



**ACTES DES
ÉTATS GÉNÉRAUX
DE LA FNADES**

**DIRIGEANCE ? GOUVERNANCE ?
QUEL DESSEIN, QUEL AVENIR
POUR L'INTERVENTION SOCIALE ?**

Jeudi 6 et vendredi 7 décembre 2007

Paris, Cirque d'hiver Bouglione

**INTERPELLATION SUR CE QUI SE PASSE,
CE QUI EST, CE QUI SE JOUE, CE QUI SE NOUE...**

**DANS LE CHAMP DE L'INSERTION SOCIALE
par Madame Nicole MAESTRACCI, Présidente de la FNARS**



F.N.A.D.E.S.

Fédération Nationale des Associations
de Directeurs d'Établissements
et Services Sanitaires Sociaux et
Médico-sociaux sans but lucratif



INTERPELLATION SUR CE QUI SE PASSE, CE QUI EST, CE QUI SE JOUE, CE QUI SE NOUE...

DANS LE CHAMP DE L'INSERTION SOCIALE par Madame Nicole MAESTRACCI, Présidente de la FNARS

Didier CHAPUY

Nous allons entendre cinq interpellations sur ce qui se cristallise et ce que nous ambitionnons, pour nourrir nos cahiers de doléances et de propositions. Accueillons Madame Nicole MAESTRACCI pour aborder le champ de l'insertion sociale.

Nicole MAESTRACCI, Présidente de la FNARS

Je vous remercie de m'accueillir. Je suis présidente de la FNARS (Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale). Je sais à quel point notre secteur est parfois cloisonné. Je connais assez bien le secteur de l'insertion sociale, ainsi que celui de la protection de l'enfance, pour avoir été juge des enfants et pour m'être occupée de la PJJ (Protection Judiciaire de la Jeunesse). En revanche, je connais beaucoup moins bien le secteur du vieillissement et du handicap. La FNARS regroupe environ 800 associations, de très grosses comme le Secours Catholique, Emmaüs et l'Armée du Salut, et de plus petites. Ces associations gèrent près de 95 % des centres d'hébergement, la moitié des centres d'accueil pour demandeurs d'asile et la moitié des chantiers d'insertion.

Quels sont les enjeux autour de l'insertion sociale ? Je n'ai pas de réponse directe à cette question, mais un certain nombre de réflexions. Il s'agit de vous présenter les interrogations et les orientations actuelles de la FNARS. Certaines des difficultés rencontrées sont propres à notre époque, et d'autres sont connues depuis plus de trente ans. Cela nous conduit à nous interroger sur notre capacité d'analyse des situations. J'ai la chance ou la malchance d'évoluer quelque peu à l'extérieur du secteur, car je suis également magistrat. C'est une chance dans la mesure où cela me confère un certain recul, bien que j'aie toujours travaillé étroitement avec les travailleurs sociaux. En revanche, je n'ai ni la compétence ni l'expérience des acteurs de l'intervention sociale. Or, nous savons à quel point les cultures professionnelles sont prédominantes dans notre pays. Le terme de « secteur » est parfois surprenant. Quand j'étais présidente de la MILDT (Mission Interministérielle de Lutte contre les Drogues et la Toxicomanie), nous parlions du « secteur de la toxicomanie ». Ce mot reflète



également les cloisonnements de nos domaines. La FNARS étant une fédération généraliste, elle nous donne la chance de décroiser notre vision du métier.

1. Quelques interrogations actuelles sur l'intervention sociale.

Je vous exposerai d'abord quelques interrogations actuelles sur l'intervention sociale. Monsieur LAFORCADE a explicité la désacralisation de différents métiers, dont le nôtre. Quand nous étudions l'histoire de l'intervention sociale, nous réalisons à quel point le travail social est intégré dans le paysage (nous n'imaginons pas une société sans le social), et en même temps à quel point il est invisible. Il n'a jamais été autant présent dans les politiques publiques. Par exemple, beaucoup de textes judiciaires sont dotés d'un suivi social (sans jamais indiquer clairement l'acteur qui va le prendre en charge).

De manière fondamentalement politique, les objectifs de l'intervention sociale n'ont jamais été clairement explicités, ce qui aboutit à des injonction contradictoires et à une injonction de résultat immédiat. De ce point de vue, l'évaluation n'est que la traduction actuelle de l'exigence d'hier. Simultanément, nous faisons face aux injonction d'un public de mieux en mieux informé sur ses droits, et qui a donc une exigence croissante sur la qualité. À cet égard, il n'est pas tout à fait juste de dire que le travail social s'est toujours préoccupé des usagers. Il s'est toujours chargé des usagers eux-mêmes, mais pas toujours de faire respecter leurs droits.

Globalement, le travail social est au cœur des nombreuses contradictions des politiques publiques. Par exemple, la FNARS a affaire à huit ministères différents. Nous sommes régulièrement convoqués à des séries de réunions, dans lesquelles nous interpellons le ministre concerné sur la cohérence entre les mesures prises par les différents ministères. Il arrive même parfois que nous apprenions au ministre les initiatives prises par ses collègues. Certes, la difficulté des relations interministérielles existe depuis toujours dans notre pays. Mais aujourd'hui, nous avons atteint des sommets dans les contradictions entre politiques publiques.

D'autre part, nous avons toujours eu des difficultés à exprimer, au-delà de notre cercle de professionnels, les exigences de l'intervention sociale et ses enjeux politiques. La sécurité, question hautement politique et médiatique, fait l'objet d'un certain consensus sur la nécessité d'augmenter les effectifs policiers. Or, pour notre part, nous ne parvenons pas à proposer l'augmentation des emplois sociaux pour renforcer la sécurité. Le cloisonnement de nos secteurs est l'une des raisons pour lesquelles nous ne sommes pas suffisamment convaincants. Bien entendu, il ne suffit pas d'être



convaincu pour être convaincant à l'égard de personnes qui ne connaissent pas les enjeux de l'insertion sociale.

2. De nouvelles situations problématiques.

a. Une augmentation des personnes à prendre en charge.

Nous sommes confrontés à un nombre croissant de personnes à prendre en charge. Au sein des établissements de la FNARS, nous constatons de plus en plus l'entrée de jeunes majeurs (18-25 ans). C'est la conséquence de plusieurs politiques sociales. Par exemple, un jeune sortant de l'aide sociale à l'enfance à 18 ans ne bénéficie plus que très rarement de la protection aux jeunes majeurs. D'autre part, toutes les tentatives de défense de l'allocation d'autonomie pour ce même public ont échoué, de telle sorte que les jeunes doivent attendre d'avoir 25 ans pour bénéficier du RMI. Un certain nombre de jeunes en situation de rupture familiale se trouvent dans un abandon qui les conduit à la rue ou dans les centres d'hébergement. Ces derniers comptent globalement 25 % de jeunes de moins de 25 ans. C'est une situation inédite.

b. La question des étrangers.

Une autre situation moins nouvelle ayant tendance à s'aggraver concerne les étrangers et notamment les sans-papiers. On nous demande de sortir des CADA (Centres d'Accueil des Demandeurs d'Asile) les étrangers ayant le statut de réfugiés dans le mois qui suit l'obtention du statut. On nous demande également de les sortir définitivement lorsqu'ils sont déboutés du droit d'asile. Vous avez probablement suivi le débat autour de la loi HORTEFEUX, notamment sur l'article 21 qui prévoit de limiter l'accueil dans les centres d'urgence. Finalement, cet amendement a été rejeté grâce à la mobilisation des associations et de certains parlementaires. Nous avons le plaisir d'entendre le Président de la République nous dire qu'il n'avait jamais été question de remettre en cause l'accueil inconditionnel : « Je ne comprends pas qui a pu avoir l'idée de demander aux associations d'hébergement d'urgence de demander les papiers aux personnes accueillies ». Nous en prenons acte. Néanmoins, c'est une idée qui ne semble pas évidente pour l'ensemble de la société française. Cette question politique est également une question plus largement sociétale.

c. L'accès aux soins.

Le troisième enjeu concerne les personnes malades, la psychiatrie et l'accès aux soins. Nous observons également un certain cloisonnement des secteurs. Nous ne savons pas encore faire en sorte que les personnes accueillies en centre d'hébergement ou les



personnes en insertion bénéficient de l'accès aux soins nécessaires. En effet, nous ne savons pas toujours correctement articuler les actions et les formations permettant aux travailleurs sociaux de se poser ces questions. Est-ce un problème nouveau ? Nous ne pouvons pas le savoir, car nous ne disposons pas d'enquêtes épidémiologiques sérieuses. Cela fait trente ans que j'entends les travailleurs sociaux dire qu'il y a de plus en plus de cas psychiatriques lourds dans les CHRS (Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale). Je ne sais pas si cela correspond à la réalité. Quoi qu'il en soit, les cas sont nombreux aujourd'hui. De ce point de vue, le travail conjoint avec le secteur psychiatrique reste à développer. Il existe de nombreuses expériences intéressantes sur le sujet, avec un réel travail de terrain (notamment à Paris avec Sainte-Anne et à Rouen). Cela étant dit, nous ne pouvons pas dire que les personnes ayant des problèmes psychiatriques bénéficient de tous les soins dont elles ont besoin.

d. Les familles.

La question des familles se pose. Elle regroupe les problématiques sur les familles avec enfants, les familles sans papiers et les familles ni expulsables ni régularisables. Ces questions fortes conduisent à une certaine impuissance du travail social. Comment insérer quelqu'un qui n'a aucune perspective d'insertion ?

e. Les travailleurs pauvres.

Les travailleurs pauvres constituent une catégorie recouvrant des réalités très diverses. Ce sont globalement des personnes qui n'ont pas les ressources suffisantes pour accéder au logement et qui, pour certaines d'entre elles, ont besoin d'un accompagnement social. Là encore, nous avons affaire à des situations parfois inextricables.

f. Les populations invisibles.

Le dernier enjeu porte sur les populations invisibles, c'est-à-dire les gens qui ne demandent rien à personne. Jusqu'à aujourd'hui, les politiques sociales étaient davantage fondées sur la demande des personnes que sur l'offre. Bien que certaines circulaires encouragent à aller vers ce public, il n'existe aucun dispositif à cet effet.

Malgré la bonne volonté des acteurs face à toutes ces situations, il y a une grande disparité des pratiques entre les départements et les différentes DDASS. Cette rigidité du dispositif est accompagnée d'une grande complexité. En effet, nous avons de multiples financeurs et décideurs.



3. Les enjeux des nouvelles problématiques.

Quels sont les nouveaux enjeux par rapport à ces situations nouvelles ?

a. Sortir de la démocratie émotionnelle.

Sur toutes les questions d'insertion et de pauvreté, il s'agit d'abord de sortir d'une forme de démocratie émotionnelle. Par exemple, un hôtel brûle. S'ensuit une émotion médiatique. La semaine suivante, le gouvernement annonce un plan de mesures, dont personne ne va véritablement suivre la mise en œuvre. En effet, on nous annonce souvent des données quantitatives sans que nous sachions exactement ce qui se substitue à quoi, et s'il s'agit de mesures vraiment nouvelles. Sortir de la démocratie émotionnelle nécessite d'être exigeant et d'être une force de proposition pour la mise en œuvre d'une politique durable. Il ne faut pas se cantonner au registre de la plainte sur le manque de moyens. Enfin, il convient de communiquer pour expliquer ce qu'est l'insertion.

b. Décloisonner.

Mon expérience professionnelle me permet de connaître des bulles professionnelles très diverses. Lorsque je m'occupais de la drogue, je réalisais qu'aucun professeur de médecine ne connaissait la différence entre le juge du siège et le juge du parquet. Parallèlement, lorsque je suis au tribunal, je réalise à quel point il est difficile de faire comprendre que l'insertion nécessite du temps.

c. Communiquer et sortir de l'urgence.

Lors de l'affaire des Enfants de Don Quichotte, la FNARS a proposé à Jean-Louis BORLOO d'accompagner la sortie de crise. Grâce au déferlement de presse, nous avons pu communiquer sur la pauvreté et l'insertion. Nous avons rencontré les personnes qui étaient sous les tentes pour trouver des solutions, pour savoir qui les avait suivis jusqu'à présent et savoir si elles étaient connues des services sociaux. Le lendemain, les journalistes nous ont téléphoné pour nous demander : « Comment se fait-il que vous n'avez pas réussi à sortir de la crise ? ». Nous pouvons en sourire à présent. Toutefois, cela signifie également que nous n'avons pas suffisamment expliqué que l'insertion est aussi une affaire de temps.

Nous vivons dans une époque d'urgence médiatique. Ce qui intéresse les gens est l'immédiateté. Comment sortir d'un traitement exclusivement d'urgence ? Nous avons tenté d'organiser une conférence de consensus sur la prise en charge des sans-abri. Le



constat jury d'audition publique a été de dire qu'aucune politique menée ne vise réellement à sortir les gens de la rue. Les raisons invoquées étaient le cloisonnement des politiques et le phénomène de *Revolving Door* (le fait que les personnes sortent des dispositifs avec moins de confiance qu'à l'entrée). Bien que tout le monde soit convaincu de la nécessité de sortir de ce système, et que certaines associations déclarent ne plus travailler de cette façon, le résultat reste le suivant : les politiques, la presse, le grand public et les usagers ont l'impression que rien n'a changé.

Nous avons également quelques inquiétudes concernant l'insertion par l'activité économique. À l'heure où commence le premier Grenelle de l'insertion, la première décision porte sur 25 % de contrats aidés en moins pour 2008. Depuis lors, il semblerait que le chiffre soit tombé à 15 %. Quoi qu'il en soit, cela représentent un grand nombre de personnes très éloignées de l'emploi qui ne trouveront pas de solutions.

d. Mener une réflexion sur le travail social.

Ensuite, nous posons l'enjeu de la réflexion sur le travail social. La FNARS, qui existe depuis cinquante ans, n'avait jamais véritablement travaillé sur le travail social. Il s'agit donc de reposer la question qui avait été posée avec force par la revue Esprit en 1972 : « À quoi sert le travail social ? ». La FNARS est une fédération qui regroupe plus de directeurs d'établissement que de travailleurs sociaux. Notre nouvelle réflexion devrait déboucher sur des journées du travail social à Nice à la fin de l'année 2008.

e. Que fait-on des sans-papiers ?

Nous posons la question des étrangers : que fait-on des sans-papiers ? Nous avons défendu l'accueil inconditionnel et nous continuons à le faire. Quel rôle ont les travailleurs sociaux, alors que certains ont été mis en garde-à-vue récemment pour aide au séjour irrégulier ? Nous devons trouver des solutions pour permettre de ménager un espace entre les contradictions des pouvoirs publics.

f. La question des sortants de prison.

Nous posons également les questions de justice, en particulier celles des sortants de prison et des peines alternatives à l'incarcération. Chaque année, 90.000 personnes sortent de prison, dont beaucoup ne sont pas prises en charge, ayant passé de courtes périodes en incarcération. De nombreuses associations de la FNARS ont passé des conventions avec les tribunaux. Malgré cela, la question des sortants de prison ne fait pas partie des missions générales que s'assignent l'État et les collectivités. Pourquoi ?



Sans doute parce que l'on renvoie chacun des publics à leurs responsables, et sans doute également en raison d'une certaine méconnaissance des contraintes et de la complexité judiciaire. Par exemple, je ne comprenais pas la moitié des sigles utilisés quand je suis arrivé à la FNARS.

g. La gouvernance associative.

Autre enjeu : nous avons débuté le travail sur la gouvernance associative. Je ne détaille pas ce point longuement évoqué au cours de ces États Généraux.

3. Les questions qui se posent à nous.

a. Comment nous adaptons-nous aux nouveaux besoins ?

C'est un pléonasme que de dire que l'intervention sociale doit s'adapter constamment aux nouveaux besoins. Or, nous rencontrons certaines difficultés à cet égard. Nous avons des dispositifs très rigides, et certaines cases administratives ne parviennent pas à englober certaines personnes et innovations sociales. Les associations ont été à l'origine de la plupart des innovations sociales, et le secteur de l'hébergement en est un exemple. Toutefois, les innovateurs d'un jour sont souvent les conservateurs du lendemain. Nous avons donc du mal à nous remettre en question. Concrètement, la marge reste grande entre les principes et l'éthique qui nous unissent et la réalité des pratiques. Cela tient à la force des habitudes et des rigidités administratives, ainsi qu'à l'insuffisance des systèmes de recours. Il est nécessaire de créer des contrepouvoirs permettant de rendre obligatoire une certaine évolution. À ce titre, il est important de rappeler que nous ne sommes pas des héros, et que nous évoluons parfois sous la pression des autres.

b. Comment sortir de la bulle des spécialistes ?

Cela passe d'abord par un décloisonnement au plan national. Cela se traduit ensuite par une capacité à s'organiser sur un territoire. Ce dernier point dépend des politiques publiques, mais aussi de notre capacité à renvoyer des questions à l'amont. Par exemple, un territoire connaît une hausse des expulsions locatives, avec des préfets qui mettent à exécution les expulsions pour éviter de payer des indemnités aux bailleurs concernés. Les personnes sont hébergées en chambre d'hôtel et viennent grossir les listes d'attente. Dans ce cas, nous devons aller plus loin dans nos propositions d'organisation plutôt que de nous interroger sur le type d'équipement à mettre en place. Sur la question de l'accès aux soins des sortants de prison et des jeunes, nous ne tirons pas suffisamment les leçons du passé. À titre personnel, j'ai pu constater que



certaines héroïnomanes décédaient faute de soins en temps utile. Nous avons aussi notre part de responsabilité dans les politiques publiques.

c. Les CHRS doivent-ils être décentralisés ?

Le financement des CHRS reste aujourd'hui un des rares financements relevant de la compétence de l'État. Nous avons beaucoup débattu des effets de la décentralisation sur ce point. Finalement, il s'agit de savoir si l'État s'occupe mieux des SDF et des populations nomades que les conseils généraux. Nous avons des exigences à l'égard des pouvoirs publics et de l'État. Quand l'État dit qu'il est garant de la solidarité et de l'accès aux droits sur l'ensemble du territoire, qu'est-ce que cela signifie ? Il me semble que c'est une notion vide de sens. La question du financement est peut-être moins importante que celle de la responsabilité.

d. Les enjeux européens.

Nous avons beaucoup travaillé sur la question des services sociaux d'intérêt général. Nous avons fait partie du collectif associatif demandant une directive européenne qui tienne compte de la spécificité de notre travail et qui accepte une concurrence adaptée à notre secteur. Ce projet de directive est reporté aux calendes grecques. En revanche, la prochaine présidence française de l'Union européenne devrait voir apparaître une initiative pour un débat au Conseil européen. Quoi qu'il en soit, il est urgent de clarifier cette question.

e. Comment sortir de la fragilité financière ?

Ce n'est sans doute pas le problème de tous les secteurs représentés aujourd'hui à ces États Généraux, mais le secteur de l'insertion est dans une situation très fragile, malgré toutes les circulaires sur la pluri-annualité. D'autre part, nous sommes toujours sous-dotés. Ainsi, chaque année, les CHRS effectuent des contentieux, et nous avons une dette à l'égard de l'État. Nous ne parvenons pas à sortir de cette situation, malgré la LOLF (Loi Organique Relative aux Lois de Finance) qui a fait espérer un autre mode de gestion. Bien entendu, les déficits sont finalement comblés, mais cela ne permet pas travailler dans de bonnes conditions. J'ai pu constater le même type de situation dans le secteur de la toxicomanie. Les CSST (Centres Spécialisés de Soins aux Toxicomanes) étaient gérés de la même façon. Dès lors qu'ils sont passés à la Sécurité sociale, ils n'ont plus eu ces problèmes. Il n'est pourtant pas question que les CHRS passent également à la Sécurité sociale. Il s'agit alors de mettre en place des modes de gestion permettant de réels processus d'évaluation.



f. Comment prendre en compte les droits des usagers ?

Un autre enjeu réside dans l'émergence des droits des usagers. La question n'est pas nouvelle. Cela étant dit, les droits des usagers, en tant que droits, modifient largement les pratiques. Cela a occasionné de longs débats au sein de la FNARS. Nous avons invité des représentants des conseils de la vie sociale. Nous ne savions pas encore comment traiter cette question et quelle place nous devons lui donner. Beaucoup de nos associations étaient très réticentes. Nous n'avions pas encore mesuré ce qu'il fallait changer et la manière de procéder à ces changements. Il s'agit donc aussi des difficultés que nous éprouvons quant à la remise à plat de nos pratiques et à l'analyse critique. Les associations me disent souvent que cette analyse critique peut être effectuée en interne et que le fait de la rendre publique nous fragilise. J'ai tendance à penser que plus nous effectuons d'analyses critiques, plus cela renforce notre position. Ce qui est en cause est l'intelligence collective.

g. Comment professionnaliser le secteur de l'insertion sociale ?

D'autre part, il est dommageable que la professionnalisation du secteur de l'insertion sociale ne soit pas encore entièrement acquise du point de vue des pouvoirs publics. Que cela soit l'opinion publique ou les pouvoirs publics non spécialisés, on reste sur l'idée que l'insertion sociale repose sur une approche caritative. Les articles et les reportages des médias, ainsi que les discours des membres du gouvernement et du Président de la République débutent souvent par : « C'est bien ce que vous faites ». Ce n'est pourtant pas notre propos. Nous exerçons un métier, et nous occupons une place importante dans les politiques publiques. D'autre part, nous constatons un durcissement de l'opinion publique et du politique à l'égard des personnes les plus en difficulté. D'une part, de nombreux Français pensent qu'ils peuvent eux-mêmes tomber dans la précarité et, d'autre part, ces mêmes personnes survalorisent la responsabilité individuelle et pensent plus ou moins que les pauvres ou délinquants ont leur part de responsabilité de leur situation. Dans ce contexte, il est donc difficile dans de produire une analyse critique.

h. Comment évaluer l'action d'insertion sociale ?

L'organisation sur le territoire pose la question de la gouvernance. Nous pouvons très bien avoir une association avec un projet extraordinaire et une évaluation formidable sur un territoire donné, où pourtant il restera de nombreuses personnes sans prise en charge. Cela pose la question des modalités de l'évaluation. Il ne s'agit pas d'évaluer uniquement une structure, mais d'évaluer sa place sur un territoire. Pour l'instant, les méthodes d'évaluation ne sont pas au point. Il nous faut aussi évaluer l'inaction :



quelles sont les conséquences quand on ne fait rien ? Cela pose également la question de notre formation collective. Nos formations restent encore trop sectorisées. Les travailleurs ne reçoivent pas suffisamment de formations sur les addictions, le droit et la justice. Par exemple, il est indispensable que les associations s'arment dans le domaine du droit des étrangers. Cela entraîne d'autres méthodes de gestion. Le contrat d'objectif et de moyen peut être une piste, mais ne doit pas rester la seule.

Quoi qu'il en soit, toutes ces questions obligent le secteur de l'insertion à faire sa propre révolution. Peu importe si cela coûte plus cher. Lors de la conférence de consensus, les Anglais nous ont expliqué qu'ils avaient auparavant un système d'urgence similaire au nôtre (*Revolving Door*). Ils l'ont entièrement reconstruit et ont constaté des économies. Tout n'est donc pas question de budget.

Il y a encore peu de temps, ce discours passait difficilement à la FNARS. Aujourd'hui, il a été démontré dans de nombreux domaines que la question première est celle de l'évaluation des besoins. Malheureusement, nous ne sommes pas systématiquement sollicités sur l'identification des besoins. Par exemple, au moment de la mise en œuvre du PARSA (Plan d'Action Renforcé des Sans-Abri) décidé en janvier dernier, un certain nombre de crédits ont été déconcentrés, et seulement 40 % des associations ont été convoquées à une seule réunion au niveau départemental. Certaines associations ont pu améliorer leur prise en charge et sortir de l'urgence pour aller vers l'insertion. Néanmoins, les choses ont été faites à l'envers. Par conséquent, nous réclamons plus que des moyens : nous voulons une véritable politique publique qui ne change pas à chaque alternance électorale et qui permette une évaluation territoriale. Bien entendu, beaucoup de problèmes échapperont à l'évaluation. Cependant, il n'est pas illusoire de se fixer l'objectif minimum de 7 % de jeunes sans emploi ou sans formations sur un territoire donné. Une politique publique doit garantir la cohérence de ce qui se fait territorialement.

Didier CHAPUY

Je vous remercie. Je rappelle que nous allons communiquer l'ensemble des interventions, comme nous nous y sommes engagés et comme nous l'a demandé Nicolas SARKOZY. Quoi qu'il en soit, vous avez été suffisamment convaincante en balayant l'ensemble de vos dispositifs. Je ne dirais pas que « c'est bien, ce que vous faites » mais tout de même, ce n'est pas mal.