nos services protection, hébergement, conseil, accompagnement. Toutefois, par delà l'aide ponctuelle proposée dans le cadre d'un établissement ou d'un service déterminé, les publics inscrits dans des processus d'exclusion ont besoin d'une certaine unité d'action entre dispositifs divers pour construire des trajectoires continues et retisser des liens durables, facteurs d'appartenance pour l'individu et de cohésion pour la société.

Au cours des vingt dernières années, à mesure que se sont développés les facteurs de dissociation sociale, les politiques publiques de lutte contre les exclusions ont cherché à créer les conditions du maintien de la cohésion sociale en favorisant l'accès aux droits fondamentaux des personnes en situation d'exclusion. Placé sous pilotage de l'État, le dispositif d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion (AHI) n'a cessé de s'enrichir de nouvelles réponses pour accueillir, héberger, nourrir, assister, soigner ou insérer les personnes sans logement. Le constat de son impuissance à faire face à ses missions est pourtant posé à travers divers rapports d'experts et diverses contributions de la société civile. Le mal est identifié : les réponses doivent être articulées entre elles et coordonnées

pour offrir aux bénéficiaires des parcours fluides, de la rue au logement. A cette fin, le Chantier national prioritaire 2008-2012 lancé par le Premier Ministre entend refonder le dispositif AHI et faire du « logement d'abord » le nouveau marqueur de la politique publique en faveur des sans-abri.

*Ainsi que le pense Robert Lafore, ce changement de représentation « à un impact considérable sur la prise en charge institutionnelle. Les structures doivent désormais se connecter les unes aux autres. L'offre de service doit se structurer dans une logique de réseaux, de regroupement, de continuité de prise en charge, et chaque établissement est obligé d'ajuster constamment ses réponses. Ce n'est plus l'individu qui doit s'adapter à la structure mais la structure à l'individu<sup>1</sup> ».*

Dès mon arrivée à la direction des établissements de La Colline il m'a été confié la mission de poursuivre le développement des établissements via la mise en place de deux nouvelles offres de services initiées par mon prédécesseur, tout en veillant à la cohérence du dispositif institutionnel. J'ai pu remarquer que, bien que jouissant d'une crédibilité retrouvée sur son territoire, La Colline restait encore marquée par des clivages internes entre les deux pôles de services (Veille sociale et Hébergement d'insertion), entre les logiques d'urgence et les logiques d'insertion. Le point de vue catégoriel (des réponses spécialisées pour des publics spécifiques), semblait l'emporter sur une approche globale, qui serait à la fois plus dynamique et plus ouverte sur l'environnement, susceptible de s'adapter aux besoins diversifiés des publics et qui permettrait de travailler en réseau. Dans un contexte de renforcement du pilotage de l'État et de changement de philosophie de l'action, il m'a paru nécessaire de mieux comprendre cette zone de fragilité afin d'apporter des réponses adaptées pour que le développement associatif puisse faire rimer qualité avec diversité des services, cohérence des pratiques et inscription de l'action dans le territoire.

Le travail de diagnostic témoigne de la réflexion que j'ai menée depuis mon arrivée récente à la direction des établissements de La Colline. Il sera construit en trois parties.

Au cours de la première partie je m'attacherai à étudier l'évolution du cadre légal pour tenter de situer les enjeux du chantier de refondation. Je présenterai La Colline dans son histoire et son territoire et détaillerai l'offre de service des deux pôles afin d'en repérer

les points de fragilité. A travers l'étude des publics, j'analyserai la dynamique qui structure le fonctionnement entre ces deux pôles pour montrer qu'il existe des cohérences internes fortes au sein de chacun, mais une coordination défailante entre eux, au détriment des parcours des usagers. J'étudierai comment les constats et les écarts établis dans ce diagnostic permettent de faire l'hypothèse que l'amélioration de l'articulation entre services doit favoriser la création d'un dispositif institutionnel apte à proposer des parcours d'insertion continus aux personnes engagées dans des processus d'exclusion.

Dans la deuxième partie, une approche théorique des concepts d'exclusion et de réseau permettra, de ma place de Directeur, d'éclairer sous un nouveau jour nos pratiques d'intervention sociale auprès des personnes dont les caractéristiques sont marquées par les ruptures répétées et l'isolement. Nous considérerons que le maintien et le développement des liens sociaux par une approche en réseau doit constituer le point central de nos pratiques.

Enfin, la troisième partie sera l'occasion de proposer deux choix de direction. Le premier portera sur la diversification de l'offre de services pour aménager des espaces nouveaux adaptés aux besoins des personnes vulnérables, tout en recentrant l'action du pôle Hébergement d'insertion sur l'accueil et l'accompagnement des plus démunis. Le deuxième choix de direction portera sur le renforcement de la coordination entre les réponses d'urgence et d'hébergement d'insertion, par un pilotage consolidé de la demande d'admission.

---

<sup>1</sup> R. Lafore, ASH, n°2644 du 29/01/2010, p28



# 1 Cadre légal, publics, territoires : un environnement en mouvement presse les associations à s'adapter

## 1.1 Un cadre légal en évolution constante pour faire face à l'augmentation des précarités

Les évolutions législatives de l'aide et de l'action sociales en faveur des plus démunis traduisent une transformation des manières d'appréhender la capacité d'une société à maintenir sa cohésion. Les « vieilles » catégories (vagabond, indigent) ont peu à peu laissé place à de nouvelles terminologies qui s'opèrent autour des termes de nouvelle pauvreté, de précarité, de désaffiliation, d'exclusion. Ces transformations « *signifient que le social s'est déplacé des marges de la société (les inadaptés au progrès) au cœur de la société (massification de l'exclusion), pour devenir un enjeu central de débat<sup>2</sup>* ». Les promesses de campagne des candidats à la présidentielle de 2002 (M. Jospin « *zéro SDF* » et M. Sarkozy « *plus personne ne sera obligé de dormir sur le trottoir* ») montrent effectivement que le problème du sans-abrisme et du mal-logement, à l'entrée dans le 21<sup>e</sup> siècle, sont un enjeu public et politique de première importance.

Si jusqu'au milieu des années 80 le Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (CHRS) a été le cadre unique de l'hébergement et de la réadaptation sociale, il s'est depuis lors extrêmement diversifié pour répondre à la croissance des besoins. Mais après une décennie d'empilage de dispositifs, plusieurs rapports dénoncent l'opacité du système et son absence de pilotage. L'Inspection Générale de l'Action Sociale (IGAS) note en 2004 que « *la période 1998-2004 a été marquée par des orientations fluctuantes des pouvoirs publics, qui se sont traduites par une succession de plans parfois mal articulés entre eux. (...) Il est souhaitable que les efforts ne concernent pas seulement chacun des domaines ou dispositifs, mais consistent également en une amélioration vigoureuse des mécanismes de pilotage et de coordination, ainsi que des outils de suivi et d'évaluation<sup>3</sup>* ». Face au constat que le « *millefeuille de l'urgence, bien qu'animé des meilleures intentions,*

---

<sup>2</sup> Bouquet B., décembre 2007, « *Le travail social à l'épreuve. Face aux défis, dynamiques et reconquête de sens...* », Revue Empan, n°68, p37

*est de moins en moins capable de sortir les personnes de la rue*<sup>4</sup> », diverses initiatives récentes ont été menées, parmi lesquelles la mobilisation protestataire très médiatique de l'association « Les enfants de Don Quichotte » ou l'organisation d'une conférence de consensus par la Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale en 2007. Ainsi, que ce soit par le travail des experts, de la mobilisation citoyenne ou des associations spécialisées, la conviction selon laquelle il était indispensable de repenser le dispositif d'aide aux sans-abri pour constituer le socle d'une politique publique solide et durable s'est affirmée.

Ces évolutions ne sont pas sans incidence sur les associations gestionnaires de structures d'hébergement qui sont contraintes de s'adapter à marche forcée, dans un contexte budgétaire de plus en plus resserré. C'est pourquoi il me paraît nécessaire, d'analyser le contexte historique pour tenter de situer la complexité de la situation et les enjeux auxquels sont aujourd'hui confrontés les établissements que je dirige.

### **1.1.1 Une évolution des politiques vers la reconnaissance des droits fondamentaux.**

Le consensus sur lequel repose la société salariale au sortir de l'après-guerre (salaire contre protection sociale), complété par un système assistanciel chargé de prendre en charge chaque catégorie de personnes « inadaptées », est remis en cause dans les années 1980-90. Ne parvenant pas à prendre en charge les nouveaux publics qui n'accèdent plus à l'emploi, ce modèle catégoriel et vertical « achevé » avec la Loi d'orientation du 30 juin 1975 a dû s'adapter. Les politiques sociales transversales, répondant à des logiques d'insertion et de lutte contre les exclusions, vont s'attacher à assurer à chaque personne un égal accès aux droits, biens ou prestations, leur garantissant une place dans la société. La Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 affirme ce combat comme un impératif national devant garantir la cohésion sociale par l'égal accès de tous aux droits fondamentaux. *«Les phénomènes de précarité et d'exclusion touchent un nombre de plus en plus grand de personnes dans notre pays. Le lien social et la cohésion*

---

<sup>3</sup> IGAS, rapport 2004 054, synthèse des bilans de la Loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions, p2-3.

<sup>4</sup> Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale, *Sortir de la rue, Conférence de consensus*, Paris, FNARS, septembre 2008, p6-7

*de la société sont menacés. (...) Il n'est pas admissible que la pauvreté réduise la capacité des individus à faire valoir leurs droits<sup>5</sup> ».*

Le législateur ne passe pas à côté de l'enjeu que représentent les Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale dans ce souci du maintien de la cohésion sociale. Ceux-ci abandonnent l'objectif de réadaptation pour devenir des Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale. Ils ne sont plus simplement des lieux d'hébergement chargés d'apporter une action éducative de réadaptation. Le Code de l'Action Sociale et des Familles élargit leurs missions, notamment en leur reconnaissant la possibilité de prendre en compte les situations d'urgence et de mener des actions d'insertion avec ou sans hébergement. Les CHRS sont « *les établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficultés ou en situation de détresse<sup>6</sup> ».*

La Loi de rénovation de l'action sociale et médicosociale parue le 2 janvier 2002, consacre le droit des usagers comme étant le socle sur lequel doivent se construire les pratiques des professionnels. Cette affirmation du droit des usagers renverse la logique classique de la relation d'assistance aux bénéficiaires. On passe ainsi du modèle de protection d'une personne fragile à celui de l'aide apportée à un citoyen en difficulté, en posant comme principe structurant du fonctionnement quotidien que c'est à la structure de s'adapter aux besoins des usagers, et non l'inverse. Le projet individualisé, les outils du droit des usagers, les modalités d'expression et de participation sont les leviers de ce changement, auxquels il convient d'ajouter le recours obligé à l'évaluation comme une condition du renouvellement de l'autorisation de fonctionner. Le législateur souhaite ainsi s'assurer de l'efficacité des actions financées, au regard des besoins nécessaires définis par les schémas d'organisation. Ceux-ci sont impulsés par le Préfet et le Président du Conseil général. Ils précisent le cadre de coopération entre les équipements et les services. A cette fin les modes de coopération sont encouragés, notamment par la création d'un nouveau statut (groupement de coopération sociale et médicosociale) afin de favoriser la constitution de réseaux sociaux et médicosociaux.

---

<sup>5</sup> Exposé des motifs du projet de loi d'orientation relative à la loi contre les exclusions, sur le site internet de l'Assemblée nationale, <http://www.assemblee-nationale.fr/11/projets/pl0780.asp>

Au cours de la décennie 1995 et 2005, sous la pression des besoins grandissant et malgré l'émergence d'un nouveau paradigme selon lequel les coopérations et les mutualisations sont nécessaires, on continue d'assister à une multiplication des réponses formant un système d'assistance spécifique pour les personnes sans domicile.

En 2005, sous l'impulsion de Nelly Olin<sup>7</sup>, le premier « référentiel national des prestations du dispositif d'Accueil, d'Hébergement, Insertion » (AHI) est publié. Sa vocation est de servir un objectif général d'amélioration de la qualité et d'harmonisation des pratiques. Bien que ne présentant « *pas de caractère normatif et n'entendant pas gommer la diversité des pratiques et des actions de terrain*<sup>8</sup> », ce référentiel inaugure pourtant bel et bien l'entrée dans une période de forte recentralisation de l'action publique en faveur des sans-abri. Et pour ce faire, l'Etat va se lancer dans une vaste réforme de la gouvernance du secteur.

### **1.1.2 Du « droit au logement » au « logement d'abord » : un renforcement du pilotage et de la coordination.**

Avec le Plan d'Action Renforcé pour les Sans Abri (PARSA) en janvier 2007, puis la Loi du 5 mars de la même année instituant le droit au logement opposable (DALO), on assiste à une nouvelle évolution de la pensée. Outre qu'elle rend opposable le droit au logement, cette loi va avoir un impact considérable notamment en matière d'urgence sociale, en instaurant le principe de continuité de séjour : « *Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée*<sup>9</sup> ». La circulaire du 19 mars 2007<sup>10</sup> précise que la formalisation d'une coopération avec des services extérieurs aux centres d'hébergement, en priorité avec les services de droits commun, doit être recherchée : « *La capacité des centres d'hébergement à effectuer un diagnostic, une orientation, un accompagnement devra être renforcée soit en interne, soit au travers de*

---

<sup>6</sup> CASF, article 312-1

<sup>7</sup> Ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion en 2004.

<sup>8</sup> OLLIN N, référentiel AHI.

<sup>9</sup> Article 4 de la loi n°2007-290 instituant le droit au logement opposable

<sup>10</sup> Circulaire DGAS/1A/LCE/2007/90 du 19 mars 2007 relative au principe de continuité

*partenariats formalisés au sein du dispositif AHI, soit par le recours aux services sociaux de droit commun ».*

En 2007 toujours, le rapport « Pinte » sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées émet des propositions reprises dans le Chantier national prioritaire lancé par le Premier ministre pour la période 2008-2012. Ce chantier de refondation du dispositif AHI entend rénover la gouvernance du dispositif en améliorant en particulier la coordination de tous les acteurs impliqués. Ainsi que le précise Alain Régnier<sup>11</sup>, *« il s'agit de remettre à plat l'existant, de modifier totalement la perspective en faisant du « logement d'abord » la finalité de la politique publique de l'hébergement, et de replacer l'Etat dans son rôle de pilotage et de garant de l'organisation d'un véritable service public de l'hébergement et de l'accès au logement<sup>12</sup> »*. Surtout, ce Chantier national prioritaire s'incarne dans un changement de philosophie baptisée « le logement d'abord » par opposition à la logique du « traitement d'abord » qui postule que les personnes doivent être prêtes au logement avant d'être relogées dans des appartements autonomes.

Le Chantier national prioritaire prononce un coup d'arrêt à la politique de l'augmentation des places dans le dispositif AHI qui a prévalu jusque là. Désormais, c'est l'amélioration de la fluidité entre les réponses existantes et le décloisonnement entre les secteurs de l'hébergement et du logement qui va être recherchée. Par instruction du 16 novembre 2009, confirmée par la circulaire du 19 mars 2010, des objectifs départementaux précis de sortie vers le logement sont attendus des centres d'hébergement d'urgence et d'insertion. La Loi de mobilisation pour le logement<sup>13</sup> met en place les Plans Départementaux de l'Accueil, l'Hébergement et de l'Insertion (PDAHI) qui organisent la planification territoriale pluriannuelle de l'offre d'hébergement. Ils visent une restructuration et une rationalisation du secteur par un renforcement du pilotage de l'Etat.

Symbole phare de la mise en œuvre du logement d'abord, les Services Intégrés de l'Information et de l'Orientation (SIAO) sont créés dans chaque département pour

---

<sup>11</sup> Alain Régnier est Préfet délégué général chargé de la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des sans-abri ou mal logés

<sup>12</sup> Fiche thématique du chantier national prioritaire, édité du Préfet délégué général du chantier, disponible sur <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/les-publications-du-chantier-national-prioritaire>

<sup>13</sup> Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

renforcer le pilotage du dispositif et assurer la fluidité de la rue au logement. Ce service «  *vise à rendre plus simples, plus transparentes et plus équitables les modalités d'accueil dans le dispositif d'hébergement, et de favoriser dès que possible l'accès au logement*<sup>14</sup> » par la mise en place d'une organisation de type « plateforme de coordination, d'orientation et de suivi » pour toutes les demandes d'hébergement d'urgence, d'insertion et de logement adapté à l'échelle d'un département. Il est prévu que le SIAO s'appuie sur un opérateur dont la mission sera de coordonner l'attribution de toutes les places d'hébergement d'urgence et de gérer en direct l'attribution de toutes les places d'hébergement d'insertion. Le choix d'un opérateur unique est privilégié dans les textes, mais la liberté est laissée aux territoires de choisir des opérateurs différents pour le SIAO « Urgence » et le SIAO « Insertion » : un opérateur unique ou deux opérateurs séparés pour l'urgence et l'insertion, des opérateurs individuels ou collectifs par la voie d'un groupement dont le statut est laissé libre (association, GCSMS, GIE<sup>15</sup>, ...).

Enfin, pour favoriser les alternatives à l'accueil en centre d'hébergement, deux nouvelles offres de services lancées par la circulaire pour la relance relative à l'hébergement du 5 mars 2009 s'imposent progressivement entre 2009 et 2010, par voie d'appels à projet :

- l'intermédiation locative (IML), dispositif permettant à une association de jouer le rôle de tiers entre le bailleur et l'occupant, soit sous forme de location/sous location, soit sous forme de mandat de gestion ;

- l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) dont les objectifs sont de favoriser les sorties réussies des dispositifs d'hébergement d'insertion (CHRS) et de proposer un accompagnement adapté aux ménages passant directement de la rue au logement.

### **1.1.3 Des tensions à l'œuvre avec le milieu associatif**

Si cette nouvelle dynamique d'étude de la demande et de développement de services alternatifs à l'hébergement a été plutôt bien accueillie à l'origine par la Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale (FNARS), elle rencontre aujourd'hui de vives critiques dont les origines sont multiples.

---

<sup>14</sup> Circulaire du 8 avril 2010 relative au SIAO

<sup>15</sup> Groupement de Coopération Sociale et Médico-sociale, Groupement d'Intérêt Economique

- Critiques budgétaires : cette réforme est proposée dans un contexte budgétaire très contraint pour les associations du secteur. Pour les opérateurs du Poitou-Charentes par exemple, les dotations budgétaires 2010 ont connu une baisse sans précédent d'environ 12%<sup>16</sup>. Par ailleurs, les nouveaux critères<sup>17</sup> pour la répartition des crédits entre régions, l'annonce faite d'enveloppes cibles à 5 ans et la volonté affichée de développer les alternatives à l'hébergement non durable<sup>18</sup> confirment les inquiétudes quant au regard porté sur les CHRS et les réelles motivations du « logement d'abord ».

- Tensions avec le fait associatif dans la mesure où la mise en place des SIAO dans des délais particulièrement courts<sup>19</sup> ressemble à une mise en concurrence organisée entre gestionnaires de places d'hébergement. Celle-ci pourrait entraîner une déresponsabilisation vis-à-vis du processus d'intervention sociale dans lequel sont engagées certaines associations sur leur territoire respectif<sup>20</sup>.

- Enfin, tensions avec la culture de l'accompagnement global fortement ancrée dans le secteur. La crainte est grande en effet que les nouvelles formules préconisées dans le cadre du « logement d'abord » mettent l'accent uniquement sur les offres alternatives à l'hébergement au détriment d'une approche globale de la personne, jugée plus coûteuse. A un accompagnement centré essentiellement sur des questions de maîtrise du budget du ménage ou sur le respect des règles de bon voisinage, les associations opposent la nécessité d'un accompagnement dans le logement qui soit intensif, durable et organisé en équipes pluridisciplinaires.

#### **1.1.4 Conclusion**

La politique du logement d'abord trouve son origine dans le programme « Pathway to housing » mené aux Etats-Unis depuis les années 90. De nombreuses expériences s'en inspirent en Europe<sup>21</sup>. La conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme de décembre 2010 suggère de développer les approches « dirigées vers le logement ». Le

---

<sup>16</sup> Cela représente pour les établissements que je dirige, en fin d'année 2010 et après des mesures correctives prises dans l'urgence un résultat déficitaire consolidé de 80 000€.

<sup>17</sup> Circulaire n° DHGS/USH/2010/445 du 17 décembre 2010 relative à la prénotification des crédits 2011 du programme 177 « prévention des exclusions et insertion des personnes vulnérables »

<sup>18</sup> La circulaire d'avril 2010 mentionne explicitement qu'une rationalisation et une mutualisation des dispositifs existants doit être réalisée afin de permettre des redéploiements de crédits au profit des SIAO et des mesures alternatives à l'hébergement (intermédiation locative, AVDL, maison relais).

<sup>19</sup> La circulaire SIAO parue en avril 2010 prévoyait une mise en place pour le 15 septembre de la même année, ce qui ne manqua pas de créer un fort climat d'inquiétude.

<sup>20</sup> Les partenariats développés en secteur rural par les opérateurs associatifs, les CCAS, les associations de bénévoles, les bailleurs privés ou sociaux pourraient se voir durablement remis en question.

<sup>21</sup> Voir à ce propos l'article de Volker Busch-Geertsema, décembre 2010.

débat porte essentiellement sur la question de savoir si le logement durable doit être premier (« le logement d'abord ») ou si le processus de relogement doit se dérouler en plusieurs étapes (« le traitement d'abord »). Néanmoins, on le voit en France comme ailleurs en Europe, la politique du logement d'abord à le vent en poupe. Si les expériences « housing first » en Amérique du nord et en Europe semblent recueillir un intérêt certain, le « logement d'abord » ne doit pas devenir « le logement seulement ». Les expériences aux Etats-Unis montrent que l'offre d'un soutien multidimensionnel et très intensif est un élément essentiel. Ainsi que le signale Volker Busch-Geertsema « *l'accès au logement autonome et la fourniture d'un accompagnement individuel sur mesure sont des éléments clé pour lutter contre l'absence de chez-soi* »<sup>22</sup>.

Dans un contexte marqué par la crise financière et la nécessité de réduire la dette des Etats, le risque est grand qu'une politique ambitieuse de « logement d'abord » à la française ne passe par les fourches caudines de la rigueur et que ce concept ne soit mis en définitive qu'au service de la rationalisation budgétaire. Un des risques pourrait être la fermeture de places d'hébergement pour financer les redéploiements rapides et sans concertation, avant que les alternatives ne soient réellement en place. L'actualité en Ile de France et la réponse du Secrétaire d'Etat<sup>23</sup> aux inquiétudes du monde associatif montrent que l'incompréhension s'installe et que la concertation promise sous pilotage de l'Etat pour accompagner les associations dans ce changement de logique a visiblement du mal à s'installer.

Confrontés aux enjeux de la refondation du secteur, il me paraît essentiel pour le directeur d'établissements d'hébergement d'éviter tout repli sur soi défensif. Pour les établissements de la Colline, renforcer les liens entre professionnels du dispositif institutionnel et s'ouvrir aux partenariats et à la mutualisation avec les acteurs du secteur sont nécessaires afin affronter cette période avec le dynamisme requis pour garantir l'adaptation des réponses aux besoins et aux intérêts des personnes privées de chez-soi.

---

<sup>22</sup> Ibid, p61

<sup>23</sup> Les crédits du Samu social de Paris destinés au financement de nuitées d'hôtel ont baissé de 25%. Selon le Secrétaire d'Etat, il ne s'agit pas d'un désengagement mais d'un redéploiement au profit d'autres associations assurant un service d'intermédiation locative. Cette annonce a entraîné un vaste mouvement de protestation à Paris, mais aussi dans les régions.



## **1.2 Présentation de l'organisme gestionnaire et du territoire d'action**

### **1.2.1 Des origines aux années de crises : une gouvernance associative qui fait défaut pour accompagner les développements**

L'origine de l'association La Colline remonte aux années 50. En 1954, à la suite de l'appel de l'Abbé Pierre, un centre d'accueil de jour « L'Etape » est créé à Niort (79) par des bénévoles. En 1970 l'association gère un lieu d'hébergement sans réadaptation. En 1981 l'association « foyer de la Colline » est créée avec pour objectif de gérer un Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale pour assurer des missions d'accueil d'urgence et d'hébergement de réadaptation. En 1995, l'association fait évoluer ses statuts pour diversifier ses prestations. Elle bénéficie d'un nouveau financement permettant d'ouvrir un Accueil de jour et un Service d'Accueil et d'Orientation qui viennent compléter les 38 places d'hébergement de réadaptation.

Les années 1997-1999 voient de multiples perturbations et dysfonctionnements pointés par la DASS à l'occasion d'une inspection. Des recommandations se situant dans la sphère managériale et de direction. La DDAS préconise notamment de « *redonner une place à l'institution et à l'équipe éducative en tant qu'entité et non comme la somme d'individus plus ou moins coulants ou sévères (...) La multiplication des activités n'apparaît pas comme un élément positif pour la prise en charge mais comme une source de conflit ou de problème pour l'ensemble de l'association. Il est nécessaire qu'elle consolide l'existant avant de poursuivre tout développement*<sup>24</sup> ». En dépit de ces recommandations et malgré de nouveaux bouleversements La Colline se développe pourtant entre 2000 et 2004, notamment par l'extension de la capacité du CHRS de 38 à 44 places et par la réalisation en 2003, à la demande de la DDASS, d'une fusion associative avec l'association « Accueil d'urgence » composée de bénévoles gérants un accueil de nuit hivernal à Niort. Les missions de La Colline se structurent désormais autour de la gestion d'un CHRS de 44 places, d'un centre d'accueil d'urgence, d'un Service d'Accueil et d'Orientation (SAO) et d'un accueil de jour.

En 2005, l'association connaît une nouvelle crise majeure. Le Président et le Bureau sont démissionnaires « *du fait d'une situation devenue ingérable : le directeur*

*n'assume plus son rôle, la plupart des dossiers sont laissés à l'abandon ou presque, la gestion du personnel, source de conflit permanent crée un climat déliquescents<sup>25</sup> ». En fait, conduite sur une base technique et managériale fragile, la greffe entre les deux associations La Colline et « Accueil d'urgence » n'a jamais prise, entraînant de forts clivages au sein des équipes éducatives, de la direction et du conseil d'administration et conduisant à un désinvestissement des services aux usagers, allant jusqu'à mettre en péril la survie de l'association.*

### **1.2.2 Du redressement par la professionnalisation à la fusion associative avec l'association L'Escale**

La Colline est remise sur pieds par un groupe resserré d'administrateurs mandatés par le Conseil d'Administration et qui gardent la confiance de la municipalité et de l'autorité de tarification et de contrôle. L'association procède en 2005 au recrutement d'une directrice d'expérience. Le renouvellement des équipes éducatives est engagé. L'association retrouve un dialogue fécond avec les acteurs institutionnels et associatifs et une crédibilité sur le territoire, ce qui lui permet d'exprimer de nouvelles ambitions : création d'un chantier d'insertion d'une part, mais aussi réflexion sur les opportunités de développer une maison relais, des lits halte soin santé, des places de stabilisation...

Le projet associatif de La Colline, réécrit en 2008, témoigne d'une volonté de reconstruction identitaire autour de points de vue éthiques redevenus prépondérants : lisibilité et transparence de l'action et de la gestion, rigueur de gestion, respect du personnel et qualité du service rendu aux personnes. L'éthique et le professionnalisme sont mis au service d'une ambition de développement et d'une attention au maintien de l'unité associative. L'association entend « *consolider, augmenter et mettre en cohérence les services en direction des personnes ; coordonner les réponses afin d'éviter leur morcellement ; favoriser le maintien et l'enrichissement des liens sociaux ; mettre en œuvre des parcours cohérents ayant pour visée l'insertion, l'inclusion, l'affiliation ; inscrire le temps comme facteur essentiel d'émergence d'une demande élaborée par l'utilisateur<sup>26</sup> ».*

---

<sup>24</sup> DDAS 79, Synthèse du rapport d'inspection de l'association La Colline, 4 février 1998

<sup>25</sup> Propos d'un administrateur, extrait du rapport de diagnostic partagé réalisé par la DDASS en 2005.

<sup>26</sup> Projet associatif, 2008, p4

Soucieuse de restaurer son image ternie auprès des partenaires, l'association exprime un souci d'ouverture sur le territoire à travers « *la volonté d'un haut niveau de qualité dans les prestations en direction des publics et des partenaires, d'évaluation nécessaire à une bonne collaboration avec les pouvoirs publics, de communication avec l'environnement, de veille sociale*<sup>27</sup> ».

Au terme de ce travail de refonte de son projet, l'association a retrouvé des couleurs mais la question de sa fragilité reste encore très présente. Le départ annoncé du Président et de la directrice, tous deux « touchés par la limite d'âge », pose la question de la pérennité du portage politique et stratégique. Les politiques publiques invitent désormais les associations à chercher des voies de coopération, voire de regroupement. Au cours de ces cinq années de restructuration, la volonté de renforcer la structure associative est permanente. Le projet associatif prévoit ainsi que La Colline « *devra acquérir une taille et une crédibilité suffisantes pour devenir l'interlocuteur à vocation départementale et régionale de l'autorité publique via une politique d'alliance choisie. Nos réponses devront se réfléchir au niveau départemental, voire régional, dans le souci, à chaque fois que possible, de coopérer, de mutualiser, de fusionner nos actions*<sup>28</sup> ».

Immédiatement après cette affirmation, La Colline signera une convention de coopération avec l'association L'Escale. Les Bureaux des deux associations travailleront ensembles sur des projets communs et ce processus aboutira, en octobre 2009, à la fusion-absorption de La Colline par L'Escale.

### **1.2.3 L'Escale : un nouveau gestionnaire en pleine croissance**

L'Escale est une association née en 1951. Elle est reconnue à l'échelle départementale et régionale pour son dynamisme et sa capacité à porter de nouveaux projets. Elle s'est surtout développée à la Rochelle (17) dans le début des années 2000 à partir de son cœur de métier (lutte contre les exclusions et insertion par l'activité économique). En 2007, elle entame un second cycle de développement par regroupement, grâce à une première fusion-absorption qui la conduit à reprendre la gestion d'un pôle de

---

<sup>27</sup> Id.

<sup>28</sup> Id.

soins et d'aide à la personne. Une seconde fusion en 2009 la conduit à prendre la gestion des établissements de La Colline et à s'implanter dans le département des Deux-Sèvres.

Les intérêts des deux associations sont communs : accroître la surface d'intervention pour faire face aux nouvelles contraintes administratives et budgétaires, dynamiser le portage politique, pérenniser les réponses existantes et en développer de nouvelles qui doivent bénéficier aux personnes accueillies. Cette seconde fusion a permis de redynamiser la fonction politique de l'association par la recomposition de son Conseil d'Administration. Celui-ci est composé de 15 membres, dont 7 sont issus de La Colline. Afin d'assurer le succès de la fusion et garantir la continuité de la représentation politique sur le territoire des Deux-Sèvres, chaque poste du Bureau, Président, Trésorier et Secrétaire, est doublé d'un poste d'adjoint niortais, plus particulièrement chargé des affaires deux-sévriennes.

La fusion a entraîné la création d'un siège social regroupant les fonctions politiques et stratégiques (un Directeur Général), administratives et financières (un Directeur Administratif et Financier), de gestion de ressources humaines (un Directeur des Ressources Humaines). Il est implanté à la Rochelle.

L'Escale compte aujourd'hui environ 270 salariés et gère sur La Rochelle (17) et Niort (79) des dispositifs regroupés en trois secteurs : secteur social, médico-social et insertion par l'activité économique<sup>29</sup>.

Après avoir travaillé pendant neuf années comme chef de service à l'association L'Escale sur la ville de La Rochelle, j'ai été recruté comme adjoint de direction en janvier 2010, puis comme directeur des établissements de La Colline après le départ à la retraite de la précédente directrice à partir de juin 2010.

Il m'est demandé de poursuivre le développement des établissements tout en veillant à la cohérence d'ensemble au niveau de l'offre existante. Pour cela il m'est demandé de donner à notre plateau technique une meilleure visibilité, tant au niveau des partenaires que des salariés et des personnes accueillies, en assurant une complémentarité entre les services et des parcours transversaux d'utilisateurs entre ceux-ci. Dans le contexte de

la refondation, l'ancrage territorial de L'Escale dans les Deux-Sèvres doit faire l'objet d'une attention particulière.

#### **1.2.4 Le territoire d'action des Etablissements de La Colline**

##### Un bilan social préoccupant

Le bilan social de la Région Poitou-Charentes reste préoccupant. La région a durement été touchée par la crise et a vu son nombre d'allocataires RSA socle exploser à partir de 2008<sup>30</sup>. Avec une hausse de 7% en 2010 (contre 4% au niveau national), la part d'allocataires du RSA Socle est plus importante en Poitou-Charentes qu'au niveau national. Les Deux-Sèvres a des indicateurs sociaux globalement meilleurs que dans le reste de la région, mais c'est aussi le département qui connaît les plus fortes dégradations ces deux dernières années, notamment de l'endettement et des expulsions locatives. La situation matrimoniale, le sexe et l'âge des personnes sont des variables explicatives de la précarité sociale. « *Vivre seul est souvent synonyme de pauvreté, surtout en Poitou-Charentes (...) où 21% des femmes seules et 19,6% des hommes seuls sont pauvres. La pauvreté importante des femmes seules tient au caractère âgé et rural de la région*<sup>31</sup> ». En Deux-Sèvres, selon l'analyse des besoins sociaux réalisée par huit CCAS du département en 2010, l'augmentation de la pauvreté est marquée par une forte proportion de familles monoparentales et un vieillissement en hausse de la population. Dans ce contexte, l'agglomération niortaise apparaît attractive en offrant une densité de services plus importante et un accès au logement social plus facile qu'ailleurs dans le département.

Le logement en Deux-Sèvres jouit d'une faible tension locative selon l'Institut Atlantique d'Aménagement du Territoire<sup>32</sup>. Le Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées note en 2009 que les besoins en logements sont bien satisfaits par l'offre sociale. En revanche l'offre locative est surtout affectée par la présence de logements indignes, notamment sur le secteur privé et en secteur urbain, où il est facile de trouver un logement à bas prix. Cette réalité explique la facilité de relogement et les bons taux de sortie vers le logement obtenus par les opérateurs du secteur AHI. Mais c'est

---

<sup>29</sup> Voir présentation de l'association l'Escale, en annexe.

<sup>30</sup> Les chiffres qui suivent sont issus de l'INSEE Poitou Charentes. Bilan économique et social 2010, sur <http://insee.fr>

<sup>31</sup> Revue décimal, INSEE Poitou-Charentes, n°306, juillet 2010.

<sup>32</sup> Institut Atlantique d'Aménagement du Territoire, « Demande et attribution des logements sociaux en Poitou-Charentes »

bien souvent au détriment du confort du locataire. Les dettes d'énergie sont une source de dépenses importantes pour les ménages, d'endettement récurrent et de demandes d'aide en hausse faites au Fond Social au Logement du Conseil Général.

### Le secteur Accueil, Hébergement, Insertion

- *Une couverture territoriale déséquilibrée entre l'urgence et l'insertion*

Le taux d'équipement en places d'urgence est comparable à celui des autres départements de la région. Le Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion note une couverture territoriale de l'offre satisfaisante, avec notamment un parc de places d'urgence disséminées sur l'ensemble du département grâce aux petites municipalités offrant de 1 à 3 places via leur CCAS. La réponse à l'urgence sociale se caractérise par un relatif émiettement des places d'urgence et une prédominance de places peu ou pas financées, installées dans les petites communes du secteur rural<sup>33</sup>. Ormis à la Colline, la réponse à l'urgence est limitée dans le temps (3 à 5 nuits) et peu, voire pas articulées avec des prestations d'évaluation et d'accompagnement. Les parcours des usagers entre ces structures d'accueil d'urgence sont pilotés par les répondants 115 du Centre Hospitalier de Niort.

En ce qui concerne les places d'hébergement d'insertion (CHRS), les Deux-Sèvres présentent un décrochage marqué au niveau régional, avec une capacité totale de 84 places contre 243 places en moyenne pour les autres départements. 15% de ces places sont gérées par des associations gestionnaires de « Résidences Habitat Jeunes » (ancien Foyer de Jeunes Travailleurs) n'accueillant que des personnes de moins de trente ans. Très concrètement, cette faible représentation des places d'hébergement d'insertion dans le paysage deux-sévriens, notamment pour les plus de trente ans, se traduit au niveau du CHRS de La Colline par une forte demande en provenance de l'ensemble du département et la possibilité d'accueillir seulement un tiers des demandes qui nous sont adressées chaque année.

Le département se caractérise en revanche par un parc d'appartement sous convention « Allocation Logement Temporaire » (ALT) perçu par la DDCSPP<sup>34</sup> comme

---

<sup>33</sup> Voir Répartition des places AHI en annexe 2.

<sup>34</sup> Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations

« un outil central par sa souplesse, dans la politique d'accès au logement ordinaire. Son turn-over est particulièrement satisfaisant, ce qui incite à son développement<sup>35</sup> ». Le dispositif ALT constitue la voie privilégiée dans le département pour accueillir en urgence les femmes victimes de violences, les accueils de nuit n'étant pas adaptés en ce cas. 12 gestionnaires gèrent 43 appartements représentant un total de 130 places. Ce qui confère à ce dispositif une capacité d'accueil importante au regard des dispositifs d'accueil d'urgence et des places d'insertion. Les organismes gestionnaires d'appartement ALT bénéficient d'une subvention annuelle complémentaire pour l'accompagnement des femmes subissant la violence de leur conjoint. Cela reste toutefois nettement inférieur au tarif de la place en CHRS. Cette réponse ALT ne saurait donc apporter une véritable solution à l'engorgement des dispositifs d'hébergement d'insertion bénéficiant d'un financement CHRS.

- *La Colline : un opérateur central dans le dispositif niortais*

La Colline est considérée par la DDCSPP comme l'opérateur central du dispositif Accueil, Hébergement, Insertion à la fois par le nombre de places d'hébergement qu'elle gère, mais aussi par le périmètre de son action qui va de l'urgence à l'hébergement d'insertion. Elle gère à elle seule 64% des places d'insertion CHRS, 57% des places de stabilisation et 77% des places d'urgence financées par dotation globale. La Colline gère en outre à Niort le seul Accueil de jour et le seul Service d'Accueil et d'Orientation du département. Elle est également la seule association qui bénéficie d'un agrément préfectoral pour exercer des missions de domiciliation. L'action de La Colline est également soutenue par la Ville de Niort et le Conseil Général des Deux-Sèvres. Concernant ce dernier, nos conventions sont en cours de réécriture pour sécuriser les financements des actions en directions des bénéficiaires du RSA sans abris et le soutien à l'accompagnement des publics SDF dans des parcours résidentiels. Cependant, la convention « Accompagnement Social lié au Logement » est menacée. Le CG n'a toutefois pas l'intention de réduire l'enveloppe globale attribuée à La Colline.

Cette diversité de services donne à la Colline une responsabilité particulière pour l'accueil des publics quelque soit leurs caractéristiques et leurs situations, mais également pour mettre en place des parcours évolutifs et articulés avec les partenaires locaux.

---

<sup>35</sup> PDAHI des Deux-Sèvres, mai 2010

D'autres acteurs complètent l'offre de service sur le secteur niortais :

- CCAS de Niort : 16 appartement relais sous convention ALT ; équipe mobile de veille sociale (éducateurs de rue) ; samu social ; secours alimentaires.

- Centre hospitalier : PASS ; 115 ; EMAPP ; appartement d'accueil pour primo arrivants.

- Restaurants du cœur : Résidence sociale des pour sortants de prison (8 places).

- Centre maternel (Conseil Général) : Unité d'Accueil des Femmes Victimes de violences (UAUF).

- UDAF : Résidence accueil (20 places) pour malades psychiques.

- EMMAUS.

- Les associations caritatives : Secours populaire, Secours catholique, Restaurant du cœur, Croix rouge, Anneau de l'espoir qui délivrent des prestations extralégales (aide alimentaire, aide vestimentaire, ...).

- *Les partenariats : un soutien de l'Etat et des collectivités territoriales mais peu de partenariats techniques formalisés*

Les partenariats<sup>36</sup> formels dans lesquels sont insérés les établissements de La Colline sur le territoire deux-sévriens reposent pour l'essentiel sur :

- les Arrêtes préfectoraux autorisant l'association à gérer les établissements sous contrôle, avec un statut CHRS : 54 places d'hébergement d'insertion, 15 places de Stabilisation et 10 places d'urgence ;

- les conventionnements financiers avec l'Etat et les collectivités territoriales pour gérer des équipements complémentaires (Appartements temporaires sous convention Allocation Logement Temporaire, Domiciliation), développer des actions d'accompagnement spécifiques (accompagnement social lié au logement, accompagnement des bénéficiaires du RSA sans domicile fixe, accompagnement des femmes victimes de violences) et mettre à disposition des locaux (Accueil de jour et de nuit).

- Au titre de ses actions et de sa représentativité du monde associatif œuvrant dans le secteur de la lutte contre les exclusions, La Colline est également nommée comme membre de commissions locales (DALO, CCAPEX, conférence des territoires, CDI, PDALPD).



Contrastant avec la reconnaissance de son action par les Autorités de tarification et de contrôle, La Colline ne compte seulement que deux conventions de partenariat technique avec les autres acteurs du secteur : Centre Hospitalier et Mission locale. Faut-il en tirer des conclusions concernant la qualité d'ouverture des établissements sur l'extérieur et le travail en partenariat ? Nous reviendrons sur ce point plus tard dans ce travail.

### **1.3 Une offre de services structurée en deux pôles : la Veille sociale et l'Hébergement d'insertion**

Le périmètre d'action est large et s'appuie sur les établissements et services suivants<sup>37</sup> :

- un Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (54 places) ;
- des appartements temporaires (4) sous convention « Allocation Logement Temporaire » ;
- des places de Stabilisation (15 places) ;
- deux établissements d'accueil d'urgence : accueil de jour et accueil de nuit (10 places) ;
- un Service d'Accueil et d'Orientation (SAO) ;
- des Lits Halte Soins Santé (5 places) ;
- un service de domiciliation ;
- un chantier d'insertion de 12 salariés en insertion.

Notre offre de services va de l'accueil d'urgence à l'hébergement d'insertion. Les établissements et services sont regroupés par pôles, correspondant à deux familles de politiques sociales complémentaires.

- les politiques sociales d'urgence et de veille sociale, avec le pôle Veille sociale ;
- les politiques sociales d'insertion, avec le Pôle Hébergement d'insertion.

#### Le personnel

Les établissements de La Colline comptent 34 postes de travail permanents pour 29.57 etp.

L'âge moyen du personnel (hors contrat d'insertion) est de 43 ans.

La pyramide des âges est équilibrée avec 50% du personnel ayant moins de 45 ans et seulement 2 départs à la retraite prévus dans les 5 ans. On compte 65% de femmes.

---

<sup>36</sup> Voir tableaux récapitulatifs des arrêtés et conventions en annexes

<sup>37</sup> Voir tableau synoptique des établissements et services en annexe

L'ensemble du personnel éducatif a une formation et un diplôme d'Etat dans le travail social.

Les années 2005-2009 ont été marquées par de nombreux départs. Les personnes embauchées depuis 5 ans représentent 72% de l'ensemble du personnel. Il reste 6 salariés présents issus de la période d'avant 2005. Les équipes sont jeunes et nouvellement embauchées. Il existe un sentiment d'appartenance fort aux services et une loyauté importante vis-à-vis de leur employeur, non démentie après la fusion. Des manifestations régulières de convivialité existent dans les équipes, ainsi qu'une solidarité en cas de coups durs ou de nécessités de service. En 2008 l'organigramme de La Colline a changé avec le départ de la Chef de service vers un poste de direction et la mise en place de deux coordinatrices (statut d'agent de maîtrise) : une par promotion interne, l'autre par recrutement.

### **1.3.1 Le pôle de Veille sociale : un dispositif complexe récemment restructuré**

La veille sociale est définie comme « *un dispositif chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état*<sup>38</sup> ».

#### **Architecture du pôle Veille sociale**<sup>39</sup>

Le dispositif de Veille sociale regroupe un ensemble de 6 établissements et services, sur trois sites géographiquement distincts :

1<sup>er</sup> site : Réseau d'Ecoute Sociale et d'Orientation (RESO)

- Accueil de jour.
- Service d'Accueil et d'Orientation (SAO).
- Service de domiciliation.

2<sup>ème</sup> site : Centre d'Hébergement d'Urgence, de Stabilisation et de Soins (CHUSS)

- Accueil de nuit
- Dispositif de Stabilisation
- Lits Halte Soins Santé.

3<sup>ème</sup> site : Trois appartements de stabilisation disséminés sur un quartier de Niort.

---

<sup>38</sup> Loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement, article 71.

<sup>39</sup> Voir détails en annexe 4.

## Les prestations de service

Le pôle de Veille sociale peut être pensé comme une fusée à trois étages, chacun centré sur son cœur de métier<sup>40</sup>.

- 1<sup>er</sup> étage : répondre à l'urgence sociale avec un Accueil de jour et un Accueil de nuit

Les accueils d'urgence délivrent des prestations en réponse aux besoins de premières nécessités (repas, douche, lave-linge, ...). L'équipe de professionnels écoute, conseille et oriente les personnes. Les durées de séjour à l'accueil de nuit sont d'une semaine renouvelable dans l'attente d'une solution plus durable.

- 2<sup>ème</sup> étage : évaluer et mettre en perspective un parcours d'insertion, avec le SAO.

Deux travailleurs sociaux délivrent des prestations habituellement rendues dans le cadre de la polyvalence de secteur. Ils participent au dispositif d'accompagnement social des bénéficiaires du RSA, comme référent des personnes sans-abri dans le cadre de leur contrat d'insertion.

- 3<sup>ème</sup> étage : retrouver des repères, expérimenter, construire une demande, avec la stabilisation et les Lits Halte Soins Santé

Cet hébergement offre la possibilité de s'approprier un espace personnel à vivre, par la mise à disposition d'un hébergement plus durable (2 mois). Ce troisième étage de la fusée doit permettre de travailler sur l'émergence d'une demande, notamment en matière de soin et d'accès à des dispositifs d'hébergement d'insertion.

Le pôle Veille sociale est animé par une équipe pluridisciplinaire composée de professionnels du secteur social et médicosocial : travailleurs sociaux, Aide médicopsychologique, veilleurs de nuit. La dynamique entre les services a été revue en 2010 à l'occasion de la création des lits halte soin santé et de l'ouverture consécutive du CHUSS 24h/24. Les passerelles entre les services sont facilitées par une organisation transversale des équipes et une ouverture sur le partenariat. Une réunion de concertation avec les partenaires a lieu tous les jeudis. A partir d'un premier accueil, il est proposé à chaque personne un parcours qui pourra la mener de la rue à la stabilisation, en passant par des soins si nécessaire. Le SAO a un rôle central pour réaliser le diagnostic social des situations d'urgence, réaliser des démarches administratives, domicilier les personnes et réaliser un accompagnement social.

---

<sup>40</sup> Voir tableau synoptique des services du pôle Veille sociale en annexe

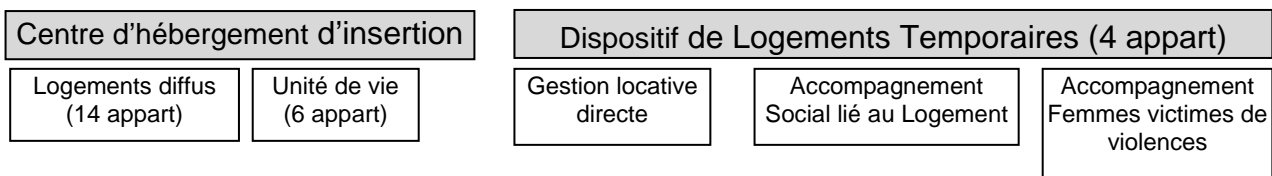
### 1.3.2 Le pôle Hébergement d'insertion : une offre aux contours mal définis

#### Présentation du Centre d'Hébergement d'Insertion et des Appartements temporaires

Le dispositif d'hébergement d'insertion s'appuie sur les principes de contrat et d'adhésion de l'utilisateur à un accompagnement social renforcé, mettant le temps au cœur du projet de séjour. L'accompagnement est global et individualisé. Les durées de séjour sont de 3 à 6 mois renouvelables.

Le pôle Hébergement d'insertion se compose :

- d'un Centre d'Hébergement d'Insertion (statut CHRS) habilité pour 54 places,
- d'un dispositif de logement temporaire (sous convention ALT).



- *Le Centre d'Hébergement d'Insertion*

Il répond aux situations sociales complexes, marquées par le cumul des difficultés personnelles et sociales. L'hébergement repose sur la mise à disposition de 20 appartements disséminés dans un même quartier. Des entretiens hebdomadaires avec les référents sociaux sont proposés à chaque personne accueillie afin de l'accompagner dans l'élaboration et la réalisation d'un projet d'insertion. Les prestations sont individualisées et apportent une aide globale aux personnes en fonction de leurs besoins : accès aux droits sociaux, recherche d'un appartement, aide budgétaire, accès aux soins, recherche d'un emploi, démarches liées à la situation judiciaire, soutien dans la vie quotidienne (courses, budget, ...).

Afin de répondre à l'isolement et à la fragilité des familles monoparentales dont la demande est en augmentation, nous avons réorganisé notre plateau technique en 2010 en créant une unité de vie comprenant 6 appartements situés au sein d'un même immeuble. Cela afin de renforcer la proximité des travailleurs sociaux auprès des femmes hébergées et de les soutenir dans leurs relations parentales. La création d'un demi-poste de maîtresse de

maison complète le dispositif en apportant un soutien logistique et technique aux personnes dans la gestion de leur vie quotidienne.

- *Les logements temporaires*

Quatre appartements sous convention Allocation Logement Temporaire permettent « d'accueillir, à titre temporaire, des personnes ou des familles défavorisées qui se trouvent sans domicile, ou nécessitant un logement temporaire, dont les personnes victimes de violences conjugales<sup>41</sup> ». Nous pouvons y accueillir jusqu'à 14 personnes. Ce dispositif est adossé au Centre d'Hébergement d'Insertion qui bénéficie d'une Dotation Globale de Financement. L'ALT ne finançant pas de temps d'accompagnement, les personnes logées temporairement doivent être orientées au plus tôt vers les aides de droit commun (assistantes sociales de secteur) pour bénéficier d'un soutien individualisé. Toutefois, deux conventions finançant un mi-temps d'accompagnement social permettent la réalisation de prestations d'accompagnement spécifiques : accompagnement social lié au logement et accompagnement des femmes victimes de violences conjugales. Le mi-temps n'est pas attribué à un salarié définit : les prestations spécifiques reposent sur l'ensemble de l'équipe du Centre d'Hébergement d'Insertion.

### Deux points de fragilité

- *Des pratiques à éclaircir*

A mon arrivée j'ai noté la difficulté pour les référents sociaux à repérer les contours du Centre d'Hébergement d'Insertion et des Logements temporaires. Le cadre de mission de chacun des deux dispositifs n'apparaissait pas clairement et les référents attendaient des éclaircissements sur les prestations propres aux logements temporaires *par rapport* aux places d'hébergement d'insertion. Dans le doute, l'ensemble des usagers bénéficiait d'un accompagnement global de type CHRS. Les partenaires, notamment les assistantes sociales de secteur, n'intervenaient pas en complément de notre mission sur les logements temporaires, malgré la convention en ce sens. A l'appui de cette confusion, je constatais qu'il n'existait pas de projet d'établissement ni de projet de service actualisés. L'accompagnement individuel ne se référait donc pas à la diversité possible de l'offre de

services pour bâtir un parcours tenant compte de l'évolution des caractéristiques et besoins du public. Face à ce constat, j'ai organisé des séances de travail en équipes pour revoir l'architecture du service et retrouver les fondements du cadre de travail qui nous est assigné afin de réintroduire des pratiques différenciées. Nous avons également réactivé progressivement le partenariat avec les assistantes sociales pour les personnes accueillies en logement temporaire.

- *Une procédure d'admission contestable*

Les personnes sont accueillies dans le Centre d'Hébergement d'Insertion après une procédure d'admission qui soumet l'accord de l'équipe éducative à la réalisation d'un rapport social par un travailleur social « orienteur » (assistante social de secteur, SAO, centre maternel, ...) et l'écriture d'une lettre de motivation par le futur usager. Les dossiers sont présélectionnés par la coordinatrice qui recherche avec l'équipe l'adéquation entre la configuration familiale et les places disponibles. Il s'agit aussi à ce stade de détecter les difficultés considérées comme incompatibles avec l'accueil pratiqué. A ce jeu, j'ai constaté que l'imagination des travailleurs sociaux tenait lieu de scénario catastrophe. Les situations dont l'intensité des difficultés paraissait trop importante étaient plutôt renvoyées vers le dispositif de stabilisation avec la mention laconique « pas de projet » ou « pas assez autonome ». La stabilisation est perçue comme un « CHRS d'antan » (années 70-80), lorsqu'il était chargé d'accueillir les personnes considérées « inadaptées »...La personne présélectionnée est ensuite rencontrée au cours d'un entretien dit « de pré-accueil », qui consiste pour le futur usager en une présentation de soi et d'un projet. Après une explicitation des points non négociables (participation financière, rendez-vous hebdomadaire obligatoire, ...) et du règlement de fonctionnement, il s'agit pour les référents sociaux de recueillir l'engagement signé de la personne dans la démarche.

Arnaud Chatenoud<sup>42</sup> explique, à l'issue d'une enquête menée dans des CHRS, que « réussir son entretien d'admission c'est expliquer sa trajectoire, lui donner une cohérence en tenant compte des attentes supposées des éducateurs et devoir construire à minima un projet alors que le présent autant que l'avenir est incertain ». Cité par le même auteur,

---

<sup>41</sup> Convention cadre relative à l'Aide au Logement Temporaire

<sup>42</sup> Chatenoud A., 2004, p 104.

Alain. Thalineau<sup>43</sup> estime que « pour avoir un toit il faut d'une certaine manière payer en expliquant sa déchéance et en montrant sa bonne volonté ».

Pour Robert Castel, « qui ne peut payer autrement doit continuellement payer de sa personne, et c'est un exercice épuisant. (...) Le demandeur (a propos du RMI, ndlr) n'a rien d'autre à apporter que le récit de sa vie avec ses échecs et ses manques, et on scrute ce pauvre matériau pour dégager une perspective de réhabilitation afin de « construire un projet », de définir un « contrat d'insertion ». Les fragments d'une biographie brisée constituent la seule monnaie d'échange pour accéder à un droit. Il n'est pas certain que ce soit un traitement de l'individu qui convienne à un citoyen à part entière<sup>44</sup> ».

Le protocole d'admission s'apparente ainsi à La Colline à une forme d'examen d'entrée en deux parties, dans lequel il est attendu de l'utilisateur un regard sur soi objectif et rationnel, conforme au rapport social reçu précédemment. L'admission est conclue par une adhésion « librement consentie » (j'insiste sur le terme car il est repris régulièrement par les référents) aux conditions diverses de la prise en charge et à la définition d'axes prédéfinis d'accompagnement. Le directeur n'intervient que tardivement et uniquement pour signer les documents officiels de prise en charge...

### **1.3.3 Un dispositif institutionnel présentant un contraste entre Veille sociale et Hébergement d'insertion**

Le visage des établissements et services de La Colline présente un contraste assez fort entre le pôle Veille sociale et le pôle Hébergement d'insertion. Saisissant l'opportunité de l'installation d'un nouveau service<sup>45</sup>, le pôle Veille sociale a pu revoir la dynamique de fonctionnement pour trouver un équilibre et une cohérence entre ses différents segments. Le pôle Veille sociale est bien inscrit dans un réseau de partenaires pluridisciplinaires avec lesquels les interactions sont organisées, quotidiennes et centrées sur l'utilisateur et son parcours.

---

<sup>43</sup> Id.

<sup>44</sup> CASTEL R., 1999, « Les métamorphoses de la question sociale », une chronique du salariat », Paris, Gallimard, pp 667-668

<sup>45</sup> Décembre 2010, la création des LHSS a permis d'ouvrir le centre d'hébergement d'urgence 24h/24 aux personnes hébergement en stabilisation, entraînant une vraie progression entre l'urgence et la stabilisation.

Le pôle hébergement d'insertion en revanche n'a pas su marquer les différences entre ses deux grands secteurs. Nous voyons là qu'il est délicat de faire coïncider au sein d'une même structure des services aux missions différentes, fussent-elles complémentaires. Sans projet actualisé, le risque est grand de voir une logique prendre le pas sur l'autre. Le pôle Hébergement d'insertion souffre à mon sens d'un certain isolement en n'intégrant pas assez les partenaires et les usagers à la construction et à la réalisation du projet individualisé. Excepté avec la CAF et les bailleurs sociaux (volet logement uniquement), je n'ai encore assisté à aucune réunion de travail associant l'équipe du pôle hébergement d'insertion et des acteurs de l'environnement ayant comme ambition la co-construction ou la co-évaluation des pratiques autour de l'utilisateur. La représentation qu'a l'équipe de sa place, et de la place des partenaires, traduit à un certain degré l'enfermement des pratiques sur elles-mêmes, et une certaine privatisation de la relation à l'utilisateur.

Or, face au développement des précarités, compte tenu de la diversité des profils des publics, face au risque également qu'ont pu représenter les clivages entre services pour la pérennité de l'association, il est souhaitable de mettre en tension deux qualités indispensables de l'offre de services : une offre diverse d'une part, et des réponses articulées en interne mais aussi avec le réseau local d'autre part. Nous l'avons vu dans la première partie, l'exigence de fluidité et de coopération inter-associative est aussi devenue un enjeu stratégique important pour les associations du secteur.

Le maintien de la cohérence des parcours entre les différents pôles de services demande à être interrogé. Pour cela je vais décrire les publics que nous accueillons et la dynamique à l'œuvre entre les services et établissements des pôles veille sociale et hébergement d'insertion.

#### **1.4 Des publics divers accueillis dans des établissements séparés**

Environ 500 personnes dont une cinquantaine d'enfants sont accueillies chaque année dans notre centre d'hébergement d'urgence. 80 personnes sont hébergées sur le dispositif de stabilisation et 25 sur les Lits Halte Soins Santé. 85 adultes et 60 enfants sont accueillis annuellement en hébergement d'insertion et 50 personnes dont 25 enfants dans les appartements temporaires. Ainsi chaque soir ce sont environ 85 personnes, dont une



vingtaine d'enfants qui sont hébergés par l'association. Nous délivrons en moyenne 65 repas par jour, toute l'année.

Dire que toutes ces personnes sont pauvres, précaires, vulnérables, en situation d'exclusion ou menacées de l'être, relève de la tautologie et n'aide pas à saisir les dynamiques à l'œuvre entre établissements. Elles relèvent un peu de toutes ces catégories à la fois. Pauvres, car leurs ressources excèdent rarement le seuil de pauvreté. Précaires, car elles sont mal pourvues en termes de ressources, d'accès à l'emploi, de formation, de santé. Vulnérables car un évènement même bénin peut entraîner rapidement une dégradation de leurs conditions de vie. Et en situation d'exclusion car en difficulté pour accéder à un certain nombre de droits fondamentaux.

*« Sous le terme SDF, se condensent des réalités variées, allant de l'homme à la rue depuis longtemps à celles des jeunes femmes isolées ou de familles entières nouvellement expulsées de leur logement<sup>46</sup>. (...) »*

Après avoir photographié les grandes caractéristiques du public que nous accueillons dans nos différents établissements, les besoins que nous avons identifiés et les réponses que nous y avons apporté, je m'attacherai à regarder de plus près les dynamiques à l'œuvre dans chacun des établissements et entre eux. Je m'intéresserai ainsi aux trajectoires avec, en arrière plan, la question de savoir comment les établissements accueillent ou n'accueillent pas certains publics. Y a-t-il des ruptures de parcours ? Quelles en sont les causes ?

#### **1.4.1 Caractéristiques générales des publics, motifs et causes des admissions**

Les situations de détresse sociale qui amènent les personnes à frapper à la porte de nos établissements sont souvent liées à des épisodes conjoncturels de perte, de séparation ou de changement de statut : perte d'emploi, de logement, séparation conjugale ou décohabitation familiale, fin de droit ou paradoxalement, accès à une régularisation administrative (cas des personnes étrangères).

---

<sup>46</sup> Damon J., 2009, L'exclusion, Paris, PUF, Coll Que sais-Je ?, p84.

Près d'une personne sur deux accueillies en hébergement d'insertion<sup>47</sup> en 2010 était locataire d'un logement ou hébergé dans la famille. L'accueil peut également faire suite à une fin de prise en charge dans une institution de type établissement médical ou centre pénitentiaire.

A l'occasion d'une étude réalisée dans le centre d'hébergement d'urgence en novembre 2009, je notais qu'il ne m'apparaissait pas possible de considérer une population aux caractéristiques homogènes. Je notais cependant le peu de personnes fortement désocialisées et la présence d'une majorité d'usagers vivant une première expérience d'accueil d'urgence.

Si les motifs d'entrée dans les établissements d'hébergement sont conjoncturels, les causes profondes trouvent leurs origines dans une histoire personnelle et un parcours social marqués par les faiblesses, les ruptures répétées et les épisodes traumatiques. Les usagers sont touchés au cœur de ce qui fait l'intégration sociale : très peu de personnes exercent, ou ont exercé récemment un emploi et sont de ce fait les cibles des dispositifs d'aide et d'action sociale. 90% sont des personnes seules.

En 2011 par exemple, sur un échantillon de 56 personnes hébergées sur le pôle hébergement d'insertion, seulement 1 personne exerce un emploi stable, 8 exercent un emploi précaire et 41 sont sans emploi. Les niveaux de formation sont faibles ou inexistantes. Les statistiques du SAO indiquent que seulement 30 personnes sur 297 recensées ont des revenus salariés, bénéficient des ASSEDIC ou d'une pension de retraite tandis que 138 touchent les minimas sociaux (RSA Socle, AAH) et 129 sont sans ressources. Sur la stabilisation, seulement 17% tirent leur ressources de revenu d'activités ou d'indemnités chômage, tandis que 44% bénéficient des minimas-sociaux et 38% n'ont pas de revenus au moment de leur entrée. La grande majorité n'est pas affiliée à la Sécurité sociale et bénéficie de la Couverture Maladie Universelle.

A l'échelle de l'ensemble des établissements de La Colline il existe un continuum de situations qui va des personnes « vulnérables » menacées par la faiblesse économique et de leur environnement social, jusqu'aux « exclus » qui se caractérisent par le cumul de difficultés difficilement surmontables à court terme.

La demande d'hébergement des personnes vulnérables fait suite à une rupture dans l'ordre des choses relativement établies et une faiblesse des ressources pour y faire face. Elles ont épuisé leurs ressources (financières, réseaux de solidarité, temps disponible pour se retourner) ce qui précipite le départ du logement et la demande d'hébergement. Elles

---

<sup>47</sup> Les données encadrées sont issues des rapports d'activité 2009 et 2010

cherchent une solution d'attente qui leur permettra de poser les jalons pour un nouveau départ. Elles vivent une sorte de suspension du temps qui ne leur échappe par complètement car leurs liens sociaux ne sont pas tous rompus, et le maillage social pourra reprendre. Ces personnes ont surtout besoin que l'on soutienne ce temps d'attente pour qu'il soit le plus court et le plus efficace possible. On retrouve cette catégorie de personnes majoritairement sur le pôle Hébergement d'insertion. A la lecture des rapports d'activité des 5 dernières années j'ai pu constater l'augmentation significative des demandes d'entrées faites par des familles monoparentales. Notre service s'est donc progressivement orienté vers la réponse aux besoins de ce public via les Appartements temporaires et le centre d'Hébergement d'Insertion.

Les exclus sont des personnes dont le cumul des difficultés constitue un obstacle à une réinsertion rapide. La situation de la personne au moment où nous intervenons est souvent marquée par les stigmates des échecs répétés : sentiment d'impuissance ou de toute puissance, abandonnisme, dévalorisation, négation des problèmes, conduites addictives, souffrances psychiques. Les ruptures et les renoncements consécutifs génèrent au fil du temps des situations administratives complexes ayant des incidences financières importantes. Les difficultés à comprendre les tenants et aboutissants de leur situation et les frustrations répétées rendent les échanges avec les partenaires sociaux particulièrement difficiles. Ce public est démuné de moyens matériels et symboliques pour s'engager rapidement dans un travail d'élaboration de projet. Les personnes sont confrontées à un temps morcelé dans lequel l'imprévu à toute sa place. Les parcours d'insertion sont généralement chaotiques. On retrouve ces profils essentiellement sur le pôle veille sociale.

Dans ce cas, la sécurité d'un hébergement durable associée à une prise en charge en pension complète, peut permettre à ces personnes de réenclencher un processus de signification, de se réapproprier qui elles sont et ce qu'elles voudraient, de définir des étapes par lesquelles il est nécessaire de passer pour progresser vers une reprise du contrôle de leur existence. A cette fin nous avons modifié en profondeur l'organisation du dispositif de stabilisation. Désormais, les personnes accueillies en stabilisation ont la possibilité d'inscrire leur parcours dans la durée en assurant la continuité de l'hébergement et de la relation d'aide. En attendant le passage vers l'hébergement d'insertion où l'accompagnement sera poursuivi et renforcé.

## 1.4.2 Des ruptures de trajectoire entre pôles de services

La Colline à une surface d'intervention et un partenariat qui devrait lui permettre de fonctionner selon une logique de dispositifs institutionnels proposant des trajectoires évolutives pour sortir des ornières et des impasses. C'est d'ailleurs un des objectifs de son projet associatif. Comment fonctionne la dynamique entre ces pôles ? C'est la question qui me préoccupe à présent.

Les passages entre l'accueil de nuit et la stabilisation sont très majoritaires puisque 90% des personnes accueillies en stabilisation sont d'abord passées par l'accueil de nuit. La stabilisation représente également l'offre de sortie privilégiée pour les Lits Halte Soins Santé, avec la moitié des séjours qui se poursuivent en Stabilisation. Les usagers de la Veille sociale sont essentiellement des hommes seuls. Ils représentent 85% de l'effectif de l'accueil de nuit et 80% de l'effectif de la Stabilisation et des Lits Halte Soins Santé.

Les sorties de la Stabilisation sont contrastées. Près de 24% sortent vers le logement ordinaire, et seulement 19% accèdent à une place en Centre d'Hébergement d'Insertion. Les sorties en appartements ne signifient pas pour autant une insertion durable réussie dans la cité. En général, la relation avec le SAO se poursuit et les relais avec les assistantes sociales du secteur ou du CCAS ont du mal à s'installer durablement. Les personnes continuent de venir à l'Accueil de jour trouver du lien social. On voit régulièrement des personnes sorties en logement qui continuent de venir au centre d'hébergement en journée pour passer le temps et participer aux animations proposées. Pour 57%, la fin de la Stabilisation signe un retour en arrière (retour chez un tiers, hôtel,..).

Si la Veille sociale accueille essentiellement des hommes seuls, le pôle Hébergement d'insertion s'est peu à peu spécialisé dans l'accueil des femmes et des familles. En 2005 le centre d'hébergement d'insertion accueillait environ 65% d'hommes et 35% de femmes. Le pourcentage s'est inversé à partir de 2007 et s'est accentué en 2010, avec 75% de femmes (seules ou avec enfants) pour 25% d'hommes. Sur 54 places disponibles en CHRS, je compte aujourd'hui 9 hommes seuls, 19 femmes accompagnées de 24 enfants et 2 couples.

La majorité des orientations sont réalisées par des assistantes de service social en recherche de solution d'hébergement pour des femmes, accompagnées de leurs enfants, en

situation de séparation conjugale ou d'expulsion locative. La perméabilité entre les Appartements temporaires et le Centre d'Hébergement d'Insertion est grande : le passage de l'un vers l'autre permet de libérer de la place pour accueillir en urgence des familles monoparentales.

Compte tenu des problématiques peu complexes et de la faible pression locative sur le territoire, il n'est pas rare d'accueillir des personnes pour quelques semaines seulement avant qu'elles ne repartent en logement autonome. Ces personnes ont bien souvent déposé un dossier de demande d'attribution de logement avant leur accueil. Le pôle hébergement d'insertion ne joue alors qu'un simple rôle de sas entre deux situations de logement.

Tout se passe comme si l'objectif du Centre d'Hébergement d'Insertion n'était pas l'accueil des personnes les plus démunies en vue de les accompagner vers l'autonomie, mais plutôt l'accueil de personnes en attente de relogement, en assurant sur la période d'hébergement une assistance minimale. Ce second modèle est normalement celui des logements temporaires mais il pose question lorsqu'il s'applique au centre d'hébergement d'insertion sous statut CHRS. A l'autre bout du dispositif institutionnel, les hommes seuls peinent à accéder aux places d'hébergement d'insertion et sortent parfois en logement mais sans perspective d'accompagnement.

#### **1.4.3 Des cohérences internes fortes au détriment de la coordination des parcours**

L'offre de service est structurée autour des ses deux pôles d'activité, avec une cohérence interne forte au sein de chaque pôle en réponse à des catégories de besoins, mais finalement peu d'échanges entre eux. Ceux-ci fonctionnent non pas sur le principe de la continuité de parcours et de la complémentarité, mais bien comme des réponses catégorielles offertes à des publics différents. La réponse à l'hétérogénéité des publics n'a pas été envisagée en termes de coordination de parcours et de continuité de trajectoire à l'échelle de l'ensemble des établissements et des partenaires sur le territoire. La question du passage n'a pas été pensée entre les deux pôles : aucune structure organisationnelle ne vient tisser du lien entre les logiques d'urgence et les logiques d'insertion, si bien que d'une certaine manière nos dispositifs produisent de l'exclusion en interdisant à une catégorie de public la plus en difficulté le droit d'accéder à un hébergement et un accompagnement global, individualisé, ambitieux et durable.

Il y a, sur le pôle de veille sociale, un vivier important de personnes qui tirent avantage d'une bonne coordination des services en interne et avec les partenaires pour initier des parcours d'insertion. Ces personnes pourraient avantageusement bénéficier de la poursuite de l'hébergement et de l'accompagnement social via le centre d'hébergement d'insertion, mais elles restent à la porte de celui-ci.

Dans l'état actuel du faible nombre de places d'hébergement d'insertion au niveau départemental, la forte demande d'accueil de familles orientées vers nos dispositifs pour un soutien en vue d'un relogement rapide interroge notre dispositif global. Force est de constater qu'un effet de seuil existe entre les logiques d'urgence et les logiques d'insertion.

Sans remettre en cause l'existence d'une forte demande de familles pour accéder au Centre d'Hébergement d'Insertion, ni douter de la légitimité de ce public à y accéder, une part peut-être importante pourrait bénéficier d'autres types de dispositifs plus adaptés et moins consommateurs d'accompagnement, de type intermédiation locative par exemple. L'adaptation de l'offre de services aux personnes qui ne présentent pas un besoin de soutien complexe mérite d'être engagée. Une réflexion avec la DDCSPP chargée du Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion et avec le Conseil Général chargé du Plan Départemental d'Action pour le Logement en faveur des Personnes Défavorisées, doit être menée pour identifier des pistes de progrès, que ce soit à travers l'amélioration de la coordination avec le secteur ordinaire ou le développement de réponses mieux adaptées.

## **1.5 Approches stratégiques**

Prenant en compte à la fois le décryptage des évolutions du cadre légal, l'évolution de la philosophie de l'action en faveur des sans-abri, les orientations associatives, et les écarts recensés dans la dynamique des services, il me semble que trois grandes catégories de problèmes se posent :

- Au sujet des relations qui unissent les différentes offres de service entre elles : les passerelles entre ces services sont insuffisantes pour assurer la fluidité des parcours individuels. Chaque équipe reste centrée sur son public... On peut penser que l'absence de cohérence entre les logiques d'urgence et d'insertion rend les usagers captifs des dispositifs qui les accueillent et crée de la rupture et de l'exclusion. Or les usagers sont déjà captifs de leur vulnérabilité et de leur isolement. C'est d'abord en interne qu'il nous faut travailler les

liens entre professionnels pour permettre aux personnes en rupture (de liens) de prendre appui et de construire dans la continuité des parcours d'insertion.

- Sur la présence de vides dans l'offre de services : ils sont congruents avec l'analyse territoriale des besoins (augmentation de la demande des familles monoparentales, accompagnement dans le logement) et pourraient être comblés par une adaptation de l'offre de services et des réponses à de nouveaux appels à projet.

- Concernant la qualité de l'inscription de l'association et de ses services dans le territoire : elle est encore insuffisante pour soutenir le tissage de liens avec un réseau de ressources utiles à l'insertion sociale des publics accueillis. Encore la préférence pour l'entre-soi... Les équipes, notamment celle du pôle hébergement d'insertion, partagent en quelque sorte quelques-unes des caractéristiques du public qu'elles accueillent : manque de lien avec le monde qui les entoure, manque de confiance en soi et dans les autres pour construire des relations de soutien mutuel.

Les forces et faiblesses de notre organisation peuvent être synthétisées dans le tableau ci-dessous :

#### Forces et faiblesses de l'organisation

| <b>Forces</b>  | <b>En quoi cela facilite ou fait obstacle</b>  |
|--|--|
| Périmètre d'action étendu, allant de l'urgence à l'hébergement d'insertion                                   | (+) Acteur incontournable du dispositif AHI. Périmètre facilitant la reconversion éventuelle de structures.  |
|  | (+) Capacité à offrir des réponses adaptées aux besoins divers de la population en situation de précarité.   |
| Équipe de travailleurs sociaux jeunes et qualifiés (pôle hébergement d'insertion)                            | Équipe mobilisée au service des personnes accueillies. Cohésion forte. Consensus sur le besoin d'interroger les pratiques.   |
| Départ à la retraite d'un référent du pôle hébergement d'insertion   | (+) Possibilité de redéployer ce temps de travail et infléchir les compétences de l'équipe en fonction des besoins.<br>(-) Risque de gel du poste selon les contraintes budgétaires. |
| <b>Faiblesses</b>  |  |
| Offre de service du pôle hébergement d'insertion peu lisible pour les professionnels comme pour les usagers. | Manque de repère pour la réflexion et l'action. Tendance au repli sur les pratiques coutumières. Préférence pour l'entre-soi.  |
| Inscription insuffisante des pratiques dans le territoire  | Difficultés pour s'appuyer sur des ressources complémentaires dans le cas de situations complexes. Usagers captifs d'une offre de service limité.                                    |
| Étanchéité entre le pôle veille sociale et l'hébergement d'insertion   | Rupture dans les parcours des usagers.   |
| Vides dans l'offre de services, notamment en matière d'accompagnement dans le logement                       | Utilisation du CHRS dans des situations où l'accompagnement dans le logement serait suffisant.   |
| Absence de pilotage institutionnel du  | Repli sur soi défensif de chaque service, sentiment de   |

|   |  |
|---|--|
| processus d'admission dans un contexte interne de diversification de l'offre. | propriété à l'égard de « son » public au détriment de l'intérêt des usagers.<br>Choix institutionnels portés par le directeur ne s'incarnant pas dans les pratiques d'accueil et d'accompagnement. |
|---|--|

### Deux menaces principales

| <b>Menaces</b>   | <b>En quoi cela facilite ou fait obstacle</b>   |
|--|---|
| Nouvelle philosophie du « logement d'abord » appliquée dans un souci de minimiser les coûts de structure.  | Redéploiement des crédits du BOP 177 en faveur de mesures alternatives à l'hébergement, au profit de solutions telles que l'intermédiation locative.        |
| Souhait du Conseil Général de ne plus nous financer pour l'accompagnement social lié au logement (15 000€) | Le Conseil Général ne souhaite pas pour autant réduire sa participation financière aux actions de la Colline : une opportunité pour redéployer cette somme. |

En conclusion, au regard des éléments développés dans la première partie je fais l'hypothèse que la reconstruction, ou le maintien, des liens sociaux pour des usagers en rupture passe par un accueil et un accompagnement institutionnel privilégiant la coordination des services en interne et en externe.

La question de la rupture des liens nous renvoie à la question de l'exclusion. La coordination renvoie à celle du réseau. Je me propose donc dans la seconde partie de travailler sur une approche théorique de l'exclusion et du réseau pour éclairer le fonctionnement actuel et orienter les réponses institutionnelles aux problèmes posés par les écarts identifiés.



## **2 Les pratiques de réseau pour lutter contre les exclusions : des pistes théoriques pour rénover l'intervention sociale auprès des personnes hébergées**

### **2.1 L'exclusion sociale : un concept à comprendre pour interroger les pratiques**

#### **2.1.1 Une critique de la notion d'exclusion**

L'exclusion s'est imposée au cours des années 90 pour désigner la diversité des difficultés rencontrées par un nombre croissant de français dans cette période où le cap des 3 millions de chômeurs et le million de bénéficiaires du RMI a été franchi. Avec la crise de l'emploi, le chômage s'installe durablement et la précarité grandit pour un grand nombre de citoyens qui sont de plus en plus nombreux à vivre des revenus d'assistance, fréquenter les centres d'accueil et les associations caritatives délivrant des aides diverses (aides alimentaires, vêtements, ...). Le thème de l'exclusion envahit les discours médiatiques et politiques. Les dispositifs, plans et programmes de coordination des luttes contre les exclusions s'accumulent en un « *complexe bureaucratique-assistanciel* » selon les termes de Julien Damon. Entre 1988 et 1999, ce ne sont pas moins de 4 structures étatiques<sup>48</sup> qui sont créées avec pour missions de réaliser des études pour mieux comprendre le phénomène de l'exclusion sociale, coordonner les politiques ministérielles, favoriser les échanges avec les collectivités territoriales et le secteur privé, émettre des recommandations, évaluer les politiques publiques.

La littérature relative à ce thème se développe avec les études de Robert Castel, Serge Paugam, Nicolas Duvoux, Julien Damon, François Dubet, Pierre Bourdieu parmi les figures les plus emblématiques. Désormais l'exclusion devient un objet d'étude de la sociologie contemporaine. Mais l'exclusion n'en reste pas moins une notion controversée.

---

<sup>48</sup> Conseil National des politiques de Lutte contre La pauvreté et les Exclusions en 1988, Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées en 1992, Observatoire Nationale de la

Mot valise pour Robert Castel, son emploi doit faire l'objet d'une grande réserve qui « *doit nous conduire le plus souvent ... à l'exclure, c'est-à-dire à le remplacer à chaque fois que possible par une notion plus appropriée*<sup>49</sup> ».

Selon Robert Castel, un usage rigoureux du terme d'exclusion conduirait à l'appliquer à certaines pratiques sociales proclamées, justifiées officiellement et mises en œuvre par des règlements, des appareils et des procédures qualifiés. Les traits caractéristiques de ces pratiques peuvent être regroupés en trois sous-ensembles :

- le retranchement complet de la société, par l'expulsion ou la mise à mort. C'est le cas du génocide, par exemple.
- la construction d'espaces clos coupés de la communauté (cas du ghetto, de l'apartheid)
- l'imposition d'un statut spécial, d'un traitement discriminatoire qui permet de coexister au sein de la communauté, mais prive ceux qui en sont pourvus d'un ensemble de droits (cas des juifs sous le régime de Vichy, des « indigènes » dans la société coloniale).

Dans nos sociétés contemporaines démocratiques, l'usage du terme d'exclusion ne renvoie pas à ces trois sous-ensembles, mais relève plutôt d'une métaphore traduisant un défaut de participation à un certain nombre de biens sociaux, qui touche des personnes du fait de leur niveau de pauvreté, de la précarité de leur situation sociale et professionnelle, qui les rend vulnérables aux aléas de la vie et les menace de décrochages ou de tomber dans des situations à chaque fois plus dégradées encore.

En parlant de l'exclusion, Julien Damon indique que « *les contours de la notion sont devenus si vagues qu'il semble impossible de savoir avec précision de quoi on parle*<sup>50</sup> ». Une des principales critiques de la notion est que, derrière le terme exclusion tel qu'il est employé communément aujourd'hui, se cache des réalités fort diverses. Qu'y a-t-il d'identique entre un homme de 55 ans, au chômage sans espoir de retrouver un emploi, vivant une séparation conjugale et devant retrouver un logement, et un jeune sans ressource

---

Pauvreté et de l'Exclusion Sociale en 1998, Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions en 1999.

<sup>49</sup> CASTEL R., 2009, p339

<sup>50</sup> DAMON J., 2009, p14.

sorti des foyers de l'enfance ? Qu'est ce qui rapproche le marginal installé à la rue ou dans un squat, de la mère de famille vivant seule et devant quitter son logement sous la menace de son conjoint ? Ce sont pourtant, dans tous les cas, les cibles des politiques de lutte contre les exclusions et chacune de ces situations peut avoir sa place en centre d'hébergement. *« L'exclusion se confond avec la pauvreté, la ségrégation spatiale, la solitude, la vieillesse, voire le simple malaise. (...) La notion d'exclusion est pleine d'ambiguïté<sup>51</sup> ».*

Le flou de la notion utilisée pour désigner autant des cibles que des catégories d'action est un fait idéologique cachant les véritables enjeux politiques et sociaux sur lesquels il conviendrait d'agir pour faire disparaître le phénomène : *« il semble plus facile et plus réaliste d'intervenir sur les effets les plus visibles d'un dysfonctionnement social que de contrôler le processus qui l'enclenche »<sup>52</sup>*. Le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées appelle pourtant, dans son rapport de juin 2009, à regarder en face les évolutions sociétales qui génèrent les processus d'exclusion, afin que les politiques de lutte ne soient pas un simple *« supplément d'âme »* d'une politique globale qui accepte, (mais sans doute ne peut-elle pas faire beaucoup plus), les moteurs de la dissociation sociale, l'hégémonie du marché et le diktat du capitalisme financier. La prise en charge de leurs effets nécessite de mettre en place des moyens techniques (un dispositif d'Accueil, Hébergement, Insertion) là où la régulation des causes nécessiterait des moyens politiques (une politique fiscale plus redistributive pour les uns, un contrat unique de travail pour les autres, ...). A l'échelle de la mondialisation, celles-ci – les causes – semblent échapper aux hommes et femmes politiques qui en sont réduits à mettre en place des politiques chargées d'en adoucir les effets.

Selon les auteurs cités, cette vision de l'exclusion vue comme un état stable, désignant des catégories de personnes coupées du corps social, affublées d'un statut qui en font les cibles des politiques d'assistance chargées de gérer le « stock » par des réponses appropriées, est à proscrire. Car le débat sur l'exclusion doit dépasser celui de la définition de catégories toujours arbitraires, réductrices et disqualifiantes pour les personnes qui en sont victimes. Comme de réduire la personne en situation de handicap à sa déficience ou encore réduire les personnes bénéficiaires de minimas-sociaux en les désignant du nom de

---

<sup>51</sup> DAMON J, 2008, La Question SDF, p53-54

<sup>52</sup> CASTEL R. 2009, p349.

la prestation qu'elles touchent (« *il/elle est « cotorep » ou « il/elle est rmiste »*). Par analogie je reprendrai les mots de G. Simmel à propos des pauvres : « *ce qu'il y a de plus terrible dans la pauvreté, c'est d'être pauvre et rien d'autre, c'est-à-dire de ne pas pouvoir être défini par la société autrement que par le fait d'être pauvre (...). Et de ne plus prétendre à un autre statut social que celui d'assisté*<sup>53</sup> ». Le problème, selon Serge Paugam, est que le processus de disqualification sociale affuble la personne d'un statut qu'elle finit par intérioriser, au terme d'un apprentissage marqué par les différentes expériences vécues de l'assistance : l'assistance différée, l'assistance installée, l'insistance revendiquée.

Pour le directeur d'établissement et de services d'accueil et d'hébergement il est vital que la notion d'exclusion soit comprise dans son sens dynamique, au risque sinon de se voir soi-même diriger une structure coupée du reste du monde, en situation de relégation, posée sur un territoire à distance des zones d'échanges et de débats.

Quelle est cette dynamique et quels sont les facteurs mis en jeu pour les individus ?

### **2.1.2 Le processus d'exclusion : un effritement de la condition salariale et des relations interpersonnelles qui menace le lien social**

« *L'exclusion est un processus de dégradation de la situation d'une personne par rapport à une situation antérieure*<sup>54</sup> ». L'idée de processus est intéressante en ce sens qu'elle sous-tend l'existence d'une dynamique, d'une succession d'étapes qui amènent les personnes concernées à progressivement décrocher des zones d'intégration. Mais cette idée sous-entend aussi que les situations ne sont pas figées mais sont réversibles. Excepté dans les cas extrêmes, les personnes restent à l'intérieur du corps social. Elles ne sont pas totalement hors des circuits d'échanges sociaux, des réseaux de sociabilité, des relations de travail. Ne serait-ce qu'au travers des services d'insertion par l'activité économique proposant des emplois aménagés et des opportunités de réintégration des circuits économiques ordinaires, des associations proposant des espaces d'échanges, des sorties culturelles, des vacances, des travailleurs sociaux présents sur les quartiers, des centres

---

<sup>53</sup> Cités par Serge Paugam, La régulation des pauvres, 2008..

<sup>54</sup> R. CASTEL R., 2009, p343.

sociaux, des CCAS, ... Des échanges et des liens restent tissés entre les personnes « exclues » et la société.

Derrière ce terme de processus d'exclusion se cachent deux symptômes profonds dans lesquels sont engagées nos sociétés modernes :

- Le symptôme de l'effritement de la condition salariale et des protections qui y sont attachées : cela traduit l'idée qu'un processus de précarisation du travail est à l'œuvre depuis trente ans et s'est renforcé ces dernières années. Au-delà même de la stabilité du chômage structurel qui reste à un haut niveau, on assiste en effet à une institutionnalisation de nouvelles formes de travail qui se situent en deçà de la condition salariale classique : le CDD est le contrat majoritaire pour les nouveaux entrants sur le marché du travail, le travail à temps partiel est courant, les services d'aides à la personne pour quelques heures par mois se développent, un nouveau statut – l'auto entrepreneuriat – n'offrant pas les mêmes niveaux de protection a été créé. Ce sont autant de formes de travail qui n'assurent pas le même niveau d'indépendance sociale que celui qui était assuré par la société salariale jusqu'aux années 80. Si bien que se développe le précarariat, un état stable de la précarité dans lequel est installée toute une catégorie de personnes qui, sans être exclues de l'emploi, ne bénéficient pas des protections qui y sont attachées : les jeunes, les femmes seules, les personnes de plus de cinquante ans, ... Le processus d'exclusion est un processus de déstabilisation des stables.

- Le symptôme de la fragilisation des relations sociales, de l'inscription relationnelle dans des réseaux de sociabilité se traduisant par l'augmentation des situations d'isolement : la lutte contre la solitude a été déclarée « grande cause nationale » en 2011, montrant ainsi l'ampleur du phénomène et le problème qu'il pose « *comme mal social qui porte atteinte aux valeurs de solidarité et de fraternité de notre pacte républicain*<sup>55</sup> ». Selon une étude réalisée à la demande de la Fondation de France publiée en juillet 2010<sup>56</sup>, l'isolement objectif touche quatre millions de français, soit 9% des personnes âgées de 18 ans et plus. Le sondage révèle que la solitude n'est pas seulement le lot des personnes âgées et qu'il faut ajouter, à côté des personnes handicapées et des personnes sans emploi, les foyers monoparentaux ou les travailleurs pauvres. L'affaiblissement des réseaux

---

<sup>55</sup> <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/la-lutte-contre-la-solitude-grande-cause-nationale-2011>

traditionnellement pourvoyeur de lien social n'est pas un phénomène nécessairement nouveau mais l'ampleur des situations d'isolement aujourd'hui, les souffrances individuelles qui en découlent (sentiment de profonde inutilité, péjoration de soi, culpabilité, détresse, tentation suicidaire...) et les corrélations avec les facteurs de précarité font de ce phénomène un élément important de la question sociale. Les personnes inscrites dans un seul réseau (familial, professionnel, amical, ...) sont naturellement plus vulnérables aux risques d'exclusion lorsqu'une rupture survient, tandis que « *Les personnes qui disposent de plusieurs réseaux peuvent plus facilement affronter et dépasser ces périodes difficiles*<sup>57</sup> ».

« *D'une façon générale, la légitimité des grandes institutions chargées de la socialisation des individus et des groupes sociaux semblent en crise. La confiance qu'elles inspiraient est en recul, ainsi bien dans le domaine de la famille, de l'école, du travail des services publics*<sup>58</sup> ». Dans cette société où être un individu indépendant, autonome, dégagé de toutes contraintes, choisissant librement ses cercles d'appartenance, est un idéal largement partagé, toute une frange de la population reste dans la zone grise de l'intégration. Pas totalement coupés du reste du monde, ils sont fragilisés en tant qu'individu dans une société qui place l'autonomie comme valeur essentielle.

Etre autonome c'est avoir la capacité de construire et de gérer ses propres lois, de se conduire selon ses propres règles. Une des caractéristiques essentielles de l'autonomie est la capacité de réflexivité, de retour sur soi. Elle implique une certaine distanciation par rapport aux institutions. Il n'est pas possible d'être autonome lorsque l'on doit assumer au coup par coup sa survie, que l'on doit vivre au jour le jour en ayant recours à l'assistance. Mais l'autonomie de l'individu moderne est aussi un leurre dangereux qui laisse à penser que l'on peut vivre de manière indépendante. Comment faire coïncider cet idéal de l'individu autonome avec la réalité de ces personnes installées dans le précaire, faite essentiellement d'incertitudes, d'attentes de décisions qui leur échappent, de règles imposées de l'extérieur ? On peut vite tomber dans l'injonction paradoxale et la tyrannie du projet. C'est pourquoi il me paraît plus juste, dans la relation d'aide que nous avons à construire avec les personnes que nous accueillons, de ne pas situer l'autonomie comme

---

<sup>56</sup> Fondation de France, Juillet 2010, *Les solitudes en France en 2010*

<sup>57</sup> Ibid, p12

<sup>58</sup> PAUGAM S., 2010, p5

objectif à atteindre, mais de proposer plutôt un soutien dans la gestion des interdépendances.

Car l'interdépendance est le principe fondateur des sociétés humaines et peut être à ce titre valorisée. « *Une société composée d'individus autonomes est-elle encore une société ?* », demande Serge Paugam dans l'introduction de son livre « Le lien social ». Ce qui caractérise l'être humain depuis sa naissance et jusqu'au terme de son existence, ce sont précisément les relations d'interdépendances qui l'unissent aux autres « *pour assurer sa protection face au aléas de la vie, mais aussi pour satisfaire son besoin vital de reconnaissance*<sup>59</sup> ».

Dans la gestion de ses (inter)dépendances, l'individu reste pour autant un acteur en lien avec d'autres. Il a une marge de manœuvre. Il peut être reconnu comme quelqu'un qui ne se résigne pas, qui met en place une stratégie, qui organise son temps et son espace et lutte contre l'enfermement qui le guette.

Cette question du lien social introduite par la question des interdépendances me semble devoir être le cœur de la préoccupation qui nous anime dans l'accueil et l'accompagnement des personnes en situation d'exclusion sociale. Les personnes inscrites dans des processus d'exclusion sont précisément celles pour qui les liens sont faibles, fragiles, parfois rompus. Il s'en suit un déficit de protection et de reconnaissance. Pour Robert Castel, les individus ainsi confrontés au manque, sont des « *individus par défaut* » au sens où ils font l'expérience d'un défaut de ressources, monétaires mais aussi relationnelles sur lesquelles ils pourraient s'appuyer pour développer des stratégies individuelles. Les liens ne se limitent pas à la sphère du travail et il est très rare que l'on ne puisse trouver un fil, même ténu, qui relie encore la personne accueillie au corps de ses semblables.

Serge Paugam distingue 4 types de liens sociaux selon les formes de protection et de reconnaissances qu'ils apportent :

- Le lien de filiation : celui qui unit une personne aux membres de sa cellule familiale. Ce lien est le fondement absolu de l'appartenance sociale. Outre les droits

juridiques qui sont attachés au lien de filiation, celui-ci a une fonction socialisatrice et identitaire essentielle. Une rupture au moment d'un décès, ou une fragilisation de ce lien comme dans le cas d'un placement, peut avoir pour l'enfant des conséquences dramatiques qui le suivront toute son existence, perturbant sa capacité à établir des relations équilibrées.

- Le lien de participation élective : il s'agit des relations extrafamiliales que l'individu construit librement à partir des divers lieux et institutions qu'il fréquente. A travers ces liens électifs, l'individu élargit son cercle d'appartenance. C'est le lien conjugal ou amical, celui que l'on entretient avec les membres de son club ou de sa bande. Une rupture de ce lien provoque un isolement social et un sentiment d'abandon.

- Le lien de participation organique : il se caractérise par l'exercice d'un travail. Ce lien peut être facteur d'épanouissement dans une activité, de reconnaissance à travers le statut qu'il confère (le simple fait *d'avoir un travail* est un motif de satisfaction personnelle et souvent de fierté), et de protection grâce aux garanties qu'il ouvre face aux risques sociaux. La perte de ce lien se traduit par un sentiment de disqualification sociale, d'une perte de valeur, un affaiblissement des liens sociaux, un affaiblissement des protections et la nécessité à terme d'avoir recours aux services d'assistance.

- Le lien de citoyenneté : il repose sur le principe de l'appartenance à une nation et sur l'existence d'une égalité de droits civils, politiques et sociaux. Le lien de citoyenneté peut apparaître rompu ou fragilisé quand les personnes, du fait de leur situation particulière (étrangers), de conditions économiques et sociales dégradées, de l'isolement relationnel, des difficultés de santé ou de l'appartenance à un groupe social conférant des droits particuliers (gens de voyage), peuvent avoir le sentiment d'être détachées de la société dans laquelle elles vivent et avoir des difficultés à accéder aux droits qui fondent la citoyenneté sociale.

Serge Paugam nous invite également à considérer « *que le lien de citoyenneté est pour ainsi dire rompu lorsque les personnes en détresse sont maintenues de façon durable dans des structures provisoires. Si les solutions d'urgence sont pérennes pour les individus qui en bénéficient, elles correspondent à une exclusion des autres formes d'aide et à une*

---

<sup>59</sup> Id., p4.



*relégation dans le statut de l'infra-assistance*<sup>60</sup> ». Je pourrai compléter en ajoutant que les autres liens ne pourront être réactivés tant que la personne restera dans une situation dans laquelle l'urgence est dominante. C'est aussi pourquoi je pense que l'approche de l'exclusion en termes d'affaiblissement des liens sociaux me paraît supérieure à celle consistant à proposer des réponses catégorielles en fonction du niveau supposé de dépendance. On pourrait alors concevoir ainsi les missions assignées aux établissements d'hébergement d'urgence ou d'insertion : réinscrire les personnes dans des liens sociaux, participer à l'enrichissement de leur vie sociale en facilitant leur participation et leur inscription dans des réseaux de sociabilité, sources de solidarité et de reconnaissance.

En conclusion nous voyons dans l'approche dynamique des processus d'exclusion une manière d'appréhender ceux-ci comme la désagrégation progressive des réseaux qui relie l'individu au corps social, du fait d'une trajectoire personnelle marquée par la perte du travail, la dissolution des liens de reconnaissance et de protection qui y sont attachés, la distanciation des liens de sociabilité primaires (lien de filiation) et secondaires (lien électif et organique).

*« Une telle approche va évidemment inciter les intervenants sociaux à s'intéresser à la dimension des réseaux primaires et secondaires de l'utilisateur, et à travailler à leur renforcement, pour amortir les effets de disqualification sociale*<sup>61</sup> ».

## **2.2 L'intervention sociale en réseau pour lutter contre la dynamique d'exclusion**

Le mot réseau vient du latin *rete* le filet. Il est utilisé dans de nombreux domaines des sciences physiques (réseau cristallin) et biologiques (réseau neuronal), dans l'informatique, les transports (réseau ferroviaire), les télécommunications (internet), dans la vie politique (réseau d'influence) et sociale (réseaux sociaux) ... Il caractérise un agencement particulier d'éléments interconnectés entre eux aussi bien qu'un système fonctionnel de circulation de biens ou d'information.

---

<sup>60</sup> Ibid, p93

<sup>61</sup> DUMOULIN P, DUMONT R, BROSS N, MASCLET G.,2006, pXX.

Selon Brigitte Bouquet, « *le réseau est un ensemble de flux d'échanges matériels ou relationnels qui relie des partenaires*<sup>62</sup> ». Pour Guy Le Boterf, le réseau « *est un ensemble de relations entre des points ou des nœuds, sans que l'un d'entre eux occupent une position centrale*<sup>63</sup> ».

Dans le champ du social ou du sanitaire, les réseaux permettent de mobiliser les diverses ressources sur un territoire donné autour des besoins des personnes. Ils visent à assurer une meilleure orientation, à favoriser la coordination et la continuité d'une aide de proximité. L'intérêt du réseau tient à son caractère dynamique, à sa capacité à relier des acteurs de disciplines différentes, partageant un problème commun, pour poser correctement les éléments constitutifs d'un problème complexe et produire de la compétence collective pour le régler efficacement. Ainsi que nous le rappelle Guy Le Boterf, dans un monde où les problèmes à régler sont déconcertants, les solutions doivent être inédites et procèdent de l'innovation collective. Dans ce monde « *il devient impossible d'agir avec compétence en restant isolé et sans coopérer avec d'autres*<sup>64</sup> ».

Nous l'avons vu dans la partie critique sur la notion d'Exclusion, celle-ci désigne une dynamique complexe qui met en jeu une multiplicité de facteurs individuels et collectifs, microsociaux et macrosociaux. Dans ce jeu où les carences individuelles sont souvent observées à la loupe, les personnes ne sont pas dénuées de ressources ni de stratégies. Seulement, les paramètres qu'elles ont à tenir compte au moment de prendre une décision qui les engagent sont nombreux et ne tirent pas toujours dans le même sens. Si bien qu'une décision satisfaisante d'un certain point de vue peut être déstabilisante vue d'un autre angle (retrouver un travail peut déstabiliser la relation parentale ou bien empêcher de se soigner par exemple). L'intervention sociale en réseau présente le double intérêt de mettre l'accent sur les compétences d'une part et sur les relations d'autre part. « *Dans le travail social, l'intervention en réseau est une façon de penser et de faire qui consiste à observer les problèmes de la société comme des problèmes générés par des relations sociales. Elles aspirent à les résoudre non sur la base de facteurs purement individuels, mais à travers de nouvelles relations sociales et de nouvelles réorganisations de ces relations*<sup>65</sup> ».

---

<sup>62</sup> BOUQUET B, 2009, p499.

<sup>63</sup> LE BOTERF G, 2008, p3

<sup>64</sup> Id, p9.

<sup>65</sup> BOUQUET B, 2009, p500.

Pour Philippe Dumoulin, l'intervention sociale en réseau est une forme d'action qui s'écarte des limites de l'intervention classique (approche sectorielle des publics, primauté de la relation duelle,...) en se centrant à la fois sur l'identification et le développement des compétences tout en favorisant les coopérations et les synergies. Le réseau peut ainsi se réfléchir au niveau de l'individu comme à celui de l'organisation.

### **2.2.1 Inscrire l'utilisateur dans la proximité et l'organisation dans le local**

L'approche en réseau peut consister à s'intéresser aux réseaux de sociabilité des usagers (réseau primaire).

La présence dans un centre d'hébergement est très souvent la marque d'un délitement, d'une rupture des liens de filiation, ou en tout cas un défaut de qualité dans le tissage de celui-ci : l'homme ou la femme qui n'a plus de contact avec ses parents depuis des années, et dont le conflit est le seul qualificatif de ce lien, absent dans les faits mais terriblement présent symboliquement ; le parent qui ne voit pas ses enfants car ils lui sont soustraits, pense t'il, pas l'autre parent ; la rupture conjugale qui entraîne l'effondrement d'un équilibre de vie déjà précaire ...

Le travail social fondé sur le réseau primaire consisterait ici à favoriser la reprise de relations de proximité entre membres d'une même famille, et la prise en charge des difficultés par le groupe primaire, soutenu par le travailleur social.

En centre d'hébergement ce travail se limite souvent à la relation duelle. Dans le cas de personnes désaffiliées, la pauvreté du réseau primaire rend délicate la mobilisation de ses membres. Le travail d'association directe des membres du réseau primaire peut exister mais il est, à ma connaissance, plus rare et dépend de la culture institutionnelle, selon qu'elle intègre ou non l'approche systémique à son cadre d'analyse. A La Colline, ce n'est pas le cas. Les interventions basées sur le réseau primaire se limitent à un travail d'anamnèse et de restauration des droits (conseil juridique, démarches de rétablissement de l'exercice de droits parentaux, recherche dans l'intérêt des familles, ...) permettant l'ouverture d'initiatives laissées à la personne. Intégrer le réseau primaire à la relation d'aide consiste ici à aider l'utilisateur à repérer les personnes qui comptent pour elle, celles dont la présence peut être utile ou dont l'absence peut être perturbante. L'aider ensuite à

repérer les mécanismes à l'œuvre, les résonances affectives telles que la crainte, la honte ou la colère, pour reconstruire un récit nuancé, qui intègre la possibilité d'une reconstruction du lien ou la nécessité d'un deuil. Enfin, l'aider à conduire les actions qui permettront de cheminer vers cette reconstruction ou vers ce deuil.

Le travail de réseau ne concerne pas seulement le réseau des usagers. Il concerne aussi les relations dans lesquels les organisations sociales sont inscrites.

Dans le numéro 68 de la revue *Empan*, Brigitte Bouquet indique que « *pour lutter contre l'individualisation excessive des interventions sociales et la mise en avant de la responsabilité personnelle des pauvres et des déviants se traduisant par une psychologisation accrues des difficultés rencontrées par les personnes... un des moteurs de l'intervention sociale est de développer la « solidarité collective », les solidarités multiples diverses, avec une approche transversale favorisant la citoyenneté et la reconstruction d'une identité sociale<sup>66</sup>* ». Dans son article, elle poursuit en indiquant que le travailleur social doit se positionner autant comme un acteur du local et du territorial sur lequel il intervient, que comme une aide aux personnes concernées. « *Il s'agit de renforcer les liens avec les partenaires sociaux, en investissant davantage les lieux politiques de détermination des orientations, d'être auteurs ou coauteurs des projets et des politiques qui s'y développent<sup>67</sup>* ».

On pourrait voir ainsi dans la nouvelle politique publique du « logement d'abord » la nécessité faite aux associations du secteur de ne plus répondre uniquement techniquement aux problèmes individuels mais d'y répondre aussi politiquement, en mettant en œuvre à l'échelle d'un territoire une nouvelle gouvernance mieux apte à articuler les actions des divers professionnels. La logique de développement du secteur AHI qui a prévalu jusque là, fondée sur la diversification des services et la division des tâches entre des professionnels aux modes d'intervention et aux cultures différentes, appelle aujourd'hui une exigence de coordination pour gérer la mise en œuvre de parcours d'insertion s'appuyant sur des ressources diversifiées, évolutives et complémentaires.

---

<sup>66</sup> BOUQUET B., déc. 2007, p40

<sup>67</sup> Ibid, p41

Il ne s'agit plus uniquement de jouer sur les effets individuels les plus visibles du dysfonctionnement social par une approche sectorielle limitée à des actions d'assistance. Les Organisations sociales sont pressées d'intervenir plus en amont, pour contrôler les processus qui enclenchent l'exclusion, ou en aval pour favoriser le retissage de liens. Ce faisant, on continue d'intervenir à la périphérie plutôt qu'au cœur du moteur de l'exclusion, sur le symptôme plutôt que sur les causes sociétales. Mais en s'inscrivant dans un réseau, l'organisation tente de mieux prendre en compte la complexité du système de relations institutionnelles au centre duquel doit se trouver l'individu.

Enfin, dans un contexte de rigueur budgétaire où les logiques gestionnaires se renforcent, cette coordination en réseau peut aussi être recherchée dans un souci stratégique de mutualisation des compétences à l'échelle d'un territoire : mutualiser les forces entre opérateurs du secteur AHI, mais également avec d'autres secteurs (logement social ou privé, sanitaire, insertion par le travail, associatif culturel, ...), pour rechercher des complémentarités au service des usagers et répondre collectivement à de nouveaux besoins sur un territoire, plutôt que de s'engager dans des formes de clivages concurrentiels plus ou moins délétères ou risqués.

### **2.2.2 Les types de réseaux**

Selon Philippe Dumoulin, dans l'introduction à l'ouvrage collectif « *Travailler en réseau. Méthode et pratiques en intervention sociale* », on distingue cinq formes d'utilisation du réseau en travail social.

Les trois premiers types restent plutôt centrés sur l'utilisateur et ont pour principal intérêt de soutenir une fonction d'étaye de l'individu marqué par la désagrégation du réseau social primaire (famille, voisinage) ou secondaire (institutions que l'individu fréquente). « *Pour des personnes en difficultés physiques, mentales ou sociales, l'affaiblissement ou la carence des liens primaires va nécessiter de recourir à la mise en place de liens de soutien secondaires, par le biais de dispositifs professionnalisés de prise en charge ou d'accompagnement spécialisés*<sup>68</sup> ».

---

<sup>68</sup> Ibid, pXVIII

A côté de ces trois types de réseaux centrés sur l'utilisateur, on trouve deux types centrés sur l'Organisation, soit en interne en s'adressant aux relations entre les segments qui la composent, soit en externe, en tissant des relations avec les institutions qui partagent avec elle un problème donné.

### Les réseaux centrés sur l'individu

- 1<sup>er</sup> type : le pairage. Il traduit l'existence d'un réseau de ressources sur lequel le travailleur social va s'appuyer pour orienter l'utilisateur vers un expert qualifié afin de lui fournir un service adapté à sa situation et à ses besoins.
- 2<sup>ème</sup> type : les interventions de réseau basées sur le réseau primaire. Elles visent à mobiliser autour de l'utilisateur les membres d'une même famille, afin de résoudre ensemble les problèmes posés et favoriser la prise en charge par le milieu. Le travailleur social œuvre à la mise en place de relais à son action en développant les relations de proximité qui entourent l'utilisateur.
- 3<sup>ème</sup> type : la mise en réseaux de groupes de rencontre, d'aide mutuelle, les réseaux d'échange de savoir au sein desquels l'utilisateur peut recevoir et donner, dans des échanges réciproques et égalitaires.

### Les réseaux centrés sur l'organisation

- 4<sup>ème</sup> type : les pratiques de réseaux centrées sur l'organisation elle-même. Elles articulent des compétences internes complémentaires au service d'un projet destiné à résoudre un problème en commun. Ce type de pratique responsabilise les équipes de travail en articulant un fonctionnement pyramidal hiérarchique à un fonctionnement horizontal et transversal. Ce sont les groupes projet.
- 5<sup>ème</sup> type : les interventions qui mettent en relation les intervenants de diverses institutions pour résoudre un problème en commun. Ces réseaux institutionnels sont souvent appelés *plateformes*.

Considérant l'exclusion comme un processus se situant au carrefour de l'individuel et du social, le directeur de centre d'hébergement et son équipe doivent tenter de l'appréhender non seulement sur la base d'actions centrées sur l'individu et son cercle d'appartenance, mais également au travers de l'ordonnement de nouvelles relations sociales internes et externes à l'organisation. Le directeur doit lui aussi apprendre à gérer

de manière stratégique les interdépendances structurant son organisation, c'est-à-dire les réseaux endogènes et exogènes qui la constituent.

Travailler en réseau, quelque soit celui des cinq types qui est mobilisé, c'est tenter d'inventer d'autres modes d'intervention et d'autres méthodes. P. Dumoulin trouve ainsi six raisons au nouvel intérêt de la démarche de réseau. Chacune d'elle trouve une application directe au regard de la question centrale posée dans le cadre de cette étude.

Ainsi, l'intervention sociale en réseau permet-elle de ...

- ... renforcer les réseaux primaires et secondaires pour renforcer les liens sociaux et amortir les effets de la disqualification sociale ;

- ... retrouver le pouvoir de communiquer (à l'heure où l'on parle de fracture numérique pour qualifier une nouvelle zone d'exclusion pour les plus vulnérables, le réseau de ressources peut apporter un soutien personnalisé pour améliorer « l'agir communicationnel » des publics en difficultés) ;

- ... retrouver la notion de sujet-acteur en nouant des alliances entre groupes de professionnels et groupes d'utilisateurs, s'écartant ainsi de l'approche normative (contractualisation) qui est un des effets pervers des politiques d'insertion ;

- ... retrouver une approche globale, moins morcelée et plus apte à saisir la complexité des interrelations (la question de l'interdépendance est ainsi introduite en lieu et place de la figure survalorisée de l'autonomie) ;

- ... se doter de supports méthodologiques pour favoriser la coordination entre les différents intervenants du social, du sanitaire, du médicosocial. Il s'agit d'optimiser les interventions dans un souci de valorisation des compétences complémentaires, mais aussi dans un souci d'efficacité et d'efficience. Il n'est pas rare en effet qu'autour de la personne en difficulté on retrouve 4 voire 5 professionnels de différents secteurs.

- ... lutter contre les approches trop sectorielles et leurs modes organisationnels classiques où les décisions sont prises à distance du terrain. Ce sont les stratégies

participatives, « horizontal-remontant » qui s'imposent aujourd'hui en permettant de s'enrichir de la différence.

### 2.2.3 Les conditions du travail en réseau

La coopération est le maître mot du travail en réseau. Elle ne se décrète pas mais réclame au contraire une adhésion libre de chacun des membres. Cela est bien sûr une limite des réseaux prescrits dans le cadre d'une volonté institutionnelle. « *On doit travailler en réseau* » relève de l'injonction paradoxale qui pourra être dépassée par une attention particulière portée aux conditions nécessaires pour *vouloir coopérer* : cela passe par la définition d'un besoin commun et par la perception que la coopération de tous est nécessaire pour améliorer la situation de chacun. Repérer ce que l'on gagne à coopérer, quelle est la valeur ajoutée soutient l'intérêt pour le travail en réseau.

*Savoir coopérer* est la seconde condition avancé par Guy Le Boterf<sup>69</sup> comme condition du travail en réseau. Ce savoir repose sur la possession d'un langage commun, d'un référentiel partagé indispensable pour apprendre des autres tout en partageant la spécificité de son propre point de vue. Le but étant la construction de représentations communes plus riche car plus apte à prendre en compte la complexité d'un problème à résoudre.

Enfin, le fonctionnement en réseau nécessite que certaines conditions soient remplies pour *pouvoir coopérer*. Une fonction de pilotage comme garant du fonctionnement du réseau est indispensable pour garder en ligne de mire la mission confiée et les résultats attendus, faciliter la circulation et le partage d'information entre les membres, s'assurer du respect des règles communes. La fonction de pilotage se comprend aussi dans la mise en place d'une instance de régulation, d'un comité de pilotage pour assurer la synthèse des avancées et déterminer les nouvelles étapes à suivre.

### 2.2.4 Deux pistes de travail en réseau pour La Colline

---

<sup>69</sup> LE BOTERF G, 2008, « Assurer l'efficacité des réseaux », in LE BOTERF G, *Travailler efficacement en réseau. Une compétence collective* », Paris : Editions d'Organisation, pp74-92.



Fort de cette typologie des réseaux, de l'identification de leurs principaux intérêts et des conditions de leur mise en œuvre, il se dégage deux points que je vais approfondir pour soutenir ma réflexion concernant le problème qui m'anime dans ce travail :

- la diversification des modalités de prise en charge appelle des formes d'interventions plus collectives
- le pilotage institutionnel de l'admission appelle une coordination des acteurs.

### Développer des pratiques collectives

Le risque principal de la diversification des modes de prise en charge est le cloisonnement des pratiques, avec pour corollaire la relative pauvreté des ressources mobilisables par les usagers et les travailleurs sociaux, enfermés dans des relations duelles. Face à cela, les intervenants sociaux peuvent inclure dans leurs usages la mobilisation de réseaux secondaires non formels et formels.

*Les réseaux secondaires non formels* sont constitués de personnes ressources mobilisables pour faire face à des problèmes de la vie quotidienne. Ce sont plus couramment les petits services que l'on se rend entre voisins, les conseils que l'on s'échange lorsque l'on a déjà été confronté à des problèmes similaires, les informations concernant telle ou telle opportunités : pour faire garder son enfant une soirée ou lorsqu'il est malade, changer d'appartement, trouver une meilleure opportunité d'emploi, s'échanger les coordonnées d'un bon copain bricoleur, ... Lorsque l'on est intégré socialement, on ne prend pas forcément conscience de la richesse et de l'utilité de ces coups de mains qui rendent la vie plus facile. Cela va de soi. Par honte, par manque d'expérience et de confiance en soi ou par le simple fait du déracinement géographique, les personnes accueillies en centre d'hébergement passent souvent à côté de cette richesse offerte par les solidarités de proximité. L'intervenant social doit y être attentif, en repérant dans le territoire les initiatives existantes : c'est une association de parents d'élèves qui organisent des soirées d'échanges à thème dans les locaux du centre socioculturel ou une association de quartier qui organise un repas de voisins. Ce sont là d'excellentes occasions de rencontres. Tout comme le sont les aires de jeux d'enfants, les terrains multisports ou les jardins ouvriers qui font partie aujourd'hui, dans la ville de Niort, du programme de rénovation urbaine.

Le centre d'hébergement lui-même peut être le lieu de l'activation de réseaux secondaires non formels, entre usagers. La Colline, comme de nombreuses autres associations gestionnaires de centre d'hébergement, a abandonné l'hébergement collectif pour se tourner vers l'hébergement en appartement diffus. Cela correspondait mieux aux attentes des personnes et aux besoins d'humanisation des centres. Il s'agit sans conteste d'un progrès dans la considération apportée aux personnes, et pour l'image des centres eux-mêmes. Mais cela s'est fait dans une certaine mesure au détriment de la fonction socialisatrice exercée par le collectif. Sans revenir en arrière nous aménageons maintenant chaque fois que possible des espaces de rencontres, comme dans l'unité de vie collective où un appartement a été aménagé pour favoriser les échanges et les coups de mains (laverie, accès internet, espace de jeux pour les enfants, bibliothèque). Développer des approches collectives consiste pour les intervenants sociaux à se saisir de ces lieux pour mobiliser les échanges entre les usagers présents aujourd'hui mais aussi avec les anciens qui parfois aiment nous rendre visite. Il est aussi utile de prendre la peine de se tourner vers les partenaires en amont pour proposer une visite aux usagers qui pourraient ainsi être tentés de solliciter une future admission. C'est une bonne occasion de faire connaissance et de se rassurer mutuellement.

*Les réseaux secondaires formels* sont ceux que constituent les institutions sociales qui entourent nos dispositifs, ceux que l'on appelle souvent « nos partenaires » et vers qui on oriente les usagers pour qu'ils bénéficient de leurs savoir-faire. L'activation du réseau secondaire formel est un procédé courant dans le travail social tel que nous le pratiquons. Pour l'intervenant social il consiste dans le fait de mobiliser « son » réseau de partenaires pour trouver les ressources attendues par un usager, et à répéter cette opération autant de fois qu'il y aura de demandes individuelles. Pour l'utilisateur, on gagne en efficacité immédiate ce que l'on peut perdre en compétence. Un bon moyen de corriger ce qui peut paraître comme une limite de la méthode est de la compléter avec des pratiques collectives du réseau secondaire formel. Avec les partenaires les plus courants (CAF, Mission locale, centre de soin, centre d'hébergement,...) ou pour des questions largement partagées (conseils aux parents, aides alimentaires, aide au logement,...), il peut être intéressant de mobiliser le réseau secondaire formel pour développer des apprentissages collectifs portants sur des problèmes courants, les dispositifs existants sur le territoire et le rôle des acteurs. Ces séances d'information et d'échange collectif pourront donner lieu en fin de séance à la possibilité de prise de rendez-vous individuel.

L'intervention collective de réseau s'appuyant sur le réseau secondaire est une pratique qui offre l'avantage de mettre l'activité de l'utilisateur au cœur du processus, l'intervenant se situant en position de médiateur et de soutien. Il suppose de la part de l'intervenant social une grande porosité aux opportunités offertes dans le milieu, de bonnes aptitudes à communiquer pour lutter contre l'inertie liée aux représentations, une forte capacité de mobilisation tant des usagers que des partenaires et le goût de l'innovation.

### Le pilotage de l'admission appelle une coordination des acteurs

Comme je l'ai montré dans la phase de diagnostic relative à la procédure d'admission, celle-ci s'exerce aujourd'hui comme un jugement standardisé qui est porté sur la capacité présumée d'une personne à s'adapter à l'offre de service qui lui préexiste. Pour paraphraser Michel Crozier cité par Philippe Dumoulin, c'est ici la solution qui guide le choix du problème<sup>70</sup>.

« Piloter l'admission » ne signifie pas simplement prendre une décision positive ou négative sur la demande d'entrée, en tentant de repérer les facteurs prédictifs d'une mauvaise adaptation. Si on veut, comme je le souhaite, prendre en compte l'utilisateur dans sa dimension globale, le processus d'admission doit mettre en jeu un dispositif réflexif qui favorise l'adaptation du dispositif institutionnel aux compétences plus ou moins mobilisables de la personne en demande. J'entends par « *dispositif institutionnel* » l'ensemble des établissements et services qui vont de l'accueil d'urgence jusqu'au logement ordinaire, en passant par la stabilisation, le CHRS ou les appartements temporaires.

La mise en place d'une coordination entre les établissements du dispositif institutionnel, et avec les intervenants externes qui tournent autour du centre de gravité que constitue la personne, apparaît incontournable pour lutter contre la standardisation des interventions et proposer des réponses interinstitutionnelles. « *La massification des problématiques, leur complexité exigent paradoxalement des réponses individualisées et surtout des parcours individualisés qui nécessiteront une coordination sans faille, adaptée à chaque situation*<sup>71</sup> ».

---

<sup>70</sup> DUMOULIN P, 2006, p18.

<sup>71</sup> Ibid, p17.

La question de la demande d'admission implique dans une même réflexion :

- l'utilisateur ;
- les acteurs qui font la demande ;
- celui qui intervient auprès de l'utilisateur et qui peut apporter un éclairage complémentaire ;
- celui dont l'action pourra être modifiée par la nouvelle situation ;
- celui qui reçoit la demande ;
- celui qui ne la reçoit pas mais qui pourrait être concerné au titre de l'offre de services qui pourrait être mise à disposition de l'utilisateur (les réorientations « sauvages » communément appelées « *patates chaudes* » ne sont pas rare dans le secteur...)

L'admission vue comme un moment unique d'étude d'une situation entre plusieurs structures peut sans doute être pensée comme une pratique de réseau entre organisations consentantes.

Avons-nous un problème commun à résoudre ? Ou bien *mon* problème exige t-il une résolution en commun ?

Dans le second cas, il n'est pas évident que la pratique de réseau puisse exister. Le réseau ne se décrète pas. Il faut fédérer pour convaincre que le problème de l'un est le problème de tous. Dans mon domaine d'intervention, c'est l'approche théorique de l'exclusion, ainsi qu'une lecture partagée de l'évolution du cadre légal qui peuvent faire le ciment autour d'une nécessaire coordination pouvant favoriser un parcours fluide des usagers. On peut aussi souligner l'intérêt collectif du transfert d'expérience et l'importance d'accompagner l'évolution du partenariat. C'est du temps, de la relation et de la connaissance qui sont alors gagnés.

*« Le réseau ne se constatera que si les objectifs fixés sont admis à la fois par les professionnels de premières lignes et leurs responsables, et c'est le cas quand le projet du réseau permet de réduire les sources d'incertitudes respectives<sup>72</sup> ».*

---

<sup>72</sup> Ibid, p 25.

### 3 Un projet de direction : des choix ... au plan d'action

#### 3.1 Deux choix de Direction

Prenant en compte le diagnostic stratégique mené dans la première partie de ce travail et l'analyse théorique concernant l'exclusion et l'intervention sociale en réseau, il m'apparaît essentiel d'inscrire l'accueil et l'accompagnement des publics en situation d'exclusion dans un réseau de réponses locales pour favoriser la fluidité des parcours vers le logement ordinaire et garantir la reconstruction de liens sociaux durables. Ainsi, deux choix semblent devoir s'imposer :

⇒ Le pilotage institutionnel du processus d'admission en CHRS doit être consolidé grâce à une organisation dans laquelle le Directeur prenne toute sa place, en associant du personnel des deux pôles, ainsi que des partenaires.

⇒ Nous devons aménager une réelle diversification de modalités de prise en charge au sein d'espaces porteurs de pratiques collectives et de lien social. Le pôle Hébergement d'insertion pourra ainsi tenir compte des caractéristiques de tous les publics.

Des opportunités à saisir, présentes dans l'environnement immédiat de La Colline, peuvent permettre de mener à bien ces choix de Direction. J'aborderai en les détaillant rapidement trois opportunités principales :

- *1<sup>ère</sup> Opportunité : reprise de l'Unité d'Accueil d'Urgence des Femmes victimes de violence (UAUF) gérée actuellement par le Centre maternel du Conseil Général.*

Le Centre maternel est porteur d'un projet de déménagement et ne pourra plus, dans la nouvelle configuration, maintenir son Unité d'Accueil d'Urgence pour les Femmes victimes de violence. La DDCSPP et le Conseil Général ont décidé de rechercher un nouvel opérateur pour mener à bien cette mission d'accueil et d'hébergement d'urgence pour les femmes victimes de violences. Fort de son expérience dans l'accueil et l'accompagnement des publics en détresse, et des femmes en particulier, les établissements de La Colline ont été pressentis pour la reprise du dispositif.

Cette offre faite à La Colline constitue une opportunité en lui offrant les moyens d'assoir le dispositif de Logements temporaires comme un service réellement indépendant du centre d'hébergement d'insertion, tout en améliorant la qualité de la prise en charge spécifique des femmes et des familles. D'autre part, l'ancrage de l'UAUF dans le réseau d'acteurs locaux<sup>73</sup> nous permettrait d'enrichir nos pratiques partenariales, au profit de l'ensemble des usagers de nos services.

- *2ème opportunité : appel à projet « intermédiation locative » par la DDCSPP.*

La DDCSPP dispose à partir de 2011 de crédits pour soutenir la création d'une offre de services d'intermédiation locative (IML) dans le département. Compte tenu de l'existence d'une offre de ce type dans le secteur rural, la DDCSPP a très clairement souhaité un portage de projet à Niort, et m'a demandé si cela pouvait intéresser La Colline.

L'enveloppe est modeste (6 600 €) et ne permet pas en soi de se projeter sérieusement dans ce type de mise en œuvre. Mais compte tenu de la menace que constitue le redéploiement des crédits CHRS en faveur de ce type de service (Cf. p36), il me paraît important de se pencher sur cette proposition de l'Etat, d'autant que le CG ne souhaite plus financer l'accompagnement social lié au logement. Il existe là une occasion de proposer un transfert de la subvention du Conseil Général (15 000 €) et d'abonder ainsi l'enveloppe promise par la DDCSPP.

L'IML apparaît comme une bonne opportunité de proposer une alternative à l'hébergement en CHRS. Cela permettrait de recentrer l'équipe du CHRS sur l'accompagnement d'un public en plus grande difficulté et favoriser la fluidité du pôle Veille Sociale vers le pôle Hébergement d'insertion. Par ailleurs, l'IML présente l'intérêt de se situer à l'interface entre les dispositifs spécialisés et le milieu ordinaire. C'est donc une bonne occasion d'améliorer la qualité de l'inscription de La Colline dans le territoire, par des partenariats formalisés avec les bailleurs sociaux notamment, à travers une pratique du bail glissant<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Le personnel de l'UAUF assure l'animation du réseau départemental d'action contre les violences faites aux femmes : travailleurs sociaux de tous horizons, acteurs du sanitaire, police et gendarmerie, avocats ...

<sup>74</sup> L'association prend le bail à son nom et poursuit l'accompagnement le temps nécessaire, jusqu'à ce que le ménage soit prêt. Le bail glisse alors au nom du ménage qui devient locataire en titre.

- *3ème opportunité : la création d'un SIAO Insertion en Deux-Sèvres*

Le pilotage de la demande et de l'admission dans nos dispositifs est un point faible de l'organisation, surtout dans le contexte de diversification de l'offre qui est attendue. Il est difficile de savoir comment évolueront les SIAO, mais il est indispensable pour l'association d'être au premier rang pour son pilotage. Sans entrer dans les détails de sa mise en œuvre dans les Deux-Sèvres, je dois néanmoins préciser que le SIAO « Insertion » est porté par un comité de pilotage départemental composé de trois acteurs incontournables du dispositif AHI, dont La Colline. Chacun de ces acteurs est responsable d'une antenne d'arrondissement dans son secteur géographique. La Colline est le porteur du SIAO « Insertion » sur le territoire du Niortais. Je serai amené à ce titre à animer des réunions partenariales mensuelles portant sur la question de l'admission et la sortie des usagers dans les dispositifs de Stabilisation, CHRS et appartements sous convention ALT. Une bonne opportunité de mener une réflexion sur le pilotage de l'admission également au sein des établissements de La Colline.

Compte tenu des opportunités, les choix de direction que j'ai à mener me portent à approfondir la réflexion dans deux directions :

1<sup>ère</sup> direction : veiller au pilotage de la demande d'admission dans le dispositif institutionnel, en m'intéressant à la mise en place du SIAO.

2<sup>ème</sup> direction : diversifier l'offre de services à travers deux actions complémentaires.

1- Restructurer l'offre de logements temporaires en direction des familles monoparentales et des femmes victimes de violence, en étant porteur d'un projet de reprise de l'Unité d'Accueil d'Urgence des Femmes victimes de violence.

2- Répondre à l'appel à projet « Intermédiation Locative » qui offrira de réelles possibilités de poursuite de l'accompagnement dans le logement des personnes accueillies dans nos établissements.

C'est une chose de décider de l'intérêt de telle ou telle opportunité ou projet, c'en est une autre de vérifier stratégiquement sa faisabilité. Les deux projets (UAUF et IML) du second choix de direction concernent la même équipe de professionnels et devront faire l'objet d'une réflexion coordonnée dans la mesure où ils impacteront l'équilibre du pôle d'Hébergement d'insertion. Après avoir présenté de manière séparée ce que pourraient être les grandes lignes de chacun d'eux, je m'attacherai à en étudier la faisabilité par l'analyse

de certains indicateurs tels que le mouvement des effectifs et les impacts sur le taux d'encadrement des usagers et sur les rémunérations. Je poursuivrai avec des propositions pour mobiliser le personnel et les partenaires. Je terminerai par l'évaluation du projet.

Le premier choix de direction porte sur le pilotage de l'admission, pensé comme une coordination des acteurs engagés dans l'animation des différents dispositifs. Mais avant d'évoquer ce point il me semble nécessaire de témoigner du travail engagé depuis quelques mois sur le registre des actions collectives, et qui a contribué à mettre la question du lien social au cœur des pratiques d'accompagnement. Il est en effet nécessaire de garder à l'esprit cette idée que le renforcement du pilotage ou la diversification des services n'ont de sens que s'ils sont soutenus par des pratiques en prise directe avec l'environnement, qui visent à aider les personnes à reconquérir le contrôle de leur vie comme des citoyens à part entière.

### **3.2 Les actions collectives : un principe d'action pour décroiser les services**

La diversification de l'offre de services au sein du pôle Hébergement d'insertion doit avoir pour effet de faciliter l'accès aux services existants pour certains publics qui en sont aujourd'hui exclus, tout en offrant de nouvelles réponses via le développement de l'accompagnement dans le logement. Encore faut-il pouvoir éviter l'écueil du repli de chaque service sur lui-même comme cela est le cas actuellement. Pour éviter le cloisonnement, Jean-Marie Miramon nous invite à considérer les pratiques de partenariat et de réseau comme nécessaires dans un contexte où les établissements deviennent des structures multiservices capables de développer des prestations différenciées adaptées aux usagers : « *La diversification des modalités de prise en charge oblige à s'intéresser aux structures amont, déjà fréquentées par l'utilisateur, et aval, susceptibles de l'être par lui à l'avenir. Cette nécessité se traduira par des conventions de partenariat destinées à la mise sur pied des activités d'envergure impossibles à réaliser par chaque structure prise isolément*<sup>75</sup> ». Les pratiques de partenariat et de réseau au sein des établissements de La Colline doivent nous permettre d'éviter l'écueil du cloisonnement en donnant aux pratiques collectives un espace plus important.

---

<sup>75</sup> Miramon JM, 2009, p21



Les approches collectives (groupe de rencontre, d'aide mutuelle, ...) ont commencé à se développer en 2011, à ma demande, avec la mise en place de projets d'animation tant au niveau de l'unité de vie collective (pôle Hébergement d'insertion) que de la Stabilisation et l'Accueil de Jour (pôle Veille sociale).

Sur le pôle Hébergement d'insertion, la maîtresse de maison est chargée de favoriser les échanges de savoirs et d'expériences entre usagers, et avec des partenaires invités à des séances d'information collective. C'est l'occasion pour les usagers de construire leurs propres réseaux de ressources qu'ils pourront solliciter à leur initiative ou sur le conseil d'un tiers. Du côté de la Stabilisation et de l'Accueil de jour, les travailleurs sociaux sont sollicités pour proposer des actions d'animation en fonction de leur sensibilité et de leurs compétences, mais aussi en s'appuyant sur celles des usagers. Ceux-ci sont sollicités pour participer aux prises de contact, collecter de l'information, prendre des rendez-vous ; en somme, interagir avec le tissu social extérieur.

Des initiatives d'abord ponctuelles se sont développées et commencent à se structurer en actions plus ambitieuses inscrites dans le temps et dans le territoire : entretien d'un jardin potager sur un ensemble de parcelles gérées par l'association « Vent d'Ouest - Jardin solidaire », sensibilisation aux gestes qui sauvent avec la Croix Rouge, ateliers musicaux avec le Centre de musiques actuelles de Niort, découverte du marais poitevin guidé par un usager qui exerce un emploi saisonnier au Parc naturel, confection de repas collectifs... D'autres projets sont en cours de montage : sensibilisation à la navigation sur internet avec la CAF et le Conseil Général (projet de lutte contre la fracture numérique), information citoyenne pour sensibiliser les usagers à s'inscrire sur les listes électorales en vue des élections de 2012 (exposition itinérante mise en place par la Ville de Niort).

Les équipes éducatives ont répondu présent pour développer ce type d'initiatives et elles rencontrent une réelle adhésion de leur part. Je souhaite néanmoins qu'une attention particulière soit portée à la diffusion de ces pratiques dans le territoire, en ouvrant certaines d'entre elles aux usagers de dispositifs gérés par d'autres opérateurs, comme l'équipe d'éducateurs de rue du CCAS par exemple. Je souhaite également que certaines animations puissent être menées conjointement par l'équipe de la Stabilisation et l'équipe du CHRS (la sensibilisation aux gestes qui sauvent en est un exemple).

Au travers des réunions d'équipes et des rencontres avec les partenaires, les coordinatrices des pôles sont chargées d'impulser ces dynamiques. Des outils ont été mis en place tels que des grilles de compte rendu d'animation. Elles sont partagées entre services via l'utilisation de la messagerie électronique, pour s'informer mutuellement des initiatives de chacun.

Cette dynamique est soutenue institutionnellement par la mise à disposition d'un budget annuel de 1 500 €. Ces actions sont évaluées qualitativement par le recueil de l'expression des usagers après chaque animation. Un rapport d'activité semestriel est élaboré par chaque équipe et présenté à l'occasion de deux réunions institutionnelles dans l'année, auxquelles les partenaires de terrain sont invités. Les Conseils de la Vie Sociale que j'anime depuis cette année sur la Stabilisation et l'Unité de vie collective du Centre d'Hébergement d'Insertion sont également des moments appropriés pour saisir la mesure de l'adhésion et de la satisfaction des usagers à ce type de pratiques, leur donner sens et collecter de nouvelles idées.

### **3.3 Le pilotage de la demande dans le dispositif institutionnel**

#### **3.3.1 La place du Directeur**

Pour que les choix institutionnels s'incarnent dans les pratiques quotidiennes, il est fondamental que chacun occupe sa place. Le Directeur doit notamment occuper pleinement la sienne, comme garant de l'adéquation des pratiques avec le cadre légal, l'état des connaissances théoriques, le sens du projet associatif, l'expression des usagers. Les trois premiers domaines, et le quatrième dans un moindre mesure, affirment clairement la nécessité de coordonner les réponses, d'éviter leur morcellement pour mettre en œuvre des parcours cohérents, en s'appuyant sur les ressources internes et externes.

Jusqu'à présent les demandes d'admission sont entièrement déléguées aux équipes éducatives, ce qui entraîne un repli de chacune des équipes sur « son » public et détermine un effet de seuil entre les pôles.

Il n'est pas acceptable que les équipes choisissent elles-mêmes, dans le huis clos d'une réunion hebdomadaire traitant d'affaires diverses, les personnes qui seront ou non admises dans les établissements. Ce n'est pas là leur place. Cette pratique était existante à

mon arrivée. Elle était sous-tendue pas des considérations plus ou moins clairement énoncées : efficacité de la gestion du turn-over dans les établissements, appropriation de la demande par les équipes, admission sur la base du consensus de l'équipe, équilibre entre les différentes « catégories » d'usagers, etc. Je n'ai pas souhaité la remettre en cause immédiatement après mon arrivée, n'ayant alors pas le recul nécessaire pour mener à bien cette réforme. Mais les questions qui relèvent de l'admission (qui, comment, pourquoi, pour faire quoi ?) gardent pour moi une importance certaine, la responsabilité du Directeur étant en la matière clairement engagée, notamment dans un cadre réglementaire<sup>76</sup>. Le directeur est le garant de l'adéquation du public avec l'habilitation reçue d'une part et le projet associatif d'autre part.

La question du sens se situe au cœur de l'interrogation sur l'origine du changement (pourquoi changer ?), mais aussi au cœur de la conduite même du changement (changer pour quoi, comment et avec quelles conséquences ?). La naissance du SIAO en Deux-Sèvres constitue une occasion d'interroger les pratiques au regard des évolutions du public et du contexte de l'intervention. C'est une bonne opportunité pour remettre en question ce fonctionnement en affirmant également un positionnement associatif beaucoup plus ouvert sur l'extérieur. L'enjeu du pilotage du SIAO par La Colline serait d'unifier le processus de traitement de la demande d'admission

- en interne d'abord : entre le CHRS, les appartements temporaires et la stabilisation, en intégrant l'Intermédiation Locative lorsqu'elle sera mise en place ;
- en externe : en associant les partenaires gestionnaires de dispositifs d'hébergement, tels que le CCAS de Niort (logement relais), les Restaurants du cœur (résidence sociale), l'UDAF (résidence accueil), pour favoriser les relais entre nos structures ;
- en externe enfin : en associant des partenaires reconnus soit pour leur niveau d'expertises (psychiatre de l'équipe mobile psychiatrie-précarité, médecin de la permanence d'accès au soin de santé) soit pour leur place particulière dans le dispositif d'accès au logement (bailleurs sociaux).

---

<sup>76</sup> Voir article R345-4 du CASF : « La décision d'accueillir, à sa demande, une personne ou une famille est prononcée par le responsable du centre d'hébergement et de réinsertion sociale désigné à l'administration (...). La décision d'accueil mentionnée au premier alinéa est transmise sans délai au préfet, accompagnée de la demande d'admission à l'aide sociale signée par l'intéressé et des documents qui la justifient ».

La coordination de l'attribution des places dans le cadre du SIAO entre les différents opérateurs en Deux-Sèvres reste aujourd'hui à l'état embryonnaire. Personne n'acceptant de se délester de cette compétence au profit d'un opérateur unique, le SIAO ne reste qu'une instance de traitement des situations complexes et d'analyse des besoins sociaux ainsi qu'un espace d'échange de pratiques. Je privilégierai donc d'abord le pilotage interne, celui qui concerne l'admission au sein des établissements de La Colline, en veillant toutefois à ce que chaque demande soit saisie dans le logiciel partagé dans le cadre du SIAO.

Une commission d'étude de la demande sera mise en place. Le périmètre des établissements concernés sera le suivant :

- les places de Stabilisation ;
- les places de CHRS d'insertion ;
- les appartements temporaires ;
- les appartements en Intermédiation Locative.

Les accueils d'urgence (Accueil de nuit et Unité d'accueil pour femmes victimes de violences) doivent pouvoir conserver la souplesse de décision indispensable à l'accueil immédiat et inconditionnel. Ils n'entreront donc pas dans ce dispositif. Les Appartements temporaires garderont aussi la possibilité d'accueillir en urgence des femmes ou des familles. C'est là leur vocation dans la mesure où l'accueil de nuit n'est pas adapté à ces configurations familiales. Pour autant, chaque admission sera étudiée à posteriori au sein de la commission d'étude de la demande pour déterminer les perspectives de parcours.

Pour garantir le pilotage interne de la demande d'admission j'envisage la mise en place

- d'une organisation : une commission d'étude des demandes d'admission ;
- d'un outil : le formulaire de demande unique d'accueil.

### **3.3.2 La commission d'étude de la demande d'admission**

Prendre toute ma place de Directeur dans le processus de décision des admissions ne signifie pas que je sois enclin à décider seul. D'abord je risquerais d'apparaître à juste titre coupé des réalités de terrain. Il y a fort à parier également que mes décisions, si elles sont prises seules, ne seront pas de meilleure qualité ou ne rencontreront pas l'adhésion des équipes, ce qui revient au même. Ensuite, il me revient le devoir de respecter les professionnels de premières lignes souvent les mieux à même de contribuer à l'analyse.

Enfin, parce que bien plus qu'à une erreur quant au lieu du choix, c'est à un arbitraire du choix que cette commission entend s'attaquer. Même si le directeur engage sa responsabilité dans la décision d'accepter ou de refuser une admission, le pilotage institutionnel de la demande ne signifie pas une affirmation idéologique de l'organisation hiérarchique « pyramidale descendante ». Dans mon esprit il signifie plutôt la mobilisation de compétences multiples en vue d'établir une décision reposant sur la recherche de la meilleure adéquation possible entre les ressources individuelles de l'utilisateur et les ressources institutionnelles.

En ce qui concerne la décision d'admission, il n'y a pas de vérité transcendante, préexistante et définitive. Sauf pour repérer les quelques critères basiques motivant un refus, ce n'est pas au processus d'admission de faire la lumière sur les incertitudes inhérentes à la rencontre entre une personne fragilisée et un service d'aide. Cela appartient plutôt aux temps de l'accueil et du diagnostic, au temps de l'action et de l'évaluation.

Avec le processus d'admission je crois plutôt utile de construire un espace matriciel pour permettre le passage de l'urgence au projet. Cela suppose de l'écoute, de l'expression, du débat où le désaccord doit pouvoir s'exprimer, mais où il sera établi que la décision définitive appartient au Directeur chargé de trancher. Cet espace d'échanges a comme intérêt de construire des perspectives d'actions grâce au sens (signification et direction) qu'on donne au choix du dispositif le mieux approprié à la demande. A travers un espace physique et temporel qu'il nous est donné de proposer à l'utilisateur, c'est un lien entre nous et lui que la commission d'admission doit imaginer. Enfin, en clarifiant les ressorts de la décision d'admission on permet au futur référent de se concentrer sur l'accueil et l'accompagnement, en le laissant en dehors de toute logique de sélection.

Quelques questions clés pourront venir baliser les échanges au sein de la commission :

- Quel est l'établissement qui nous paraît le plus approprié ?
- Pourquoi ?
- Qu'est ce que l'on en attend ?
- Quels sont les risques ?
- Quelles hypothèses de parcours ?
- Avec quelles partenaires allons-nous proposer de travailler ?
- Quelles stratégies d'accompagnement allons-nous proposer ?
- Comment la maîtresse de maison va-t-elle s'inscrire dans l'accompagnement ?

- Quelles places pour les actions collectives allons-nous aménager ?
- ...

### La composition de la commission

Elle devrait être composée des deux coordinatrices de pôle. Je souhaiterais également qu'un référent du pôle Hébergement d'insertion y participe, ainsi qu'un travailleur social du SAO (pôle Veille sociale). Ces fonctions ne seront pas assignées à deux personnes nommément désignées, mais chacun participera à tour de rôle. Je garde à l'esprit la possibilité d'inviter des partenaires reconnus pour leur niveau d'expertise en fonction des situations étudiées. J'assurerai la « présidence » de cette commission en veillant à l'animation des débats. Je validerai les décisions. Pour chaque demande, une synthèse des échanges sera écrite à destination du demandeur, de l'orienteur et des équipes éducatives qui auront à accompagner les personnes accueillies. En cas de refus d'admission la commission en précisera les raisons et devra proposer des pistes d'orientation.

### **3.3.3 Elaborer un formulaire de demande unique d'admission**

Actuellement les demandes d'accueil en CHRS d'insertion et en Stabilisation sont soutenues par un rapport social et une lettre de motivation. Ces documents sont toujours formatés de manière identique, construis pour convaincre le lecteur de la gravité de la situation et de l'importance que revêt un accueil dans la structure qui aura été ciblée. Bien souvent ces demandes sont faites sans connaître précisément la diversité de l'offre de services disponibles. Or, si l'on s'en tient strictement aux situations sociales présentées dans les rapports sociaux (en laissant de côté la lettre de motivation dont l'opportunité me paraît douteuse...), les motifs de refus d'admission en CHRS ou en Stabilisation sont en soi très rares. Pour aller vite, dans la mesure où la personne n'a pas de logement personnel, qu'elle est bénéficiaire de minimas-sociaux ou d'un « petit salaire », qu'elle cumule des difficultés qui nécessitent une aide et/ou du temps et qu'elle ne refuse pas d'être accompagnée dans ses démarches, il n'y a pas de raison objective de refuser une admission.

Dans un environnement de type « plateforme multiservices », bien plus que l'exposé détaillé de la situation sociale, nous avons besoin d'informations qui nous permettent de décider du dispositif le mieux approprié aux besoins et aux attentes de la

personne. L'idéal serait qu'elle détienne aussi les informations utiles sur nos établissements, de manière à poser elles-mêmes ses préférences et à les argumenter, avec l'aide du travailleur social qui l'oriente.

Afin de tendre vers cette dynamique du choix éclairé il est préférable de construire un document-type sur la base des informations qu'il semble utile de transmettre et de recevoir.

La construction d'un tel document demande de notre part un double travail :

1- un travail d'identification et de communication des points spécifiques à chaque dispositif, en veillant à préciser les modalités diverses que peuvent prendre la stabilisation (chambres en collectif ou appartements) et le CHRS (appartements en diffus ou unité de vie) ;

2- un effort d'identification de critères pour distinguer des points saillants de la demande.

#### Quelques exemples :

- L'absence de ressources et la difficulté à se prendre en charge dans les actes de la vie quotidienne peuvent laisser supposer le besoin d'une prise en charge en pension complète : un appartement en stabilisation sera alors le dispositif adéquat, avant un passage en CHRS.

- La solitude en appartement paraît trop pesante : la Stabilisation en collectif sera mieux appropriée.

- La personne refuse catégoriquement la vie collective : le centre d'hébergement d'insertion sera mieux indiqué.

- Une personne bénéficiant de ressources financières et de l'autonomie nécessaire pour vivre en appartement pourra être orientée vers un dispositif d'intermédiation locative dès lors que les axes prioritaires de l'accompagnement auront été identifiés et que la personne adhèrera à l'accompagnement.

Le formulaire unique de la demande<sup>77</sup> sera construit de telle sorte que les informations relatives à la personne pourront être mises en tension avec les caractéristiques

---

<sup>77</sup> Voir annexe 8

de chaque dispositif, afin d'établir un choix argumenté, et de le proposer au demandeur. Ce document-type sera construit par les coordinatrices et le Directeur, selon un cahier des charges établi à cet effet et discuté collectivement entre les équipes éducatives des deux pôles.

### La validation et la diffusion du document

Une phase de test interne à La Colline sera mise en place afin de valider son caractère opérationnel. Elle s'étendra sur 6 mois afin de valider le document à partir d'un nombre suffisant de profils de personnes. Une diffusion plus large à l'échelle niortaise puis départementale sera ensuite mise en œuvre. Le document sera téléchargeable sur le site internet de l'association. Pour autant, les demandes d'admission en provenance des autres départements pourront continuer d'être traitées de la même manière qu'aujourd'hui (sur l'étude du rapport social).

### **3.3.4 Evaluation**

Les critères d'évaluation seront choisis au regard de l'objectif général d'amélioration de la fluidité des parcours entre la veille sociale, l'hébergement d'insertion et le logement. Grâce au logiciel de traitement des demandes (logiciel SIAO) il sera aisé de vérifier l'équilibre entre les publics (hommes, femmes, familles) au sein de chaque établissement ou service, ainsi que le dynamisme des parcours (part des personnes accueillies dans le Centre d'Hébergement d'Insertion ou accédant directement au logement via l'IML, après un parcours en Stabilisation par exemple, et de la comparer avec les autres années).

Le nouveau pilotage de l'admission devra également garantir un maintien du taux d'occupation à un niveau supérieur à 90 %, ce qui est aujourd'hui l'objectif posé à l'échelle de l'association L'Escale pour ses établissements d'Hébergement d'insertion et de Stabilisation. L'évolution du taux d'occupation est regardée en début de chaque mois.

Une commission d'étude de la demande aura lieu toutes les deux semaines. Je veillerai à la régularité de l'exercice et à l'adaptation de celle-ci au turn-over dans les établissements. Une attention sera également portée à la composition pluridisciplinaire de la commission. Les comptes-rendus seront conservés dans un classeur géré par les



coordinatrices. Comme il se doit, ils feront apparaître la date de la commissions et les noms et qualités des participants ce qui permettra de vérifier la participation régulière des différents membres invités.

Compte tenu du calendrier particulièrement resserré pour la mise en place des actions relatives au second choix de direction que nous allons étudier à présent, il ne me sera pas possible de mettre en place les travaux correspondants au pilotage de la demande avant le second semestre 2012.

### **3.4 Diversifier l'offre de services du pôle Hébergement d'insertion**

#### **3.4.1 Créer un dispositif d'accueil d'urgence et de logement temporaire pour les familles monoparentales.**

Public : Les personnes seules ou familles défavorisées (dont les femmes victimes de violences) qui se trouvent sans domicile, ou qui nécessitent un hébergement temporaire.

#### Objectifs spécifiques

Le nouveau service a pour objectif :

- accueillir en urgence sur orientation des partenaires.
- réaliser un diagnostic social pour proposer des pistes d'orientations aux usagers.
- loger temporairement les personnes ou les familles défavorisées.
- réaliser un accompagnement spécialisé sur les violences conjugales.
- apporter un soutien éducatif et logistique dans les actes de la vie quotidienne.
- développer des actions collectives et mettre en relation avec les partenaires.
- favoriser l'accès au logement.

#### Moyens humains et matériels

En intégrant l'UAUF à nos appartements temporaires sous convention ALT, le nouveau service disposera d'une capacité de 6 appartements pouvant accueillir jusqu'à 8 ménages (20 places maximum). Les deux appartements d'urgence seront installés dans l'unité de vie collective déjà existante. Deux nouveaux appartements seront loués à notre partenaire Habitat Sud Deux-Sèvres (bailleurs social). La location et les charges de ces

deux appartements supplémentaires seront couvertes par la CAF, dans le cadre d'une convention ALT avec la DDCSPP.

La maîtresse de maison verra une accentuation de son rôle auprès des familles accueillies par une augmentation de son temps de travail. Elle sera chargée du premier accueil, de l'installation des familles dans les appartements, de la gestion du logement (état des lieux, inventaires, entretien, mise à disposition de matériel) et du soutien dans les actes de la vie quotidienne. Elle libérera les référents de l'augmentation de la charge de travail d'accueil (l'UAUF accueille 25 ménages par an qui s'ajouteront au 25 accueillis dans les logements temporaires).

Le Conseil Général participe au financement du fonctionnement par la mise à disposition de La Colline d'un travailleur social. Il sera le référent de ce nouveau dispositif, chargé de l'accueil, du diagnostic social initial, de l'accompagnement de la personne dans ses démarches, du relais avec les partenaires amont et aval et de la mise en place d'actions collectives. Il continuera d'animer le réseau d'action local et départemental contre les violences faites aux femmes, dont l'objectif est d'améliorer les pratiques partenariales entre les acteurs concernés par le problème.

Dans ces conditions, l'équipe du CHRS pourra être entièrement déchargée de l'animation du dispositif. Un rapide calcul à partir de l'observation du fonctionnement quotidien, des rapports d'activité et du dialogue avec l'équipe éducative me permet de penser que nous devrions ainsi pouvoir redéployer l'équivalent de 0.75 etp pour le CHRS.

#### Effets attendus

La création d'un nouveau service devrait avoir deux conséquences majeures :

- l'amélioration de la qualité de l'accompagnement des familles monoparentales par une meilleure articulation de notre action avec l'aide sociale généraliste (AS et CCAS) et d'autres partenaires (CIDFF, PMI, ...).
- Un recentrage de l'équipe du CHRS sur sa mission d'accueil et d'accompagnement des personnes dont le cumul de graves difficultés nécessite un accompagnement renforcé et durable.

### **3.4.2 Développer l'accompagnement dans le logement par l'Intermédiation locative**

La mise à disposition de logements en intermédiation locative constitue une solution de transition vers le logement ordinaire et pérenne. Il s'agit « *de location dans le parc social par une association, assortie de la sous-location au ménage à titre temporaire, le ménage ayant vocation, à terme, à devenir titulaire direct du bail (bail glissant)* ». Il peut également s'agir de location/sous-location ou de mandat de gestion dans le parc privé, soit avec l'aide des collectivités territoriales, soit dans le cadre du programme Solibail<sup>78</sup> ».

Notre projet d'intermédiation locative porterait sur le volet « location/sous-location avec bail glissant », et non pas sur le volet « mandat de gestion » puisqu'il existe déjà une offre de ce type sur le territoire niortais.

#### Publics

Est concerné tout ménage, quelque soit sa composition, qui connaît des difficultés pour accéder ou se maintenir dans un logement, dès lors qu'il remplirait des conditions minimales : avoir des ressources financières suffisantes pour assumer le paiement du loyer résiduel, ouvrir des droits à l'allocation logement et être inscrit dans une dynamique d'aide.

#### Objectifs

La mise en place de l'IML a deux objectifs :

- capter, puis mettre à disposition des ménages des logements décents dans le parc social ou dans le parc privé conventionné (logements ayant bénéficié d'aide à la rénovation, donc peu énergivores et soumis à des loyers plafonds) ;
- éviter les ruptures et les sentiments d'isolement consécutifs à l'accès au logement autonome, en proposant un accompagnement social facilitant l'installation dans le logement, la prise de repères dans le quartier et le tissage de nouveaux liens.

L'accompagnement social devra s'établir au cas par cas, selon la situation et les besoins réels des bénéficiaires. Il portera sur la poursuite et/ou la construction des étayages nécessaires à la personne, à partir des ressources présentes dans le quartier.

### Les moyens réglementaires, humains et matériels

Par Arrêté en date du 10 mars 2011, L'Escale bénéficie de l'agrément nécessaire pour exercer les activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale, dans les départements de la Charente-Maritime et des Deux-Sèvres.

10 logements par an seront loués dans le parc social ou dans le parc privé conventionné, puis sous-loués aux ménages bénéficiaires de la mesure IML. Compte tenu de la durée d'accompagnement prévisible (6 mois maximum), cela représente 4 à 5 situations accompagnées en permanence.

Le budget s'élève à 21 000 € financé conjointement par la DDCSPP et le Conseil Général. Ce dernier, à travers son Directeur du service Insertion sociale, s'est déclaré intéressé par cette opportunité de transférer la subvention « accompagnement social lié au logement » d'un montant de 14 400 € vers cette nouvelle offre.

Les 6 600 € restant versés par la DDCSPP seront utilisés pour faire face aux charges de structures (fournitures de bureaux, essence, téléphone, frais de siège). Des provisions pour risques d'impayés seront proposées, ainsi qu'une réserve pour réduction temporaire du « sous-loyer » afin de soutenir le locataire dans l'accès au logement ou l'aider à passer un cap difficile. Les loyers seront équilibrés par l'allocation logement directement versée à La Colline et le loyer résiduel versé par le sous-locataire.

Le temps d'accompagnement s'élèvera à 0.33 etp, soit environ 12 h par semaine. Le choix de savoir si un personnel nommé désigné sera affecté sur ce dispositif ou si l'équipe éducative se répartira les suivis n'est pas encore arrêté. Ma préférence va à la première hypothèse, mais il me paraît souhaitable que cela puisse être débattu en équipe afin de susciter l'adhésion de tous.

### **3.4.3 La faisabilité des projets**

#### Les indicateurs

---

<sup>78</sup> Circulaire N° DGCS/DGALN/DHUP/USH/2010/247 du 19 juillet 2010 relative à l'accompagnement vers et dans le logement

Il s'agit de regarder comment va évoluer le périmètre de chaque activité, le tableau des effectifs (mouvement des personnels), le tableau des rémunérations et le ratio d'encadrement des usagers, pour déterminer où se situent les facteurs de risques et comment les minimiser.

- *Le périmètre de l'activité et le tableau des effectifs entre N et N+1*

|                                | Situation actuelle N   | Situation à atteindre N+1  |  |
|--------------------------------|--|--|--|
| <b>Périmètre de l'activité</b> | CHRS : 54 places.<br>Logements temporaires : 6 situations en ligne<br><u>Conventions</u> :<br>*Accompagnement Social Lié au Logement<br>*Accompagnement femmes victimes de violences | CHRS : 54 places<br><br>IML : 3 situations en lignes   | UAUF : 2 situations, 2 logements<br>Logements temporaires : 6 situations en ligne<br><u>Convention</u><br>Accompagnement femmes victimes de violences. |
| <b>Tableau des effectifs</b>   | <u>Référents sociaux</u> (etp)<br>A : 1 ; B : 1 ; C : 0,75 ; D : 1<br>E : 1<br><u>Maîtresse de maison</u><br>F : 0.5<br><u>Secrétaire</u><br>G : 0.5                                 | <u>Référents sociaux</u> (etp)<br>A : 0 (retraite) ; B : 1 ; C : 0.75 ; D : 1 ; E : 1<br><u>Maîtresse de maison</u><br>F : 0.8<br><u>Secrétaire</u><br>G : 1 | <u>Référent social</u> (etp)<br>H : 1<br><br><u>Maîtresse de maison</u><br>F : 0.2   |

En N+1, l'UAUF et les appartements temporaires seront gérés par le personnel mis à disposition par le Conseil Général et la maîtresse de maison, pour un total de 1.2 etp. Les référents sociaux seront exonérés de toute logique d'accueil d'urgence et se consacreront exclusivement au CHRS et à l'Intermédiation locative.

La maîtresse de maison se verra proposer une évolution de son profil de poste. Dans la situation actuelle son temps de travail est partagé entre le secrétariat d'accueil (0.5 etp) et le poste de maîtresse de maison (0.5 etp). Dans la nouvelle configuration, il lui sera proposé un passage à temps plein sur le profil de maîtresse de maison. Elle pourra consacrer 80 % de son temps au CHRS et 20 % sur l'UAUF et les appartements temporaires. L'augmentation de son temps de travail lui permettra d'élargir son offre de services à l'ensemble des publics accueillis en CHRS, alors qu'aujourd'hui elle se consacre exclusivement à l'animation de l'unité de vie pour familles monoparentales.

Evolution des effectifs sur le centre d'hébergement d'insertion

|                     | N    | N+1  | écart |
|---------------------|------|------|-------|
| Référents           | 4.75 | 3.75 | -1    |
| Maîtresse de maison | 0.5  | 0.8  | +0.3  |
| Secrétaire          | 1    | 1    | =     |
| Total               | 6.25 | 5.55 | -0.7  |

La baisse du nombre d'etp des référents (-1) est très partiellement compensée par l'augmentation du temps de travail de la maîtresse de maison (+0.3). Cependant comme nous l'avons vu (cf. p59) l'abandon de la logique d'accueil d'urgence et de la convention « accompagnement social liée au logement » et le redéploiement de l'accompagnement des femmes victimes de violence sur un nouveau personnel mis à disposition, devrait permettre de retrouver 0.75 etp environ. En grande masse, ce mouvement devrait compenser la diminution de 0.7 etp. Voyons néanmoins comment évolue le ratio d'encadrement des usagers.

- *Ratio d'encadrement des usagers*

|                                 | <b>Situation actuelle N</b>  | <b>Situation à atteindre N+1</b>  |   |
|---------------------------------|--|---|---|
| Ratio d'encadrement des usagers | 1 etp « référent » pour 12.63 usagers.<br><br>Ratio total (maitresse de maison incluse) : 1etp pour 11,42 usagers. | 1etp « référent » pour 15.2 usagers.<br><br>Ratio total (maitresse de maison incluse) : 1 etp pour 12.52 usagers. | 1 etp « référent » pour 8 usagers.<br><br>Ratio total (Maitresse de maison incluse) : 1 etp pour 6.6 usagers. |

Le ratio d'encadrement tend à augmenter de manière assez importante pour les référents en N+1 (+ 20 %). Cette augmentation est moins forte (+ 10 %) si je prends en compte l'augmentation du temps de travail de la maîtresse de maison. Dans la nouvelle configuration, les référents seront maîtres de leur agenda puisqu'ils seront libérés de la gestion des accueils d'urgence et pourront s'appuyer sur la maîtresse de maison. Toutefois ce ratio d'encadrement me paraît tout de même élevé, notamment en cas d'absence (période de congés annuel, maladie, formation). Je ne possède pas à ce jour d'éléments de comparaison pour vérifier comment nous nous situons en termes de taux d'encadrement par rapport aux autres CHRS de la région. Voyons néanmoins les enseignements que nous pouvons tirer des mouvements du personnel.

- *Tableau des mouvements du personnel et impacts sur les rémunérations*

Liste des mouvements :

- Départ à la retraite (novembre 2011) : il représente une « économie » de 688<sup>79</sup> points en année pleine.
- Passage à temps plein sur le poste de maîtresse de maison : cette évolution peut entraîner un changement de groupe de rémunération (+ 31 points).
- Passage à temps plein au poste de secrétaire (+ 173.5 points)
- Mise à disposition d'un travailleur social par convention avec le Conseil Général (neutre).

#### Impact sur tableau des rémunérations

|                           | N                      | N+1                     | écarts                      |
|---------------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------------|
| Tableau des rémunérations | Total : 3 149.65 point | Total : 2 666,15 points | -483.5 points <sup>80</sup> |

Le départ à la retraite de A me permet d'envisager l'économie de 37 569 € ce qui représente dans notre grille de rémunération le salaire chargé d'un éducateur diplômé en début de carrière. Toutefois, la baisse des crédits CHRS que nous avons subi en 2010 m'incite à la prudence dans l'attente du prochain dialogue budgétaire de 2012.

Prenant en compte ces divers indicateurs, je décide de ne pas remplacer poste pour poste le départ à la retraite. L'augmentation du temps de travail de la maîtresse de maison et le gain de temps obtenus du fait de la gestion de l'urgence par un personnel spécifique supplémentaire, me paraissent suffisant pour fonctionner dans de bonnes conditions. L'enveloppe économisée sera utilisée partiellement pour assurer le remplacement du personnel pendant les périodes de congés scolaires. Le poste sera maintenu au budget mais non pourvu dans l'attente du dialogue budgétaire 2012. Une salariée à temps partiel pourrait demander à voir son temps de travail augmenter à l'horizon 2013, lorsque son enfant sera en âge d'être scolarisé. Cette mesure permettra alors d'augmenter le taux d'encadrement, si cela est nécessaire et si nous en avons les moyens.

- *Les échéances temporelles*

---

<sup>79</sup> Notre association adhère aux accords collectifs du Syndicat Général des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux à but non lucratif (SOP), applicables aux CHRS.

<sup>80</sup> Soit en valeur brute :  $483.5 * 3.74 * 1.0821 * 1.6 = 3130.80$ /mois, soit 37 569 € par an. Le point vaut 3,74€ et une prime de sujétion spéciale de 8.21% du salaire chargé s'ajoutent à la rémunération de base.

Les contraintes de calendrier sont une donnée essentielle à prendre en compte dans ce type de projet « à tiroir ». L'idéal serait ici de commencer par la mise en œuvre du nouveau dispositif d'accueil d'urgence et d'hébergement temporaire et de lancer dans un second temps le projet intermédiation locative. Malheureusement, diverses contingences inversent ces priorités : le projet intermédiation locative devra être effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2012 alors que la gestion de l'Unité d'Accueil d'Urgence ne nous sera confiée qu'à la fin du premier trimestre 2012. Au cours de ce premier trimestre, un surcroît de travail sera demandé à l'équipe du pôle hébergement d'insertion, alors qu'elle sera diminuée d'un etp.

Le passage de la maîtresse de maison à temps plein sera envisagé dès la fin d'année 2011. Le recrutement en contrat à durée déterminée pour surcroît d'activité d'un personnel éducatif chargé de gérer le fonctionnement des appartements temporaires sera mis en place pendant trois mois, de janvier à mars 2012.

### Le management des projets

Il s'agit à présent de penser la concertation et la coordination des différentes actions qu'il est nécessaire de mettre en œuvre pour que les deux projets décrits précédemment prennent progressivement corps. Ces actions sont de deux ordres, séparés ici mais en étroite interdépendance dans les faits : d'une part une communication politique et technique sont nécessaires pour informer les partenaires, s'assurer de leur compréhension des enjeux et de leur adhésion au projet ; d'autre part, il faut associer des personnels à la formulation et à la mise en œuvre des projets.

- *La communication*

#### Avec le Directeur Général

L'adhésion du Directeur Général aux grandes lignes des évolutions que je souhaite mener est d'ors et déjà acquise. J'attends néanmoins de lui qu'il soutienne la mise en œuvre du projet par une communication ciblée auprès de ses interlocuteurs directs, en premier lieu par une rencontre avec la Directrice Générale Adjointe du pôle des solidarités au Conseil Général afin d'entériner l'hypothèse du redéploiement de la subvention « accompagnement social lié au logement » vers le projet Intermédiation locative. La Commission Permanente des élus du Conseil Général se réunissant en octobre 2011 pour



avaliser cette évolution, il est indispensable de prévoir la rencontre pour le début du mois de septembre.

L'analyse de la faisabilité du projet devra lui être présentée, afin de s'assurer son accord quant aux mouvements de personnel, notamment l'augmentation du temps de travail de la maîtresse de maison. Les évolutions proposées se rapprochent de celles mises en places au CHRS de La Rochelle. Ce projet représente également une économie. Je n'ai donc pas de doute majeur sur la validation de cette évolution par le Directeur Général.

Enfin, une présentation du projet aux Instances représentatives du Personnel pourra être faite lors des réunions mensuelles du Comité d'entreprises et des délégués du personnels, au plus tard à la fin du mois de septembre.

#### Communiquer en externe

Communiquer en direction des partenaires me semble essentiel, en y associant les institutions qui portent avec nous cette volonté (DDCSPP, Conseil Général). Les changements occasionnés sont tels, notamment la reprise de l'UAUF, qu'ils nécessitent une information sur leur genèse et sur les modalités pratiques de mise en œuvre et de fonctionnement.

Entre septembre et décembre 2011, plusieurs temps de rencontre sont à prévoir :

- Avec la Directrice Générale Adjointe du pôle des solidarités du Conseil Général pour valider les évolutions prévues et légitimer les réunions de travail avec les services compétents du Conseil Général (Insertion sociale et Aide Sociale à l'Enfance) ;
- Avec l'Inspecteur Principal de la DDCSPP, le Directeur du service Insertion Sociale du Conseil Général et le Directeur du CCAS, pour présenter ces évolutions et élaborer une stratégie de communication en direction de leurs services respectifs. Une réunion collective me paraît préférable à des rencontres séparées dans la mesure où les thèmes abordés relèvent de compétences partagées. Une dynamique de coordination des ressources de ces institutions devrait ainsi être facilitée.
- Avec les partenaires techniques (assistantes sociales de secteur, intervenants sociaux du CCAS, répondants 115, CIDFF, Centre maternel) pour présenter les évolutions, les enjeux et les procédures de fonctionnement. Dans la mesure où ces équipes auront été

sensibilisées par leur encadrement respectif, une réunion collective au début du mois de décembre permettra de présenter ces évolutions et de répondre aux questions.

- Avec les bailleurs sociaux. Le débat sur l'utilité de nouvelles pratiques partenariales autour du bail glissant a déjà été mené à diverses reprises avec les bailleurs sociaux, tant par les opérateurs AHI que par le Conseil Général et la DDCSPP. Aujourd'hui les clignotants sont au vert pour la mise en œuvre d'une expérimentation de ce type à Niort. Notre partenariat reposera sur l'élaboration de documents fondamentaux tels qu'une convention bilatérale entre La Colline et chaque bailleur pour fixer les modalités du partenariat. Une convention tripartite entre le bailleur, le locataire et le sous-locataire précisera les engagements réciproques. Nous pourrions utilement nous appuyer sur des exemples de ces documents présentés dans *le guide de recommandation pour une mise en œuvre du bail glissant*<sup>81</sup>, et sur les conseils juridiques de l'Agence Départementale pour l'Information sur le Logement (ADIL) avec qui je suis déjà en contact pour le projet.

- *Associer les personnels de La Colline*

- Les coordinatrices des pôles Veille sociale et Hébergement d'insertion : elles ont été impliquées dans la démarche de diagnostic et d'identification des opportunités vers lesquelles nous nous orientons. Dès la rentrée de septembre 2011 je formaliserai un temps de réflexion avec les coordinatrices afin de leur permettre de s'approprier pleinement la question du sens du projet (contexte, enjeux, finalités). Nous identifierons ensemble les actions à entreprendre, les étapes de réalisation et le calendrier. Une stratégie d'association des équipes sera également validée lors de ce temps de travail.

- L'ensemble des équipes éducatives des pôles Hébergement d'insertion et Veille Sociale : les années 2010 et 2011 ont été deux années de transition au cours desquelles j'ai accompagné des changements dans la dynamique de la veille sociale et initié des temps de réflexion sur le projet du pôle Hébergement d'insertion. Une réunion institutionnelle programmée mi-septembre permettra de dresser le bilan des changements engagés et de fédérer les équipes sur les enjeux à venir. L'objectif de cette réunion sera de se projeter dans un nouveau cycle de travail. Les éléments du diagnostic présentés dans la première partie de ce travail seront partagés avec l'équipe afin qu'ils s'approprient le sens des

---

<sup>81</sup> Guide publié en juillet à l'issue d'une série de travaux entre la FNARS, l'Union Social de l'Habitat et l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement. Disponible sur le net.

évolutions souhaitées. Les grandes lignes des projets seront présentées et le personnel sera associé à l'écriture. Deux groupes-projet seront constitués, composés des salariés du pôle Hébergement d'insertion se regroupant deux fois par mois.

- Le premier groupe de travail abordera le fonctionnement de l'Unité d'accueil d'urgence et des logements temporaires. Le second travaillera sur le projet Intermédiation locative. Compte tenu de la taille restreinte du service, je n'envisage pas de comité de pilotage mais une réunion mensuelle de partage et de validation des travaux réalisés. Des salariés du pôle Veille sociale seront invités et seront informés. Leur participation permettra de créer des liens entre les deux équipes. Les deux groupes, animés par les coordonnatrices, auront pour mission de construire le fonctionnement des dispositifs, d'écrire les documents du service (contrat de séjour, livret d'accueil, règlement de fonctionnement) et de proposer des modalités de participation des usagers.

- La maîtresse de maison : dès l'accord du Directeur Général, je recevrai la maîtresse de maison pour lui proposer l'évolution de son poste de travail. Puisqu'elle correspond à son projet professionnel, je n'ai pas d'inquiétude sur son accord. Une formation lui sera proposée sur le plan de formation 2012. Nous aurons à travailler sur sa fiche de poste. Un petit groupe composé de la maîtresse de maison et d'un référent, animé par la coordinatrice, sera chargé de travailler sur la coordination des fonctions de référent et de maîtresse de maison.

- Le personnel du Conseil Général mis à disposition : l'abandon de l'UAUF par le Centre maternel représente, pour les deux personnes chargées de ce dispositif, un moment particulièrement difficile, voire douloureux. Des échanges ont eut lieu en juin entre la direction générale du Conseil Général, la direction du Centre maternel, les syndicats et les deux personnels concernés. Une position définitive a été adoptée, entérinant la décision de mettre à disposition de La Colline un personne à temps plein. La priorité est donnée, sur la base du volontariat, à l'une des deux personnes concernées. A défaut d'acceptation, ce poste sera proposé au mouvement. La convention de mise à disposition sera établie par le Conseil Général et validée par le Directeur Général de L'Escale. L'employeur restera le Conseil Général mais je serai le responsable hiérarchique et fonctionnel. L'adhésion du personnel au projet de service qui doit être mis en place représente un enjeu majeur pour le bon fonctionnement futur du service. Je solliciterai des rencontres avec ce personnel avant la fin de l'année 2011, afin de faire connaissance, recueillir ses représentations, l'informer des grands axes du projet et l'associer à sa mise en œuvre. Il conservera l'animation du

réseau d'actions contre les violences faites aux femmes et trouvera là un moyen de continuer son activité et de la valoriser aux yeux des partenaires.

#### **3.4.4 L'évaluation**

- *L'évaluation de l'action*

L'évaluation de l'action elle-même en termes d'efficacité (rapport objectif/résultat) et d'efficience (rapport moyens utilisés/résultats) doit être pensée dès la phase de conception du projet. C'est la condition pour que nous soyons en mesure de réaliser rapidement les ajustements nécessaires d'une part, et d'autre part de communiquer auprès des partenaires pour promouvoir nos actions et les pérenniser. A cette fin, des indicateurs classiques sont renseignés et diffusés régulièrement tant au niveau de l'association elle-même que des autorités de tarification et de contrôle. Il s'agit :

- du taux d'occupation (nombre de journées réalisées/nombre totale de journées) ;
- de la durée moyenne de séjour (nombre total de journées/nombre de situations) ;
- de l'origine des orientations (nombre d'orientations par organisme orienteur) ;
- du type de sorties (logement ordinaire, solution intermédiaire, sans solution).

Nous nous sommes dotés d'un logiciel qui permet le suivi en temps réel de ces indicateurs pour l'ensemble de nos établissements. Nous avons la possibilité d'ajouter de nouveaux établissements dans l'architecture du logiciel, ce qui me permettra de suivre ces indicateurs pour l'UAUF et pour l'IML.

Il paraît néanmoins souhaitable de compléter ces indicateurs généraux par d'autres plus spécifiques de l'activité du service, qui intéresseront plus fortement les équipes. Ils nous permettront de réaliser le rapport d'activité et d'obtenir une photographie moins statistique du fonctionnement des services. Il pourra s'agir par exemple de suivre les activités de la maîtresse de maison qui vont évoluer, les réunions d'information entre usagers et partenaires, les actions éducatives spécifiques impliquant de manière coordonnée les référents et la maîtresse de maison, ou même d'établir une enquête de satisfaction qui sera remplie par les bénéficiaires au moment de leur départ. Ces indicateurs devront être choisis par l'équipe elle-même au moment où les groupes de travail mettront de la chair sur le squelette des projets que j'ai présentés. Une fois par an, les informations

recueillies permettront à l'équipe de revenir sur les actions réalisées afin de constituer un capital d'expériences et de compétences qui pourra s'enrichir continuellement.

- *L'évaluation de la mise en place du projet*

Cette évaluation, limitée dans le temps à la phase de développement du projet, a pour objectif de m'aider à suivre le bon déroulement des différentes étapes prévues et d'ajuster si nécessaire la planification des actions.

Je me servirai à cette fin de tableaux de bord recensant l'ensemble des réunions des groupes de travail et les réunions mensuelles de validation. Des fiches de compte-rendu de réunion seront construites pour permettre à chaque groupe, lors de chaque séance, d'auto-évaluer le résultat atteint en fonction de l'objectif de la réunion, et ainsi de prévoir l'ordre du jour du prochain regroupement et le travail à réaliser entre deux réunions.

Lors du déroulement des groupes de travail, les coordonnatrices de pôle seront chargées de collecter les éléments nécessaires à l'écriture des documents du service. La réunion de direction hebdomadaire permettra de faire le point sur l'avancement des travaux d'écriture. Nous définirons alors des temps de travail entre nous pour finaliser au besoin ces documents.

En externe, je souhaite qu'un comité de pilotage technique mensuel se mette en place afin de tenir régulièrement nos partenaires informés et d'évaluer l'avancée de nos travaux. Cette rencontre mensuelle me permettrait également de mesurer l'appropriation externe des nouveaux projets afin de garantir la diffusion des nouvelles offres à travers le territoire. Ce comité de pilotage doit être constitué de cadres proches du terrain, concernés par la partie technique plutôt que par la dimension politique du projet. Ainsi, je n'envisage pas qu'il soit composé uniquement des directeurs, mais plutôt de privilégier la présence et la parole des chefs de services. Le comité de pilotage pourrait être constitué de l'Inspecteur principal de la DDCSPP, de la Chef de service du bureau Habitat du Conseil Général, de la Responsable du service Intervention sociale du CCAS et de la Chef de service du Centre maternel. Ce groupe pourra aussi s'élargir aux collaborateurs des membres permanents.

### **3.5 Les pratiques participatives et l'évaluation interne : deux moments essentiels pour prolonger la réflexion et le plan d'action.**

Les principes et choix d'actions présentés dans cette troisième partie s'inscrivent dans une perspective d'amélioration continue de la qualité du service aux usagers. Celle-ci ne saurait exister sans faire référence à la participation des usagers d'une part, ni à la démarche d'évaluation interne d'autre part.

La participation et l'expression des usagers sont des principes qui relèvent de la Loi 2002.2 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Depuis mon arrivée en 2010, j'ai organisé régulièrement des groupes d'expression au sein du dispositif de Stabilisation. A l'Accueil de jour les usagers ont également été sollicités à plusieurs reprises pour nous faire part de leur avis quant à la qualité de certains services (hygiène, restauration, animations...) et leurs souhaits d'amélioration. Cette démarche de construction de pratiques visant à promouvoir l'expression et la participation des usagers doit être prolongée dans les autres établissements et services de La Colline. En prenant en compte les limites présentés dans la recommandation de l'ANESM<sup>82</sup> comme les raisons justifiant du bien fondé des pratiques participatives, leur approfondissement dans les établissements de La Colline devra faire l'objet d'une réflexion institutionnelle dont je serai le garant, et qui associera les salariés des différents services, « *pour que les dispositifs participatifs deviennent réellement un outil d'insertion dans la vie sociale*<sup>83</sup> ».

Cette réflexion concernant l'effectivité des droits des usagers mais aussi celle relative aux autres domaines d'application de l'évaluation interne<sup>84</sup> pourra être menée dans le cadre de la démarche d'évaluation interne dans laquelle l'association L'Escale vient tout juste de s'engager. Aidée d'un cabinet conseil, la démarche en est à son commencement et couvrira dans un même mouvement l'ensemble des secteurs, établissements et services gérés par l'association. Un comité de direction composé du Directeur Général et des Directeurs(trices) d'établissements se met actuellement en place sous l'impulsion du

---

<sup>82</sup> Voir ANESM, « Les domaines d'application », in Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale, mars 2008, p9

<sup>83</sup> Ibid, p16

<sup>84</sup> ANESM, mars 2008, *Mise en œuvre de l'évaluation interne dans les établissements et services visés par l'article L 312-1 du code de l'action sociale et des familles*, p9.

Directeur Général et d'un chargé de mission nommé à cette occasion. Le comité de direction sera chargé de définir les options stratégiques de la démarche, valider les méthodes et outils, en garantir le bon déroulement et en valider les différentes étapes. Un Comité Transversal de Pilotage (CTP) composé des Directeurs(trices), des Chefs de service et Cadres intermédiaires, aura pour mission de garantir la cohérence et les conditions de réalisation de la démarche, de mener un travail autour de l'adaptation du référentiel et d'assurer un suivi régulier de la démarche en proposant des ajustements nécessaires en lien avec le Comité de direction. Des comités de pilotage de proximité et des groupes thématiques seront constitués par les professionnels qui participeront ainsi à la réflexion. La consultation devra être élargie aux publics accueillis qui seront consultés selon les modalités définies par le CTP. La démarche s'échelonnera entre septembre 2011 et février 2013.

Ces travaux conduits à tous les étages de la démarche, du Directeur Général aux usagers, seront une bonne opportunité de poursuivre les réflexions produites dans le cadre de ce mémoire, en portant l'analyse de manière préférentielle sur l'effectivité des droits des usagers et l'inscription des services dans leurs environnements.





## Conclusion

Les services aux personnes sans domicile plongent leurs racines dans l'Aide sociale à l'hébergement qui en 1953 s'adressait aux inadaptés de la société avec un objectif d'hébergement et de réadaptation « dans les murs ». Aujourd'hui ces services s'ancrent dans un vaste chantier de refondation qui vise la mise en place d'un véritable service public de l'hébergement et du logement, dont les principes (continuité de la prise en charge, égalité devant le service, adaptation des prestations à la demande sociale) structurent les relations aux usagers et à l'environnement.

Actuellement le rythme des nouvelles législations et les réorganisations forcées s'accélère. Une nouvelle gouvernance entre les associations gestionnaires de dispositifs et les pouvoirs publics se met en place. De ma place de Directeur, cette gouvernance me paraît marquée par des équilibres à trouver entre souplesse et fermeté, entre logique de partenariat construit avec l'Autorité de tarification et de contrôle et logique de délégation de services qui potentiellement relègue l'association à un rôle de prestataire, « *de pur opérateur fonctionnel*<sup>85</sup> », qui voit son action soumise désormais à une rationalisation des moyens dans un contexte d'appel à projet.

Dans ce contexte, le Directeur doit être capable de mettre en tension la commande publique, les besoins des usagers, les ressources présentes sur le territoire, les réalités budgétaires et les ressources humaines, et d'arbitrer entre ces différentes dimensions pour décider d'une voie à suivre, mobiliser les acteurs en donnant du sens pour convaincre, animer en faisant participer professionnels et partenaires pour susciter l'adhésion et l'innovation, communiquer pour faire connaître. Le Directeur doit avoir conscience des enjeux du monde d'aujourd'hui pour assurer (et assumer) un positionnement stratégique des établissements et services qu'il dirige et garantir une réponse de qualité aux usagers.

« *Chaque association ne peut plus seule construire les réponses aux situations rencontrées. Ce sont les réponses collectives qui portent sens aujourd'hui sur un territoire*<sup>86</sup> ». Les logiques partenariales et le travail en réseaux apparaissent comme des enjeux de premières importances pour s'adapter à l'évolution des besoins des usagers, leur

---

<sup>85</sup> Selon la formule de Robert Lafore, R. LAFORE, ASH du 29/01/2010.

donner une place centrale dans l'élaboration de la réponse comme dans son évaluation, tout en continuant de faire exister le fait associatif. Cela est vrai pour le Directeur d'établissement qui, en lien avec son Président ou son Directeur général, doit investir les lieux de diagnostics et de décisions où s'élaborent les politiques territoriales. Il doit également s'ouvrir aux autres acteurs, partager avec eux les réalités, les contraintes, les opportunités, et envisager des coopérations. L'évaluation interne est une démarche à garantir, pour rester proche des usagers et s'adapter à l'évolution de leurs caractéristiques et de leurs besoins. C'est aussi vrai pour les équipes éducatives qui ne peuvent restreindre plus longtemps leurs interventions aux seules aides techniques et aux seuls soutiens individuels aux usagers, mais doivent inscrire leurs réponses dans le local en faisant participer les usagers.

L'ouverture des établissements sociaux et médicosociaux sur l'environnement est une dimension incontournable de la modernité de l'action sociale et médicosociale : à travers la Loi 2002.2, la Loi de 2005 pour l'égalité des droits et des chances des personnes en situation de handicap, les recommandations des bonnes pratiques de l'ANESM<sup>87</sup>, l'évaluation interne et externe, la recommandation européenne sur la désinstitutionalisation<sup>88</sup>, l'ouverture est parée de multiples vertus.

En premier lieu « *la stratégie d'ouverture a pour objectif de développer ou de maintenir le lien social des personnes tout en leur assurant un cadre de vie rassurant et structurant*<sup>89</sup> ». Elle permet également de trouver des compétences spécifiques qui n'existent pas dans le périmètre de l'établissement ou de l'association. Elle est source de motivation et d'innovation pour les équipes.

Dans le prolongement de la réflexion menée dans le cadre du travail présenté ici, j'y vois sans nul doute un enjeu présent et d'avenir pour les Etablissement de La Colline.

---

<sup>86</sup> FNARS, novembre 2009, *Pourquoi la refondation est indispensable. Propositions de la FNARS pour l'hébergement et le logement*, Supplément de la Gazette, disponible sur Internet, sur <http://www.fnars.org>.

<sup>87</sup> ANESM, *Ouverture de l'établissement à et sur son environnement*, Recommandation de l'ANESM, décembre 2008, sur <http://www.anesm.sante.gouv.fr/>

<sup>88</sup> Recommandation CM/Rec(2010)2 du Comité des Ministres aux Etats membres, relative à la désinstitutionalisation des enfants handicapés et leur vie au sein de la collectivité.

<sup>89</sup> Ibid, p10

---

# Bibliographie

---

## Ouvrages

BOUQUET B., *Réseaux*, in BARREYRE J-Y, BOUQUET B., « *Nouveau dictionnaire critique d'action sociale* », Paris : Bayard, 499-501.

CASTEL R., 1999, « Les métamorphoses de la question sociale », une chronique du salariat », Paris : Gallimard, 809p

CASTEL R., 2009, *La montée des incertitudes*, Paris : Edition du Seuil, 458p

CHATENOUD A., 2004 *Interventions socio-éducatives : le point de vue des usagers*, Edition Matrice, 188p.

DAMON J., 2009, *L'exclusion*, Paris : PUF, Coll Que sais-Je ?, p84.

DAMON J., 2008, *La Question SDF*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris : PUF Le lien social, 277p.

DUMOULIN P, DUMONT R, BROSS N, MASCLET G, 2006, *Travailler en réseau. Méthodes et pratiques en intervention sociale*, Paris : Dunod, 238p.

LE BOTERF G., 2008, *Travailler efficacement en réseau. Une compétence collective*. Paris : Editions d'Organisation, 166p.

MIRAMON JM, 2009, *Le métier de directeur. Techniques et fiction*, Rennes : EHESP, 270p.

PAUGAM S, DUVOUX N., 2008, *La régulation des pauvres*, Paris : PUF Essais, 114p

PAUGAM S, 2009, *La disqualification sociale*, 4<sup>ème</sup> édition, Paris : PUF, 256p.

PAUGAM S., 2010, *le lien social*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris : PUF Que sais-je ?, 127p.

## Conférence

Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale, *Sortir de la rue, Conférence de consensus*, Paris, FNARS, septembre 2008, 85p

Volker Busch-Geertsema, « les approches politiques ciblées sur le logement sont-elles les méthodes les plus efficaces dans la prévention et la lutte contre le sans-abrisme ? » in Contribution des experts à la conférence européenne de consensus, 9-10 décembre 2010, disponible sur Internet : <http://www.feantsa.org>

## Revues

Bouquet B., décembre 2007, « *Le travail social à l'épreuve. Face aux défis, dynamiques et reconquête de sens...* », Revue Empan, n°68, p35-42

R. Lafore, « L'association de solidarité devient un pur opérateur fonctionnel », ASH, n°2644 du 29/01/2010, pp28-31

## Lois, Rapports

INSEE Poitou-Charentes, « Les mères de familles monoparentale et les retraitées du Poitou-Charentes plus souvent exposées à la pauvreté », Revue décimal n°306, juillet 2010

INSEE Poitou Charentes, Bilan économique et social 2010, disponible sur Internet : <http://www.insee.fr/fr/regions/poitou-charentes/default.asp?page=themes/cahiers/cahier55/cahier55.htm>

Inspection Générale de l'Action Sociale, 2004, « Rapport 2004 054, synthèse des bilans de la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions », p2-3, disponible sur internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000202/0000.pdf>

Exposé des motifs du projet de loi d'orientation relative à la loi contre les exclusions, sur le site internet de l'Assemblée nationale, <http://www.assemblee-nationale.fr/11/projets/pl0780.asp>

CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation CM/Rec(2010)2 du Comité des Ministres aux Etats membres, relative à la désinstitutionnalisation des enfants handicapés et leur vie au sein de la collectivité, adoptée le 3 février 2010

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE, la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, parue au JO n°55 du 6 mars 2007.

MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE, ET DU LOGEMENT, Circulaire DGAS/1A/LCE/2007/90 du 19 mars 2007 relative à la mise en œuvre d'un principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans abri

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE, *Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, JO du 27/03/2009, disponible sur internet : <http://www.cnle.gouv.fr/Loi-no-2009-323-du-25-mars-2009-de.html>

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, *Circulaire du 8 avril 2010 relative au Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation (SIAO)*. Disponible sur internet : [http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO201012/met\\_20100012\\_0100\\_0024.pdf](http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO201012/met_20100012_0100_0024.pdf)

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER Circulaire N° DGCS/DGALN/DHUP/USH/2010/247 du 19 juillet 2010 relative à l'accompagnement vers et dans le logement

MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA COHESION SOCIALE, *Circulaire n° DHGS/USH/2010/445 du 17 décembre 2010 relative à la prénotification des crédits 2011 du programme 177 « prévention des exclusions et insertion des personnes vulnérables »*

PREMIER MINISTRE, Fiche thématique du chantier national prioritaire, édité du Préfet délégué général du chantier, disponible sur <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/les-publications-du-chantier-national-prioritaire>

Institut Atlantique d'Aménagement du Territoire, « Demande et attribution des logements sociaux en Poitou-Charentes, le 13/10/2010 sur <http://www.iaat.org/ressources/social.php?id2=12>

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER Circulaire N° DGCS/DGALN/DHUP/USH/2010/247 du 19 juillet 2010 relative à l'accompagnement vers et dans le logement

## **GUIDES ET RECOMMANDATIONS**

ANESM, mars 2008, *Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale*, Recommandation de l'ANESM, disponible sur <http://www.anesm.sante.gouv.fr/>

ANESM, mars 2008, *Mise en œuvre de l'évaluation interne dans les établissements et services visés par l'article L 312-1 du code de l'action sociale et des familles*, Recommandation de l'ANESM, disponible sur <http://www.anesm.sante.gouv.fr/>

ANESM, *Ouverture de l'établissement à et sur son environnement*, Recommandation de l'ANESM, décembre 2008, disponible sur <http://www.anesm.sante.gouv.fr/>

ANIL, FNARS, USH, *Guide de recommandation pour une mise en œuvre du bail glissant*, juillet 2010, disponible en téléchargement sur <http://www.fnars.org>.



---

## Liste des annexes

---

- 1- Organigramme et historique de l'association l'Escale
- 2- Liste des places gérées au titre de l'urgence et de l'hébergement d'insertion dans les Deux-Sèvres.
- 3- Détails des financements et des partenariats.
- 4- Organigramme des établissements de La Colline (2010 et 2012)
- 5- Tableau synoptique des établissements et des services.
- 6- Tableau synoptique des services du pôle Veille sociale.
- 7- Architecture du pôle Veille Sociale
- 8- Cahier des charges pour établir le formulaire unique de demande d'admission.





## **Historique de l'association L'Escale**

(texte extrait du projet associatif de l'Escale)

### **1- L'Association l'Escale : de l'asile caritatif à l'inclusion**

L'Association l'Escale voit le jour en 1951 avant les adaptations juridiques pour répondre aux besoins d'accueil et d'hébergement des personnes à la rue. Le premier service créé est l'Asile de Nuit en novembre 1951 en concertation avec les services de la justice, l'administration pénitentiaire et la ville de La Rochelle. Il est, dans un premier temps, financé par un appel aux dons. L'accueil est effectué par des bénévoles.

Progressivement, l'association se dote d'outils complémentaires :

Un premier centre d'hébergement pour hommes est agréé en 1961 dans des locaux acquis par l'association et émerge aux financements État.

En 1972, un foyer d'accueil pour femmes est ouvert dans des appartements d'un quartier H.L.M de La Rochelle ;

En 1975, un foyer d'hébergement pour les hommes est construit. Dans le même temps, l'association acquiert les locaux d'une ancienne laiterie pour mettre en place son projet de réinsertion par le travail. Les ateliers de réentraînement à l'effort ouvrent en 1977.

En 1978, l'Accueil de Nuit ouvre ses portes dans des locaux municipaux au Champs de Mars.

En 1986, face à la demande croissante, le foyer féminin est agréé pour l'accueil des femmes accompagnées d'enfants de moins de 3 ans pour lesquelles une convention spécifique a été signée avec le Conseil Général. En 1987, l'association acquiert une ancienne clinique au cœur de la ville et y installe ce foyer.

Devant la marginalisation grandissante et l'errance en période de grand froid, la même année, la Ville de La Rochelle souhaite ouvrir un accueil de jour durant la période hivernale. Après concertation, le projet est confié à l'Association l'Escale qui ouvre ce dispositif complémentaire à l'Accueil de Nuit en décembre. La ville finance le projet.

En 1991, la loi Besson permet à l'association de mettre en place un service de suite en logements autonomes. Huit appartements sont alors achetés par l'association, huit autres sont loués aux organismes HLM.

Fin 1993, s'appuyant sur la loi Veil et sa circulaire d'application, en concertation avec le Centre Hospitalier et les services de l'État, un dispositif expérimental d'accès aux

soins est ouvert aux Urgences. En 1997, ce dispositif a été pérennisé par son intégration au Centre Hospitalier.

Octobre 1995, mise en place de deux logements d'extrême urgence sur La Rochelle.

Depuis novembre 1996, la cuisine centrale, agréée par la Direction des Services Vétérinaires, développe son activité en diversifiant ses prestations et ses clients : l'ADMR, le Triporteur, l'École des Douanes, France Alzheimer, le Comité d'Entreprise de DUFOR, crèches, haltes garderies, centres sociaux, diverses écoles de l'agglomération rochelaise demandent nos prestations, et ce, bien sûr, en complément des établissements C.H.R.S et d'urgence gérés par l'association.

## **2- Renforcement de l'action depuis 1998 en termes de réponses et d'organisation**

En 1998, le dossier CROSS qui a été agréé, proposait de construire une équipe éducative unique pour les deux CHRS afin de construire une identité globale d'accompagnement. Ce projet a été réalisé. Cela se traduit par une équipe organisée et qualifiée pour intervenir indifféremment auprès du public féminin et masculin des CHRS, ainsi qu'une méthode, une approche conceptualisée et des moyens (appartements externalisés) identiques.

### **Autrement dit, ce qui distingue actuellement les 2 CHRS est :**

- **d'une part, le collectif (Foyer des Cordeliers et Foyer Louis Jardonnet),**
- **d'autre part, la répartition de places entre le public féminin et masculin.**

En 2000, sur demande de la Mairie de La Rochelle, l'association reprend la gestion du Restaurant social l'Auberge.

En 2001, le CAVA de l'Escale complète son dispositif en déposant un dossier d'agrément chantier d'insertion pour les personnes en contrat aidé auprès de la DDTEFP.

2003,

- La cuisine centrale est transférée à Aytré dans des locaux neufs,
- Le restaurant social déménage au 2 avenue des Cordeliers en augmentant sa capacité d'accueil,
- Le premier CADA de Charente-Maritime ouvre ses portes le 14 octobre 2002.

Début 2004, l'ensemble des services d'urgence gérés par l'association a fusionné pour créer un dispositif global identifié "Veille Sociale". Ainsi, sont regroupés et portés par une seule équipe : l'Accueil de Jour, l'Accueil de Nuit, l'Accueil Temporaire, l'Équipe

mobile, le 115, l'hébergement de stabilisation et l'Accompagnement social de personnes en grande difficulté.

Fin du premier semestre 2004, une entreprise d'insertion est créée, habilitée par la DDTEFP. Son support est le ménage et le nettoyage de surfaces collectives. En complément de marchés offerts par les services de l'Escale, des marchés extérieurs sont trouvés.

Début 2005, création d'une laverie/lingerie aux nouvelles normes. 500 kg de linge hebdomadaires peuvent être traités à destination des structures collectives de l'association et traitement du linge des personnels (cuisine, ateliers...). Des marchés privés d'entreprises sont d'ores et déjà acquis, une démarche commerciale de développement est entamée.

Juin 2005, les travaux de la maison relais sont commencés pour une structure de 18 logements et une ouverture probable en mai 2006. Le SIAE de l'Escale a répondu à l'appel d'offre et a été retenu sur les marchés menuiseries extérieures et intérieures - plâtrerie cloisons sèches et fabrication de kitchenettes et mobilier (lits - tables).

Fin 2005, un dispositif d'accompagnement des réfugiés dans une démarche d'intégration par l'habitat est mis en place. Il prend appui sur des financements Conseil Général, FASILD, État DDASS, et pour 2006, sur le FER.

**A cette date, l'Escale articule son activité autour de quatre axes sous couvert de son siège social et administratif :**

- **C.H.R.S et CA.D.A**
- **Veille Sociale**
- **S.I.A.E (Service Insertion par l'Activité Économique)**
- **Service de suite**

En 2006, après dépôt d'un dossier CROSMS et un avis favorable de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales, les agréments CHRS, Foyer Louis Jardonnet et Foyer des Cordeliers sont fusionnés (30 + 73 = 103 places).

Notre agrément est élargi aux familles et aux hommes avec enfant(s) de – 3 ans.

Après avoir étudié sa faisabilité avec l'ensemble des partenaires locaux, un projet de construction d'une Maison Relais a été élaboré, permis de construire et financements (subvention et prêt) ont été obtenus dans les délais normaux. Les travaux ont démarré en juin 2005 et les premiers habitants sont entrés dans leur logement en juin 2006.

Depuis 2006 et compte tenu de l'exiguïté et de la vétusté des locaux de l'Accueil de Nuit (ouvert en 1978), l'Association l'Escale s'engage dans un projet de construction d'un nouvel outil à proximité de l'actuel accueil de nuit.

Ce nouvel ensemble immobilier pourrait faciliter le regroupement Accueil de Nuit et Accueil de Jour, peut-être en lien avec d'autres associations locales et favoriser également un accueil des publics plus larges et différents, en conservant et augmentant une qualité d'accueil indispensable (familles, personnes accompagnées d'animaux, durée, ...).

Ce projet est actuellement en dialogue avec la ville de La Rochelle et la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales de la Charente Maritime.

### **3- La fusion avec l'Association ARSAD**

Fin 2006, les deux associations, l'Escale et l'ARSAD ont décidé, compte tenu de leur proximité associative et de la complémentarité de leurs projets, d'étudier les modalités d'un rapprochement.

Début 2007, les assemblées générales des deux associations s'étant réunies, ont décidé d'opérer une fusion générale à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

L'ensemble des activités et missions gérées par l'ARSAD vont donc se retrouver sous couvert de l'Association l'Escale à compter de cette même date.

Ainsi, les différents services qui concourent pour répondre à la mission complémentaire de l'association sont :

- 1- un centre de soins infirmiers ; soins à l'acte sur prescriptions médicales, conventionnés auprès de la CPAM.
- 2- L'hospitalisation à domicile (HAD) en partenariat avec le centre hospitalier de La Rochelle. Nous assurons les soins infirmiers 24 h/24, 7 j/7.
- 3- Un maintien à domicile des personnes âgées (SSIAD) pour 100 places. Sous couvert de la DDASS et d'une convention CPAM.
- 4- Un accueil de jour pour personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer ou apparentées avec une autorisation DDASS après passage en CROSMS.
- 5- Un service prestataire d'aide à domicile conventionné par la CRAM et autres caisses de retraite, et plus récemment par le Conseil Général, dans le cadre de l'APA.

### **4- La fusion avec l'Association La Colline**

Cette même année, les deux associations l'Escale et la Colline située à Niort, se rencontrent afin d'imaginer quel type de partenariat ces deux associations peuvent mettre en œuvre afin de préparer l'avenir.

Fortes de leurs missions en direction des publics précarisés dans un premier temps, les deux associations se répartissent un certain nombre de projets techniques en fonction des compétences réciproques. Dans un deuxième temps, l'idée d'une fusion partagée germe entre les deux conseils d'administration afin de mieux préparer l'avenir face aux nouvelles contraintes de l'Etat.

Posséder une taille critique pour mobiliser des expertises, élargir la palette de prestations, se remettre en cause pour évaluer ses prestations, développer une politique de formation des salariés, sécuriser les parcours professionnels, consolider la vie associative, être représentatif vis-à-vis des pouvoirs publics, se renforcer financièrement pour mieux accomplir nos missions ; tels sont donc les éléments qui ont conduit les deux associations à fusionner à compter du 1er octobre 2009.

Leur cœur de métier identique a également été un élément facilitateur dans ce rapprochement qui ne vise qu'à consolider le fait associatif.

2009 : Les associations l'Escale et La Colline décident de concrétiser leur partenariat historique. Les deux associations fusionnent à compter du 1<sup>er</sup> octobre. Depuis cette date, l'Escale gère l'ensemble des établissements et services de La Colline (CHRS, Lits Halte Soins Santé, Accueil de Nuit, RESO, chantier d'insertion...). L'Association La Colline devient Etablissements La Colline de l'Association l'Escale.

Les services de l'ARSAD ont maintenant complètement été intégrés aux services de l'Escale. Ceux-ci ont profité de cette impulsion de développement. Aujourd'hui, l'ensemble de ces services s'est démultiplié et l'équilibre financier, même fragile, est de retour. Des chantiers techniques restent encore à finaliser (caisse de retraite,...).

La fusion juridique réalisée entre les deux associations, des services se mettent en place (Lits Halte Soins Santé – 5 places, mise en œuvre d'un accueil communautaire des femmes seules ou femmes avec enfants avec le concours de services de l'Etat et du Conseil Général des Deux-Sèvres).

La mairie d'Aiffres soutient le projet de création d'une Maison Relais. L'ensemble des partenaires financiers, Etat, Conseil Général, se sont mobilisés sur le projet immobilier. La mise en œuvre du projet de fonctionnement est en cours.

6 membres de l'ancien Conseil d'Administration ont rejoint celui de l'Escale pour ne former qu'un. Une ambiance de travail sur les deux villes se concrétise par des relations cordiales.

L'ensemble du personnel de La Colline rejoint celui de l'Escale.

2010 : Le permis de construire de la Maison Relais d'Aiffres a été déposé en juillet.

L'Association l'Escale et la Ville de Niort ont signé une convention de mise à disposition de locaux sur le quartier de Sainte Pezenne à Niort. .

Dernier trimestre 2010 : Le chantier d'insertion déménage à Sainte Pezenne.

L'Association l'Escale continue son développement :

L'EHPAD pour les publics précaires a ouvert ses portes le 1<sup>er</sup> septembre 2010. Un accueil de jour Alzheimer nouveau va être mis en construction sur La Rochelle Nord (financement immobilier Etat). Des négociations sont en cours avec la mairie de Salles sur Mer, en vue de l'acquisition d'un terrain pour y installer une maison d'accueil pour les malades Alzheimer.

Après appel d'offres lancé par les services de l'Etat, notre réponse pour un Accueil de Jour unique à La Rochelle a été retenue dès mars 2008. L'Accueil de Jour a ouvert ses portes le 1<sup>er</sup> septembre 2010 dans des locaux spacieux et fonctionnels mis à disposition par la Ville de La Rochelle, implantés à proximité de la gare et du centre ville.

L'ensemble des services de l'Association l'Escale s'inscrit dans la durée. Il offre aux populations rochelais et niortaise selon les secteurs géographiques autorisés, des réponses possibles et adaptées à leurs besoins et une aide correspondant au mieux à leur degré de perte d'autonomie.

## Liste des places gérées au titre de l'urgence et de l'hébergement d'insertion dans les Deux-Sèvres.

|                      |  | PLACES D'URGENCE non financées                        | NOMBRE DE PLACES financées par DGF |               |                                |
|----------------------|--|---|------------------------------------|---------------|--------------------------------|
| ville                | gestionnaire de la structure           |   | HEBERGEMENT D'URGENCE              | STABILISATION | CHRS                           |
| NIORT                | Association "L'Escale-la colline"      |   | 10                                 | 15            | 50                             |
| NIORT                | Association "L'Escale-la colline"      |   |                                    |               | 4                              |
| BRESSUIRE            | CCAS                                   | 0   | 1                                  | 2             | 14                             |
| PARTHENAY            | Association "Toit en Gâtine"           | 0   | 2                                  | 4             | 4                              |
| THOUARS              | CCAS                                   | 0   | 0                                  | 5             | 8                              |
| CHEF BOUTONNE        | Association "Toits etc..."             |   |                                    |               | 4                              |
|                      | <b>total</b>                           | <b>0</b>  | <b>13</b>                          | <b>26</b>     | <b>84</b>                      |
| ville                | gestionnaire de la structure           | Nombres de Places financées par Subventions annuelles |                                    |               |                                |
| BRESSUIRE            | CCAS                                   |   | 1                                  |               |                                |
| PARTHENAY            | Association "Toit en Gâtine"           |   | 4                                  |               |                                |
| THOUARS              | CCAS                                   |   | 3                                  |               |                                |
| CHEF BOUTONNE        | Association ABRI                       |   | 1                                  |               |                                |
| MELLE                | CCAS                                   |   | 1                                  |               |                                |
| L'OASIS à St-Maixent | CCAS + Assoc Rout'avec Toits(pub diff) |   | 2                                  |               |                                |
| NUEIL LES AUBIERS    | association Accueil de Nuit            |   | 1                                  |               |                                |
|                      | <b>TOTAL</b>                           |   | <b>13</b>                          |               | <b>=&gt; financées sur PRE</b> |

| autres ACCUEILS D'URGENCE non financés              |                              |           |
|---|------------------------------|-----------|
| L'ABSIE   | CCAS + ASSO                  | 1         |
| ARGENTON CHÂTEAU                                    | CCAS + ASSO                  | 2         |
| BRIOUX SUR BOUTONNE                                 | CCAS                         | 2         |
| CERIZAY   | CCAS                         | 2         |
| CHEF BOUTONNE                                       | CCAS + ASSO                  | 2         |
| COULONGES/AUTIZE                                    | CCAS                         | 2         |
| LEZAY   | CCAS                         | 2         |
| MAULEON   | Association Voir plus l'Ouin | 3         |
| MAUZE SUR LE MIGNON                                 | CCAS                         | 3         |
| MELLE   | CCAS                         | 3         |
| MOTHE ST HERAY                                      | Communauté de Communes       | 2         |
| MONCOUTANT  | CCAS                         | 2         |
| NUEIL LES AUBIERS                                   | CCAS + ASSO                  | 2         |
| PRAHECO   | CCAS                         | 1         |
| ST MAIXENT L'ECOLE (* mobilhome)                    | CCAS+ ASSO                   | 2         |
| SAUZE VAUSSAIS                                      | CCAS                         | 2         |
| SECONDIGNY  | CCAS                         | 2         |
|   | <b>total</b>                 | <b>35</b> |
| <b>TOTAL GENERAL PLACES D'URGENCE Non financées</b> |                              | <b>35</b> |

possibilité 3 à confirmer

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Nbre de Places d'urgence dans le département 79</b> | <b>61</b> |
|--|-----------|

|      |            |
|------|------------|
| CADA | 100 places |
|------|------------|

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| 13 structures gestionnaire des ALT | Soit 51 logements dont 3 spécifiquement réservés aux FVV |
| A.L.T.                             | 159 places   |

d'autres logements ALT peuvent également accueillir les FVV ; à Thouars, Cerizay, Nueil, et St Maixent

|                                   |          |
|-----------------------------------|----------|
| Logement Conseil Général pour FVV |          |
| La Tiffardière                    | 1 studio |

| Logements ALT spécifiques FVV |      |
|-------------------------------|------|
| Niort/la colline              | 1 T4 |
| Niort/la colline              | 1 T1 |
| Niort/CCAS                    | 1 T4 |

DDCSPP - LCE - B.A. édition du : 19/04/2011

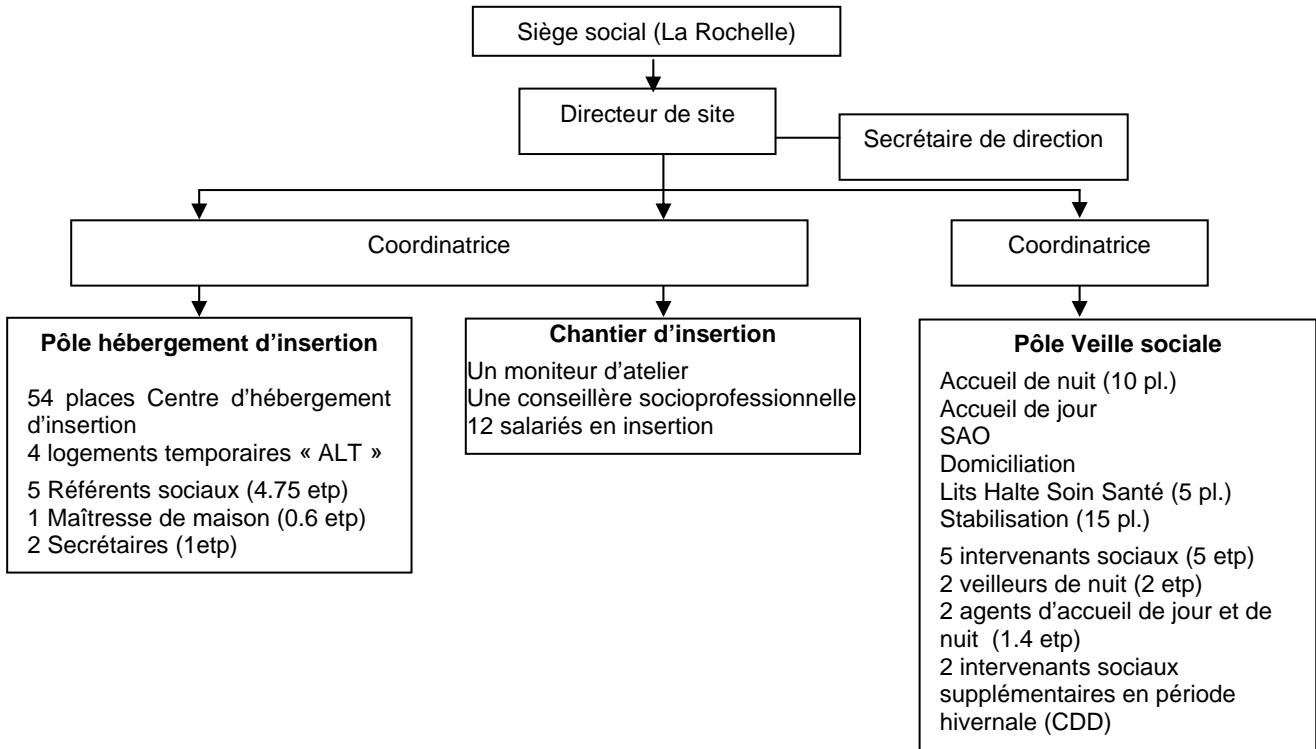
## Détails des financements et des partenariats

| Types  | Partenaires  | Missions - Objectifs   |
|--|--|--|
| Dotation Globale crédit CHRS. BOP177<br>693 664 €(arrêté 2010)   | DDCSPP   | 54 places de CHRS d'insertion, dont 8 à 12 pour les familles monoparentales  |
| Dotation Globale crédit CHRS. BOP177<br>267 770 €(arrêté 2010)   | DDCSPP   | Accueil de jour<br>Service d'Accueil et d'orientation  |
| Dotation Globale crédit CHRS. BOP177<br>162 289 €(arrêté 2010)   | DDCSPP   | 10 places d'Accueil de nuit  |
| Dotation Globale crédit CHRS. BOP177<br>201 963 €(arrêté 2010)   | DDCSPP   | 15 places de Stabilisation   |
| Dotation globale. Crédit d'assurance maladie<br>191 789 €  | ARS  | 5 places de Lits Halte Soins santé   |
| Convention financière annuelle<br>13000 €  | CCAS   | Soutien aux activités d'accueil d'urgence et de domiciliation  |
| Convention financière annuelle<br>14000€   | Conseil Général  | Accompagnement social liée au logement des personnes accueillies en appartement ALT  |
| Convention financière annuelle<br>15000€   | Conseil Général  | Soutien dans les activités d'accueil et d'accompagnement des publics SDF bénéficiaires du RSA  |
| Convention financière annuelle<br>55 057 €   | DDCSPP   | 4 appartements d'accueil temporaire, sous statut Allocation Logement temporaire, pour l'accueil des femmes victimes de violence.   |
| Convention financière annuelle<br>22000 €  | DDCSPP   | Accompagnement des femmes victimes de violence conjugale accueillies sur les appartements temporaires ALT  |
| Convention financière annuelle   | CG   | Accompagnement socioprofessionnel des salariés recrutés en chantier d'insertion  |
| Convention financière annuelle<br>34000€   | Agglomération - FSE  | Accompagnement des salariés recrutés en chantier d'insertion   |
| Convention financière annuelle   | Etat DIRECCTE  | Fonctionnement du Chantier d'insertion   |
| Convention de mise à disposition des locaux pour l'Accueil de jour   | CCAS   |  |
| Convention de mise à disposition des locaux pour l'Accueil de nuit   | Ville de Niort   |  |
| Convention de partenariat  | Centre Hospitalier de Niort  | Permanence de l'équipe mobile psychiatrie-précarité dans les accueils de jour et de nuit<br>Mise à disposition de temps d'infirmière et médecins dans nos Lits Halte Soins de Santé.   |
| Convention de partenariat  | Mission locale   | Permanences à l'Accueil de jour  |
| Arrêté portant création de la Commission spécialisée de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions locatives, du 14 avril 2010. | Commission de Coordination des actions de Prévention des d'Expulsion | Le directeur des établissements de La Colline est nommé membre titulaire pour siéger au titre des associations dont l'objet est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées. |
| Arrêté préfectoral portant renouvellement de la composition de la commission de médiation, du 16 février 2011.                             | Commission DALO  | Le directeur des établissements de La Colline est nommé membre titulaire pour siéger au titre des associations dont l'objet est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées. |
| Arrêté du 29 octobre 2010, fixant la composition de la conférence de territoire en Deux-Sèvres   | Directeur Général de l'ARS PC  | Le directeur des établissements de La Colline est nommé au titre de la FNARS.  |
| Arrêté du 31/12/2008, portant composition du Conseil Départemental d'Insertion   | CG   | Le Président de la Colline ou son représentant est nommé au titre des personnes de droits public ou privé œuvrant dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions. |
| Arrêté du 9/9/2009, portant composition du PDALPD  | CG<br>Préfecture   | Le Président de la Colline ou son représentant est nommé au titre des personnes de droits public ou privé œuvrant dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions. |

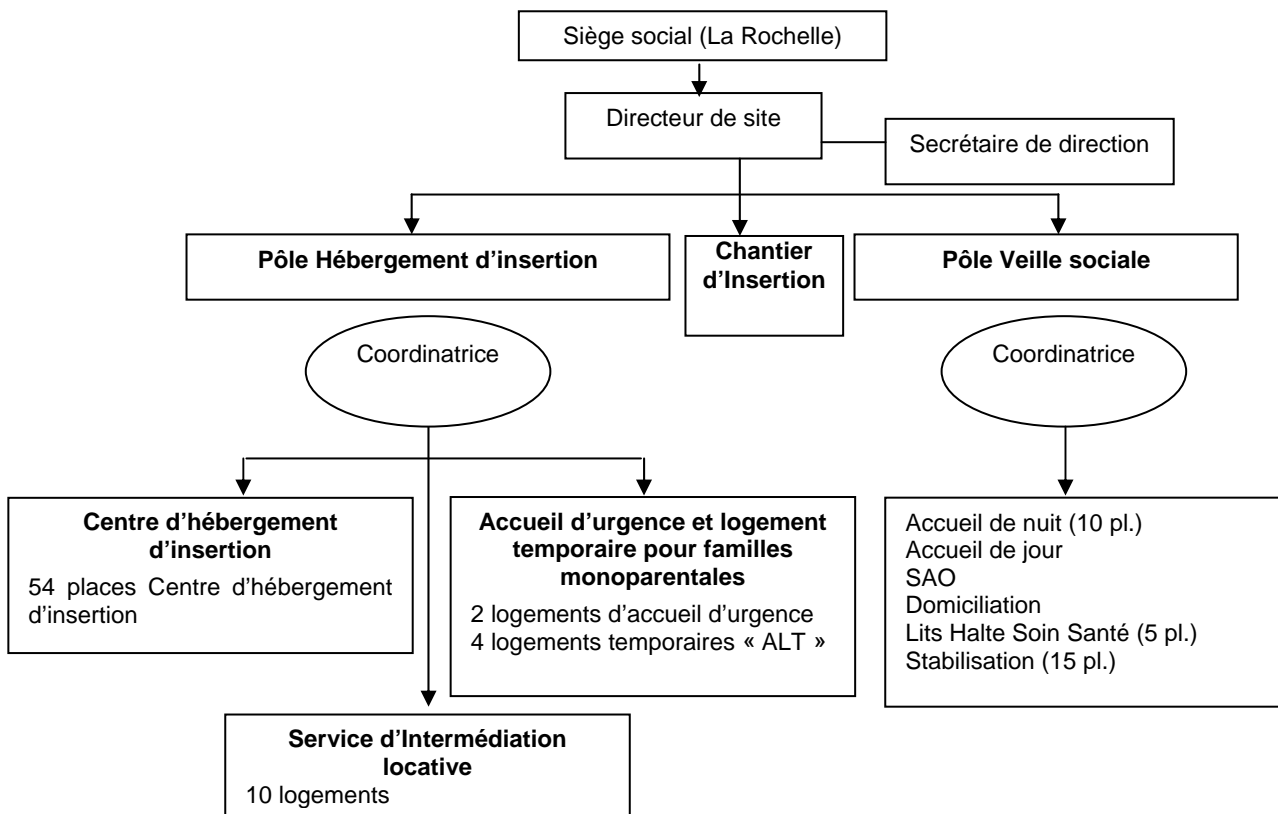


## Organigrammes des établissements de La Colline

**2010**



**2012**



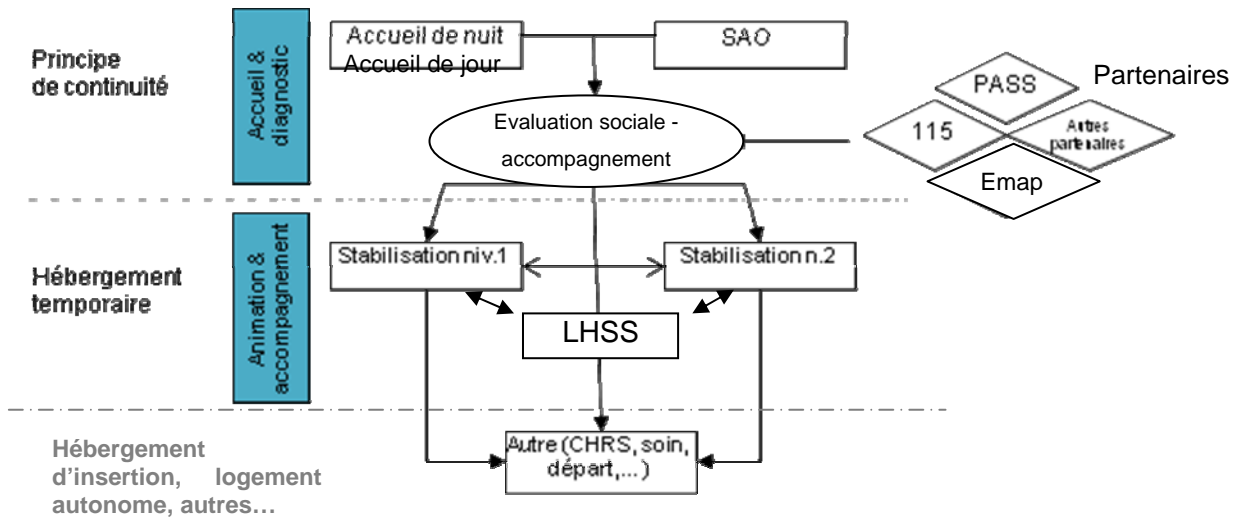
## Tableau synoptique des établissements et services de La Colline

|                                     | Etablissements et services | Forme d'accueil et capacité   | Objectifs – intention pédagogique  | Critères d'admission. Durée   |
|-------------------------------------|----------------------------|---|--|---|
| <b>Pôle Veille sociale</b>          | Accueil de nuit            | 10 places pour 54 chambres, en centre d'hébergement.  | Protéger la nuit.<br>Restaurer.<br>Services de 1 <sup>ère</sup> nécessité (douche, téléphone, lave-linge ...)<br>Conseils et orientation                             | Accueil inconditionnel<br>Durée illimité, par séquences d'une semaine renouvelable selon démarches.   |
|                                     | Accueil de jour            | Salle d'accueil, bureau, espace restauration, accès internet, douche, laverie, espace pour chiens.                  | Protéger le jour. Restauration.<br>Services de 1 <sup>ère</sup> nécessité (douche, téléphone, lave-linge ...)<br>Conseils et orientation                             | Accueil inconditionnel<br>Durée illimitée   |
|                                     | SAO                        | 2 bureaux d'entretien   | Entretien d'évaluation<br>Accompagnement social<br>Réfèrent RSA<br>Domiciliation   | Personne sans logement ou hébergement précaire.<br>Durée illimitée.   |
|                                     | Stabilisation              | 15 places dont 9 en appartement et 6 en collectifs (centre d'hébergement)   | Se poser<br>Expérimenter.<br>Retrouver des repères<br>Apprentissage des gestes de la vie quotidienne.  | Accueil sur acceptation de la commission d'admission.<br>Durée : 2 mois renouvelable une fois.  |
|                                     | Lits Halte soin santé      | 5 places pour 4 chambres (implantées dans le centre d'hébergement)  | Se reposer<br>Se soigner<br>Education aux soins.   | Accueil sur avis médical.<br>Durée : deux mois renouvelable.  |
| <b>Pôle Hébergement d'insertion</b> | CHRS                       | 54 places<br>- 5 appartements sur l'unité de vie semi-collective.<br>-15 appartements diffus<br>-bureau d'entretien | Hébergement en vue d'un parcours d'insertion global renforcé   | Accueil sur avis favorable de la commission.<br>Durée : 6 mois renouvelable.  |
|                                     | ALT                        | 4 appartements, dont 3 en diffus et un sur l'unité de vie semi-collective.  | Loger temporairement des familles vulnérables.<br>Accueil et Accompagnement des femmes victimes de violence.<br>Accès au logement<br>Relations avec l'environnement. | Accueil en urgence, sans condition particulière.<br>Condition de régularité du séjour (titre de séjour supérieur à 3 mois).<br>Durée : 3 mois renouvelable. |

## Tableau synoptique des services du pôle Veille sociale

| Etablissements et services |  | Cœur de métier  | Missions principales   | Exemples de prestations   |
|----------------------------|--|---|--|---|
| 1                          | Accueil de jour<br>Accueil de nuit   | Accueil d'urgence<br>Protection                                     | - Accueillir sur flux<br>- Protéger contre la rue<br>- Ecouter, conseiller<br>- Affilier, valoriser, occuper | - Boissons chaudes<br>- Douches, lingerie<br>- Courrier, téléphone<br>- Jeux, loisirs, ...  |
| 2                          | SAO  | Evaluation<br>Orientation   | - Réaliser un diagnostic social<br>- Informer<br>- Permettre l'accès aux droits<br>- Orienter                | -Entretiens individualisé ;<br>-Montage de dossiers administratifs, recherche de logement et d'emploi ...<br>-Attestation de domiciliation.<br>-Accompagnement RSA. |
| 3                          | Stabilisation<br>niv. 1 : Hébt collectif<br>niv. 2 : appart<br>Lit Halte Soins Santé | Hébergement temporaire<br>Animation<br>Accompagnement individualisé | - Héberger temporairement<br>- Favoriser le repos et le soin<br>- Favoriser l'expression et la participation | - Atelier d'expression.<br>- Animations.<br>- Soins infirmiers.<br>- jeux...  |

## Architecture des services de Veille sociale



**Cahier des charges pour établir**

**le formulaire unique de la demande d'admission**

Afin de créer le formulaire unique de la demande d'admission il est d'abord nécessaire de repérer les points spécifiques de chacun des établissements et services. Le tableau ci-dessous recense de manière synthétique les principales intentions pédagogiques de chacune des structures, ainsi que les éléments favorables et défavorables à prendre en compte pour décider d'une admission.

| <b>Dispositif</b>                   | <b>Principaux objectifs<br/>Intentions pédagogiques</b>  | <b>Élément favorable à l'orientation</b>   | <b>Éléments défavorable à l'orientation</b>  |
|-------------------------------------|--|--|--|
| <b>Stabilisation collectif</b>      | -Se poser et se reposer<br>-Retrouver un rythme de vie régulier.<br>-Identifier les différentes offres de services.  | Tout public<br>Manque d'autonomie dans les actes de la vie quotidienne.<br>Besoin d'une prise en charge en pension complète et d'une présence pour lutter contre l'isolement.  | Problèmes de comportement incompatibles avec la vie en collectivité.   |
| <b>Stabilisation en appartement</b> | -identifier ses points forts et ses points d'effort<br>-Faire des choix de parcours en connaissance de cause   | Tout public<br>Besoin d'une prise en charge en pension complète tout en expérimentant la vie en appartement.<br>Besoin de retrouver un chez soi, une intimité.<br>Attente d'une place en CHRS pour bénéficier d'un accompagnement ou accès direct en appartement.<br>Couple. | Personnes sans titre de séjour<br>Manque d'autonomie dans les actes de la vie quotidienne.<br>Besoin d'une prise en charge en pension complète et d'une présence pour lutter contre l'isolement. |
| <b>CHRS appartement diffus</b>      | Reconquérir une place dans la société  | Tout public<br>Besoin d'un accompagnement renforcé s'inscrivant dans la durée.   | Refus d'accompagnement renforcé.   |
| <b>CHRS semi-collectif</b>          |  | Femmes seules ou avec enfants et couples.<br>Besoin d'un accompagnement dans les actes de la vie quotidienne.<br>Soutien à la parentalité.   | Hommes seul<br>Autonomie suffisante pour accéder à l'hébergement en appartement diffus.  |
| <b>Appartement temporaire (ALT)</b> | Accueil en urgence de femmes et familles.<br>Se poser, se protéger (violence conjugale)  | Femmes seule ou avec enfants et couples<br>Femmes victimes de violences.<br>Autonome dans les actes de la vie quotidienne.   | Titre de séjour inférieur à trois mois.<br>Difficultés nécessitant un accompagnement renforcé  |
| <b>Intermédiation locative</b>      | S'approprier son futur logement dans la perspective d'un glissement de bail.<br>Prendre des repères dans le quartier.<br>Tisser des liens avec les ressources locales. | Tout public.<br>Ouverture de droit à l'allocation logement.<br>Capacité à assumer un loyer résiduel.<br>Besoin d'un accompagnement dans le logement pour être rassuré et prendre des repères dans le quartier.   | Public non solvable. Incapacité à prendre en charge un loyer.<br>Trouble du comportement rendant temporairement impossible l'accès au logement sans risque pour la personne ou l'entourage.      |

### **Critères à prendre en compte pour l'étude de la demande (liste non exhaustive)**

- Sentiment d'isolement. Besoin de présence et de compagnie.
- Besoin d'animation pour retrouver du plaisir plus que d'un accompagnement social renforcé pour s'insérer rapidement
- Besoin d'une prise en charge en pension complète
- Besoin de soin, besoin de repos.
- Besoin de protection.
- Refuse catégoriquement le collectif.
- Connaissances des ressources dans la ville.
- Ouverture de droit à l'allocation logement.
- Capacité à faire ses courses, faire ses repas.
- Besoin de mettre en place un accompagnement renforcé pour régler rapidement des problèmes d'endettement, de justice, dossiers administratifs, ...
- Peut gérer un logement autonome mais à besoin d'un étayage léger (conseils, ...) et de repères dans le quartier.
- Titre de séjour.
- Liste des intervenants sociaux à impliquer.
- ...



VOLOKOVE

Sébastien

Septembre 2011

**Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale**

**ETABLISSEMENT DE FORMATION : IRTS Aquitaine**

**INSCRIRE L'ACCUEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS EN CHRS  
DANS UN RÉSEAU LOCAL POUR AIDER À RECONSTRUIRE DU LIEN  
SOCIAL**

***Résumé :***

Après 20 ans de diversification des réponses en faveur des personnes en situation d'exclusion, le dispositif d'Accueil, Hébergement, Insertion doit s'adapter. La nouvelle politique du logement d'abord entend refonder le dispositif et insiste sur le besoin de coordination entre les logiques d'urgence et les logiques d'insertion, pour créer des parcours fluides allant de rue au logement.

Les personnes en situation d'exclusion sociale, marquées par les ruptures répétées et le délitement des réseaux de sociabilité sont en souffrance du fait de leur isolement relationnel. Les associations gestionnaires de services d'hébergement doivent abandonner les modes d'accueil catégoriels pour développer des pratiques d'intervention sociale en réseau, favorisant ainsi le tissage de lien social.

Les opportunités de développement de nouvelles offres de réponses orientées vers le logement sont l'occasion pour les Etablissements de La Colline d'interroger le manque d'articulation entre ses services et de recréer un dispositif institutionnel en réseau, ouvert sur son environnement.

***Mots clés :***

Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale ; Veille sociale ; Exclusion ; Lien social ; Réseau ; Logement d'abord ; Intermédiation locative.

*L'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*