

FONDATION
DE
FRANCE

MRIE
mission régionale
d'information
sur l'exclusion

AGIR AVEC...

Un enjeu démocratique de la **LUTTE** contre **L'EXCLUSION**

Les mécanismes de l'exclusion sociale provoquent toute la société à reconstruire autrement les échanges entre ses membres et à rebâtir le sens de notre " vivre-ensemble". En effet, dans une société individualiste et inégalitaire, l'expression des personnes les plus en difficulté ne parvient pas à émerger.

Certes, les politiques de lutte contre l'exclusion ont peu à peu instauré des pratiques de partenariat entre les différents acteurs institutionnels et professionnels, mais sans associer véritablement, ou très marginalement, les personnes auxquelles elles sont destinées. Pourtant, passer à leur égard d'un "agir pour" à un "agir avec" est aujourd'hui un enjeu majeur de la lutte contre l'exclusion.

Si l'on croit que le respect dû aux personnes et la possibilité pour tous d'accéder à une citoyenneté active sont les garants d'une réelle démocratie, on ne peut s'accommoder des situations de dépendance créées par l'exclusion, d'autant moins lorsqu'elles se manifestent dans les actions mêmes qui visent à en combattre les mécanismes .

La Fondation de France et la MRIE, en s'appuyant sur l'analyse de diverses expériences qu'elles ont accompagnées, ont mis en évidence le bien fondé d'une participation effective des populations très défavorisées, ainsi que les évolutions nécessaires pour en faire les premiers acteurs des actions qui les concernent.

Nous souhaitons contribuer à enrichir la réflexion, l'action et la pratique de tous les acteurs de la vie sociale et qu'ainsi la lutte contre l'exclusion pourra participer -sans préjuger d'autres dimensions et lieux d'exercice de la citoyenneté- au progrès de la démocratie.

AGIR AVEC...

un bilan contrasté

De nombreuses politiques publiques nationales ou territoriales, de nombreuses expérimentations associatives ou institutionnelles affirment la nécessité de l'implication des personnes très défavorisées et de leur participation aux actions conduites dans les champs divers de l'intervention sociale, de l'éducation, de la santé, de la vie de quartier...

Les institutions y recherchent une meilleure efficacité de leurs actions, les responsables publics un gage d'intégration sociale, les professionnels un renouveau de leurs pratiques... Au delà de ces objectifs légitimes, on peut penser que la finalité première de cette démarche est plus fondamentale encore : **donner à chacun sa place dans l'espace public, permettre à chacun de faire valoir ses droits et d'exercer sa citoyenneté.**

Pourtant, si motivantes qu'elles aient été pour ceux qui s'y sont engagés, les expériences conduites ces dernières années n'ont pas été à la hauteur des espérances et trop souvent, n'ont pas su gagner l'adhésion des populations concernées.

Les causes d'échec sont nombreuses. Mentionnons :

- L'inégalité des positions, des statuts, des pouvoirs...
- La difficulté pour les personnes défavorisées de construire leur expression collective alors que leur identité est mise à mal,
- Leurs réticences face à une offre de participation qui vise principalement à améliorer le fonctionnement des institutions,
- Le décalage profond entre les représentations des personnes en difficulté et celles des spécialistes : professionnels, institutionnels, ou même associatifs,
- La prégnance des logiques normatives et bureaucratiques des programmes au détriment des logiques souples de projet et d'initiatives inscrites dans la durée.

Des ruptures sont nécessaires dans les pratiques de l'intervention sociale pour que s'engage un partenariat effectif avec les personnes en situation d'exclusion.

Certaines expériences prometteuses montrent la voie. En s'appuyant sur l'analyse de ces exemples, la MRIE et la Fondation de France ont mis en évidence les conditions de ces ruptures.

AGIR AVEC...

C'est possible...

... si l'on s'appuie sur la
dynamique des
personnes

La précarité atteint plus fortement certaines populations. Ces populations ne fréquentent guère les équipements socio-culturels, on ne les rencontre que rarement dans les associations de quartier, ou dans celles de parents d'élèves, on les entend peu dans les conseils de quartier ou les réunions de concertation. Pourtant, elles ne sont pas sans volonté ni capacité d'agir.

Exemple :

Dans un quartier à la périphérie d'une grande ville, les enseignants d'une école maternelle ont invité les parents à venir partager le petit déjeuner en compagnie de leurs enfants. Les parents ont été mis en confiance par cet accueil et un dialogue a pu s'instaurer avec les enseignants autour du bien-être de l'enfant. L'amélioration des relations dans l'école s'est prolongée plus tard, par l'organisation d'une fête commune à l'école et au quartier, qui a permis aux professionnels et aux habitants de se découvrir autrement.

Leur refus de subir, leurs actions, nombreuses mais peu visibles pour dépasser les difficultés au quotidien, la pertinence de leur regard sur les réalités, la richesse de la mémoire collective constituent des atouts pour la participation, mais ils ne peuvent être mis à profit que si les personnes concernées sont confortées dans leur identité d'habitant, de parent, de travailleur et de citoyen.

À cette fin, il est nécessaire de multiplier dans les quartiers les occasions de dialogue et d'échange, dans des espaces de rencontre où chacun puisse bénéficier d'une véritable écoute, s'exprimer librement et agir en confiance, sans pour cela devoir se déclarer bénéficiaire d'une aide ou d'un dispositif quelconque ou rendre compte de son engagement dans de tels lieux.

... si chacun peut
accéder à
l'espace public

Lorsqu'elles sont confrontées à des difficultés qui les isolent et les enferment dans des catégories qu'on a -malheureusement- pris l'habitude de définir par un manque (les "sans-logement", les "sans-emploi", etc), les personnes ne seront des partenaires efficaces pour les autres acteurs que si elles ont accès aux lieux de négociation, de représentation, de gestion et de revendication, c'est-à-dire à l'espace public.

Comment "construire" un intérêt collectif qui mobilise des partenaires très différents sans pour autant exclure les personnes les plus fragilisées ?

En favorisant, au niveau local, les initiatives souvent collectives qui rétablissent un certain équilibre dans les rapports de force, grâce à des processus plus égalitaires d'échange et de dialogue.

L'expérience a montré que ces initiatives faisaient souvent suite à des actions informelles exprimant parfois

de façon revendicative une volonté de mieux vivre dans la collectivité. D'autres ont pu être menées à partir d'espaces de connaissance partagée où professionnels et habitants ont été associés au repérage et à l'analyse de situations vécues par certains membres du groupe.

Exemple :

Dans différentes villes de la région Rhône-Alpes, plusieurs groupes de femmes immigrées ont créé des activités de service ou mis en place des espaces de dialogue. Avec le soutien d'une association régionale, celles-ci ont pu faire reconnaître l'importance et le succès de leurs expériences auprès de décideurs locaux : ces derniers ont ainsi accepté de participer aux rencontres que ces groupes avaient organisées collectivement, pour venir y débattre des problèmes de drogue, de chômage, de violence, etc. Un dialogue inédit, partant des préoccupations de ces femmes, s'est ainsi engagé.

... si l'on **soutient**
tous les **acteurs**

Il appartient aux professionnels d'aider les personnes en difficulté à ne plus être seulement les bénéficiaires passifs d'une intervention sociale, pour devenir les acteurs de leur existence en retrouvant reconnaissance sociale et pouvoir dans la société. Il est donc nécessaire de rééquilibrer les rapports entre

accueillant et accueilli, entre aidant et aidé, entre formateur et formé.

Comment ?
En redéfinissant les fonctions et les missions des intervenants sociaux. Cette évolution suppose également que les professionnels concernés s'engagent

personnellement dans ce travail et soient absolument convaincus que les personnes en difficulté disposent de capacités nécessaires à la réussite des actions.

Il s'agit de dépasser le seul accompagnement individuel lié à un objectif d'insertion, d'enclencher des dynamiques prenant en considération les motivations, l'expérience, les compétences théoriques et techniques de chacun, personne soutenue et intervenant. Il s'agit aussi de partager l'évaluation des actions menées.

Pour cela, les façons de voir et d'agir des intervenants ont besoin d'évoluer : ces changements doivent faire l'objet de débats dans des lieux de partage d'expériences et de confrontation des pratiques.

... si l'on change **pratiques**
et **règles** institutionnelles

Les institutions doivent accepter que les missions de leurs agents évoluent. Elles doivent également admettre l'idée que les initiatives menées puissent traverser des périodes conflictuelles au cours desquelles l'intérêt collectif est amené à être redéfini. Il leur faut aussi accepter que ces mêmes initiatives puissent "déranger", lorsqu'elles s'appuient sur des règles de participation et des repères de fonctionnement collectif atypiques.

Faute d'accepter ces incertitudes, les initiatives risquent d'être confisquées aux personnes dont on affirme trop vite l'incapacité à mener un projet à terme dans les formes attendues et qu'on renvoie une fois encore à un sentiment d'impuissance destructeur.

Les professionnels, qui s'engagent avec les personnes et les groupes dans de telles actions, sont trop souvent isolés et peu reconnus par leurs institutions.

À charge pour les institutions :

- **De ne pas cloisonner** l'action en séparant les différents domaines de la vie (le travail, le logement, la santé, la culture, etc),
- **De donner** du temps pour que l'action puisse se développer sans la pression d'une évaluation à court terme,

Exemple :

Dans une commune de l'Isère, une épicerie sociale a été transformée en groupement d'achat cogéré par des personnes disposant de faibles ressources. Cette évolution a été rendue possible parce que les intervenants et leurs institutions ont accepté de déroger à la règle traditionnelle qui interdit d'être à la fois juge et partie : ici, les crédits accordés sont en effet négociés à l'intérieur même du groupe au sein duquel chacun est à la fois usager et... gestionnaire.

Exemple :

Des journées dites "d'oxygénation" ont été organisées pour les professionnels impliqués auprès des personnes les plus isolées d'un quartier de la banlieue lyonnaise. Invités à s'interroger sur leur représentation de la pauvreté, de l'exclusion et des personnes concernées par ces situations, les professionnels ont ainsi réussi à prendre le recul nécessaire pour identifier l'influence de ces représentations sur la pratique de leur métier.

... si l'on assure

un portage politique

Exemple :

Dans une autre commune, c'est un groupe d'allocataires du RMI, régulièrement réunis par une formatrice, qui a invité un contrôleur de la CAF à venir débattre et réfléchir avec eux des problèmes relatifs à l'accès aux prestations. Impressionné par la richesse des échanges, celui-ci, à l'invitation de sa direction, a rendu compte de sa rencontre à ses collègues et contribué ainsi à irriguer l'institution des idées et des approches des usagers.

L'expérience montre le rôle prépondérant des cadres dans le soutien aux praticiens de terrain et la circulation ascendante des informations. La présence de tiers extérieurs (formateur, agent de développement, etc) auprès des populations, des intervenants et des institutions, peut également faciliter les nécessaires transformations.

- **De renoncer** à la sécurité inhérente aux démarches programmées qui étouffent l'émergence des initiatives de terrain,

- **D'accepter** une certaine souplesse dans l'allocation des crédits,

- **De définir** des critères d'évaluation qui privilégient la qualité (le sens de l'action menée) plutôt que la quantité (le nombre de bénéficiaires...).

L'évolution de l'intervention sociale pour favoriser une plus grande participation des personnes en difficulté ne sera possible que si elle est portée politiquement par l'Etat, les collectivités locales et les organismes semi-publics (CAF, etc).

Il revient donc aux élus et aux représentants des pouvoirs publics d'affirmer qu'il s'agit d'une finalité essentielle des politiques sociales et de mettre en œuvre les moyens correspondants :

- Une **finalité** essentielle

Les acteurs de terrain ont besoin d'inscrire leur action quotidienne dans un horizon de sens. Les pouvoirs publics ont la responsabilité de porter ce message afin de stimuler les acteurs qui sont souvent découragés face aux pesanteurs humaines et sociétales,

- Les **moyens** correspondants

Des outils favorisant la participation existent ou sont à développer. Les pouvoirs publics doivent être garants de leur continuité et de leur adaptation. Plus fondamentalement, ils ont la responsabilité de mettre en œuvre trois autres registres de l'action publique : mobiliser tous les acteurs concernés sur ce thème ; leur venir en appui par la formation et l'ingénierie ; développer une vigilance permanente à ce sujet.

À défaut de cet engagement politique, les mesures même les plus adaptées ne trouvent pas leur pleine efficacité.

AGIR AVEC...

des points d'appui possibles

L'innovation et l'expérimentation sont nécessaires, mais la participation des personnes en difficulté ne doit pas être cantonnée à des expérimentations. Elle doit irriguer l'ensemble des dispositifs d'intervention. Certains offrent d'ores et déjà des opportunités à saisir :

des instances qui offrent une place à la représentation des populations

Diverses instances officielles prévoient ou permettent d'organiser la participation des représentants de populations en difficulté ou la participation directe des bénéficiaires ou usagers.

• La loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998

Elle prévoit la représentation des demandeurs d'emploi dans les comités locaux de liaison de l'ANPE et de l'AFPA, ainsi que l'entrée des associations de lutte contre l'exclusion dans les conseils d'administration des CCAS, dans les comités de pilotage des PRAPS (Programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins) et dans la commission de médiation relative à l'accès au logement.

L'article 156 de la loi permet de conclure, au niveau local, des conventions pour coordonner la lutte contre les exclusions. Elles peuvent intégrer tous les acteurs concernés, y compris des associations représentant les populations en exclusion.

Ces diverses instances offrent des perspectives assez formelles. Mais elles peuvent être investies par les participants comme des lieux publics d'expression et de débat qui prennent réellement en compte les logiques, les attentes et les intérêts des personnes en difficulté. On pourrait aussi organiser, à ce niveau, des modalités de présence directe des personnes en difficulté elles-mêmes.

• Les dispositifs de la politique de la ville et de la loi sur l'aménagement du territoire

Ils offrent des cadres territoriaux à la participation des habitants, présentée comme un objectif prioritaire.

Le bilan des années écoulées en matière de participation a montré les difficultés et les limites de cette politique. Néanmoins, cet objectif peut être réactivé dans les nouveaux contrats de ville et contrats de pays en tenant compte des enseignements passés, c'est-à-dire en relativisant les procédures trop formelles de concertation qui ne profitent pas aux personnes les plus en difficulté, et en soutenant au contraire les formes les plus locales de la démocratie participative et des outils plus souples et plus ouverts (lieux d'expression, espaces locaux de débats, soutien aux projets et initiatives).

• **D'autres instances existantes** sont en mesure d'accueillir les populations les plus en difficulté ou leurs représentants : les comités de parents d'élèves dans les écoles, les commissions logement des bailleurs sociaux, les commissions locales d'insertion (où les bénéficiaires ont, selon la loi, le droit d'être entendus et accompagnés et qui pourraient aussi jouer le rôle d'un espace public de débat), etc...

des dispositifs qui favorisent l'expression et l'initiative des personnes en difficulté

En plus des instances formelles de représentation évoquées ci-dessus, certains dispositifs offrent des opportunités pour favoriser l'expression et les initiatives des personnes. Citons :

• *Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents*, confortés par la circulaire du 9 mars 1999 de la Délégation interministérielle à la famille : leur objectif est de promouvoir des actions collectives permettant une implication directe des familles dans les actions éducatives.

• *Les "réseaux solidarité-école" et les "contrats éducatifs locaux"* (circulaire du 16 juillet 1998) : ils doivent permettre des actions extra-scolaires et périscolaires impliquant parents et enfants, notamment en difficulté scolaire, et resserrant les liens entre familles et écoles.

• *Les fonds de participation habitants* : ils permettent la réalisation de projets d'habitants, mais surtout ils peuvent être des lieux d'une élaboration commune de décisions entre population et institutions.

• *Les régies de quartier, les réseaux de santé de proximité, les associations de lutte contre l'illettrisme, les centres sociaux, les lieux d'insertion sociale, les activités d'auto-production* sont des lieux et des activités favorables à l'expression des populations, au soutien de projets collectifs et à la promotion des personnes les plus en difficulté comme acteurs autonomes.

Tous ces dispositifs sont autant de supports possibles pour "agir avec", à condition que les acteurs concernés s'en emparent en ce sens. Cela suppose un véritable engagement des professionnels et des institutions aux côtés des populations concernées.

des cadres d'action

à **développer** ou à **inventer**

Au delà des outils existants, il peut être nécessaire d'en créer de nouveaux, fruits de démarches collectives engagées localement ou espaces neufs permettant de dépasser les rigidités de certains dispositifs. Il peut s'agir :

- D'espaces de connaissances partagées (groupes de paroles, etc),
- D'organisations collectives et autogérées d'entraide (groupement d'achat en coopérative, services de proximité etc),
- D'événements culturels favorisant l'expression collective des cultures propres à des groupes exclus,
- De "Maisons des droits fondamentaux et du citoyen" offrant dans les quartiers un espace public d'échanges, de connaissance partagée, d'information et de débats.

Toutes les initiatives ne peuvent être citées. Mais il ne tient qu'à chacun d'entre nous d'être attentif pour reconnaître et soutenir les dynamiques locales les plus prometteuses en termes de participation effective des personnes qui en sont le plus éloignées.

POUR ALLER... plus loin

- **Agir avec les personnes** : enjeu de la lutte contre les exclusions, Actes du colloque du 2 février 1999 à Chambéry, MRIE, Fondation de France, 1999

Ce document présente les enseignements d'expérimentations menées en Rhône-Alpes, ainsi que la réflexion engagée au cours de cette journée sur les conditions de diffusion et de généralisation d'actions cherchant à associer les personnes confrontées à l'exclusion... Une dizaine de fiches d'expériences montrent concrètement des avancées qui pourraient être développées dans les politiques de la ville et de la lutte contre les exclusions. La table ronde, ainsi que la synthèse finale, éclairent les principaux éléments du débat.

- **Agir ensemble** : reconnaissance et partage du pouvoir dans le développement social, COPAS, Fondation de France, 1999

Cette étude montre en quoi des actions soutenues par la Fondation de France dans le cadre du programme " Agir ensemble " favorisent la reconnaissance et le pouvoir social. Alors que les règles bureaucratiques sont un obstacle à la conduite d'actions porteuses d'une certaine forme de citoyenneté, est-il possible d'inventer d'autres règles et démarches pour permettre la participation de chacun aux actions qui le concernent ? Les différentes questions soulevées sont traitées à partir d'exemples concrets. Des résumés en fin de chapitre, mettent en lumière les idées maîtresses et des questions pour analyser une action.

- **Promotion des publics les plus en difficulté** : Bilan 1998 des programmes globaux du contrat de plan Etat - Région Rhône-Alpes, Chantal Pot, MRIE, 1998

Ce rapport présente comment des partenaires institutionnels et associatifs se sont engagés dans un processus qui se fixait deux objectifs : rejoindre les personnes les plus en difficulté et interpeller les dispositifs à partir des itinéraires et des projets des personnes. Le bilan des actions menées sur six territoires pilotes permet d'analyser les difficultés et les freins rencontrés localement et d'énoncer des propositions pour l'extension de cette démarche à d'autres sites engagés dans la lutte contre l'exclusion.

- **Initiatives d'habitants** : le Fonds en faveur des initiatives locales : une expérimentation dans dix quartiers populaires, Fondation de France, 1997

Le FIL est une expérimentation initiée en 1993 par la Fondation de France, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et le Fonds d'action sociale (FAS), pour que la "participation des habitants" ne reste un vœu pieux... Testant de nouveaux modes d'intervention dans dix quartiers, il a vérifié qu'il est possible d'encourager une "citoyenneté en actes". Cet ouvrage est la mise en forme des résultats de l'expérience. À l'heure où les Fonds de participation des habitants deviennent un des outils de la Politique de la ville, cet ouvrage sera utile à tous ceux qui souhaitent se lancer dans ces formes renouvelées de citoyenneté.

- **Agir avec les plus défavorisés** : Dossier ressources, MRIE, 1996

Ce dossier, conçu pour soutenir les initiatives de terrain, présente vingt-sept relevés d'expériences qui mettent en relief l'originalité de l'action au regard de la participation des personnes très défavorisées. Cinq fiches thématiques rendent compte, en complément, de travaux de recherche sur les interactions entre les professionnels et les personnes dont le milieu social et l'expérience de vie sont très différents. Des repères pour l'action, dégagés à partir de questionnements de terrain, visent à soutenir l'engagement des acteurs sociaux aux côtés de personnes confrontées à la précarité et à l'exclusion.

Ces ouvrages sont disponibles à la MRIE ou à la Fondation de France.



40, avenue Hoche • 75008 Paris
Tél. 01 44 21 31 00 • Fax 01 44 21 31 01
<http://www.fdf.org>



18, bis rue d'Enghien • 69002 Lyon
Tél. 04 72 77 50 15 • Fax 04 72 77 50 14
e-mail : mrie.ra@wanadoo.fr