

# **ACCÈS AUX DROITS : quelles améliorations ?**

- *Une réflexion partagée entre des groupes d'usagers et des responsables institutionnels*
- *Des propositions concrètes élaborées ensemble*



# **ACCÈS AUX DROITS : quelles améliorations ?**

- *Une réflexion partagée entre des groupes d'usagers et des responsables institutionnels*
- *Des propositions concrètes élaborées ensemble*

# Rapport

## « Accès aux droits : quelles améliorations ? »

Une présentation de la recherche participative animée par la MRIE en 2000 et 2001.

Cette recherche a consisté en une **analyse partagée** des difficultés d'accès aux droits liés à la Protection sociale et en une **co-production de propositions** pour une amélioration effective qui lutte efficacement contre les risques d'exclusion.

Cette étude expérimentale a réuni plus de deux cents participants. Ceux-ci étaient soit constitués en « **collectifs d'usagers** » animés par huit associations assurant une présence de proximité, soit des **professionnels encadrant** des équipes de terrain pour le compte d'une vingtaine d'institutions sociales chargées de la mise en oeuvre de la protection sociale. Une vingtaine de **collaborateurs** ont été mobilisés pour l'animation et la restitution des journées de travail. Que tous ici soient remerciés.

### Coordination et animation :

**Vincent Plazy**, directeur adjoint de la MRIE

### Co-animation :

**Mireille Flageul**, consultante auprès d'organisations sociales

**Laurence Potié**, chargée de mission à la MRIE

### Collaboration au pilotage et à l'animation au cours des différentes étapes de la démarche :

**Jacques Miquey**, consultant au sein d'Optim Ressources

**Hélène Henckens**, assistante sociale, en stage à la MRIE

**Isabelle Astier**, sociologue, chercheur associé au CEMS, Paris

### Comité de Pilotage sous la direction de **Patrice Sauvage**, directeur de la MRIE :

**Joëlle Chenet**, responsable du Pôle social à la DRASS

**Dominique Macquart**, sous-directeur de la Caisse d'Allocations Familiales de Bourg-en-Bresse

**Elisabeth Maurel**, chercheur en Sciences Sociales au GREFOSS, Université de Grenoble

**Philippe Poyet**, chargé de mission à la Direction de la Santé et de la Solidarité, Conseil Général de l'Isère

**Jacques Thibert**, délégué régional Rhône-Alpes du Secours Catholique

### Avec la participation de

**Moderniser sans Exclure Rhône-Alpes** pour la réalisation de films vidéo résutant la démarche.

## SOMMAIRE

### INTRODUCTION

Présentation des auteurs	2
Introduction, <i>Patrice Sauvage</i>	5
Une réflexion partagée associant institutions et groupes d'usagers	7
Deux journées de séminaire pour construire des propositions	10
Comment lire ce rapport	13

### I. PROPOSITIONS pour une amélioration de l'accès aux droits 15

<b>1 Propositions relevant d'une évolution de la coopération entre les usagers et les institutions</b>	<b>17</b>
Guide de lecture des fiches-propositions	19
Fiches 1. De nouvelles manières de communiquer	20
Fiches 2. Des lieux d'accueil différents et complémentaires	27
Fiches 3. Des intervenants aux côtés des personnes en difficulté dans leur accès aux droits	35
Fiches 4. Pour que l'urgence vécue ne renforce pas l'exclusion	43
Fiches 5. Des rencontres régulières entre professionnels, institutions et personnes confrontées à des difficultés d'accès aux droits	51
Fiches 6. Des représentants des usagers	57
<b>2 Propositions relevant d'une transformation de la logique d'accès aux droits</b>	<b>65</b>
Des modes d'attribution des prestations et des aides plus rapides et simplifiés	
Vers un renversement de la logique d'attribution des droits	

<b>II. POINTS D'APPUI pour la mise en oeuvre des propositions</b>	<b>69</b>
<b>A.</b> Présentation de la démarche, <i>Elisabeth Maurel</i>	<b>71</b>
<b>B.</b> L'effectivité des droits sous le regard des usagers confrontés à la précarité <i>Les groupes locaux usagers-professionnels, Isabelle Astier et Vincent Plazy</i>	<b>75</b>
<b>C.</b> Accès aux droits, quelles améliorations ?	<b>105</b>
• Introduction à la lecture des fiches thématiques	<b>107</b>
• Cinq fiches thématiques	<b>109</b>
• Analyse transversale aux différentes thématiques <i>Le groupe des responsables institutionnels et associatifs, Mireille Flageul et Vincent Plazy</i>	<b>129</b>
<b>D.</b> Les principales causes de difficultés d'accès à la protection sociale analysées par des groupes d'usagers	<b>149</b>
• Introduction à la lecture des arbres des causes	<b>151</b>
• Dix-sept schémas présentant les arbres des causes <i>Les groupes d'usagers et Laurence Potié</i>	<b>155</b>
<b>III. PERSPECTIVES pour une concrétisation des propositions</b>	<b>173</b>
Pour une pratique de co-production de connaissances utiles à l'action avec les usagers : retour sur des enseignements méthodologiques <i>Mireille Flageul et Vincent Plazy</i>	<b>175</b>
Articuler le local et le national pour bien connaître et bien agir <i>Marie-Thérèse Join-Lambert</i>	<b>185</b>
Cinq points pour une mobilisation citoyenne de lutte contre les exclusions <i>Jean-Baptiste de Foucauld</i>	<b>189</b>
Initiatives repérées et décrites durant les deux années de travail <i>Laurence Potié</i>	<b>193</b>
<b>IV. INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES</b>	<b>195</b>
Participants au séminaire de travail de Villefontaine (novembre 2001)	<b>197</b>
Programme « Agir ensemble » de la Fondation de France	<b>201</b>
Présentation et Charte de la MRIE	<b>203</b>
Liste des publications de la MRIE	<b>207</b>



# Introduction

*Patrice SAUVAGE, directeur de la MRIE*

Le rapport que vous avez sous les yeux est le produit d'une démarche qui a cherché à répondre à trois enjeux essentiels pour la lutte contre l'exclusion et la précarité.

**Le premier enjeu est celui de l'adaptation de notre système de protection sociale.** Celui-ci a certes beaucoup évolué depuis les années quatre-vingt, dans la mesure où son volet d'assistance et d'aide sociale s'est vu supplanter (au moins à partir de 16 ans) par des dispositifs qui mettent au premier plan l'accès aux droits et l'insertion sociale : la création du RMI fin 1988 et la loi contre les exclusions du 29 juillet 1998 illustrent bien cette évolution, qui n'a cependant guère touché au cœur « bismarckien » du système.

Le travail animé depuis deux ans par Vincent Plazy à la MRIE **manifeste pourtant les limites actuelles de ce système.** Les dispositifs en vigueur protègent mal les populations défavorisées face à l'insécurité et à la précarité qui marquent de plus en plus, non seulement le marché du travail, mais aussi la cellule familiale, voire les identités personnelles et collectives. La mobilité et la souplesse qui caractérisent notre société post-moderne sont certes stimulantes pour beaucoup, mais elles peuvent aussi « enfoncer » dans la désespérance les individus qui n'ont pas le capital social, culturel et identitaire pour s'y adapter. Notre système de protection sociale, initialement conçu en fonction de la figure du salarié à temps plein et en contrat à durée déterminée, est lui-même trop rigide et ne parvient plus à suivre les individus dans leurs parcours souvent discontinus, voire erratiques.

Son caractère d'automatisme, qui correspond pourtant à un progrès par rapport aux procédures discrétionnaires de l'assistance, se retourne aussi contre des individus dont la singularité n'est pas prise en compte. D'où le recours, avec l'accompagnement et l'urgence, à des procédures plus individualisées mais que les personnes ont tendance à percevoir comme une nouvelle forme d'assistance !

Que faire face à ce qui peut apparaître comme une quadrature du cercle ? La démarche menée par la MRIE n'a pas cherché à proposer une <sup>nième</sup> réforme de notre système de protection sociale, ce dont elle n'avait pas la légitimité. Nous avons fait nôtre la conception suivante : le problème n'est pas tant de concevoir un dispositif idéal, que de **mener un travail systématique d'observation et de veille** qui permette de le faire évoluer en fonction des réalités concrètes **vécues** par les personnes censées en être bénéficiaires. D'une certaine manière, on peut considérer que les lois et leurs textes d'application ne pourront jamais répondre à tous les problèmes dans les moindres détails, surtout dans une société aussi mouvante, mais cela doit rendre les décideurs d'autant plus vigilants pour en apprécier l'impact auprès des personnes confrontées aux risques d'exclusion, mais aussi les encourager à se donner les moyens de leur adaptation permanente.

**Mais comment mener ce travail d'observation et de veille sur l'effectivité des droits ?** Tel est le second enjeu auquel cette recherche a cherché à répondre et qui s'inscrit dans la vocation première de la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion.

Des démarches d'étude classiques, qui interrogent des échantillons représentatifs des populations concernées, peuvent être un précieux outil de connaissance, mais elles partent d'un

**questionnement pré-établi** par les institutions (et non par les personnes) et elles n'ont pas vocation à déboucher sur des propositions opérationnelles.

La MRIE avait jusqu'à présent, dans le cadre notamment de ses dossiers annuels, juxtaposé des témoignages de personnes en difficulté – sous forme de monographies ou de témoignages d'expériences – et des articles de fond résultant d'un débat entre acteurs de terrain et institutions pour un éclairage plus complet des processus de précarité et de leurs conséquences. Elle avait également milité, avec la Fondation de France, pour un partenariat avec les personnes dans les actions de lutte contre les exclusions, ce que nous avons appelé « l'agir avec ». En engageant cette recherche participative, elle a expérimenté, un peu à l'exemple d'ATD Quart Monde avec son programme de « croisement des savoirs », mais avec des moyens plus limités et une approche visant à dégager des propositions, une démarche de « **connaître avec** » qui revêt deux caractéristiques :

- **l'ancrage dans la parole et le vécu des personnes**, afin que les problèmes observés partent vraiment de leur vie quotidienne et non de questionnements « descendants » ;
- **le croisement** de l'analyse des réalités vécues, structurée avec l'appui de chercheurs, avec celle de responsables institutionnels et associatifs, pour aboutir à la **construction conjointe** de propositions et apporter ainsi de meilleures garanties de réussite dans leur mise en oeuvre.

Il résulte de ce travail vingt-deux propositions qui sont présentées dans la première partie de ce rapport et dont les « points d'appui » et les perspectives de concrétisation sont explicités dans la suite du document.

**Le troisième enjeu est enfin celui de la démocratie**, qui est peut-être la « nouvelle frontière » de la lutte contre les exclusions. Le développement de l'individualisation et de la quête d'identité, l'affirmation de l'accès aux droits pour tous renouvelée par la loi de 1998 imposent, comme le propose Mireille Flageul, de conjuguer trois « P » : **la protection, la promotion et le pouvoir agissant des personnes**. La personne en difficulté n'est pas simplement un individu à protéger (sinon ce serait de l'assistance), ni non plus un simple sujet de droit (donc soumis à une certaine « sujétion » à ce droit), elle est **un citoyen** qui doit avoir part au débat et à la décision pour participer au contrat social. En sens inverse, l'exercice de la citoyenneté nécessite que soient garantis les sécurités de base et un accompagnement vers l'autonomie.

D'où l'intérêt, dans la démarche de recherche suivie, d'avoir assuré, après le premier ancrage dans la parole des personnes, un retour aux groupes d'usagers et leur participation, à égalité avec les responsables institutionnels et associatifs, à l'élaboration de propositions.



Bien sûr, tout n'a pas été parfait dans cet itinéraire qui a nécessité une grande mobilisation des personnes concernées, des institutions, des associations ainsi que de collaborateurs chercheurs et consultants. Que tous soient d'ailleurs remerciés chaleureusement pour leur implication généreuse dans cette démarche exigeante !

Mais celle-ci n'est à notre sens qu'une **première étape** : il s'agit à présent de « mettre en musique », par des actions concrètes, les propositions issues de ce travail – ce qui n'est pas du ressort de la MRIE mais des différentes institutions concernées aux plans local, départemental ou encore national –, mais aussi de poursuivre cette démarche d'observation et de veille fondée sur le « **connaître avec** », que la MRIE souhaite pouvoir accompagner avec les moyens qui lui seront donnés.

## **« Accès aux droits et vie quotidienne », une réflexion partagée associant institutions et groupes d'usagers**

### **Une réflexion dont l'objet fait écho à des priorités nationales**

- « *Un accès pour tous aux droits fondamentaux* », loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 31 juillet 1998. Une affirmation qui repose sur une priorité : « l'égalité dignité de tout être humain ».
- « *Assurer la continuité des droits* », d'où la nécessaire adaptation aux nombreux changements de situation des usagers confrontés à la précarité. Programme français de lutte contre les exclusions (2001-2003).
- « *Faciliter l'accès aux droits des allocataires* », afin qu'ils sortent du « parcours du combattant » pour l'obtention de leurs droits. Convention d'objectifs Etat-CNAF (2001-2004).
- « *Coordonner les aides et simplifier leur accès* », objectif des réflexions inter-partenariales menées au niveau départemental dans le cadre des CASU.
- « *Améliorer la relation au public, en particulier aux populations très défavorisées* », projets de modernisation internes à chaque institution.

### **Une réflexion dont l'enjeu est un accès réel de tous à la protection sociale**

- Comment assurer conjointement l'égalité de traitement (garantir une plus grande automaticité des droits) et la prise en compte de la singularité des personnes ?
- Comment conjuguer :
  - Protection : assurer les sécurités de base ; ce qui renvoie à la qualité du service rendu ;
  - Promotion : faire de l'utilisateur un « sujet de droit » ; ce qui renvoie à la qualité de l'accompagnement vers l'autonomie ;
  - Pouvoir agissant : favoriser l'exercice de la citoyenneté ; ce qui renvoie à la qualité de la participation des personnes en difficulté au plein exercice de leurs droits et à l'amélioration des dispositifs.

### **Une réflexion dont la démarche s'ancre dans le vécu des personnes et s'inscrit dans le croisement des connaissances**



"Il convient de promouvoir la participation et l'expression des personnes en situation d'exclusion, notamment sur leur situation, sur les politiques et sur les actions développées à leur endroit."

(programme français de lutte contre les exclusions 2001-2003)

## Mieux assurer les sécurités de base tout en favorisant l'exercice de la citoyenneté, un enjeu majeur de la lutte contre les exclusions



### 2<sup>ème</sup> étape

**Des cadres institutionnels**  
(CAF, CPAM, CRAM, CCAS,  
Conseils généraux, ...)  
**et des responsables associatifs**

approfondissent les pistes  
de travail de la première étape  
et font des préconisations.



### 1<sup>ère</sup> étape

**Des groupes locaux d'usagers  
avec des professionnels qui les  
accompagnent au quotidien**

repèrent et décrivent  
collectivement les difficultés  
de la vie quotidienne.

Des pistes de travail ont été  
dégagées de ces constats.



### **3<sup>ème</sup> étape**

#### **8 groupes d'usagers**

analysent les principales causes des difficultés d'accès à la protection sociale à partir des constats de la 1<sup>ère</sup> étape.

Ils formulent des propositions et étudient les préconisations de la 2<sup>ème</sup> étape.

### **SEMINAIRE DE TRAVAIL**

**réunissant 8 groupes d'usagers  
et 30 responsables d'institutions sociales**

pour échanger sur l'analyse des causes des difficultés d'accès aux droits et pour construire ensemble des propositions, à partir de la 3<sup>ème</sup> étape.

A l'issue du travail, ils présentent et débattent de ces propositions avec des décideurs (présidents, directeurs, élus).

#### **22 Propositions**

éclairées par des "voies d'accès" et des "points d'attention".



**Des idées  
et des initiatives**

**des concrétisations...**

**...à construire**

## Deux journées de séminaire Pour construire des propositions



Une trentaine de **cadres d'institutions sociales** sont **accueillis** par une trentaine de membres de **collectifs d'usagers** autour de stands où sont présentés des "arbres des causes" des difficultés rencontrées et des propositions d'amélioration.

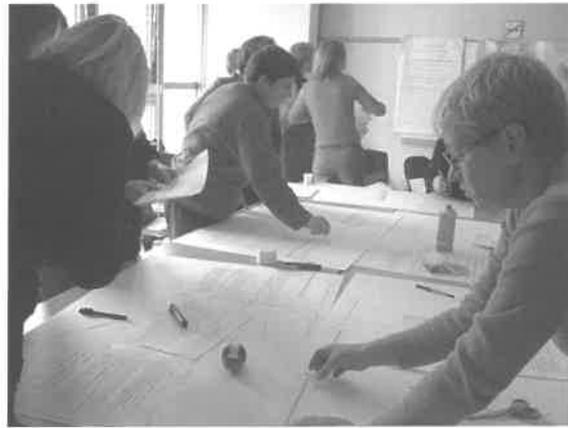


**Cinq ateliers**, réunissant des participants dans leur diversité d'expériences et d'analyses, travaillent à des **propositions** qui précisent des "voies à suivre" pour un accès aux droits effectif et des "points d'attention" lors de la mise en œuvre de ces préconisations.





Les cinq ateliers **construisent des panneaux** présentant ces propositions en vue d'une **présentation à des décideurs** régionaux et une mise en débat.



Une soixantaine de **présidents ou de directeurs des principales institutions sociales** de Rhône Alpes **prennent connaissance** des propositions et **échantent avec** leurs auteurs lors de cinq forums simultanés.



L'ensemble des partenaires présents (usagers, responsables associatifs, cadres institutionnels, décideurs) **débattent** des conditions de mise en œuvre concrète des propositions et suggèrent des initiatives **pour une avancée réelle de la protection sociale** favorisant l'exercice de la citoyenneté des bénéficiaires.



**Deux témoins nationaux** éclairent les débats de leurs analyses.

## Comment lire ce rapport ?

Nous avons voulu regrouper dans ce rapport toutes les productions qui se sont construites au fur et à mesure des deux années de travail autour du thème de notre recherche "accès aux droits et vie quotidienne". Ce rapport n'a pas été conçu pour être lu en continu, mais pour permettre aux différents lecteurs de trouver rapidement des informations et des réflexions en fonction du centre d'intérêt et du type de connaissance recherché.

Nous vous proposons donc plusieurs entrées :

**Tout d'abord 22 fiches** présentant des propositions pour améliorer la Protection sociale. Ces fiches reprennent les résultats du séminaire des 9 et 16 novembre 2001, qui a réuni les personnes bénéficiaires des minima sociaux et les responsables institutionnels (encadrement et décideurs). Ces fiches sont regroupées selon 6 grands thèmes et les propositions sont détaillées en 2 ou 3 fiches successives :

- **Fiches 1** : De nouvelles manières de communiquer ...
- **Fiches 2** : Des lieux d'accueil différents et complémentaires ...
- **Fiches 3** : Des intervenants aux côtés de personnes en difficulté dans leurs accès aux droits ...
- **Fiches 4** : Pour que l'urgence vécue ne renforce pas l'exclusion, permettre à l'usager...
- **Fiches 5** : Des rencontres régulières entre institutions, professionnels et personnes confrontées à des difficultés d'accès aux droits ...
- **Fiches 6** : Des représentants des usagers ...

Chaque fiche présente des propositions concrètes qui sont éclairées par des extraits des différents travaux qui ont précédé le séminaire de travail :

- 
  - **des constats présentant les principales difficultés de la vie quotidienne** repérés et décrits par les groupes locaux réunis pour la première étape de la réflexion ;  
*☞ Pour en savoir plus, lire la partie II. B du rapport : L'effectivité des droits sous le regard des usagers confrontés à la précarité.*
- 
  - **l'analyse des causes des difficultés d'accès aux droits** présentée sous formes de schémas appelés « arbres des causes » conçus par les groupes d'usagers engagés dans la préparation du séminaire de travail.  
*☞ Pour en savoir plus, lire la partie II. D. du rapport : Les principales causes de difficultés d'accès à la protection sociale analysées par des groupes d'usagers.*
- 
  - **des préconisations prenant en compte les difficultés relevées précédemment** en vue d'une amélioration concrète de l'accès aux droits pour les usagers confrontés aux risques d'exclusion, par le groupe de responsables institutionnels et associatifs réunis pour la deuxième étape de la réflexion.  
*☞ Pour en savoir plus, lire la partie II. C du rapport : Accès aux droits, quelles améliorations ?*
- 
  - **des idées, initiatives, expériences** recensées au cours des deux années de recherche, autant de pistes permettant de mobiliser différents acteurs autour d'avancées concrètes de l'accès aux droits pour lutter efficacement contre les exclusions.  
*☞ Pour en savoir plus, lire la partie III du rapport : Perspectives pour une concrétisation des propositions.*

# 1



## PROPOSITIONS pour une amélioration de l'accès aux droits

## **1.1 Propositions relevant d'une évolution de la coopération entre les usagers et les institutions**

### **Fiches 1. De nouvelles manières de communiquer**

- utilisant un langage simple pour une information claire
- partant des situations vécues pour une information utile

### **Fiches 2. Des lieux d'accueil différents et complémentaires pour**

- s'informer et bien se faire comprendre
- savoir s'adresser au bon interlocuteur avec les bons justificatifs pour un traitement rapide et efficace de sa demande
- s'outiller afin d'être en position de coopérer avec les institutions

### **Fiches 3. Des intervenants aux côtés des personnes en difficulté dans leur accès aux droits**

- qu'on peut mobiliser rapidement
- qui soient « à côté » sans être « à la place »
- qui soutiennent sans être « le passage obligé »

### **Fiches 4. Pour que l'urgence vécue ne renforce pas l'exclusion, permettre à l'usager de**

- bien connaître les aides existantes
- accéder à une aide financière rapidement
- être réellement pris en compte dans sa situation d'urgence et exprimer sa demande d'aide et de soutien

### **Fiches 5. Des rencontres régulières entre professionnels, institutions et personnes confrontées à des difficultés d'accès aux droits**

- pour échanger sur les problèmes rencontrés et les fonctionnements de chacun
- pour réfléchir ensemble sur ce qui doit changer et comment chacun peut agir

### **Fiches 6. Des représentants des usagers**

- quand sont données des réponses aux demandes d'aide
- quand sont préparées et analysées les décisions prises en application d'un dispositif
- quand sont débattues au sein des institutions des priorités d'action

## PARTICIPANTS AUX DEUX JOURNÉES DE TRAVAIL

### Groupes locaux

d'Aix-les-Bains  
de l'Angle 9 à Villeurbanne  
du CAO à Lyon  
de Chambéry  
« Ensemble », à Sainte-Foy-les Lyon  
Rhône-Alpes Quart Monde Partenaires  
de Villefranche  
de la Sapinière à Saint-Martin d'Hères

Avec le  
concours

d'ATD Quart Monde,  
du Secours Catholique,  
du Centre d'Accueil et d'Orientation (CAO) de  
Lyon,  
du Contrat d'agglomération de Chambéry,  
du Pôle Cohésion sociale d'Aix-les-Bains,  
de la Maison de services publics de proximité  
l'Angle 9 à Villeurbanne,  
de la structure de proximité la Sapinière à Saint-  
Martin d'Hères,  
de l'entreprise d'insertion Le Transit à Villefranche-  
sur-Saône,

### Responsables institutionnels

**CAF de Bourg en Bresse,**  
service action sociale  
**CAF de Lyon,**  
services action sociale et prestations  
**CAF de Saint-Étienne,**  
service action sociale

**CASU de la Drôme,** insertion  
**CASU de l'Isère,** habitat

**CCAS de Bourg en Bresse,** direction  
**CCAS de Bourgoin-Jallieu,** direction  
**CCAS de Saint-Chamond,** direction

**Conseil général de l'Ain,**  
service Prévention et action sociale

**Conseil général de l'Isère,**  
service Santé et Solidarité

**Conseil général de la Loire,**  
service Protection sociale

**Conseil général de la Savoie,**  
service Vie sociale

**Conseil général du Rhône,**  
service Vie sociale

**CPAM de Lyon,**  
service Lutte contre l'exclusion sociale

**CRAM de Lyon,**  
services Action social et Retraites

**DDASS de la Savoie,**  
service social

**Mutualité Sociale Agricole d'Ardèche,**  
service social

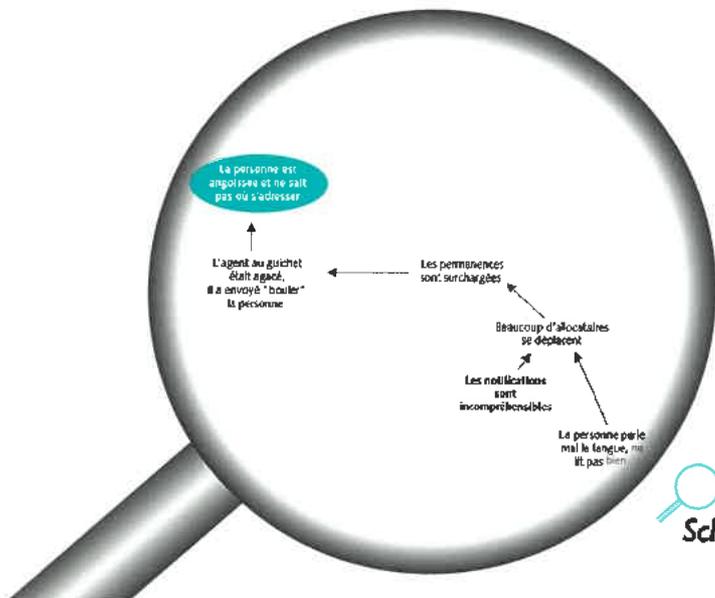
**Ville de Chambéry,**  
mairie de quartier du Biollay

**Ville de Lyon,**  
service Affaires scolaires et Solidarité

### EQUIPE D'ANIMATION DU SEMINAIRE

**Mireille Flageul,** consultante  
**Jacques Miquey,** Optim Ressources  
**Vincent Plazy et Laurence Potié,** MRIE

En partenariat avec  
Le Conseil Général de l'Isère  
La Fondation de France  
La Fondation des Caisses d'Épargne



[Extrait du Schéma H p. 162]

**M**ieux s'assurer que l'information donnée a bien été comprise par l'utilisateur qui en bénéficie, alors que la vigilance des institutions porte aujourd'hui davantage sur la bonne compréhension par l'agent de la situation de l'utilisateur.

▲ [Fiche A p. 110]

## PROPOSITION

### De nouvelles manières de communiquer

#### ► utilisant un langage simple pour une information claire



Une information claire sur les droits existants, mais aussi sur les délais pour obtenir ces droits, les modes de calcul et les conditions d'accès.



Les outils informatiques utilisés donnent une information difficilement compréhensible et très peu argumentée.

Une information sur le fonctionnement des institutions.

Une information sur les possibilités pour l'utilisateur de présenter et d'argumenter sa demande, et sur les droits de recours.

Une information indiquant clairement les changements au niveau des prestations et des aides sociales liés aux changements de situation : Pourquoi il y a changement ? Comment agir pour prévenir les conséquences de ces changements ?

Les informations doivent être données plus systématiquement pour que les sorties de dispositifs ne provoquent pas des ruptures non anticipées.



### Initiatives et idées

"Je ne crois pas qu'on va au bout des choses en terme d'explication aux personnes : on a un refus qui arrive comme une lettre anonyme. Donc, quand on est en grande souffrance et en détresse financière et qu'on se reçoit un refus, et sans explication aucune, on n'a plus l'énergie d'aller voir l'assistante sociale pour avoir des explications."

Marie-Anne, animatrice [p. 100]

- Une CPAM travaille avec une association pour l'organisation de sessions d'information sur certains sites.
- Une mairie envisage d'élaborer une plaquette d'information sur l'API avec des allocataires.
- Donner dès l'école une information sur les grandes institutions, ce qu'elles font et à quoi elles servent. Une sorte d'instruction civique qu'on pourrait appeler "vie sociale".
- Afficher dans les quartiers des schémas indiquant le rôle et l'adresse des principales institutions sociales.



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



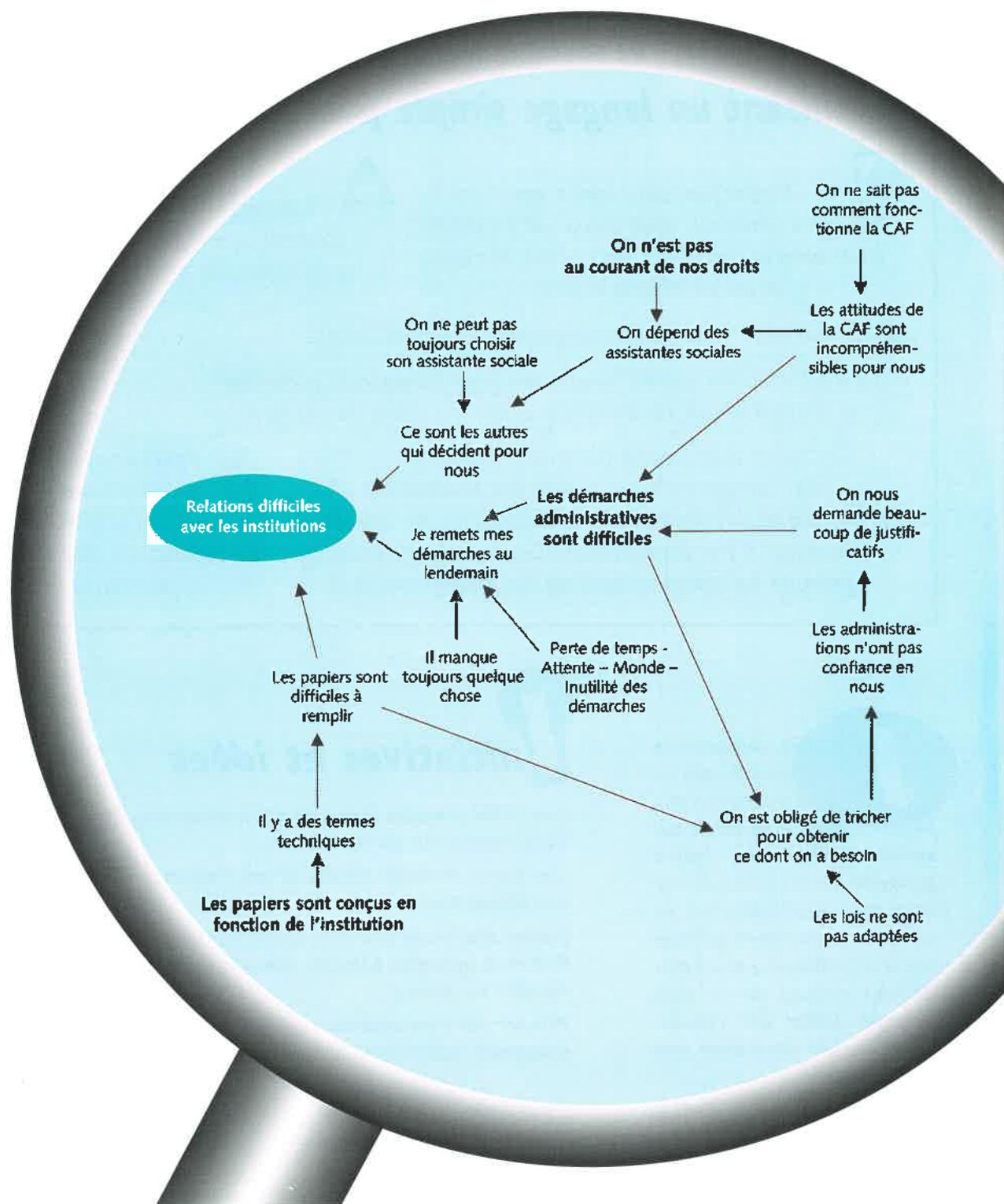
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'usagers.*

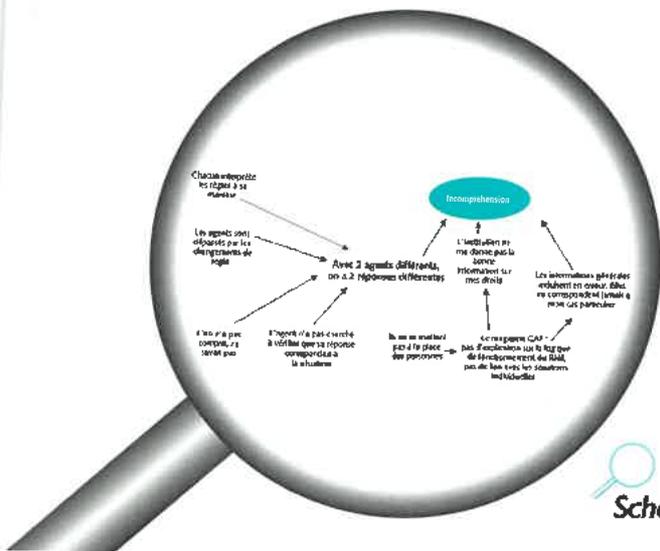


**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*





[Extrait du Schéma O p. 169]

**T**ransmettre l'information là où les destinataires sont le plus en capacité de s'en saisir pour faciliter son accès.

▲ [Fiche A p. 110]

Concevoir des lieux où l'information est transmise indépendamment de l'étude du dossier et du traitement d'un contentieux éventuel.

▲ [Fiche A p. 111]

**PROPOSITION**

**De nouvelles manières de communiquer**

- ▶ utilisant un langage simple pour une information claire ▶
- ▶ partant des situations vécues pour une information utile ▶



**Voies d'accès**

Créer une information claire avec un langage simple.



**Attention**

La législation change très vite: la mise à jour doit être régulière et nécessite de gros moyens.

Transmettre l'information utile à partir de situations vécues et non à partir des dispositifs.

La diffusion doit permettre de "toucher" des personnes éloignées des lieux publics.

Associer les allocataires à la conception de l'information. Par exemple :  
 Des groupes d'allocataires qui critiquent les supports de communication et leur contenu (guide, revue, audiotel, minitel, Internet...), afin de les améliorer ;  
 Des rédacteurs qui recueillent dans des collectifs les questions que se posent les usagers ;  
 Des institutions qui sollicitent des groupes d'usagers pour coproduire des fiches d'information.

"On n'est pas au courant. On ne sait pas se mettre au courant. J'ai payé mes impôts locaux alors que j'étais bénéficiaire du RMI. J'aurais pu avoir un dégrèvement mais j'ai payé parce que je n'ai pas pris la peine de lire la feuille au dos."

● Anissa [p. 99]

"Quand on est au RMI, on n'est pas très bien informé sur certains frais de santé. La CMU peut prendre en charge certains frais, la CLI peut aussi prendre en charge certains frais. Moi, je sais que j'avais des frais d'orthodontie, la sécu est intervenue, la mutuelle est intervenue et il me restait un tiers à payer. Quand je l'ai su et que je suis allé au RMI, c'était trop tard."

● Bruno [p. 99]



**Initiatives**

Une association d'aide au logement envisage de créer, avec des usagers, un outil d'information sur les procédures d'attribution de logements.

Les agents d'accueil polyvalents des maisons de service public d'une grande commune jouent un rôle de relais grâce à leur proximité avec les usagers accueillis: ils informent, orientent et éventuellement suivent les procédures d'accès aux droits.

**SÉMINAIRE**

Accès aux droits :  
Quelles améliorations ?

Novembre 2001





**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



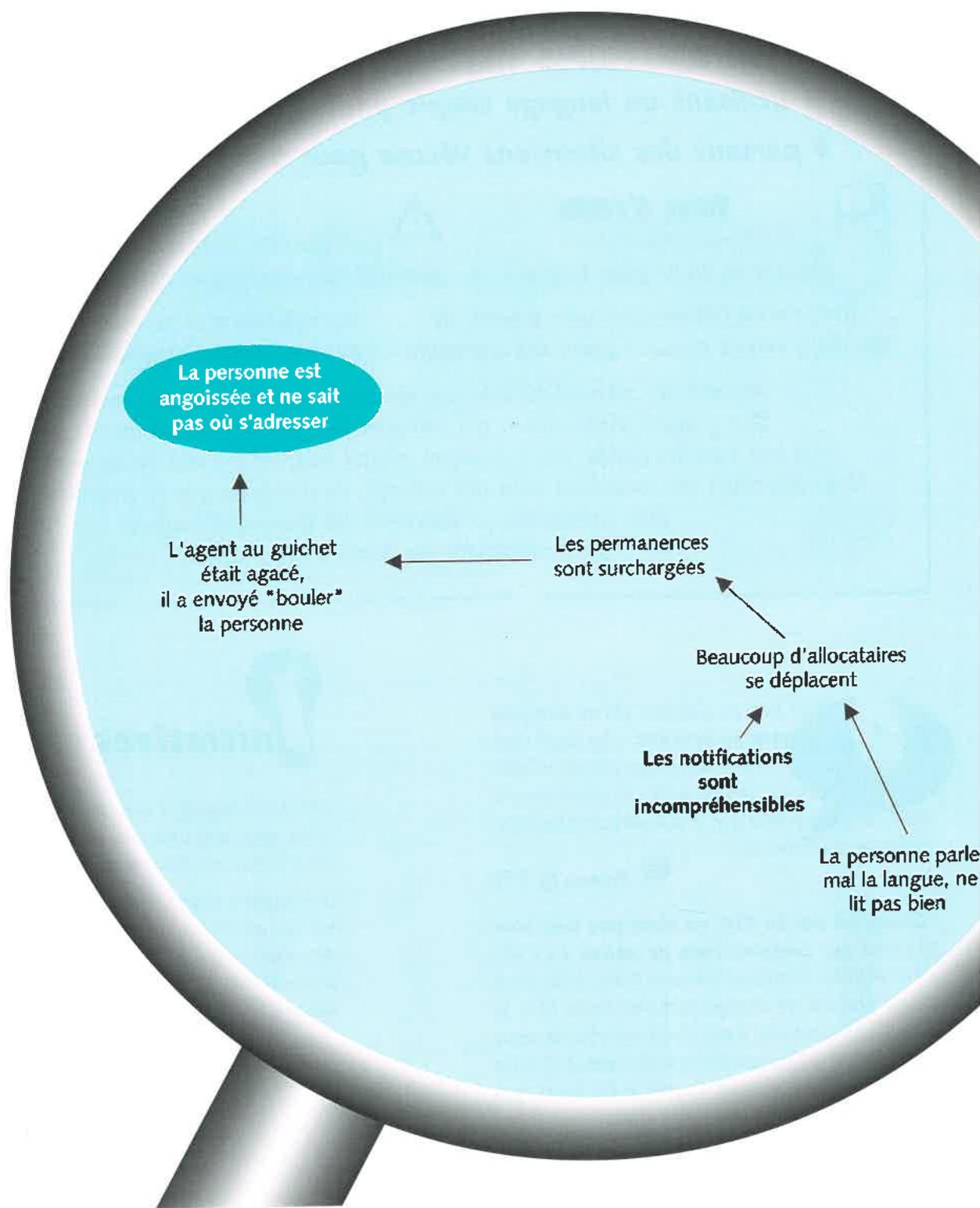
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'utilisateurs.*



**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*



# GUIDE DE LECTURE des Fiches-propositions

**Préconisations**  
pour améliorer l'accès aux droits  
élaborées par le groupe des responsables  
institutionnels et associatifs  
(Extraits de la partie II.C du rapport)

**Analyse des causes  
des difficultés  
d'accès aux droits  
par les huit groupes d'usagers**  
(Extraits de la partie II.D du rapport)

**Propositions  
produites  
durant le séminaire  
de travail**

**FICHE**  
propositions

[Extrait du Schéma 0 p.]

**Transmettre l'information là où les destinataires sont le plus en capacité de s'en saisir pour faciliter son accès.** ▲ [Fiche 1 p.]

Concevoir des lieux où l'information est transmise indépendamment de l'étude du dossier et du traitement d'un contentieux éventuel. ▲ [Fiche 1 p.]

**PROPOSITION**

**De nouvelles manières de communiquer**

↗ utilisant un langage simple pour une information claire ↘

↗ partant des situations vécues pour une information utile ↘

**Voies d'accès**  
Créer une information claire avec un langage simple.

Transmettre l'information utile à partir de situations vécues et non à partir des dispositifs.

Associer les allocataires à la conception de l'information. Par exemple :  
Des groupes d'allocataires qui critiquent les supports de communication et leur contenu (guide, revue, audiotel, minitel, Internet...), afin de les améliorer ;  
Des rédacteurs qui recueillent dans des collectifs les questions que se posent les usagers ;  
Des institutions qui sollicitent des groupes d'usagers pour coproduire des fiches d'information.

**Attention**  
La législation change très vite ; la mise à jour doit être régulière et nécessite de gros moyens.

La diffusion doit permettre de "toucher" des personnes éloignées des lieux publics.

**Initiatives**

Une association d'aide au logement envisage de créer, avec des usagers, un outil d'information sur les procédures d'attribution de logements.

Les agents d'accueil polyvalents des maisons de service public d'une grande commune jouent un rôle de relais grâce à leur proximité avec les usagers accueillis : ils informent, orientent et éventuellement suivent les procédures d'accès aux droits.

**Initiatives**

« ... n'est pas au courant. On ne sait pas se mettre au courant. J'ai payé mes impôts locaux alors que j'étais bénéficiaire du RMI. J'aurais pu avoir un dégrèvement mais j'ai payé parce que je n'ai pas pris la peine de lire la feuille au dos. »  
Anissa [p.]

« Quand on est au RMI, on n'est pas très bien informé sur certains frais de santé. La CMU peut prendre en charge certains frais, la CLI peut aussi prendre en charge certains frais. Moi, je sais que j'avais des frais d'orthodontie, la sécu est intervenue, la mutuelle est intervenue et il me restait un tiers à payer. Quand je l'ai su et que je suis allé au RMI, c'était trop tard. »  
Bruno [p.]

**Constats des difficultés  
de la vie quotidienne  
par les cinq groupes locaux**  
(Extraits de la partie II.B  
du rapport)

**Perspectives pour  
concrétiser les propositions  
de renforcement  
de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté**  
(Extraits de la partie II.D du rapport)



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



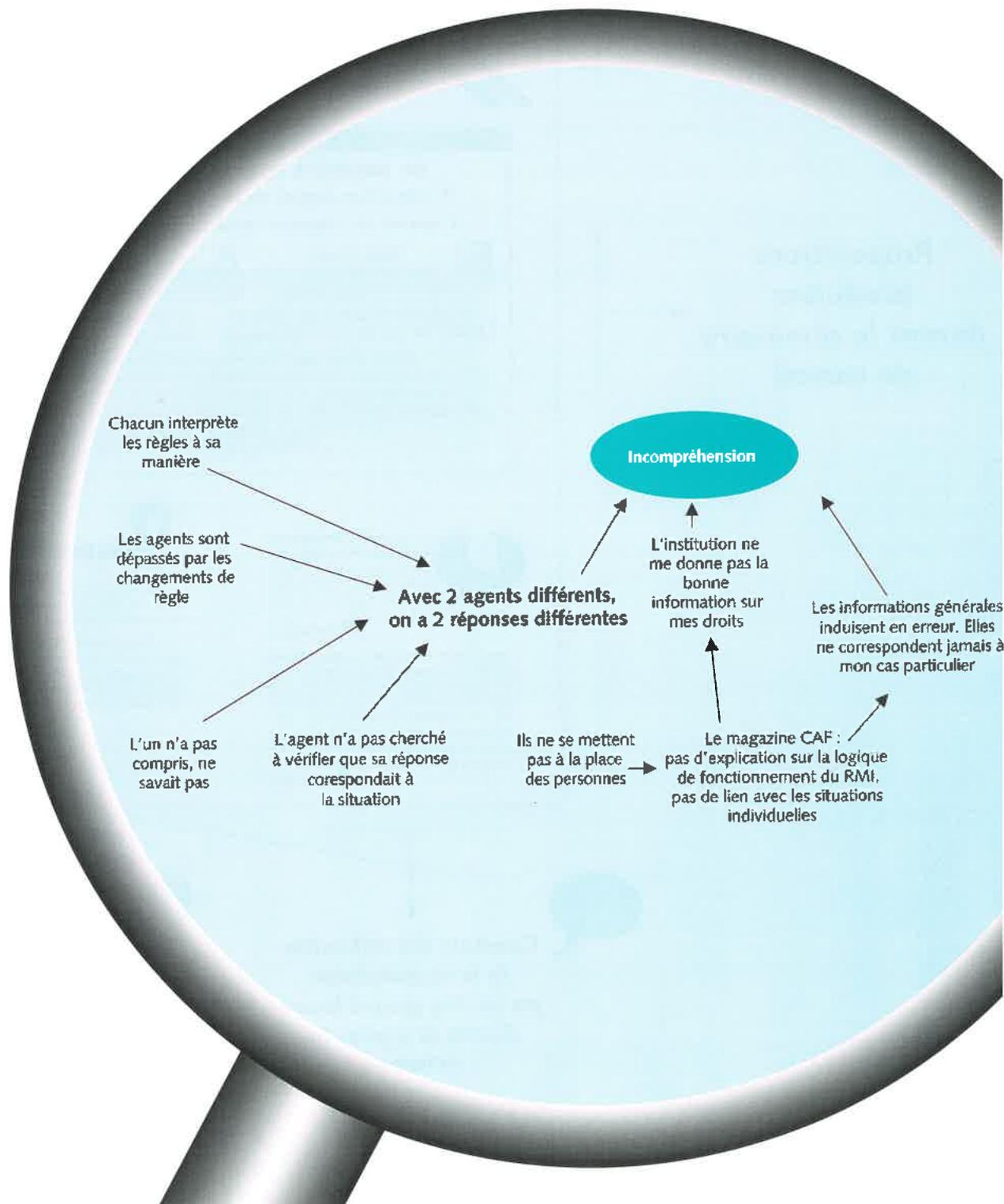
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'usagers.*

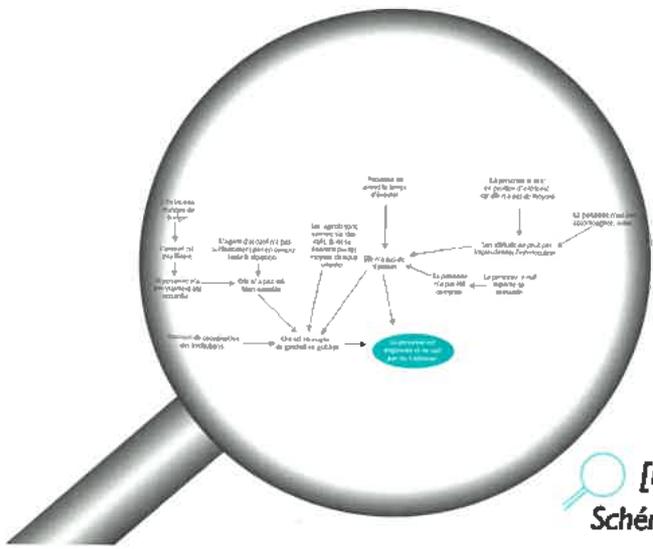


**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*





[Extrait du Schéma H p. 162]

**R**enforcer la proximité des lieux d'accueil : la proximité peut être géographique (les déconcentrations des guichets d'accueil, des permanences locales associant différentes institutions sociales); la proximité peut aussi être obtenue grâce à la diversification des espaces d'accueil (des structures de quartier jouent parfois un rôle de premier accueil apprécié des usagers dans un partenariat avec les institutions sociales)

▲ [Fiche B p. 114]

**PROPOSITION**

**Des lieux d'accueil différents et complémentaires pour**

◆ *s'informer et bien se faire comprendre* ◆

◆ *savoir s'adresser au bon interlocuteur avec les bons justificatifs pour un traitement rapide et efficace de sa demande* ◆

◆ *s'outiller afin d'être en position de coopérer avec les institutions* ◆



**Voies d'accès**

Que l'accueil soit le moment où l'on est :

- bien écouté quand on exprime une demande ;
- bien reconnu quand on dit les difficultés que l'on rencontre ;
  - sûr qu'on s'est bien fait comprendre et qu'on a bien compris celui qui nous reçoit.



**Attention**

L'accueil doit être humain, on n'est pas seulement un dossier.

Quand on est en grande difficulté, pouvoir être accueilli par un professionnel qui ait du temps et des compétences pour "débroussailler" nos situations.

Reconnaissance du métier d'accueillant pour avoir plus de volontaires et des professionnels mieux formés...

Développer la formation des accueillants : savoir être à l'écoute, bien connaître la législation, être en relation avec les autres services ou les autres institutions pour bien orienter.

...mais il est difficile de tout savoir, d'où pouvoir travailler en équipe et avec les autres institutions.

Développer la formation des accueillis à la connaissance des droits et du fonctionnement des institutions.

"**G**haque fois que je vais à la CAF, il y a une dispute. La déclaration de ressources, c'est mon mari qui l'a remplie; comme je n'ai pas travaillé, j'ai marqué zéro franc. Alors, ils m'ont envoyé un courrier comme quoi il y avait eu un changement de situation que je n'avais pas signalé et qu'ils devaient connaître absolument pour calculer mon montant d'APL."

● Raja [p. 85]



Des structures de proximité, réunissant des entreprises privées assurant un service public, sont présentes dans différents quartiers d'habitat social : elles informent, orientent, préviennent et traitent certains contentieux d'habitants avec ces administrations.



Donner davantage de temps aux accueillants.

**SÉMINAIRE**

Accès aux droits : Quelles améliorations ?

Novembre 2001



# Guide de lecture



Proposition co-produite  
durant le séminaire de travail



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



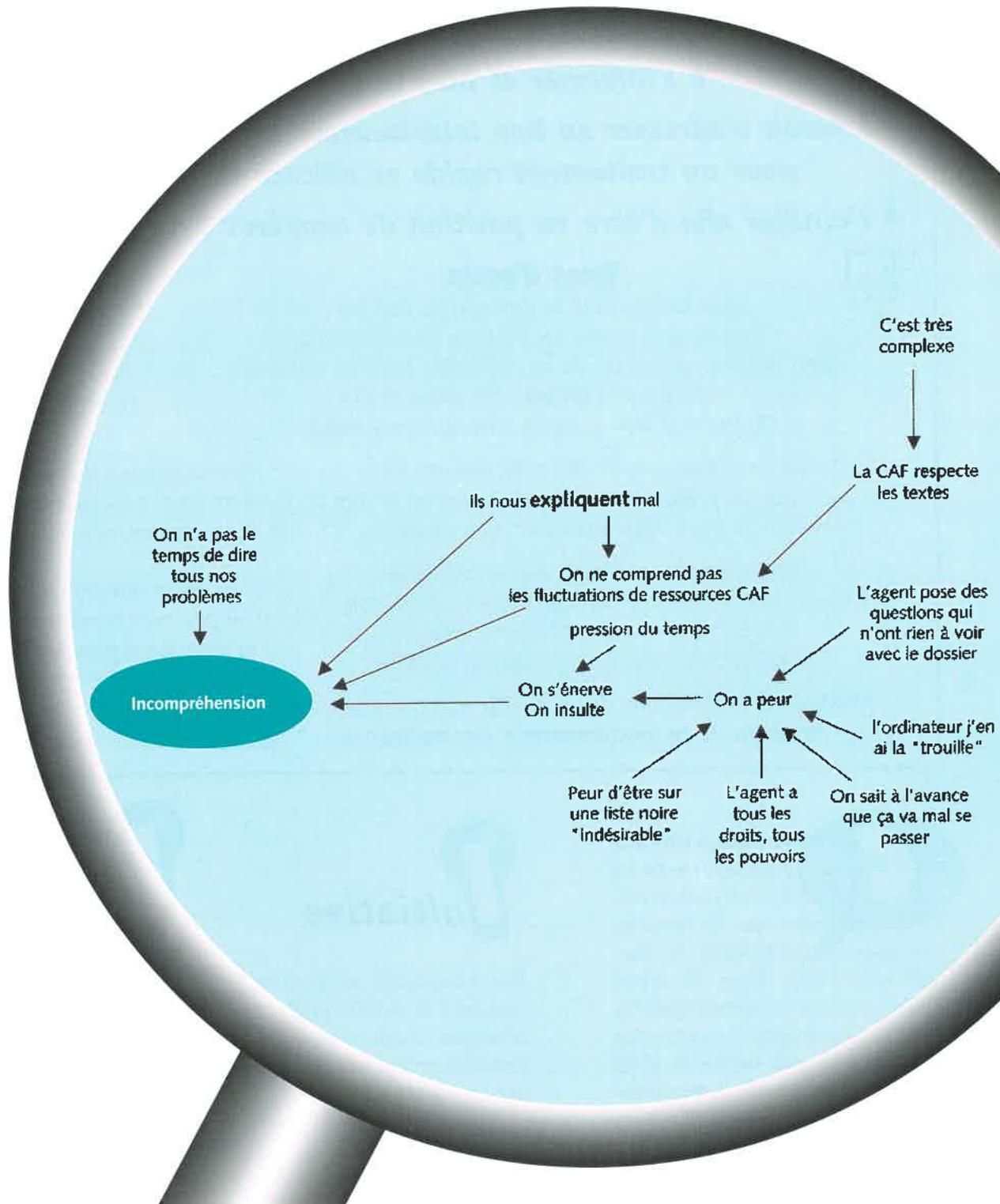
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'usagers.*

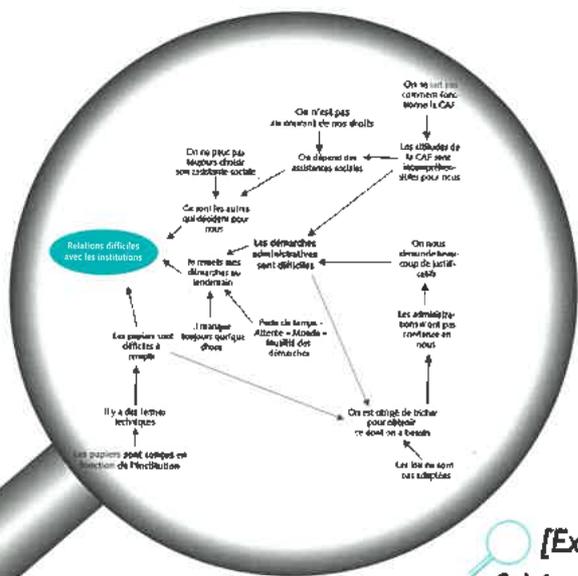


**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*





[Extrait du Schéma E p. 159]

**F**avoriser la transmission de l'information par des agents qui connaissent bien les personnes en difficulté dans leur accès aux droit, qui arrivent dans la durée à appréhender les situations complexes et qui repèrent bien les partenaires institutionnels locaux appelés à intervenir. ▲ [Fiche A p. 111]

**PROPOSITION**

**De nouveaux outils de communication**

**partant des situations vécues pour une information utile**

**↳** Des fiches d'information créées collectivement en associant des institutions et des groupes d'utilisateurs à partir des situations vécues, avec des modèles pour remplir les imprimés.

Ces fiches pourraient être regroupées dans un "petit paumé du social", en joignant le carnet d'adresses des administrations et des associations concernées.

**⚠** Ces fiches seront d'autant plus utiles qu'elles seront diffusées dans des lieux prévus pour faciliter l'accès à une information complète de l'utilisateur, comme les ateliers pédagogiques d'aide aux démarches administratives.

**Q**ue qui est important pour moi, c'est d'anticiper. Quand on est bien informé, on peut anticiper. Par exemple, une dame, une fois, me disait que sa fille devait être appareillée par l'orthodontiste. Tout de suite, j'ai pu lui dire qu'elle devait demander des devis comparatifs parce que chaque orthodontiste ne fait pas les mêmes tarifs. Je lui ai expliqué la procédure, à savoir que la sécurité sociale donne un forfait. J'ai pu lui dire: "Voilà ce qui va rester de ta poche, voilà quelles sont les aides possibles. Il faut prévoir avant d'être remboursé un arrangement avec l'orthodontiste." Quand on rentre dans la démarche et que l'on n'est pas informé, c'est la galère..."

**Nadia, chargée d'accueil [p. 100]**

**Initiatives**

Une structure d'hébergement, en partenariat avec la CRAM et des CCAS, invite toutes les personnes de 58 ans repérées sur un territoire afin de leur expliquer le processus d'accès à la retraite.

Un Conseil Général envisage de créer des documents d'information sur les fonds d'aide à l'énergie avec des personnes "cibles" et à partir des questions qu'elles se posent.

Une CAF invite toute "nouvelle maman" à une information collective sur le fonctionnement de l'institution et ses prestations familiales.



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



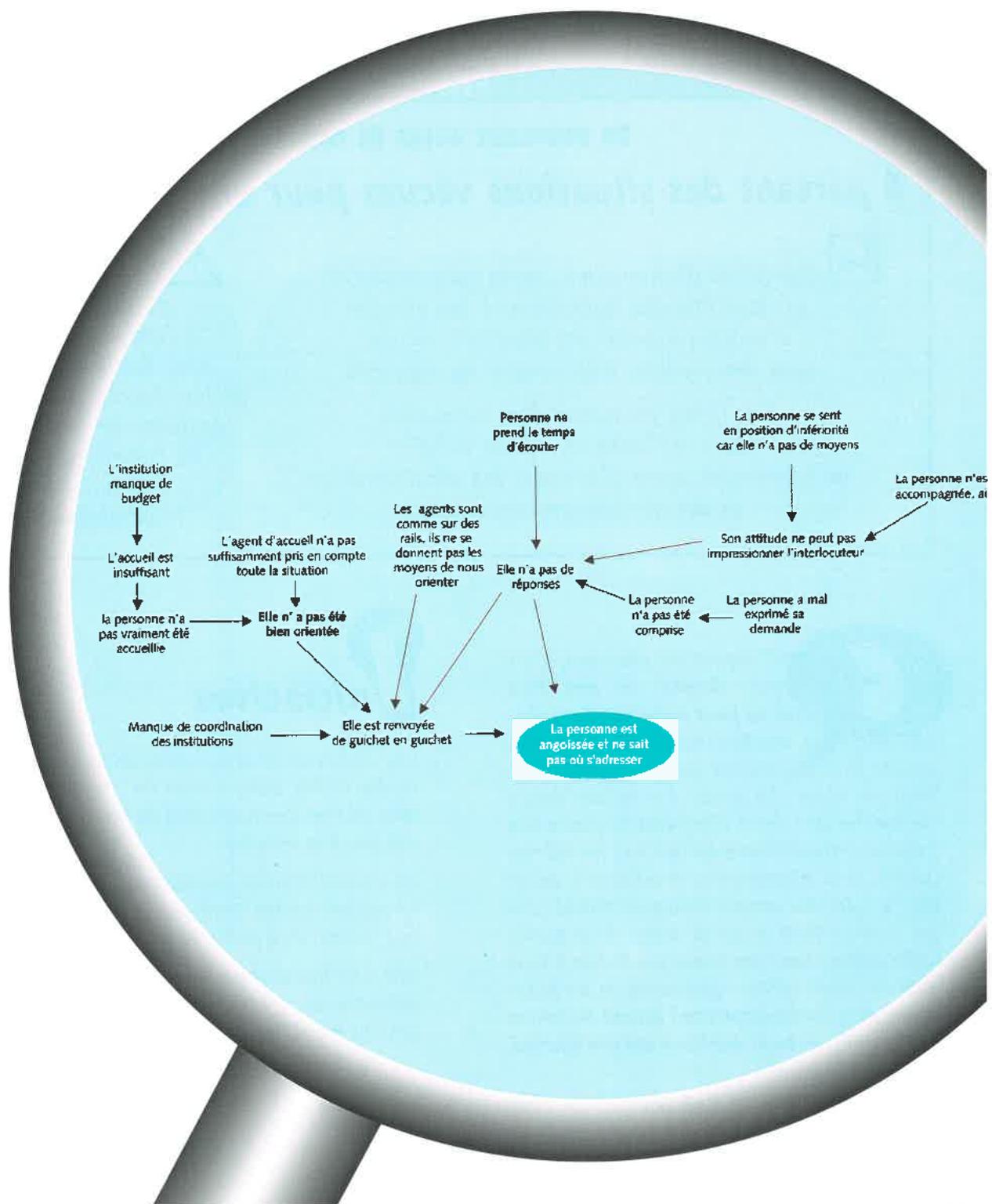
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'utilisateurs.*

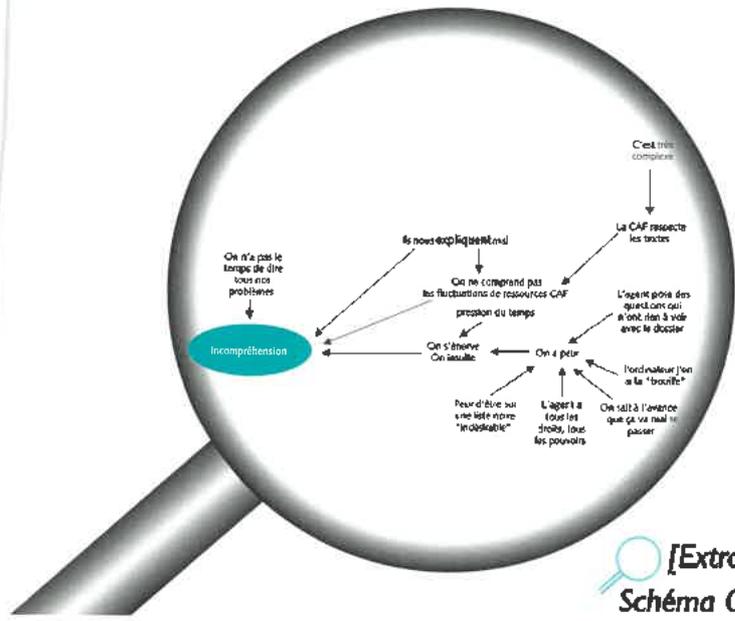


**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*





[Extrait du Schéma O p. 169]

**A** améliorer la qualité de l'accueil des services publics grâce à une meilleure organisation fonctionnelle qui permette de dégager du temps disponible à l'écoute.

▲ [Fiche B p. 114]

Promouvoir une écoute qui ouvre des espaces de coopération entre le professionnel et l'utilisateur, grâce à des temps de formation à la fonction d'accueil et à une réflexion avec l'encadrement sur la fonction d'accueil au sein de l'institution.

▲ [Fiche B p. 114]

**PROPOSITION**

**Des lieux d'accueil différents et complémentaires pour s'informer et bien se faire comprendre**

 **Bien être écouté pour bien se faire comprendre dans sa demande et avoir une information précise sur les droits, les délais, les modes de calcul et les possibilités d'aides financières.**

 **Pour supprimer des préjugés et des méconnaissances, la formation des accueillants pourrait comporter un temps où des personnes ayant eu l'expérience d'être accueillie expliqueraient les conditions favorables à un "bon" accueil.**

**Avant les changements de situation et les sorties de dispositif, avoir un rendez-vous pour avoir l'information nécessaire afin d'éviter les ruptures.**

**J**e pense à une personne qui bénéficiait des allocations chômage et qui s'est retrouvée enceinte. Au moment de faire les démarches pour toucher son indemnité maternité, elle s'est dit que ça ne servait à rien puisque ça ne lui permettrait pas de toucher une somme plus importante. Alors, elle n'a pas fait son dossier et elle s'est retrouvée ensuite avec une rupture de ressources, par incompréhension."

 **Roseline, chargée d'insertion [p. 85]**



**dée et initiative**

Lors de l'accueil, l'agent est face à l'utilisateur : l'agent regarde son écran ordinateur et ne regarde pas la personne en face d'elle ; l'utilisateur ne peut voir les informations sur l'écran et pense que l'on veut lui cacher des choses.

Peut-on concevoir un accueil où l'agent et l'utilisateur soient côte à côte et regardent ensemble l'écran de l'ordinateur pour une meilleure information réciproque ?

Une CAF propose que des utilisateurs interviennent dans la formation des techniciens conseils (agents d'accueil).

# Guide de lecture



Proposition co-produite  
durant le séminaire de travail



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



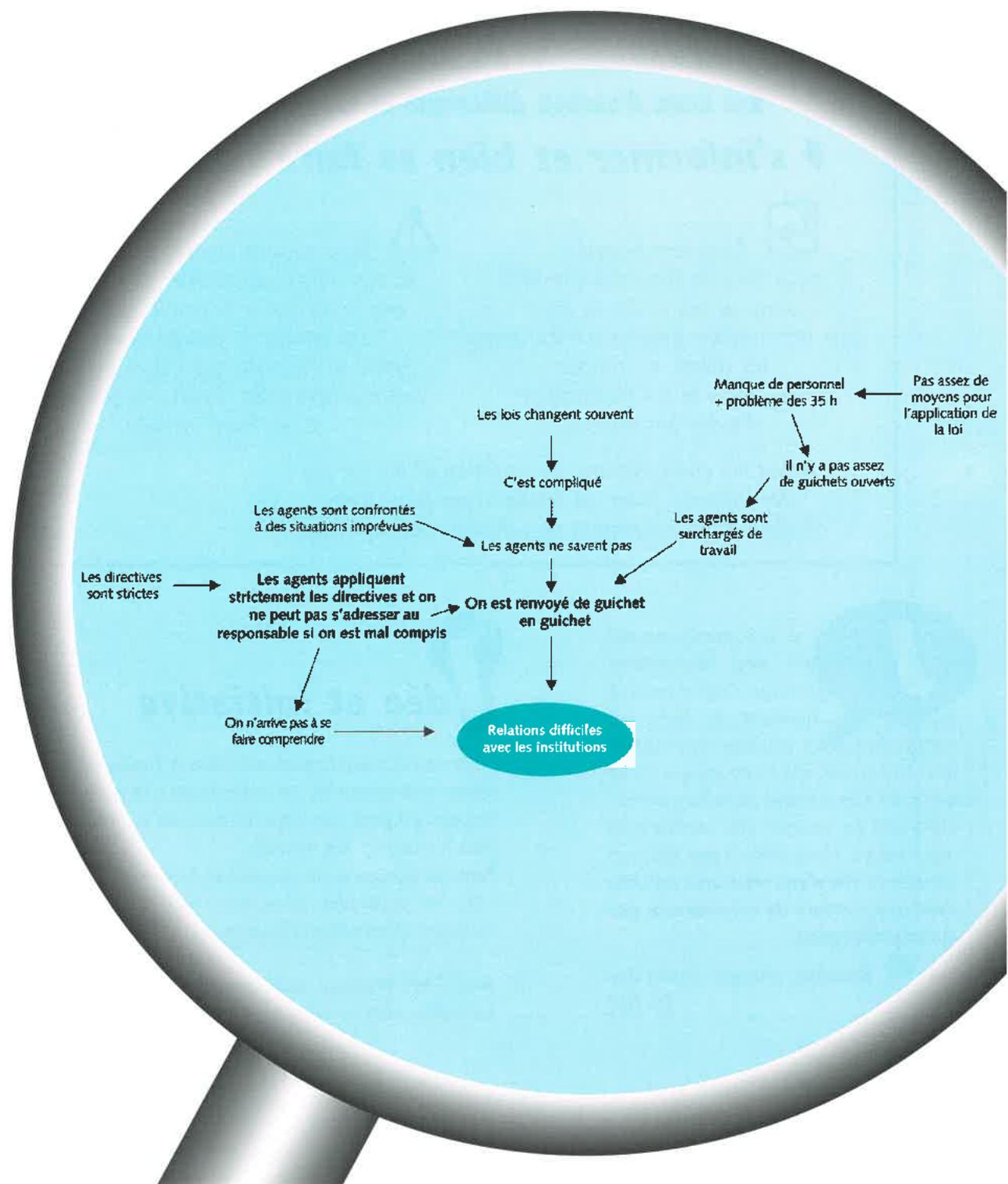
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'utilisateurs.*



**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*

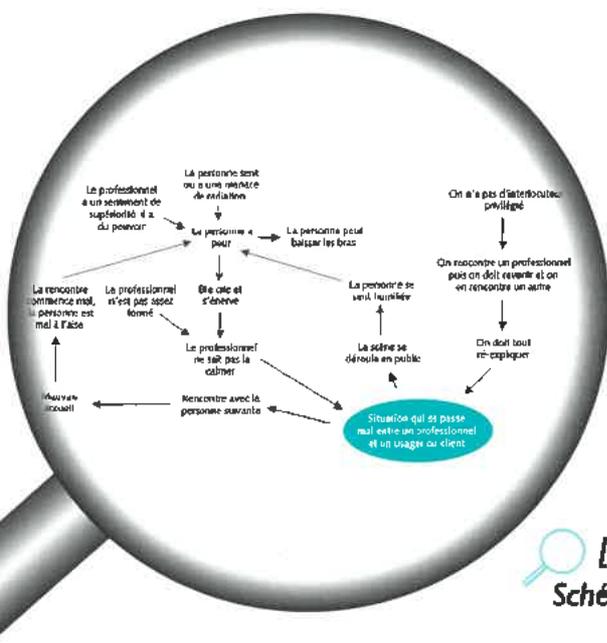


**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*









[Extrait du Schéma B p. 156]

**P**réparer aux entretiens administratifs les usagers qui sont dans l'incertitude de bien comprendre ce qu'on leur dit et d'être bien compris dans leur demande et dans l'énoncé de leur situation.

▲ [Fiche B p. 114]

**PROPOSITION**

**Des lieux d'accueil différents et complémentaires pour s'outiller afin d'être en position de coopérer avec les institutions**



Restituer les réalités vécues, dans l'histoire de la personne et dans tout ce qui fait la vie quotidienne, permet à chacun de mieux comprendre, de mieux agir, donc de devenir citoyen.



Apprendre à comprendre ce qui se passe en responsabilisant et sans culpabiliser la personne.

Proposer, lors de l'accueil, des rencontres collectives pour reprendre confiance et échanger sur "ce qui marche" avec les institutions.

Acquérir une bonne connaissance des institutions et du système (où je dois m'adresser, et comment est traité mon dossier).

Pouvoir être accompagné, si on en manifeste le besoin, lors des démarches auprès des administrations.

"Quand j'ai un problème d'électricité, je demande toujours à voir toujours la même personne. Cette personne, elle me connaît, elle a mon dossier, elle sait bien que je ne vais pas venir tous les deux mois la taper pour lui demander un délai. Elle me connaît, moi je la connais. C'est bénéfique pour tout le monde. J'ai toujours de la chance, je suis tombé sur des personnes, à croire qu'elles avaient vécu ce que moi j'ai vécu."

Guy [p. 98]



Organiser des groupes d'entraide entre personnes sans emploi et personnes en grande difficulté dans leur accès aux droits.

# Guide de lecture



Proposition co-produite  
durant le séminaire de travail



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



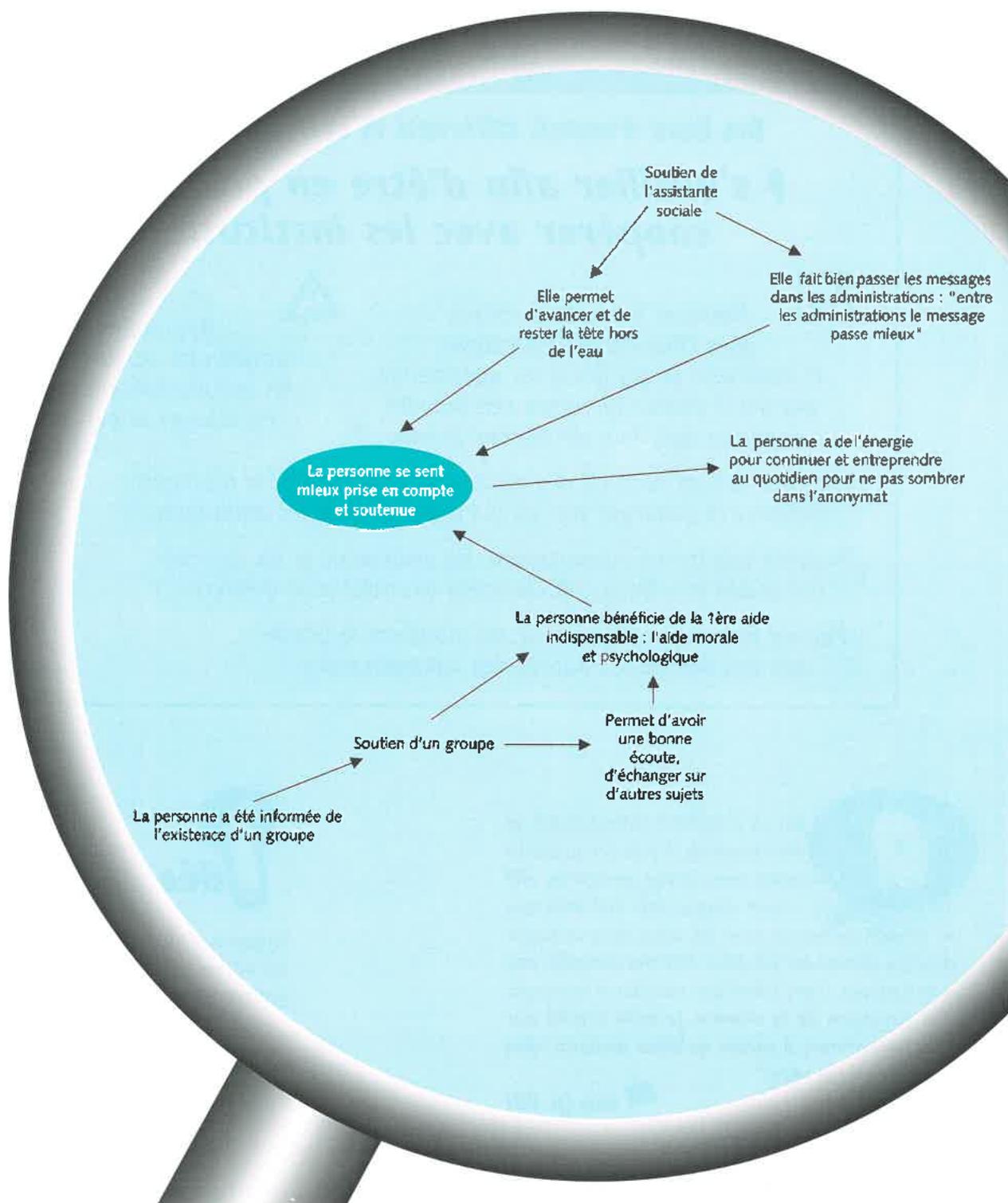
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'usagers.*

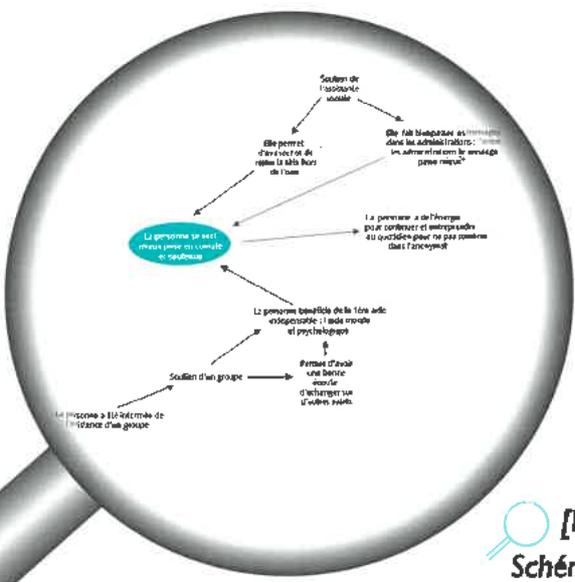


**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*





[Extrait du Schéma M p. 167]

**A**ller vers les usagers les plus éloignés des institutions et prévenir les abandons dans les démarches engagées.

Assurer que tout ce qui fait la vie d'une personne ou d'un ménage soit pris en compte en même temps.  
Soutenir les personnes pour qu'elles participent aux différentes étapes où leur demande est traitée.

▲ [Fiche C p. 118]

**PROPOSITION**

## Des intervenants aux côtés des personnes en difficulté dans leur accès aux droits

- ▶ qu'on peut mobiliser rapidement ▶
- ▶ qui soient "à côté" sans être "à la place" ▶
- ▶ qui soutiennent sans être "le passage obligé" ▶

### Voies d'accès

Donner la possibilité d'un accompagnement pour se sentir plus "fort", plus confiant, pour être compris et comprendre, pour aboutir à un résultat.

Prendre en compte la personne et pas seulement prendre en charge les problèmes sociaux.

**L**es personnes qui ont participé à notre recherche consacrent une part importante de leur vie quotidienne à obtenir des aides sociales. L'usure à devoir constamment faire valoir ses droits et la complexité des procédures renforcent le **sentiment d'impuissance** et rendent très difficile toute démarche auprès d'un guichet ou d'un intervenant social.

[p. 88]

"Ce qui m'est le plus difficile, c'est d'accepter cet état de RMI, de précarité d'emploi, d'accepter d'être aidé ou de demander de l'aide... Le regard des autres, je m'en fiche, c'est intérieur. C'est l'acceptation du RMI, de soi-même. On perd confiance en soi... Je ne me sens pas précaire, c'est ça le problème ; et pourtant, je suis en plein dedans."

Julien [p. 92]



Distinguer :

- le suivi, de type administratif ;
- l'accompagnement dans les démarches d'accès aux droits ;
- l'accompagnement plus personnel, autour du projet de vie.

Le suivi pourrait être pris en charge par des emplois jeunes. Les deux types d'accompagnement pourraient être assurés pour partie par des travailleurs sociaux et pour partie par des bénévoles associatifs.



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



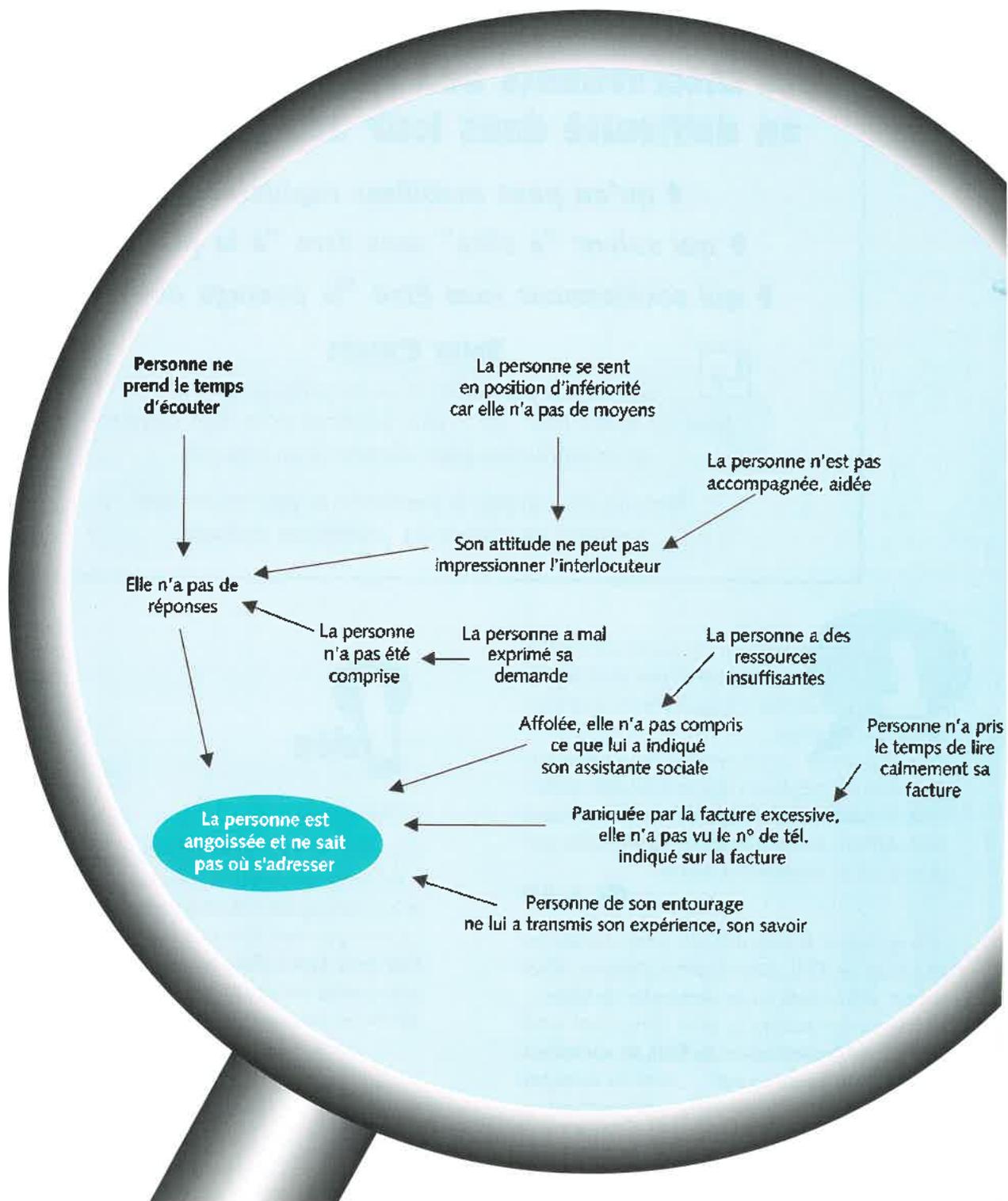
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'usagers.*

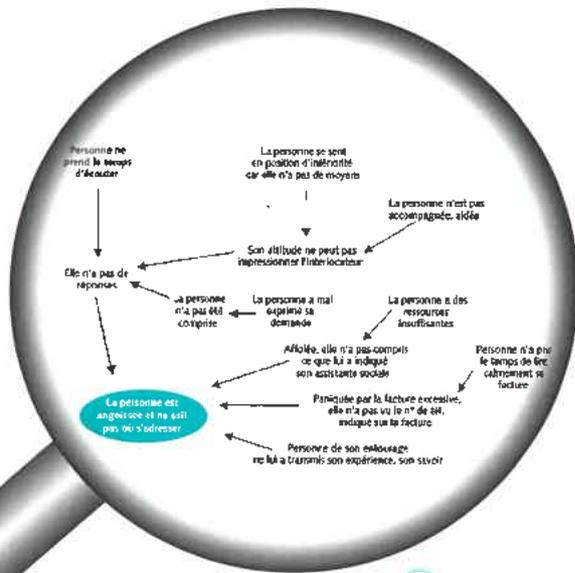


**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*





[Extrait du Schéma H p. 162]

**M**issionner davantage les travailleurs sociaux sur "l'aller vers". Alors que l'intervention des professionnels de la polyvalence de secteur s'effectue plus aujourd'hui en réponse à la demande de l'utilisateur que dans le cadre du suivi global de la personne.

▲ [Fiche C p. 118]

Concevoir des espaces diversifiés pour l'expression de la demande d'aide.

▲ [Fiche C p. 120]

Réduire la gestion administrative assurée par les intervenants sociaux, afin de leur donner plus de temps pour assurer leur rôle d'écoute et d'accompagnement social.

▲ [Fiche C p. 118]

## PROPOSITION

### Des intervenants aux côtés des personnes en difficulté dans leur accès aux droits qu'on peut mobiliser rapidement



Développer et rendre plus lisibles les "lieux de débroussaillages", faciles d'accès, où l'on peut prévoir les conséquences des changements de situation, s'orienter, s'informer sur les pièces nécessaires au dossier, et comment le remplir.



Assurer la continuité du service en cas d'absence de professionnel.

Soutenir le parrainage des usagers par des bénévoles.

Limiter à l'entraide la place des bénévoles pour ne pas prendre la place des professionnels. Assurer une formation et un soutien dans la durée pour les bénévoles ainsi engagés.

**E**n octobre, c'était urgent. L'assistante sociale demande d'attendre ou de fournir des papiers.

A quoi, ça sert d'aller la voir ? J'étais bloquée avec une somme importante que je devais... j'ai pas l'habitude des crédits, je ne pouvais pas dormir. Heureusement, j'avais pris rendez-vous auprès d'un monsieur bénévole qui m'a aidé...

Quand on a un problème à régler en urgence, on obtient un rendez-vous que trois semaines après, sans même donner un élément de réponse. Dans le fond, on ne sait même pas si le rendez-vous va servir à quelque chose..."

🗨 Louise [p. 93]



La CRAM a fait un travail important, en s'appuyant sur les associations, avec les conseillers-retraite pour rencontrer les usagers les plus en difficulté qui ne faisaient pas valoir leurs droits à la retraite.

# Guide de lecture



Proposition co-produite  
durant le séminaire de travail



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



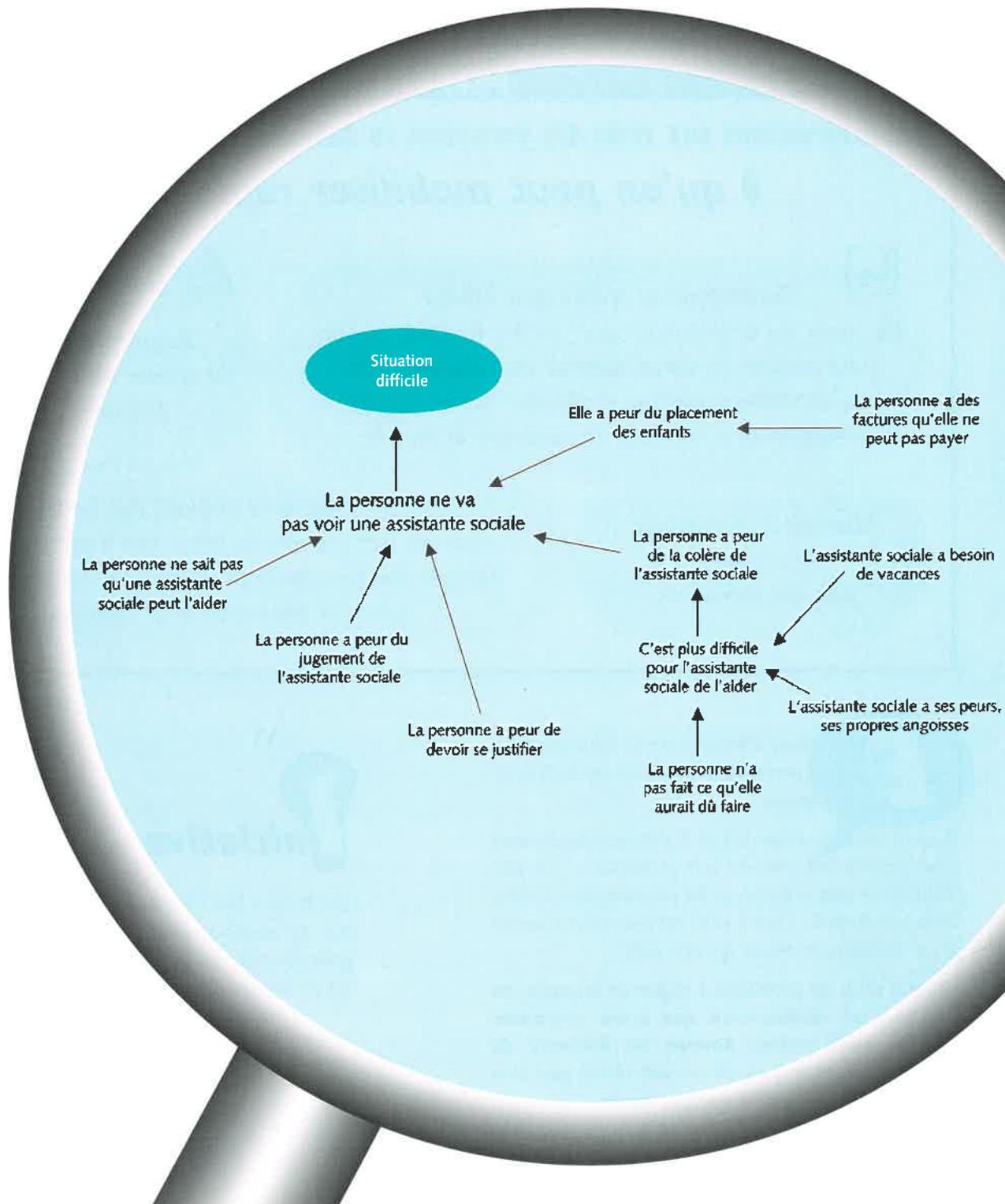
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'usagers.*

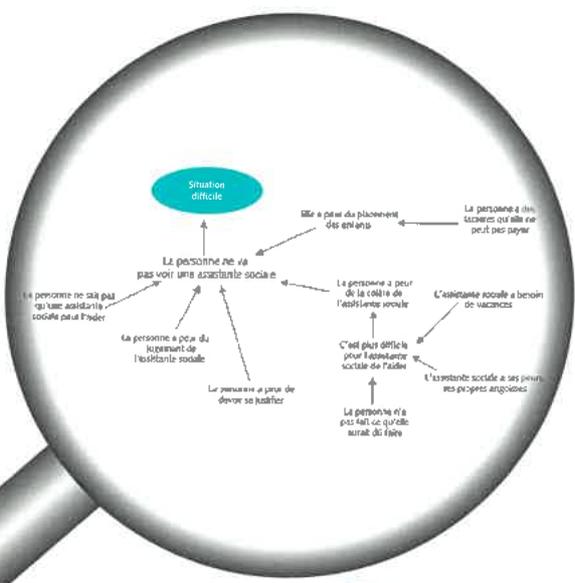


**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*





[Extrait du Schéma F p. 160]

**G**onsidérer comme indispensable le temps de l'écoute pour entendre les personnes dans leurs choix de vie et pour ne pas raisonner qu'en "présupposés" sur ce qui paraît bénéfique pour ceux qui sont accompagnés. ▲ [Fiche B p. 114]

Renforcer le rôle des assistantes sociales pour un accompagnement qui développe les capacités de l'utilisateur à entrer en coopération avec l'institution compétente pour l'obtention des droits sociaux. ▲ [Fiche C p. 119]

Former les assistantes sociales à une meilleure connaissance des réalités vécues grâce au croisement des regards entre professionnels et usagers, sur ce qui est à l'origine des difficultés rencontrées par les populations. ▲ [Fiche C p. 118]

**PROPOSITION**

**Des intervenants aux côtés des personnes en difficulté dans leur accès aux droits qui soient "à côté" sans être "à la place"**



La "peur de dire", la "peur d'aller" vers une institution est très présente. D'où être accompagné, c'est avoir quelqu'un qui nous connaît bien, qui connaît notre histoire, qui soit là, à côté de nous, sans forcément parler à notre place.



Quand l'utilisateur est accompagné, l'accueillant doit s'adresser à l'utilisateur et non à l'accompagnateur.

Prendre en compte la totalité de ce que la personne exprime, de ses difficultés et des moyens pour en sortir.

Pour bien orienter la personne, il faut avoir une bonne connaissance des partenaires et disposer d'une bonne information sur les dispositifs.

Prendre du temps avec les personnes en difficulté et construire des engagements réciproques (contrats).

Sortir les travailleurs sociaux du rôle de gestionnaire des dossiers.

Préparer certains entretiens liés à l'examen des droits avec une personne qui n'est pas de l'institution concernée (gestion de l'angoisse, savoir se présenter, les informations à donner, les questions à poser...).

"Ce qui m'est le plus difficile, c'est toutes ces questions qu'on nous pose et puis savoir ce qu'il faut répondre. C'est difficile d'avoir à se concentrer pour répondre à toutes ces questions. Des fois, on y répond, mais des fois on se dit que c'est un peu indiscret, mais on y répond quand même."

Marie-Christine [p. 96]



Mettre en place des groupes réunissant des usagers et des professionnels qui les accompagnent pour préparer collectivement certains entretiens administratifs.

# Guide de lecture



Proposition co-produite  
durant le séminaire de travail



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



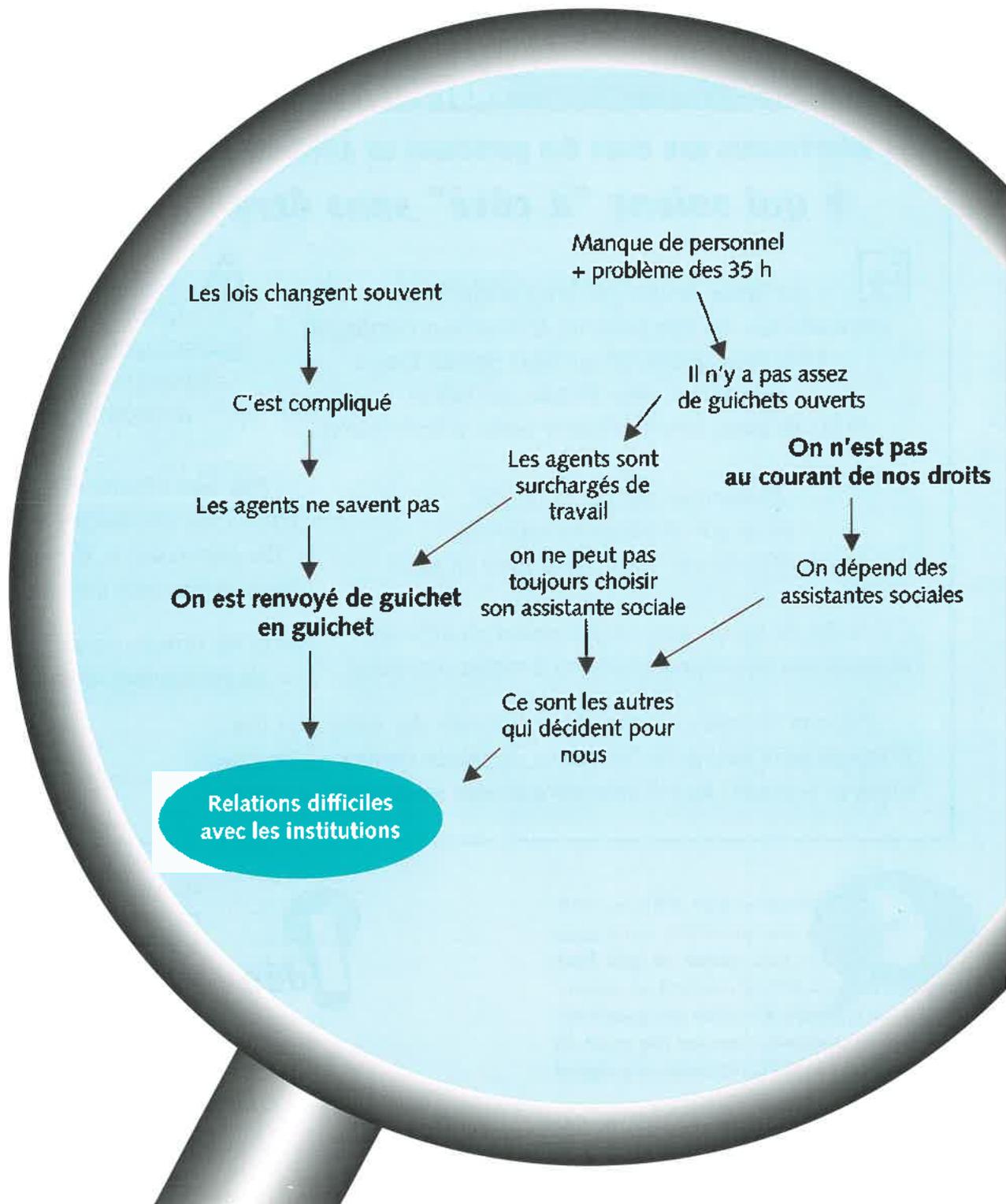
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'utilisateurs.*



**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*



**Relations difficiles  
avec les institutions**

Les lois changent souvent

C'est compliqué

Les agents ne savent pas

**On est renvoyé de guichet  
en guichet**

Manque de personnel  
+ problème des 35 h

Il n'y a pas assez  
de guichets ouverts

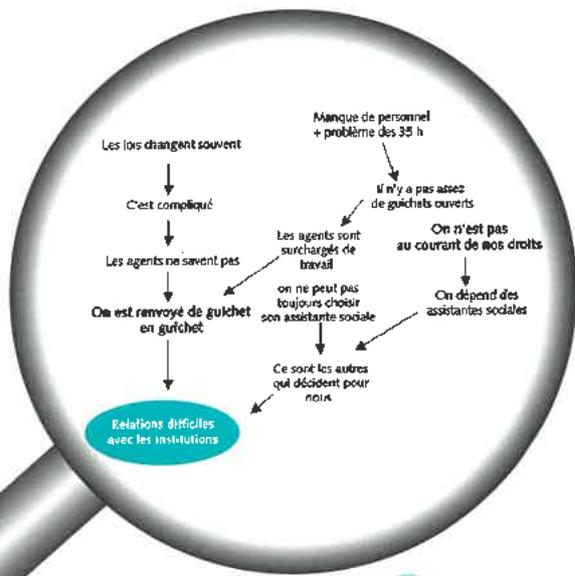
Les agents sont  
surchargés de  
travail

on ne peut pas  
toujours choisir  
son assistante sociale

Ce sont les autres  
qui décident pour  
nous

**On n'est pas  
au courant de nos droits**

On dépend des  
assistantes sociales



[Extrait du Schéma E p. 159]

**P**réciser le rôle de "réfèrent", afin qu'il ne soit pas l'interlocuteur "incontournable", mais celui qui est engagé avec la personne dans la globalité de son parcours.

▲ [Fiche C p. 119]

Favoriser l'intervention de "médiateurs" par le biais de nouveaux lieux d'accueil et des espaces de proximité. Ceux-ci permettent de renouer la relation à l'institution de façon plus aisée et de prévenir des situations extrêmes, avant qu'elles se transforment en situation de détresse.

▲ [Fiche C p. 120]

## PROPOSITION

### Des intervenants aux côtés des personnes en difficulté dans leur accès aux droits ▶ qui soutiennent sans être "le passage obligé"



*Un réfèrent accompagnateur qui soit le garant de la prise en compte de l'histoire de la personne, et le coordonnateur de la globalité des démarches à effectuer.*

*Des médiateurs, issus du terrain, seraient choisis par les personnes pour être en position de "tiers" ; ils pourraient intervenir pour faciliter l'utilisation des marges de manœuvre existantes en cas de difficulté de mise en œuvre d'un droit.*



*Il faudrait un droit au réfèrent accompagnateur, mais que ce ne soit jamais une obligation.*

*Encore un intermédiaire de plus ! Attention à ce que cela n'éloigne pas et au contraire rapproche les travailleurs sociaux et les usagers.*

**J**e voudrais qu'on parle de la prise de pouvoir des assistantes sociales. Elles ont à trouver la bonne adéquation entre la connaissance d'une personne dans le besoin et la connaissance des droits, des moyens pour l'aider. Des fois, ça marche ; mais des fois, on se demande ce qui fait qu'une assistante sociale refuse, décide de dire oui ou non. Il y a parfois des réflexes de peur, peur de donner, de donner trop : si on ouvre les aides, on va dilapider les moyens financiers ; alors, on bloque."

Bruno [p. 97]



Ouvrir le débat sur la possibilité de changer de réfèrent, à la demande de la personne accompagnée, dans le dispositif RMI.

#### SÉMINAIRE

Accès aux droits :  
Quelles améliorations ?

Novembre 2001

# Guide de lecture



Proposition co-produite  
durant le séminaire de travail



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



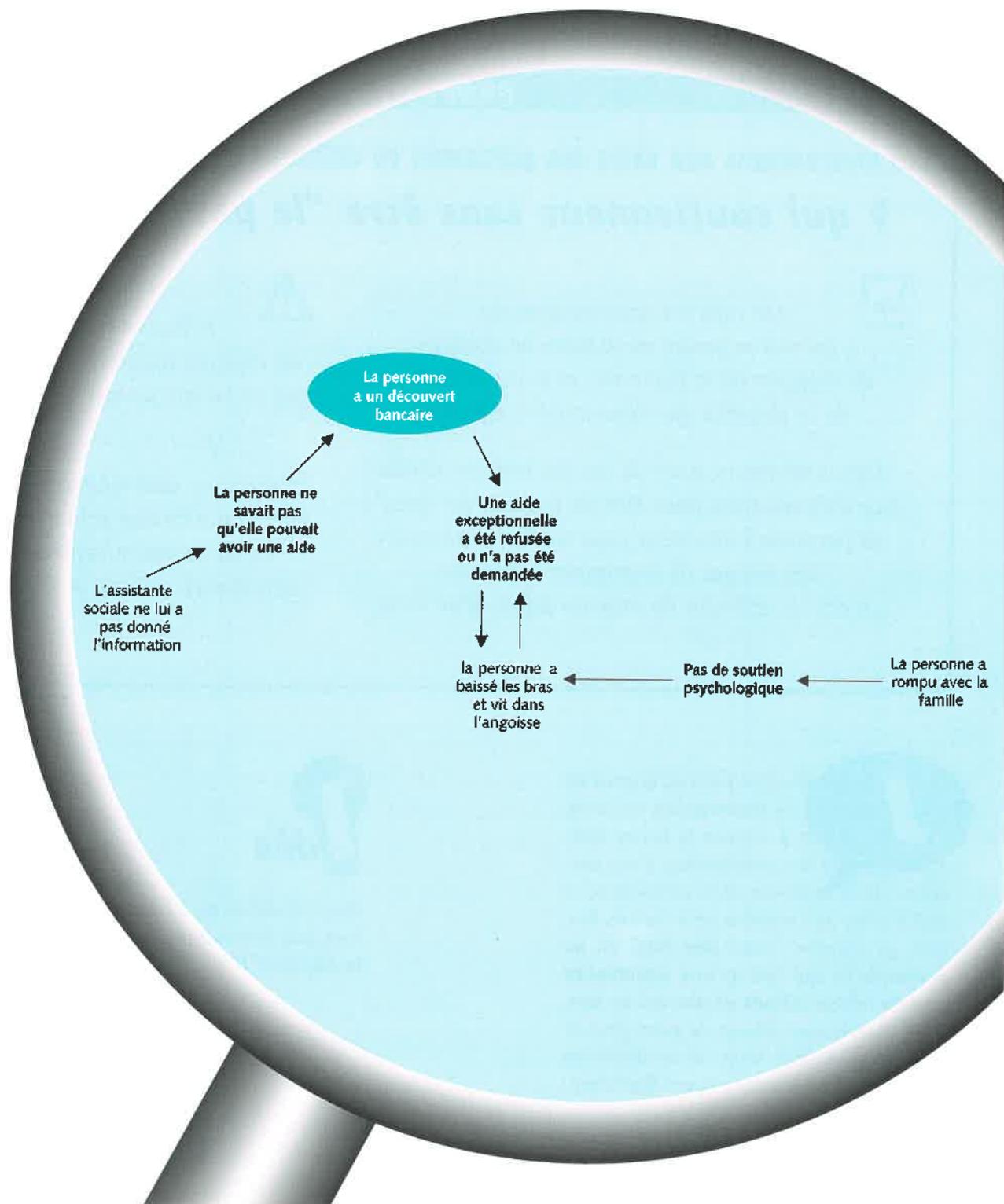
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'utilisateurs.*

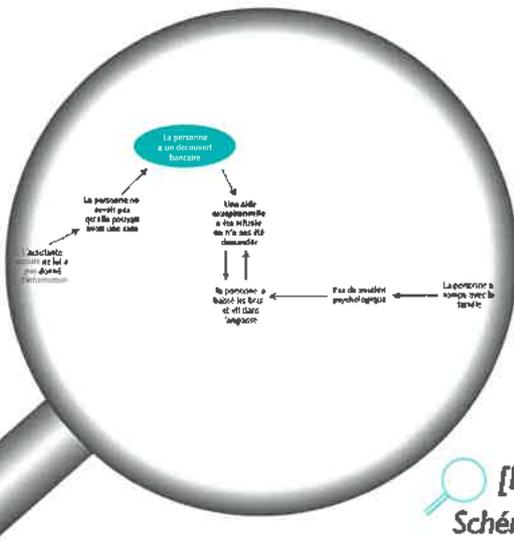


**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*





[Extrait du  
Schéma C p. 157]

**I**ntervenir plus efficacement sur les situations d'urgence, grâce à la mise en réseau renforcée des institutions compétentes et des associations de proximité.

Une réponse plus immédiate peut être apportée localement avec la volonté de trouver des espaces communs pour agir ensemble et de façon cohérente face à certaines situations repérées lors de l'accueil comme nécessitant une mobilisation rapide.

▲ [Fiche B p. 115]

## PROPOSITION

### Pour que l'urgence vécue ne renforce pas l'exclusion, permettre à l'utilisateur de

- ▶ **bien connaître les aides existantes** ▶
- ▶ **accéder à une aide financière rapidement** ▶
- ▶ **être réellement pris en compte dans sa situation d'urgence et exprimer sa demande d'aide et de soutien** ▶



#### Voies d'accès

Réduire les décalages entre les usagers et les institutions sur la perception de l'urgence en créant des lieux de dialogue.

Définir des critères clairs d'attribution des aides facultatives et bien les expliquer.

Créer des fonds d'aide non spécialisés pour les situations d'urgence, associant les institutions qui attribuent les différentes formes d'aide.

Prévenir les situations répétées où les personnes sont obligées de demander des aides facultatives (ruptures de ressources liées à des changements de situation, surendettement lié aux multiples crédits...).



#### Attention

Pouvoir attribuer une aide dès que le besoin est constaté, avant que l'aide soit justifiée.

**J**'ai commencé à prendre contact avec l'assistante sociale pour demander des aides, j'avais des petits problèmes, j'avais plus de boulot, j'avais plus rien. Et là, j'ai demandé des aides, savoir comment faire, juste pour repousser les factures que je ne pouvais pas payer tout de suite. Et j'ai dû justifier, j'ai dû amener un an de papiers pour justifier vraiment qu'il fallait qu'elle m'aide. C'était presque un interrogatoire. Bon, on veut bien y répondre mais ça allait loin et le temps qu'elle m'aide..."

Michel [p. 89]



## Initiatives

Un Conseil Général souhaite travailler à l'identification des dysfonctionnements, au sein de la CASU, en associant des personnes en difficulté à la réflexion.

Dans des lieux d'accueil implantés dans des quartiers d'habitat social, le parti pris est de reconnaître l'urgence telle qu'elle est ressentie par la personne.

#### SÉMINAIRE

Accès aux droits :  
Quelles améliorations ?

Novembre 2001

**mrie**  
Maison Régionale  
d'Inclusion sur l'Exclusion  
Alger

# Guide de lecture



Proposition co-produite  
durant le séminaire de travail



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



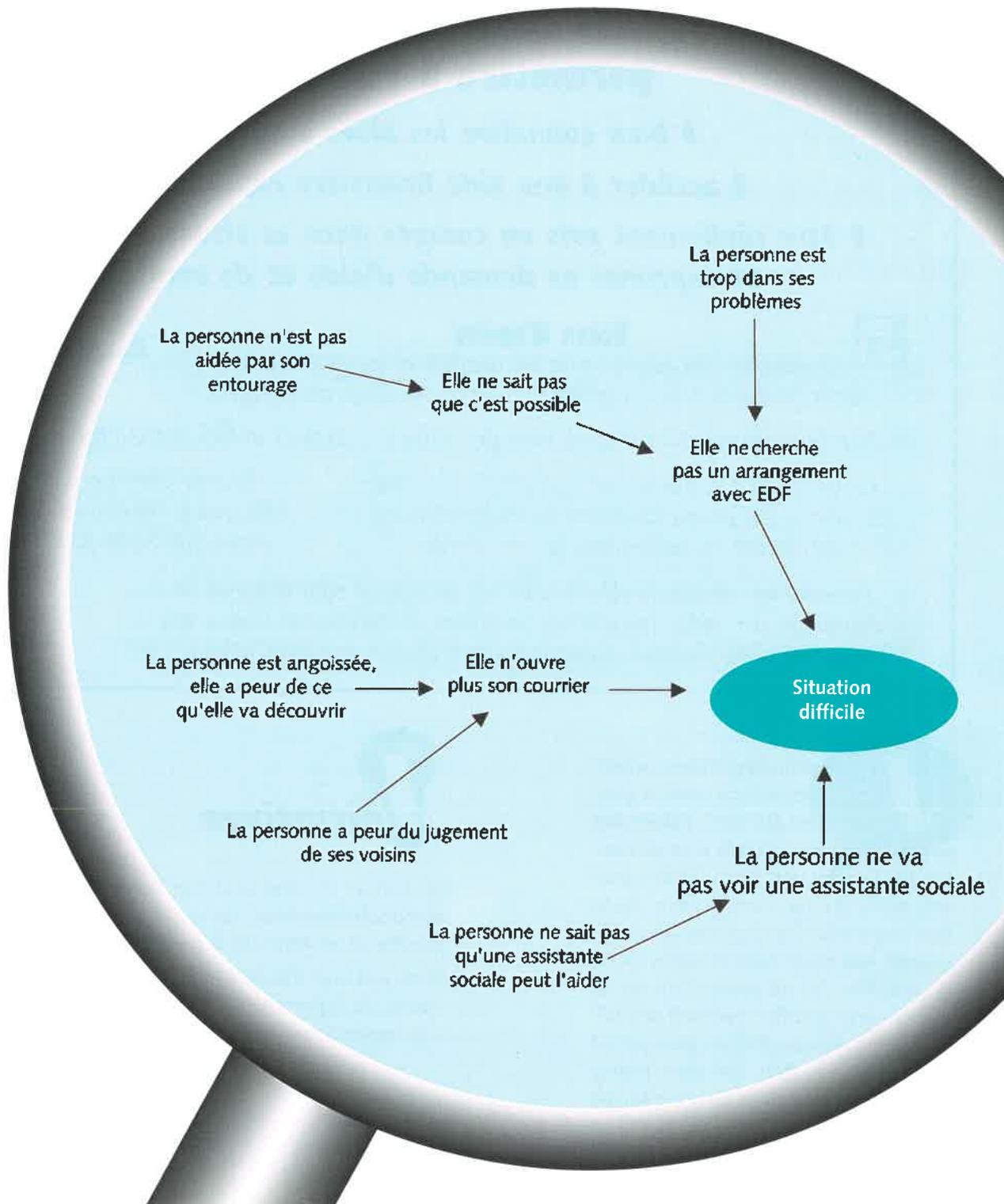
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'utilisateurs.*

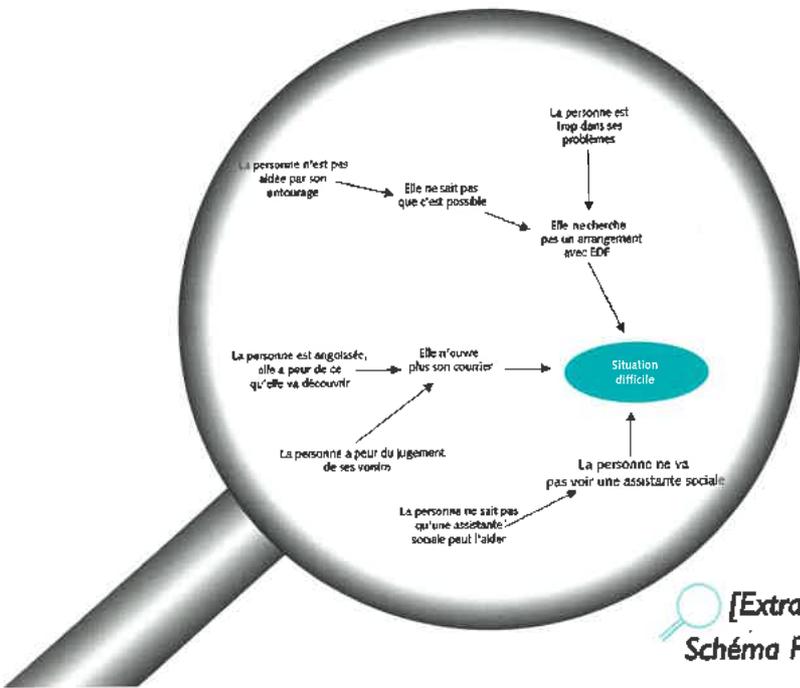


**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*





[Extrait du Schéma F p. 160]

**S**outenir la création de lieux d'accueil autres que les services publics qui se donnent pour mission la reconnaissance de l'urgence telle qu'elle est vécue par les personnes et qui ne laissent jamais repartir une personne "sans une piste ou une action".  
▲ [Fiche B p. 116]

Rendre publiques les conditions d'accès aux aides facultatives.  
▲ [Fiche D p. 123]

## PROPOSITION

**Pour que l'urgence vécue ne renforce pas l'exclusion, permettre à l'utilisateur de bien connaître les aides existantes**



**Favoriser l'accès direct et gratuit à l'information des bénéficiaires.**



**Pour la transmission de l'information, la qualité de l'accueil paraît plus importante que la sophistication des techniques de communication.**

**Renforcer la concertation entre les services pour adapter le système d'information aux réalités vécues par les personnes concernées.**

**Rompres l'isolement des personnes en difficulté tout en les informant, d'où l'intérêt des actions collectives menées en lien avec les associations**

**M**on mari sortait de prison. Pour avoir des aides, on a demandé à la mairie; comme on avait des enfants, ils nous ont dit d'aller à la Maison du Département. Là, comme nos enfants n'habitaient pas avec nous, on nous a envoyés aux restos du cœur pour l'aide alimentaire, alors qu'on voulait le RMI. A la mairie, on avait dit à mon mari qu'on ne pouvait lui donner le RMI parce que mon stage dépassait de 300 F le barème... Pour ne pas se décourager, on fait toutes les démarches ensemble."

Nathalie [p.89]



Une CAF s'est dotée d'un service chargé d'assurer le lien entre le service Prestations et le service Action Sociale afin de régulariser les situations "difficiles".

La CRAM va directement dans les maisons d'arrêt du Rhône à la rencontre de personnes incarcérées pour préparer avec elles leur passage à la retraite.

## SÉMINAIRE

Accès aux droits :  
Quelles améliorations ?

Novembre 2001

# Guide de lecture



**Proposition co-produite  
durant le séminaire de travail**



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



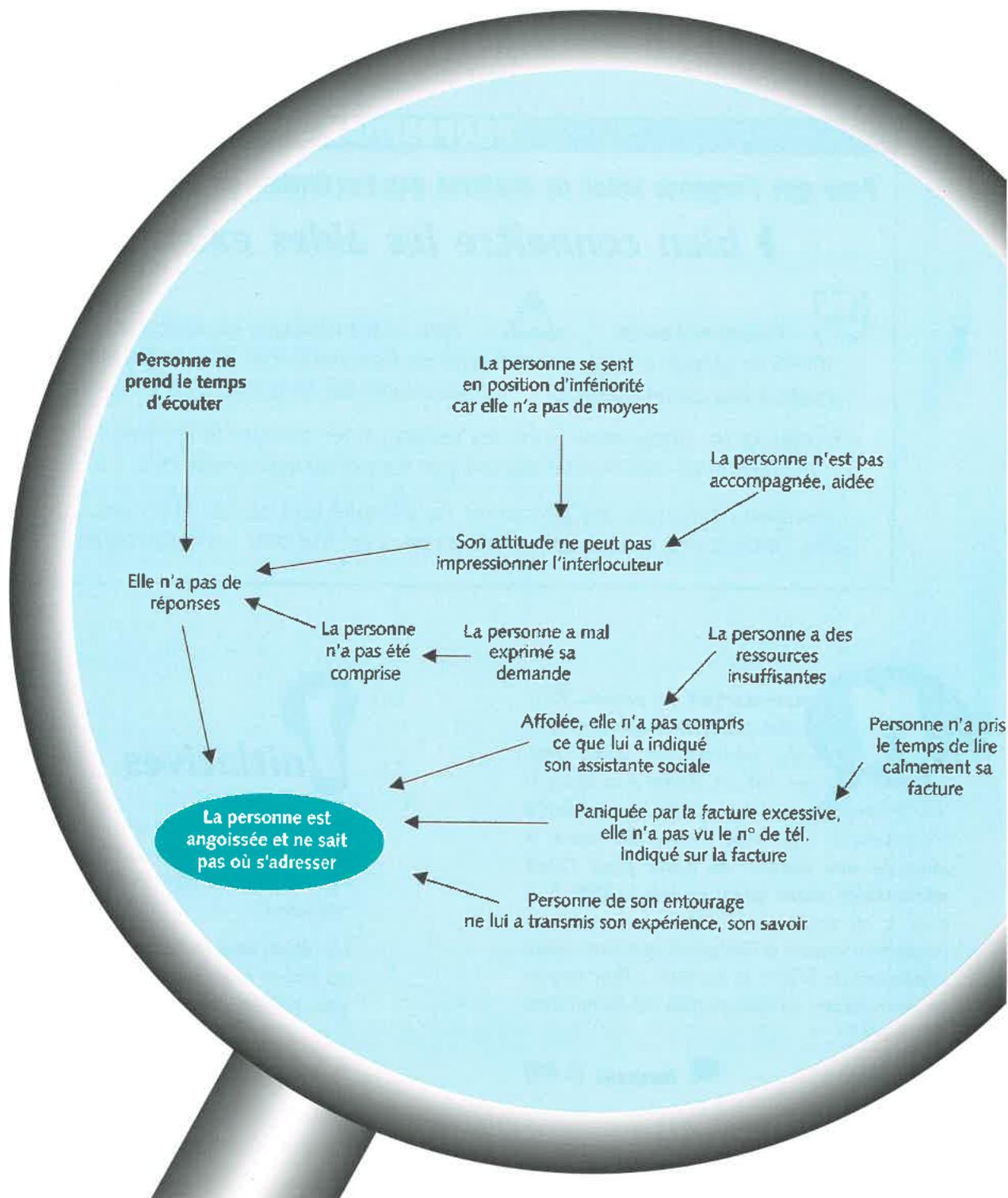
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'usagers.*

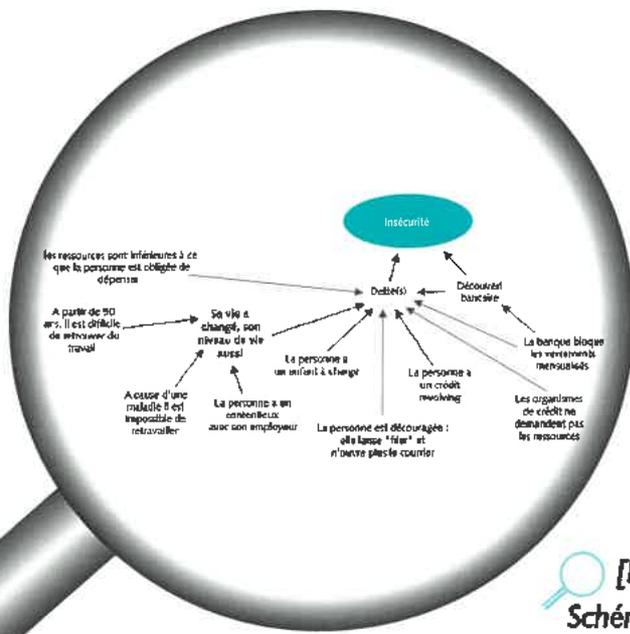


**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*





**A**ssurer un appui méthodologique pour les travailleurs sociaux qui ont à répondre à des demandes formulées lors d'une situation de détresse.

▲ [Fiche B p. 116]

[Extrait du Schéma N p. 168]

## PROPOSITION

**Pour que l'urgence vécue ne renforce pas l'exclusion, permettre à l'utilisateur d'être réellement pris en compte dans sa situation d'urgence et d'exprimer sa demande d'aide et de soutien**

↳ Créer des lieux où puisse être entendu et être échangé ce qui est vécu et qui conduit à être confronté à l'urgence.

⚠ C'est pour les demandes d'aide d'urgence qu'il est nécessaire de réunir le maximum d'informations.

Faciliter la possibilité pour les personnes de formuler seules une demande d'aide.

La demande d'aide peut être l'occasion de créer une relation entre une personne en difficulté et un travailleur social, pour ne pas intervenir qu'en urgence ; mais la demande d'aide peut être vécue comme dévalorisante ou culpabilisante si elle devient la seule démarche possible auprès d'une administration.

Permettre à la personne qui sollicite une commission pour une aide en urgence d'exprimer directement ce qui motive sa demande et d'exposer quelles sont ses ressources réellement disponibles, avant de prendre une décision d'attribution.

Trop d'organismes évaluent les ressources disponibles à partir de la déclaration de revenus de l'année précédente.

## Initiative

Le dispositif FSL d'un département facilite, en cas de recours, la relation directe entre l'utilisateur et la commission d'attribution. Cela permet des discussions autour de la motivation de la décision et une meilleure compréhension de la situation dans laquelle l'utilisateur se trouve.

"Des fois, avec les administrations, on a l'impression qu'on ne parle pas le même langage. Des fois, on essaye de s'expliquer mais des fois, c'est un mur, ça passe mal, des fois, on est laissé pour compte."

🗨 Gérard [p. 92]

SÉMINAIRE

Accès aux droits :  
Quelles améliorations ?

Novembre 2001

**mrie**  
Mission Régionale  
d'Information sur l'Exclusion  
Alger



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



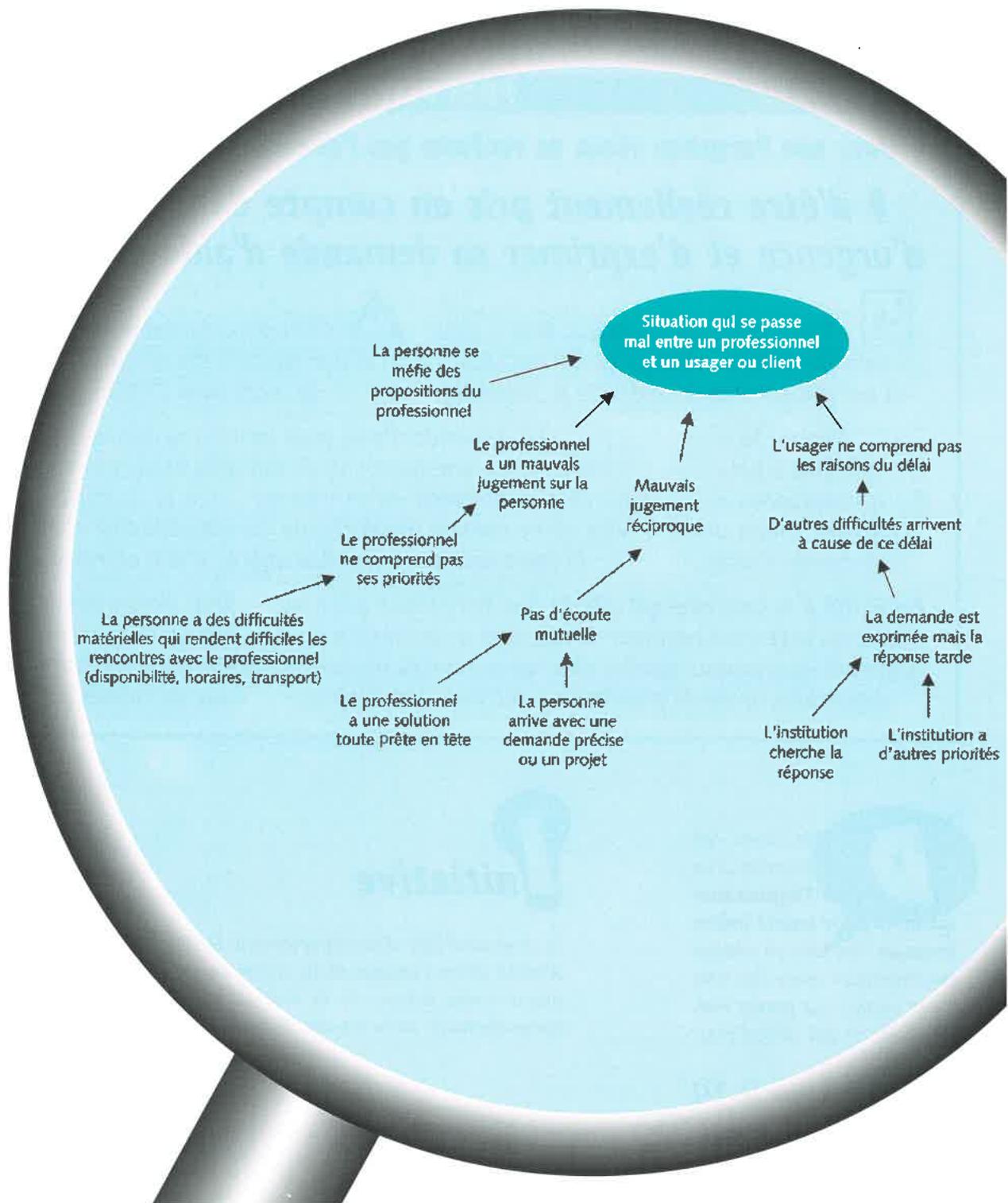
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'usagers.*

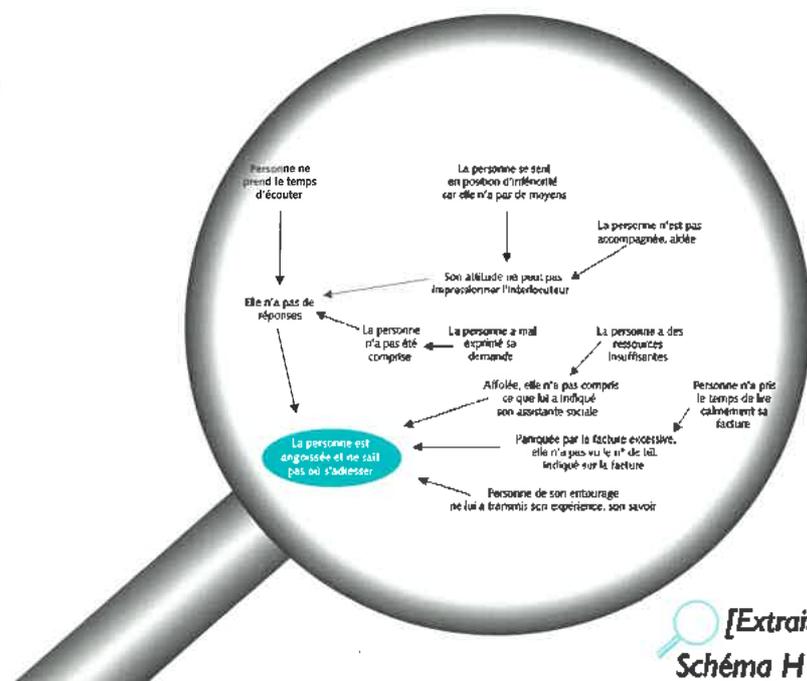


**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*





[Extrait du Schéma H p. 162]

**G**arantir l'accès immédiat à une aide financière dès lors que la situation d'urgence est reconnue. Les CASU, qui réunissent dans chaque département les principales institutions compétentes, pourraient décider rapidement d'une telle prestation financière et demander ensuite à l'institution, où les droits de la personne sont ouverts, de rembourser ; et s'il n'y a aucun droit, d'affecter la somme versée sur un fonds destiné aux aides facultatives.

▲ [Fiche D p. 122]

## PROPOSITION

**Pour que l'urgence vécue ne renforce pas l'exclusion, permettre à l'usager de accéder à une aide financière rapidement**



Mobiliser toutes les institutions concernées par les situations d'urgence (institutions sociales, EDF-GDF, les compagnies des eaux, La Poste, les bailleurs sociaux...) pour une prise en compte globale des situations des usagers confrontés à des difficultés financières.

Développer d'autres formes d'aides que les aides financières non remboursables : prêts sociaux à 0 %, suppression des délais d'encaissement dans les banques, non-remboursement du trop-perçu en cas de situation sociale difficile quand l'attribution provient d'une erreur de l'administration.

Sensibiliser les élus qui ont un rôle de décision dans les commissions d'attribution des aides aux personnes en situations de détresse.

"Quand on a un problème à régler en urgence, on n'obtient un rendez-vous que trois semaines après sans même donner un élément de réponse. Dans le fond, on ne sait même pas si le rendez-vous va servir à quelque chose..."

Louise [p. 93]



Une CAF travaille avec le Conseil général et la DDASS à la coordination des aides financières, à la simplification du traitement de demandes simples et à la mobilisation pluripartenariale pour le traitement de demandes plus compliquées.

Une MSA a décidé de définir des indicateurs précoces de précarité et d'établir des liens inter services afin que les informations soient transmises et qu'il puisse y avoir une intervention ou un appui auprès de la famille ou de l'exploitant avant que ses difficultés ne s'aggravent.

## SÉMINAIRE

Accès aux droits :  
Quelles améliorations ?

Novembre 2001



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



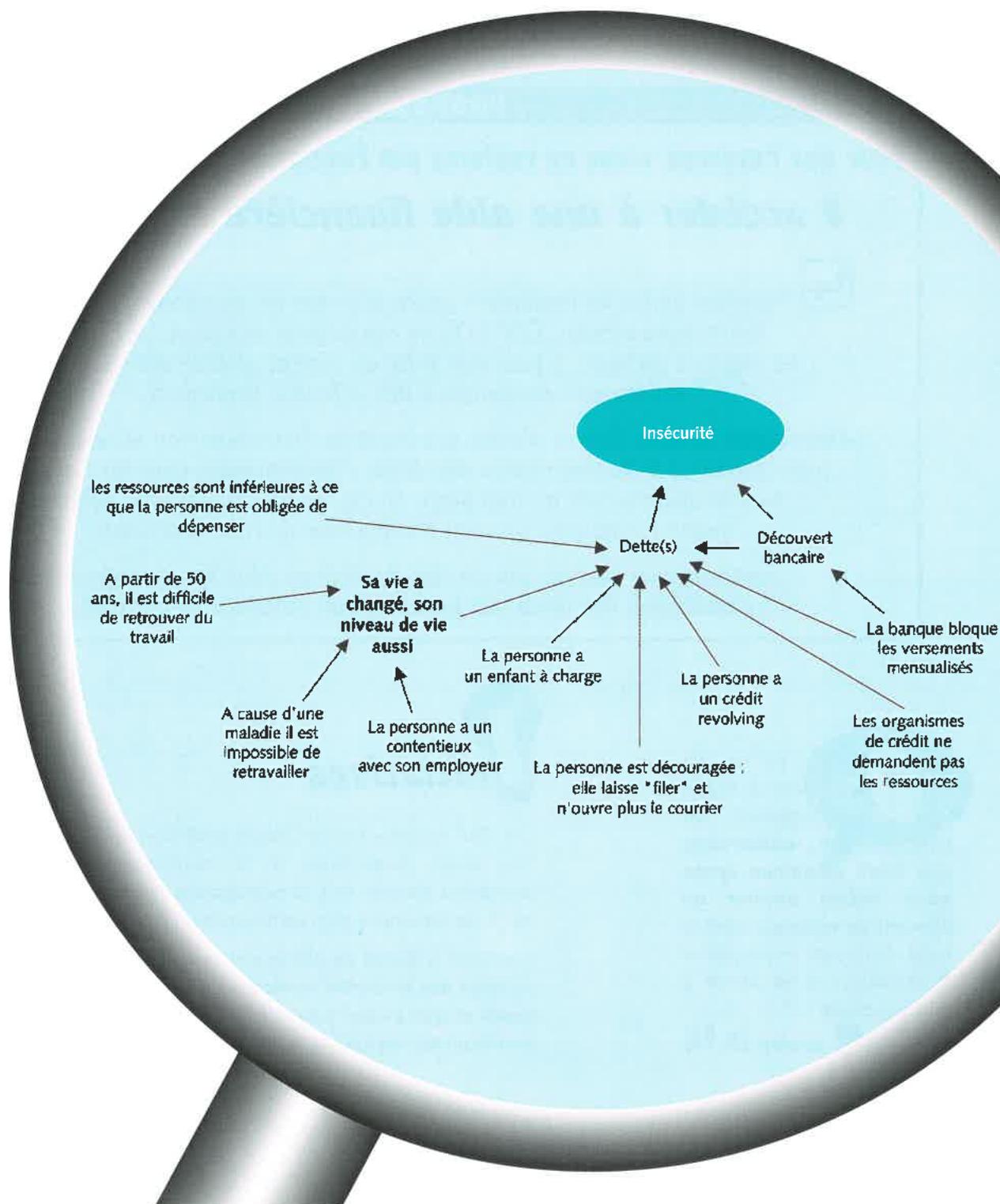
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'utilisateurs.*



**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*

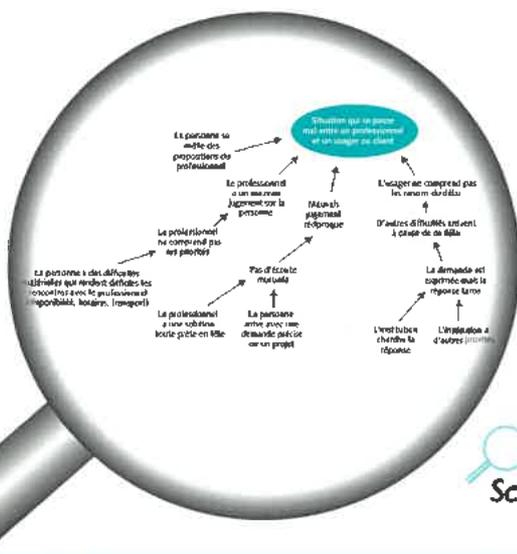


**D**évelopper des espaces de connaissance partagée associant localement des professionnels et des habitants usagers des services publics.

▲ [Fiche E p. 127]

Veiller à la participation réelle des populations les plus en difficulté.

▲ [Fiche E p. 127]



[Extrait du Schéma B p. 156]

**PROPOSITION**

**Des rencontres régulières entre professionnels, institutions et personnes confrontées à des difficultés d'accès au droits**

- ▶ pour échanger sur les problèmes rencontrés et les fonctionnements de chacun ▶
- ▶ pour réfléchir ensemble sur ce qui doit changer et comment chacun peut agir ▶



**Voies d'accès**

Les professionnels ont besoin de comprendre comment les usagers perçoivent les réalités, les dispositifs : "des panneaux effectués par des groupes qui présentent certaines causes des difficultés rencontrées ont été très instructifs". Les usagers ont besoin de comprendre comment les professionnels voient leurs difficultés et agissent dans leurs institutions.

Cette compréhension réciproque nécessite des rencontres régulières (une fois par mois) dans un lieu bien identifié.



**Attention**

Respect de la confidentialité (telle qu'elle a été établie dans le cadre de ces rencontres). Importance de la convivialité dans les échanges pour gagner la confiance réciproque.

Nécessité de donner un cadre à ces rencontres: choix en commun d'objectifs concrets atteignables.

**L**a semaine dernière, j'ai reçu un jeune, il avait des problèmes de dettes, il risquait une coupure d'électricité. Tout ce que lui demandait l'assistante sociale comme papier était vécu comme insidieux, comme une enquête. Il me disait : "elle est indiscreète, pourquoi elle me demande tout ça?". Je lui ai répondu qu'elle en avait besoin, que c'était l'EDF qui demandait de justifier de la demande d'aide. Je trouve que la communication passe mal entre la personne qui demande une aide et l'assistante sociale pour tout ce qui est de l'ordre de l'administratif."

Annick, chargée d'insertion, [p. 97]



Une CAF propose de s'appuyer sur les centres sociaux comme lieux de proximité pour un dialogue avec les usagers sur les évolutions nécessaires aux règlements décidés par le Conseil d'administration de la CAF.

# Guide de lecture



Proposition co-produite  
durant le séminaire de travail



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



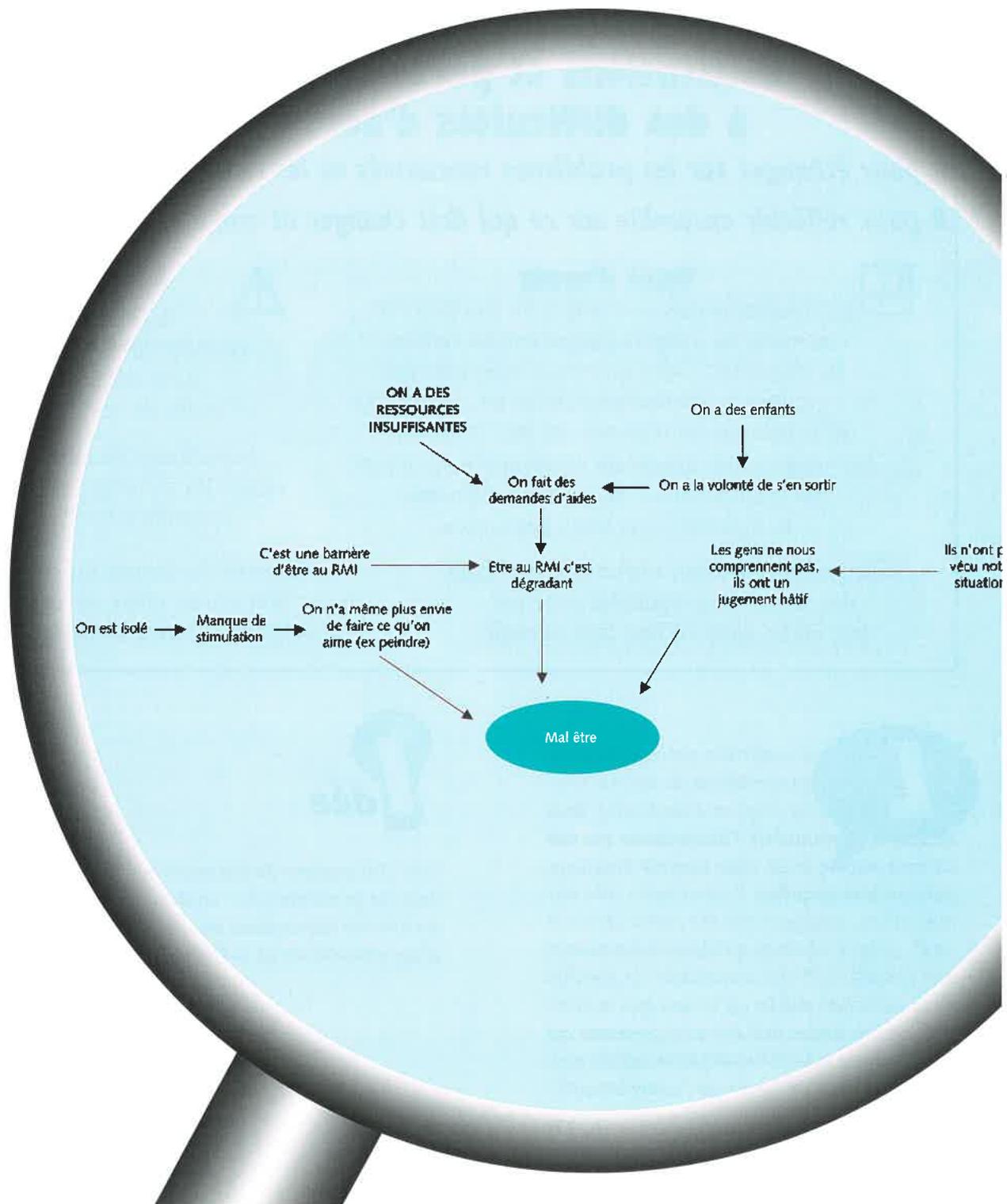
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'utilisateurs.*

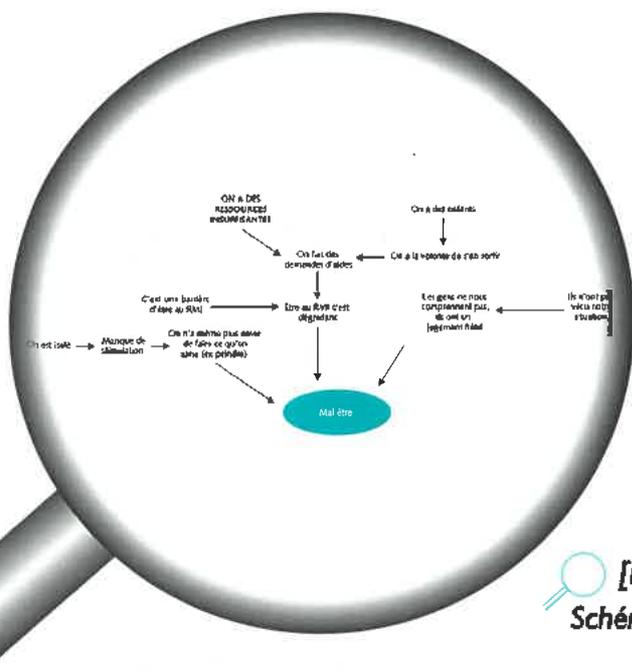


**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*





[Extrait du Schéma G p. 161]

**D**évelopper les échanges entre usagers et intervenants sociaux pour permettre une compréhension nouvelle et une ouverture à l'exercice d'un réel partenariat.

▲ [Fiche E p. 127]

## PROPOSITION

**Des rencontres régulières entre professionnels, institutions et personnes confrontées à des difficultés d'accès au droits**

► **pour échanger sur les problèmes rencontrés et les fonctionnements de chacun**



Organiser des rencontres régulières entre professionnels et usagers pour :

- échanger sur nos problèmes ;
- échanger sur les fonctionnements de chacun ;
  - réfléchir sur nos relations ;
  - faire émerger les besoins ;
  - donner des explications ;
 (sur des démarches, des documents...) ;
- réfléchir ensemble sur des notions telles que l'urgence (comment elle est perçue de part et d'autre...).



Ces rencontres ne doivent pas servir à traiter les problèmes individuels.

Problème de la disponibilité des uns et des autres pour ces rencontres.

"Quand on va voir une assistante sociale, tout de suite, on a peur, on pense : "oh là, là, : elle va nous placer nos enfants" et quand on n'a pas le choix, on est obligé de se déplacer. Elles ne nous aident que quand vraiment il faut faire quelque chose, quand il n'y a plus d'électricité, plus d'eau, parce que moi, j'ai vécu cela avec ma petite et le bébé, c'était très dur".

● Sophie [p. 97]

"Ce qui m'est le plus difficile, c'est toutes ces questions qu'on nous pose et puis de savoir ce qu'il faut répondre. C'est d'avoir à me concentrer pour répondre à toutes ces questions. Des fois, on y répond, mais des fois, on se dit que c'est un peu indiscret mais on y répond quand même."

● Marie-Christine [p. 96]



Une structure de proximité, mise en place par un CCAS, va animer un groupe de travail associant régulièrement des personnes en difficulté et des responsables d'institutions sur les questions d'accès aux droits et de lutte contre les discriminations.

SÉMINAIRE

Accès aux droits :  
Quelles améliorations ?

Novembre 2001

**mrie**  
Missions Régionales  
d'Information sur l'Ésualité  
Rhône-Alpes

# Guide de lecture



Proposition co-produite  
durant le séminaire de travail



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



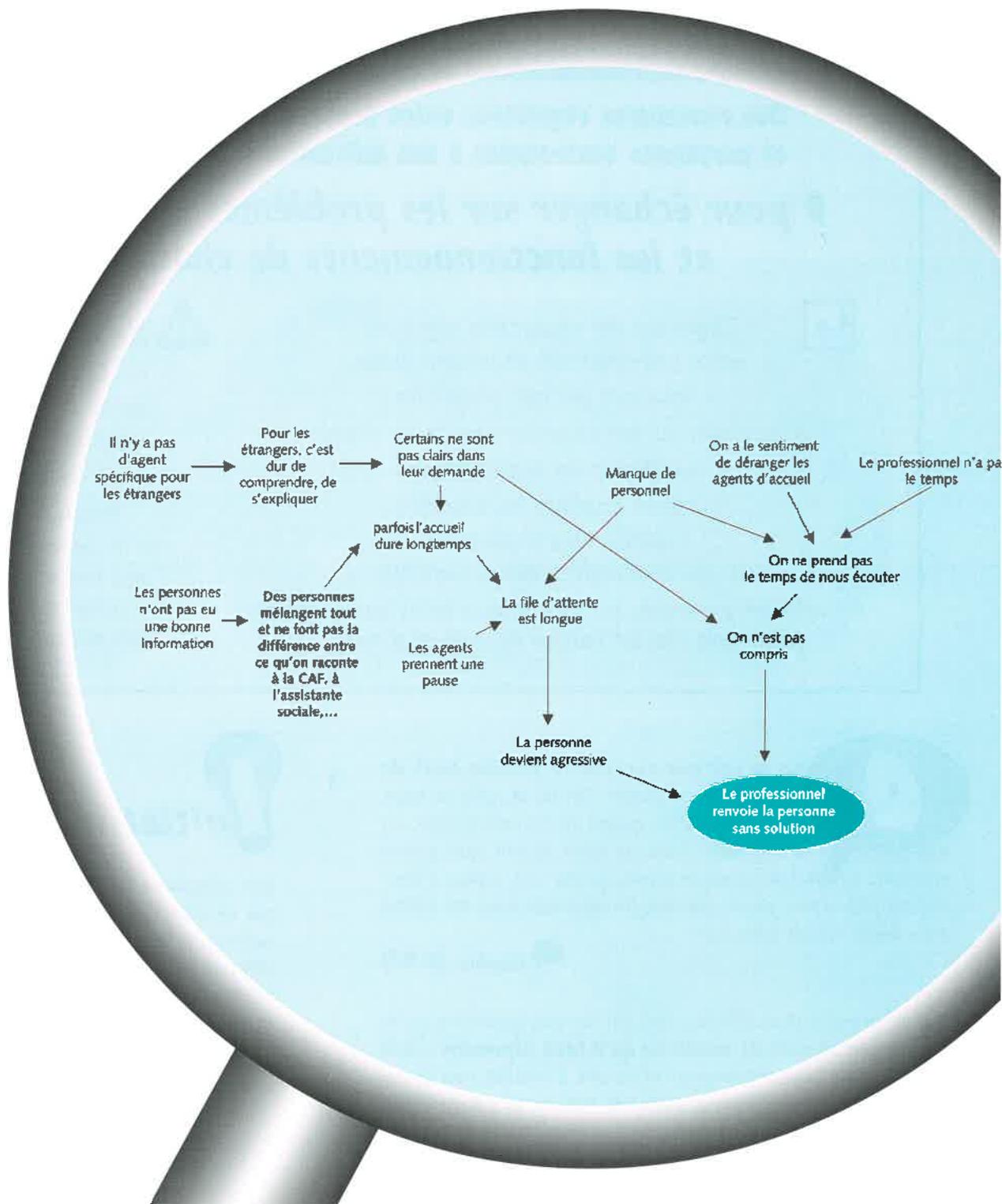
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'usagers.*

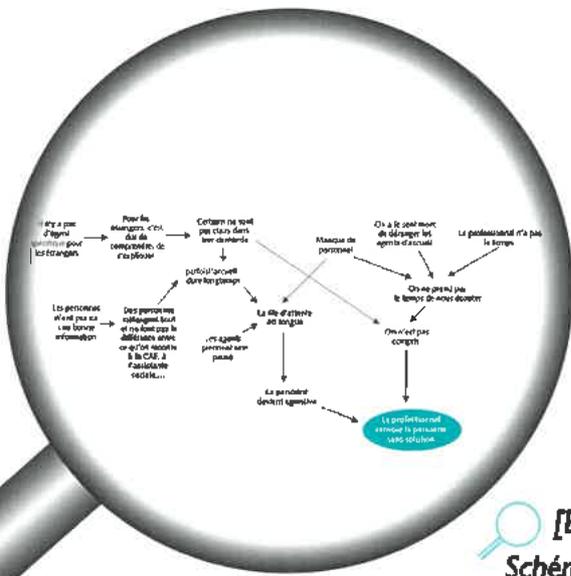


**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*





[Extrait du Schéma D p. 158]

**A**ssocier les personnes à la construction des réponses et à l'évaluation des actions, afin de favoriser le positionnement de l'usager comme citoyen actif.

▲ [Fiche E p. 125]

**PROPOSITION**

**Des rencontres régulières entre professionnels, institutions et personnes confrontées à des difficultés d'accès au droits**

► **pour réfléchir ensemble sur ce qui doit changer et comment chacun peut agir**

**↳ Faire se rencontrer les usagers ayant les mêmes difficultés pour bénéficier de l'expérience des autres ; puis faire se rencontrer ces usagers et des responsables d'institutions pour faire remonter les problèmes et travailler ensemble à des propositions.**

**⚠ Il faut du temps pour construire une relation de confiance, car il faut casser l'image de la personne pauvre. Nécessité de se fixer des règles de fonctionnement pour organiser l'échange d'informations, le partage du savoir... Possibilité d'interpeller les institutions à partir des problèmes analysés. Soutien aux professionnels pour réfléchir à leur positionnement dans ce type de rencontre.**

**De tels lieux-ressources favorisent la coordination entre les institutions et entre les professionnels**

**"**Des fois, avec les administrations, on a l'impression qu'on ne parle pas le même langage. Des fois, on essaye de s'expliquer mais des fois, c'est un mur, ça passe mal, des fois, on est laissé pour compte."

● Gérard [p. 92]

**"**Comment peut-on être dans des conditions pour donner un sens quelconque à sa vie ? Il faut que je reprenne confiance en moi. C'est dur de repartir, il faut que cela chemine en moi. Et puis, il faut que je prenne du recul par rapport au jugement des autres, par rapport au jugement des autres qui est constant."

● Bruno [p. 92]



Un collectif d'associations a créé un lieu d'accueil "Droits pour tous" dans un quartier d'habitat social. Des permanences permettent aux habitants de se soutenir collectivement dans leur accès aux sécurités de base : logement, formation, emploi, santé...

# Guide de lecture



Proposition co-produite  
durant le séminaire de travail



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.



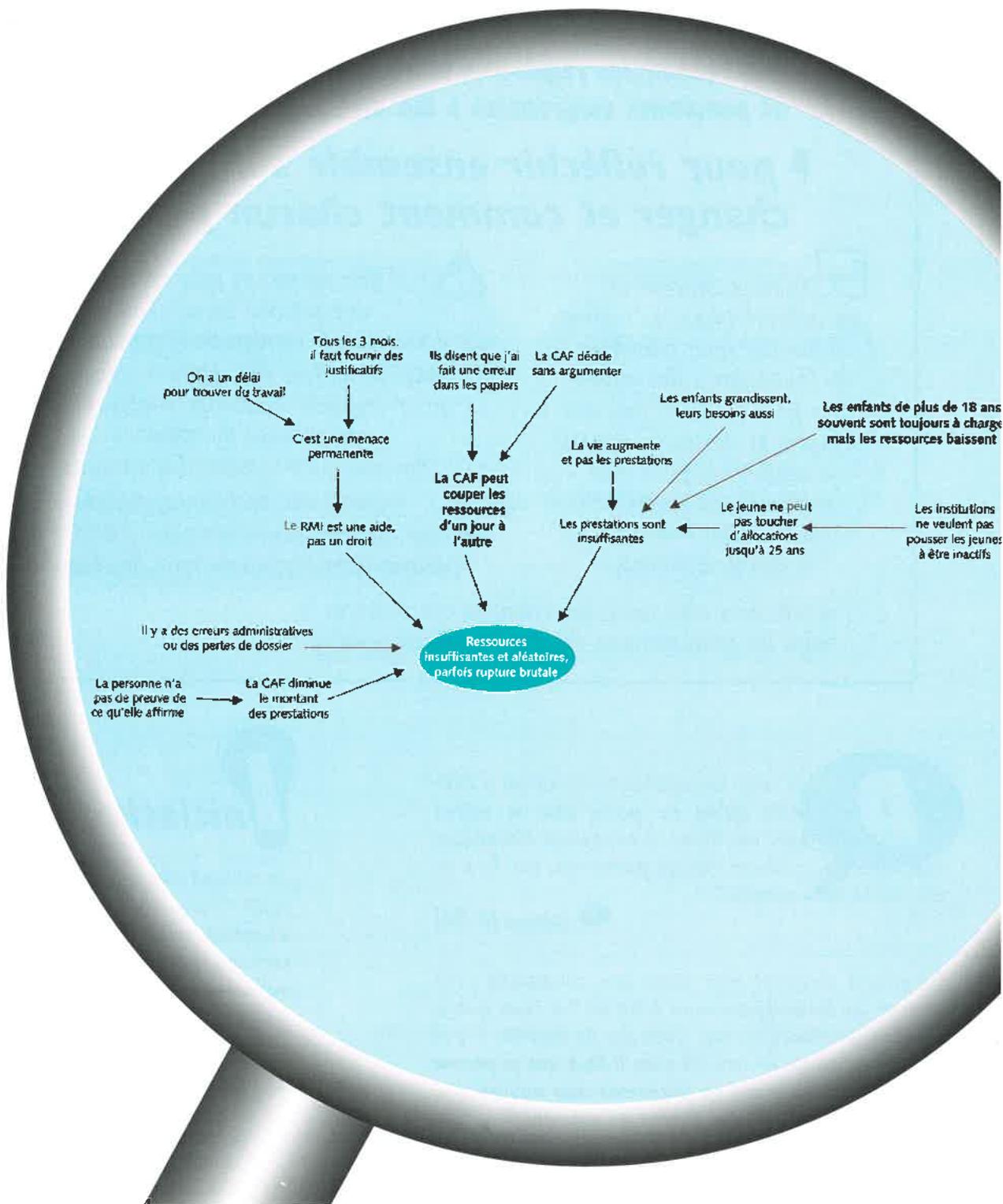
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
par les huit groupes d'usagers.

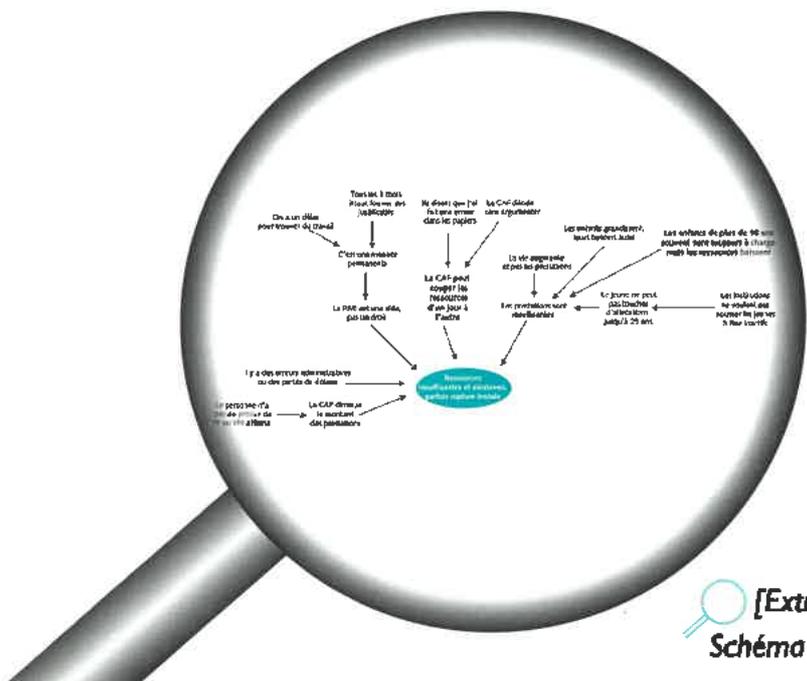


**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.





[Extrait du Schéma P p. 170]

**S**outenir et légitimer de nouvelles formes de représentation qui naissent sur le terrain, à partir d'initiatives basées sur la solidarité entre habitants.

▲ [Fiche E p. 126]

**PROPOSITION**

**Des représentants des usagers**

▶ quand sont données des réponses aux demandes d'aide ▶

▶ quand sont préparées et analysées

les décisions prises en application d'un dispositif ▶

▶ quand sont débattues au sein des institutions des priorités d'action ▶



**Voies d'accès**

Reconnaître la nécessaire représentation des usagers à tous les niveaux décisionnels.

Organiser et financer la formation des représentants des usagers : organisation d'espaces de rencontre, d'échange, de débat, d'engagement pour la défense d'intérêts communs, afin de passer de l'individuel au collectif.



**Attention**

Ce rôle de représentant des usagers n'est pas un rôle de défense de la personne, mais un rôle de contribution pour adapter la loi aux cas "limites" et ainsi assurer le respect de l'esprit de la loi.

La représentation des personnes confrontées à la précarité est difficile ; elle nécessite d'aller à la rencontre des personnes éloignées des institutions pour solliciter une expression sur les difficultés rencontrées ; elle est conditionnée par des actions collectives où la participation des personnes les plus isolées est recherchée.

**J**e ne vois pas qui représente les chômeurs. Finalement, je pense que c'est plutôt les associations du style des entreprises d'insertion qui font quelque chose. Sinon, on n'est pas tellement représenté, oui, peut-être une fois par an, pour une prime à Noël. C'est vraiment l'histoire de ne pas se faire oublier. Comme la plupart d'entre nous ne votent pas...

● Michel [p. 102]

# Guide de lecture



Proposition co-produite  
durant le séminaire de travail



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



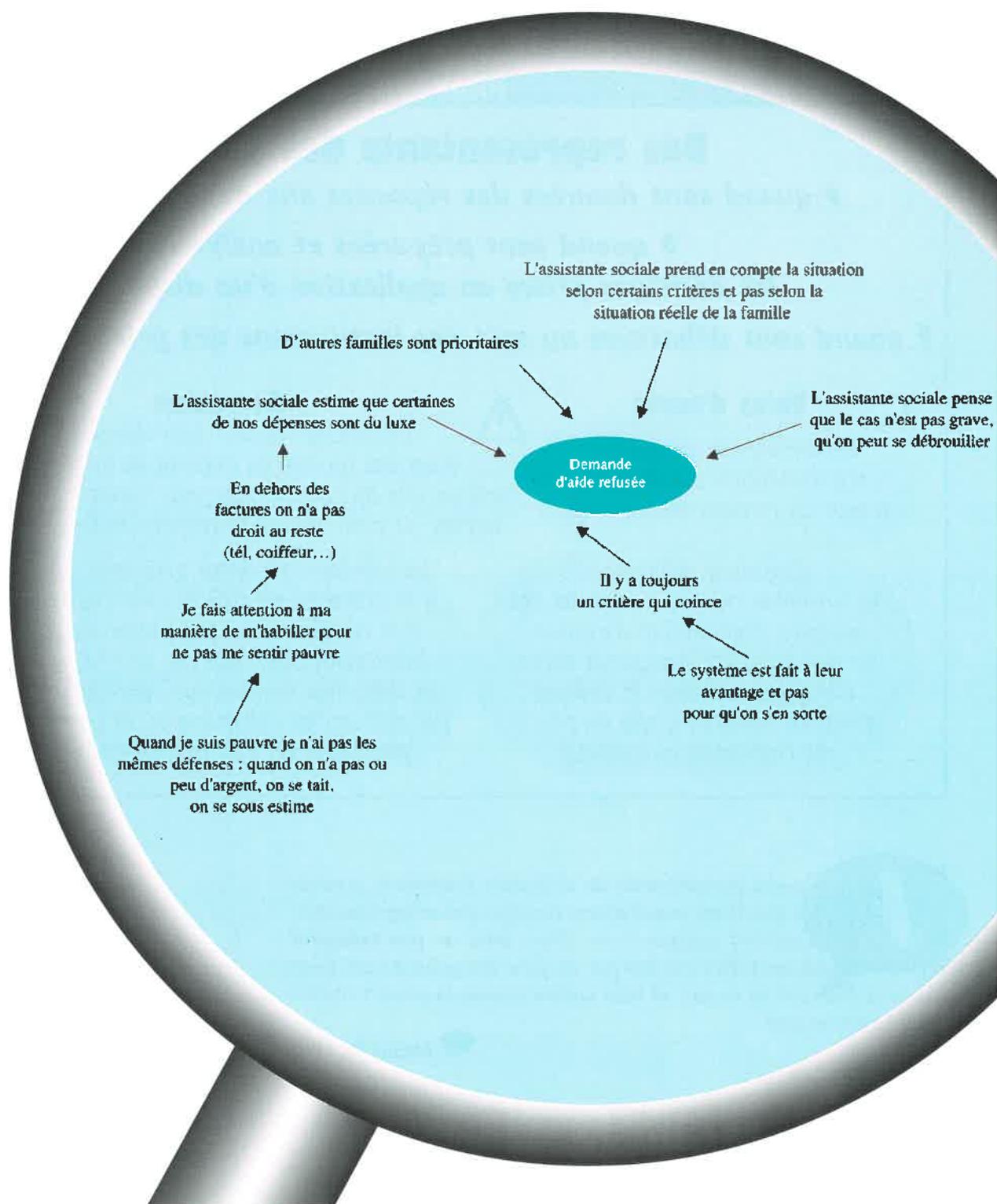
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'utilisateurs.*

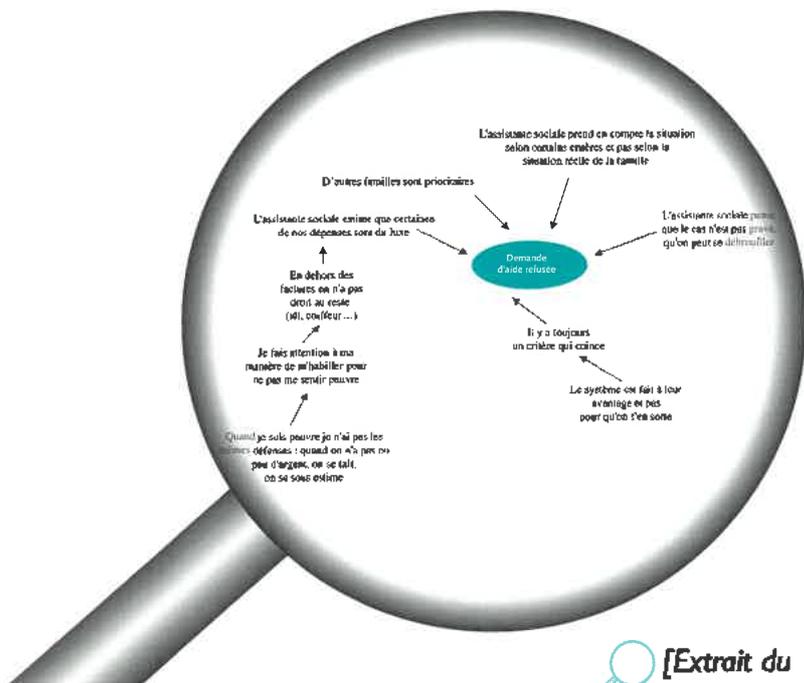


**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*





[Extrait du Schéma 1 p. 163]

**F**avoriser la représentation de l'utilisateur, dans les lieux où s'élaborent les décisions, par une personne mandatée, quand la présence directe s'avère impossible. Choisir celui qui défend son point de vue fait partie de l'exercice du pouvoir auquel bien des usagers sont empêchés.

▲ [Fiche E p. 128]

## PROPOSITION

### Des représentants des usagers

#### ▶ quand sont données des réponses aux demandes d'aide



*Promouvoir une représentation des usagers au sein des commissions d'attribution des aides ou prestations extra-légales.*

*Les représentants des usagers auront à porter à la commission des éléments complémentaires d'information sur les situations concrètes des personnes sollicitant une aide ou une prestation.*

*Les représentants des usagers auront à faire un retour aux personnes concernées des motifs de la décision prise par la commission.*

**Q**uand on n'est pas dans une situation de force, on est plutôt pas très bien dans sa tête, on ne se sent pas gagnant et on baisse les bras."

● Hervé [p. 102]

# Guide de lecture



Proposition co-produite  
durant le séminaire de travail



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



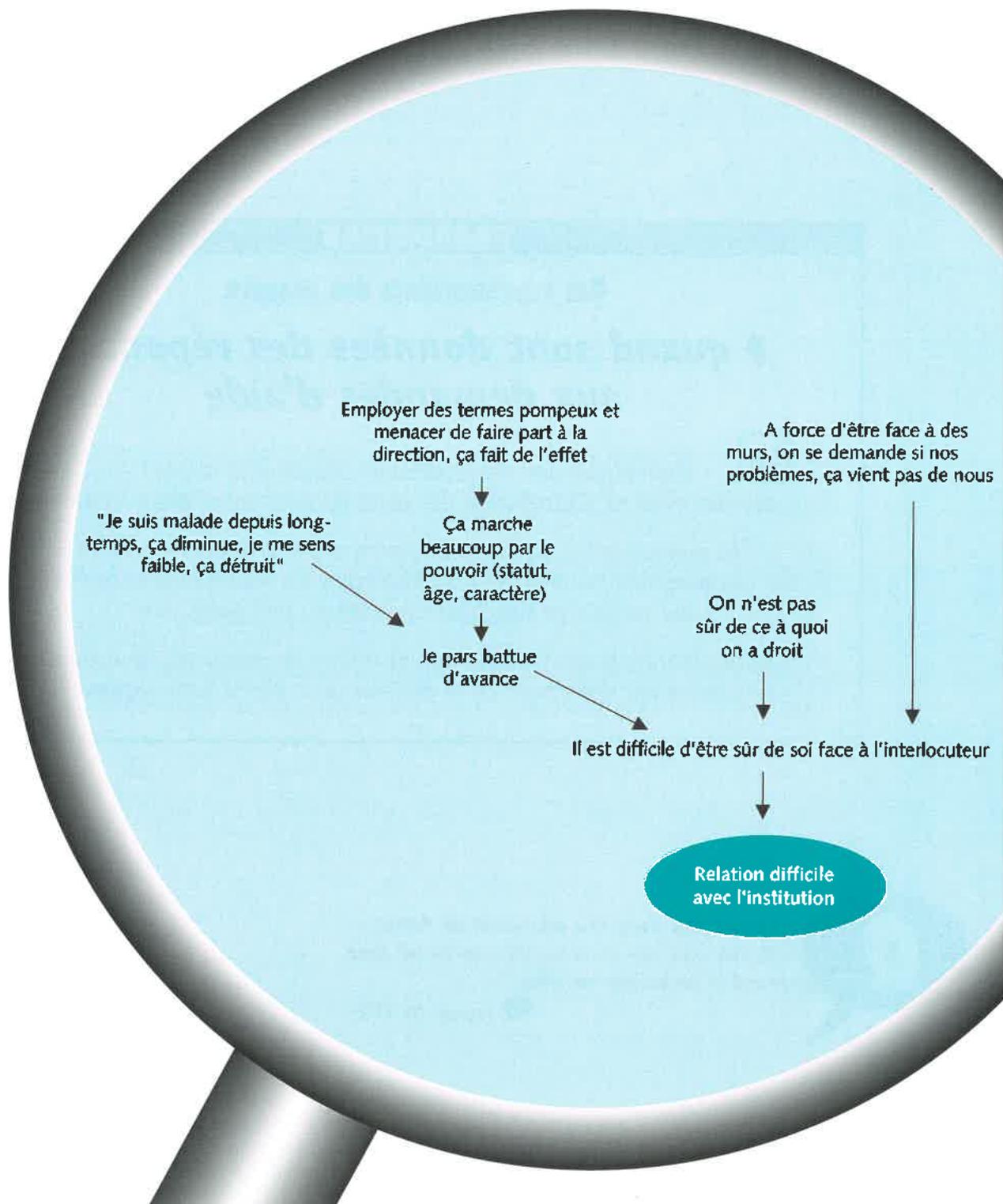
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'utilisateurs.*

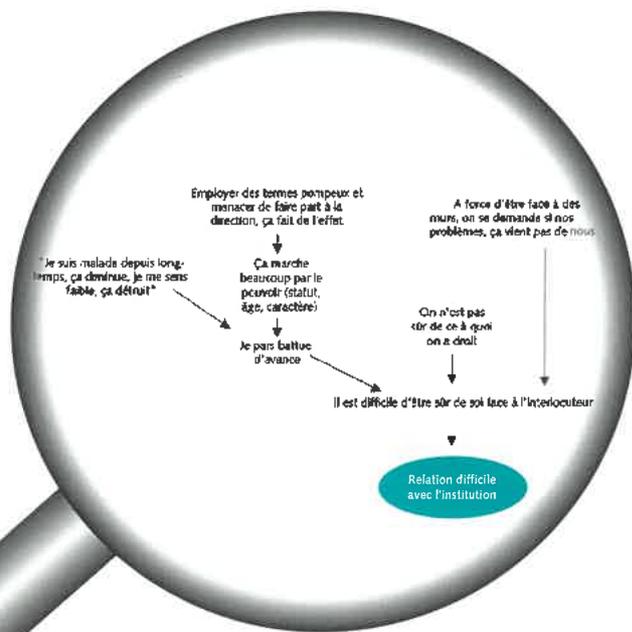


**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*





 [Extrait du  
Schéma Q p. 171]

**S**outenir la prise de parole dans les institutions locales. Des dynamiques collectives, que peuvent soutenir des associations, mais aussi parfois des professionnels des institutions concernées, permettent de faire émerger et de former des représentants des usagers. Leur prise de parole dans des lieux publics nécessite aussi une adaptation des modalités de la réflexion partagée.

▲ [Fiche E p. 126]

## PROPOSITION

### Des représentants des usagers

► **quand sont préparées et analysées les décisions prises en application d'un dispositif**



Les représentants des usagers auront à travailler, aux côtés des professionnels de terrain et des responsables institutionnels, aux conditions de mise en œuvre des lois et des décrets nouveaux, ainsi qu'aux effets des décisions prises pour prévenir et réduire l'exclusion.

Les Commissions départementales de l'action sociale d'urgence, les CASU, (créées par l'article 154 de la loi contre les exclusions de 1998) pourraient tenir ce rôle.

**D**éfendre ses droits, c'est être sûr de soi. Pour cela, il faut connaître du monde."

 Bruno [p. 102]

# Guide de lecture



Proposition co-produite  
durant le séminaire de travail



**Préconisations pour améliorer l'accès aux droits,**  
*par le groupe des responsables institutionnels et associatifs.*



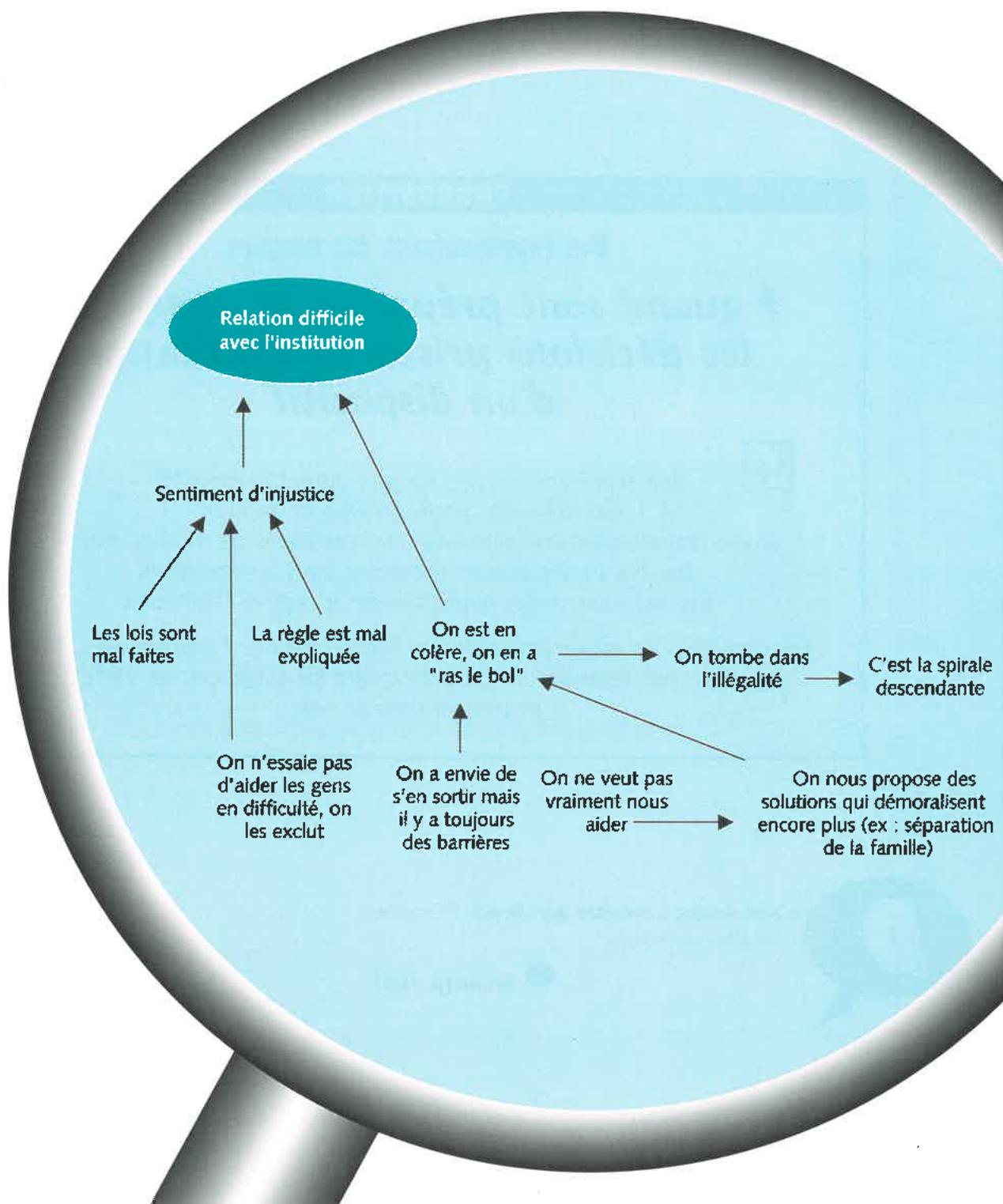
**Analyse des causes des difficultés d'accès aux droits,**  
*par les huit groupes d'usagers.*

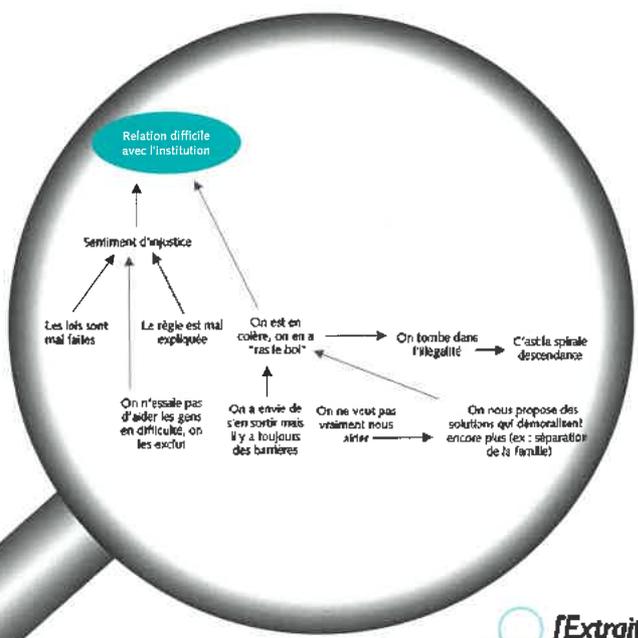


**Constats des difficultés de la vie quotidienne,**  
*par les cinq groupes locaux usagers-professionnels.*



**Perspectives pour concrétiser les propositions,**  
*de renforcement de la protection sociale  
et de l'exercice de la citoyenneté.*





[Extrait du Schéma Q p. 171]

**L**ever le malentendu sur les finalités de cette participation. Les responsables institutionnels attendent des retombées dans le fonctionnement de leurs institutions, alors que les personnes associées, issues souvent de collectifs implantés localement, souhaitent un débat sur les causes de l'exclusion et interpellent, via ces instances, les décideurs sur leurs priorités politiques.

▲ [Fiche E p. 126]

**PROPOSITION**

**Des représentants des usagers**

**► quand sont débattues au sein des institutions des priorités d'action**

**↳ Saisir toutes les opportunités de consultation des usagers, ce qui implique un état d'esprit, un changement d'optique.**

**Au moment de la consultation des usagers, susciter des dynamiques collectives de prise de parole qui favorisent l'émergence de porte-parole dans certaines instances.**

**"N**on, on n'est pas tellement représenté, ou alors on est représenté de temps en temps, mais pas vraiment pour les bonnes choses. Les bonnes choses, c'est quand on va de l'avant, quand on se réintègre dans la vie, quoi... Je pense que c'est plus ça, mais ça, ce n'est pas évident."

● Michel [p. 102]

**initiative**

Suite à des ateliers d'expression, professionnels et bénéficiaires du RMI invitent les institutions sociales à des "Rencontres pour une Meilleure Image (R.M.I.)". Des débats ont permis aux élus d'identifier des priorités d'action.

## 1.2 Propositions relevant d'une transformation de la logique d'accès aux droits

*Le séminaire de Villefontaine n'a pas pu travailler certaines propositions concernant les modes d'attribution des aides et des prestations liées à la protection sociale. Toutefois, le groupe de travail des cadres institutionnels et des responsables associatifs a émis des préconisations à partir des difficultés analysées par les groupes locaux, des réflexions menées au niveau national et des avancées repérées au niveau local.*

### I - Des modes d'attribution des prestations et des aides plus rapides et simplifiés

Face à la vulnérabilité accrue des populations confrontées à la précarité, l'accès aux droits doit mieux intégrer les changements rapides et répétés des situations vécues par un nombre croissant d'usagers.

Des avancées vers un accès aux droits plus rapide et perçu comme moins aléatoire sont à rechercher dans la **diminution des délais de réponse** après le dépôt d'une demande et des **délais de carence** lors du passage d'un dispositif à un autre.

D'autre part, les **avances sur droits supposés** dans l'attente de la régularisation du dossier apparaissent inégalement attribuées d'un territoire à l'autre, d'une administration à l'autre, alors qu'elles pourraient contribuer à garantir une certaine stabilité des revenus qui ont tendance à connaître des fluctuations importantes et fréquentes. Enfin, une meilleure coordination entre les administrations permettraient de **simplifier et d'harmoniser les pièces justificatives à fournir** lors du dépôt de la demande de l'utilisateur.

#### PROPOSITIONS

##### 1. Simplifier le dépôt de la demande de l'utilisateur :

- ▶ un numéro unique d'identification du demandeur (celui des organismes de Sécurité sociale par exemple) ;
- ▶ un seul interlocuteur pour l'utilisateur dont la demande concerne différentes institutions, sur le modèle des aides versées aux personnes handicapées.

##### 2. Accélérer la réactivité des dispositifs aux changements de situation :

- ▶ au-delà de l'acompte sur droits reconnus, développer l'avance sur droits supposés.

Ainsi, dans un département, les partenaires de la CASU (CAF, Conseil Général, Etat) réfléchissent à la mise en place d'une aide financière allouée rapidement à l'utilisateur qui fait une demande au regard de sa situation réelle. La somme attribuée

est considérée comme une avance sur droits supposés si l'instruction du dossier du demandeur ouvre de tels droits, sinon la somme attribuée est considérée comme une aide financière exceptionnelle.

### 3. Harmoniser l'instruction de la demande de l'usager

#### ▪ *au sein des institutions,*

▶ organiser de vrais débats lors des Comités directeurs chargés de faire le bilan des dépenses d'aide financière : étudier l'orientation des aides en fonction de l'évolution du contexte socio-économique et de l'évolution de la demande de l'usager, et pas seulement transmettre des données statistiques indiquant « combien, ça coûte ».

#### ▪ *entre les institutions,*

▶ mettre en place des outils d'instruction partagée : les institutions concernées pourraient mettre en commun certaines informations nécessaires à l'instruction des différentes demandes, chacune calculant ensuite les droits ouverts ou les aides attribuées en fonction de ses propres critères. Ce partage d'information obligerait à être très vigilant sur les garanties de confidentialité données aux usagers.

▶ développer une analyse inter-partenaire des conséquences des décisions d'attribution d'aides financières prises dans les différentes institutions compétentes (qu'elles soient positives ou négatives) sur les conditions de vie des usagers.

### 4. Communiquer à l'usager les motifs des décisions prises et entendre de l'usager les motifs de contestation

▶ réintroduire la personne qui exprime une demande d'aide comme sujet de droit, alors qu'elle est trop souvent perçue comme gêneur et prise en compte par morceaux ;

▶ afficher plus clairement et plus publiquement les critères de décision, afin que l'usager ne se sente pas dépendant de l'arbitraire de ses interlocuteurs représentant les différentes administrations et afin qu'il puisse y avoir un débat entre les institutions publiques et les associations caritatives sur l'aide sociale.

▶ garantir le maximum d'équité dans l'octroi d'aide financière, en justifiant les décisions prises par une communication conçue pour rejoindre les usagers les plus en difficulté, et en offrant des possibilités de contestation des décisions prises.

## II - Vers un renversement de la logique d'attribution des droits

Si l'accès aux droits sociaux des personnes dites « insérées » est de plus en plus automatique (l'actualisation de la demande et de la situation de l'usager s'est beaucoup simplifiée), l'accès aux droits des populations dites « précarisées » est soumis à des procédures de déclaration et d'examen de la situation qui apparaissent peu compréhensibles pour les bénéficiaires potentiels et qui maintiennent l'usager dans une incertitude du lendemain préjudiciable à son insertion. D'autre part, les délais d'enregistrement de cette demande et la procédure complexe de son traitement ne permettent pas de sécuriser des trajectoires de vie marquées par la précarité des statuts sociaux et des revenus.

De plus, s'il est indispensable de rechercher comment améliorer la coopération entre les usagers et les institutions, il est dans le même temps important d'être vigilant à ce que la mobilisation des marges de manœuvre des différentes institutions ne se traduisent pas par un développement de mesures ou de pratiques « à titre exceptionnel ».

En effet, quand l'accès aux prestations et aux aides sociales est exceptionnel, l'information indiquant les modalités de cet accès est réservée aux quelques professionnels « avertis » de l'institution concernée, ce qui est facteur d'inégalités. De plus, bénéficier « à titre exceptionnel » d'une aide est conditionné bien souvent par la manière dont l'usager saura demander une faveur à l'institution et dont l'agent au guichet aura perçu l'enjeu de répondre favorablement, ce qui ne favorise pas l'accès à la citoyenneté de l'usager en difficulté. En outre, agir « à titre exceptionnel » nécessite de sortir du cadre fixé par l'institution, d'où, pour l'usager, aucune garantie de délais de réponse, aucune certitude que la procédure sera menée jusqu'au bout, ce qui renforce la peur du lendemain préjudiciable à l'insertion. Enfin, « l'exceptionnel » est très rarement évalué, d'où le constat que ce qui est fait « à titre exceptionnel » demeure très longtemps dans l'exception, ce qui ne permet pas aux droits d'évoluer en fonction du contexte socio-économique et de la formulation de la demande par l'usager.

D'où l'importance de créer de nouveaux droits dans une logique différente.

## PROPOSITIONS

### 1. Rechercher la création d'un nouveau droit à prestation

Le plus souvent, les critères d'accès aux prestations et aux aides sont très restreints, du fait de la peur des décideurs d'être débordés par la demande d'aide. D'où des périodes où l'accès est très limité et d'autres où l'accès est beaucoup plus ouvert, lorsqu'on se rend compte que les enveloppes financières sont peu consommées (cf. le Fonds d'Aide aux Jeunes dans certains départements). La définition de critères est, on l'a vu, un garant d'une certaine équité. Toutefois, l'utilisation des critères répond plus à des objectifs de bonne gestion des montants attribués aux dispositifs qu'à des objectifs de bonne protection des personnes contre les risques d'exclusion.

Le rapport Belorgey « Minima sociaux, revenus d'activité, précarité »<sup>1</sup> préconise de rénover la conception du service des prestations, en créant des droits interprétables, c'est-à-dire « la reconnaissance par la loi d'un droit à prestation, de montant non prédéterminé (...), en cas de situation de besoin objectivement repérable, mais elle-même non préalablement caractérisée ». La lecture de cette préconisation fait penser à ce qui est déjà mis en place avec le Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ). Or, il apparaît que le FAJ ne fonctionne pas comme un réel droit à prestation.

<sup>1</sup> « Minima sociaux, revenus d'activités, précarité », *Rapport du Commissariat Général du Plan*, groupe de travail présidé par J.M. Belorgey, La Documentation Française, 2000.

La création d'un tel droit pourrait être mise en chantier, en s'inspirant du FAJ, après en avoir fait une évaluation indiquant les points d'attention pour une mise en oeuvre bénéficiant réellement aux personnes confrontées aux risques d'exclusion.

## 2. Transformer certains modes d'accès aux prestations

Le rapprochement avec d'autres procédures existantes permet d'envisager plusieurs pistes d'amélioration avec la volonté, non seulement d'aider les personnes à effectuer le parcours de l'effectivité des droits, trop souvent qualifié de « parcours du combattant », mais de transformer ce parcours, dans une optique d'accès plus rapide et moins incertain pour les usagers les plus en difficulté.

Par exemple, la **déclaration de ressources** pour l'attribution du RMI pourrait ne plus être à la charge de l'usager, mais à celle de l'employeur en cas de reprise d'activité professionnelle, comme cela est pratiqué avec l'URSSAF lors de l'embauche du personnel. Les moyens techniques permettraient alors d'envisager une actualisation « en temps réel » du montant de cette allocation.

De même, en cas de rupture brutale constatée sur les revenus d'un ménage, une **prestation globale** pourrait être rapidement allouée par l'administration saisie par l'usager, et dans un deuxième temps seulement, cette prestation serait affectée (ou répartie) sur un (ou plusieurs) dispositif(s) existant(s), comme cela est pratiqué par les assurances qui prennent en charge la totalité des frais financiers occasionnés lors d'un sinistre et qui ensuite se retournent éventuellement vers d'autres assureurs en fonction des responsabilités engagées. Les CASU pourraient assurer la mise en oeuvre d'une telle mesure qui, à la différence de l'attribution de secours d'urgence, viserait à adapter le versement des aides légales aux fluctuations importantes et fréquentes des ressources disponibles des usagers confrontés à la précarité.



# 2



## **POINTS D'APPUI pour la mise en oeuvre des propositions**

## Présentation de la démarche de travail et de la progression de la réflexion animée par la MRIE

*Élisabeth MAUREL, chercheur en Sciences Sociales au GREFOSS, Université de Grenoble*

Introduction au débat du 16 novembre 2001

La loi d'orientation de lutte contre les exclusions de juillet 98 réaffirme comme priorité nationale l'accès de tous aux droits les plus fondamentaux. L'effectivité de cet accès aux droits est cependant loin d'être acquise, comme le constate le dernier rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales consacré aux « institutions sociales face aux usagers ». La complexité des réglementations, la lourdeur des procédures, l'opacité des organisations institutionnelles sont pointées dans ce rapport comme causes principales de dysfonctionnement.

Cette question de l'effectivité des droits fait l'objet de nombreuses études et recherches (Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion, Commissariat Général au Plan, Bilans de la loi de 98, rapport Paul Bouchet, président d'ATD Quart Monde, sur la réforme de l'accès aux droits, etc.).

La MRIE a voulu apporter sa contribution à ce travail de réflexion et d'analyse, mais avec une démarche propre et originale, commandée par le choix fondamental de co-produire cette réflexion avec les personnes concernées et de mettre en œuvre de bout en bout une **démarche de connaissance partagée**.

Ce choix de départ s'est traduit dans une méthodologie de travail en 3 étapes. La rencontre de cet après-midi représente non seulement l'aboutissement de l'ensemble de cette démarche, mais surtout — c'est notre ambition — le point de départ d'une nouvelle dynamique à essaimer désormais sur chacun de nos territoires et dans chacune de nos institutions.

**La première étape** s'est déroulée au cours du premier semestre 2000.

Des groupes locaux d'usagers, vivant ou ayant vécu des situations précaires, ont été constitués dans cinq sites et se sont exprimés collectivement sur les difficultés concrètes de leur vie quotidienne et de leur accès aux droits. Leur analyse a mis en évidence quelques **questions majeures** : la permanence de l'incertitude dans la vie quotidienne, l'impossibilité d'anticiper sur les ressources disponibles et le caractère prégnant de l'urgence, le manque d'information, le sentiment d'impuissance et d'arbitraire au regard de décisions les concernant, le manque de reconnaissance.

**La deuxième étape** s'est déroulée durant le premier semestre 2001.

Un groupe régional, constitué de responsables institutionnels et associatifs, s'est saisi du travail précédent et des premières propositions élaborées par les groupes locaux d'usagers, dans l'objectif de tracer des **pistes de travail** pour une réelle amélioration de l'accès aux droits.

- Le groupe régional a donc tout d'abord élaboré des préconisations pour réduire les décalages entre dispositifs réglementaires et situations vécues. Ces améliorations dans le **droit d'usage** doivent permettre de mieux assurer la sécurité de l'ayant-droit et sont de la responsabilité des institutions. Mais elles n'affrontent pas la question de la place de l'usager, qui reste souvent privé de parole, dans la dépendance des fonctionnements institutionnels et des médiations professionnelles.
- Au-delà de l'ayant-droit, promouvoir le **sujet de droit**, tel a donc été le 2<sup>ème</sup> axe du groupe ; plusieurs pistes ont été inventoriées : articuler relation de service et relation d'accompagnement, diminuer l'incertitude et l'arbitraire, passer d'un modèle de droit justifié à un modèle de droit supposé, articuler l'automatisme des droits et la singularité des situations, passer en bref de l'ayant-droit au sujet réel.
- Le 3<sup>e</sup> axe de travail du groupe débouche alors naturellement sur la question du pouvoir de l'usager dans la régulation des systèmes de droit et des fonctionnements institutionnels. **De l'ayant-droit au sujet de droit, du sujet de droit au citoyen agissant.** Ce pouvoir agissant devrait se traduire par une capacité d'expression et d'interpellation collectives des usagers, par une présence physique dans les instances décisionnelles de l'action sociale, par l'organisation d'espaces publics de débat où chaque acteur peut contribuer à la connaissance partagée, à la construction des réponses, à la création de nouveaux droits.

La 3<sup>e</sup> étape est celle de ces deux journées de séminaire, durant lesquelles les participants (8 groupes d'usagers et 30 responsables d'institutions sociales qui se sont rencontrés le 9 novembre dernier, et les décideurs invités aujourd'hui à débattre avec eux) expérimentent concrètement ce que peut être la production d'une connaissance partagée, la co-responsabilité dans la mise en œuvre des droits, et finalement une pratique démocratique.

Les groupes d'usagers réunis pour la préparation de ces journées de séminaire ont reformulé l'ensemble de leurs réflexions autour de trois grandes attentes :

- Comprendre et être compris,
- Être pris en compte dans la globalité de ce qu'on vit,
- Être sûr des ressources disponibles.

Face à ces attentes, des **propositions** ont été élaborées et affinées au cours de ces deux jours, **en commun** entre usagers et responsables institutionnels. Ces propositions ont fait l'objet de présentations et débats dans les stands et les mini-forums. Je ne vais donc pas les détailler, mais seulement en rappeler brièvement les grands axes :

- Créer avec les usagers une **information** simple, à partir de situations vécues, accessible dans des lieux de proximité, et créer des espaces de connaissance partagée ;
- Développer un **accueil** offrant une réelle écoute globale de la personne, prendre le temps de l'accueil, reconnaître le métier d'accueillant, avoir des espaces d'accueil ;

- Prendre en compte les **situations d'urgence** vécues par les personnes et assurer un accès effectif aux aides facultatives, améliorer l'efficacité des réponses d'urgence, mais surtout casser les murs de la présomption, de l'arbitraire, de la dépendance qui entourent trop souvent ces réponses ;
- Concevoir un **accompagnement** qui contribue à un réel accès aux droits sociaux : référent unique, médiateur ou accompagnateur, dynamiques collectives, croisement des regards, autant de pistes pour redéfinir une relation d'accompagnement dans la réciprocité ;
- Assurer la **participation** de l'utilisateur à la régulation des dispositifs de droit, sa présence dans les processus de décision, sa représentation dans les instances qui font les politiques, la reconnaissance de son savoir dans des espaces de connaissance partagée.

### Et maintenant ?

A l'issue des deux journées de séminaire, il ne s'agit pas de clore ce travail, en faire une belle synthèse, « rendre compte » d'une belle recherche, mais au contraire il importe d'**élargir le débat**, de **diffuser les propositions**, de les incorporer aux réflexions de nos institutions, d'**insuffler la dynamique** amorcée sur chacun de nos territoires.

Car toutes les personnes qui ont travaillé depuis deux ans, usagers et institutionnels, peuvent témoigner : ça vaut le coup de poursuivre en cette voie, cette voie de réciprocité, de re-connaissance, de co-production, de co-responsabilité.

Ça vaut le coup parce que c'est fécond, ça vaut le coup parce que cela donne sens à nos affirmations de principe sur les droits de tous. Ça vaut le coup parce que cela ré-inscrit nos droits sociaux dans une **vraie démarche citoyenne**.

Le travail accompli était, en quelque sorte, exploratoire. L'objectif d'aujourd'hui est d'**inscrire largement et durablement** cette dynamique dans nos pratiques, de trouver concrètement les premiers leviers d'action, de définir des territoires d'expérience, en gardant toujours dans chaque action ce fil conducteur indispensable que constituent nos « trois P » :

- **Protection** (garantie, sécurité, amélioration de la relation de service) ;
- **Promotion** (de l'ayant-droit au sujet de droit, en capacité d'action, de choix, de maîtrise au regard de sa propre situation) ;
- **Pouvoir agissant** du citoyen, en co-responsabilité collective des droits sociaux de chacun.





**B - L'effectivité  
des droits sous le regard  
des usagers confrontés  
à la précarité**

## Présentation des groupes locaux

PARTENAIRES	PARTICIPANTS
<p><b>La Sapinière</b>, structure rattachée au CCAS de St-Martin d'Hères (Isère) s'organise autour des initiatives d'habitants, avec le soutien de professionnels qui assurent un suivi individuel ou un accompagnement de dynamiques collectives.</p> <p>La Sapinière réunit des personnes ayant des différences de générations, d'origines, d'histoires de vie.</p>	<p>Neuf participants à différents temps proposés par la Sapinière (6 hommes et 3 femmes).</p> <p>Deux professionnels : le directeur de la Sapinière (relais local de la MRIE) et une chargée de l'accueil et de l'orientation.</p>
<p><b>Groupe « Régal » de Pont-Evêque</b>, commune située dans l'agglomération de Vienne (Isère).</p> <p>Le groupe « Régal » réunit des femmes et parfois des hommes (40-50 ans) confrontés à l'isolement afin de favoriser chez eux une reprise de confiance en soi et de développer leurs « talents cachés » : ateliers repas et l'après-midi ateliers manuels à la demande ou échanges avec des intervenants extérieurs sur des thèmes de la vie quotidienne ou des sorties « découvertes ».</p>	<p>Onze participants : au groupe Régal (10 femmes et 1 homme).</p> <p>Trois professionnelles : la référente du groupe, conseillère en économie sociale et familiale à la CAF de Vienne (relais local de la MRIE) et deux assistantes sociales participant régulièrement au groupe.</p>
<p><b>Le Transit</b> est une entreprise d'insertion, située à Villefranche-sur-Saône (Rhône), qui mobilise des personnes au début de leur parcours d'insertion après avoir connu des périodes de ruptures professionnelles, familiales, sociales. Les salariés sont insérés dans différents chantiers pour une période en moyenne de neuf mois avec un important suivi individuel.</p>	<p>Cinq salariés du Transit: (4 hommes, 1 femme).</p> <p>Deux professionnels : le conseiller en insertion au Transit (relais local de la MRIE) et la chargée du programme TRACE au Transit.</p>
<p>Dans le quartier assez isolé de La Cassine, situé entre la ZUP de Chambéry-le-Haut et le Centre Ville de Chambéry (Savoie), un <b>groupe de femmes</b>, essentiellement étrangères, se réunit pour « oser parler », « prendre confiance », « faire des choses ensemble ». Ce groupe est accompagné par une professionnelle du <b>Secours Catholique</b> et par une traductrice (la plupart des femmes ne maîtrisent pas le français) et il est soutenu par le <b>Contrat de Ville de Chambéry</b>.</p> <p>Les habitants de La Cassine s'interrogent sur le devenir de leur quartier en pleine mutation (projet de démolition de barres d'immeubles et d'implantation d'une zone d'activités économiques).</p>	<p>Trois femmes du groupe du quartier La Cassine et deux femmes du groupe du quartier de Chambéry-le-Haut animé par le Secours Catholique.</p> <p>Trois professionnelles : une assistante sociale du Conseil Général de la Savoie, pilote du Contrat de Ville pour le quartier La Cassine (relais local de la MRIE), l'animatrice du Secours Catholique, la traductrice des groupes de femmes.</p>
<p><b>Angle 9</b> est une structure implantée au cœur d'un quartier d'habitat social « Cyrian les Brosses » de Villeurbanne (Rhône) et assure un accueil de proximité mobilisant différents partenaires : <b>Maison Sociale, Ville, ARALIS, SLEA, ERIS, Conseil de quartier...</b> Un accompagnement plus spécifique, essentiellement individuel mais parfois collectif, est proposé par des professionnels et quelques bénévoles sur les questions de l'emploi, des démarches administratives, de la vie du quartier...</p>	<p>Six habitantes qui fréquentent activement l'Angle 9. Toutes sont ou ont été dans une démarche de recherche d'emploi, trois ont retrouvé récemment du travail.</p> <p>Quatre professionnels : l'animatrice de la Permanence Emploi (relais local de la MRIE), la chargée d'accueil à l'Angle 9, une conseillère sociale à ARALIS, l'agent de développement du quartier.</p>

## L'effectivité des droits sous le regard des usagers confrontés à la précarité

*Isabelle Astier, sociologue, chercheur au CEMS, Paris  
Vincent Plazy, MRIE Rhône-Alpes*

**Note préliminaire :** *la réflexion menée sur tout un semestre avec cinq groupes d'usagers et de professionnels a permis de recueillir quantité de témoignages et de réflexions. Dans le cadre de ce travail, nous n'avons exploité, dans un premier temps, que les éléments portant sur l'effectivité des droits liés au système français de protection sociale<sup>1</sup>. Les autres constats et enjeux exprimés dans les groupes locaux, qui concernent les droits liés à la santé, au logement, à l'emploi et la formation, seront présentés dans le cadre de travaux publiés dans les dossiers annuels 2002 et 2003 de la MRIE.*

### **A. Les usagers accèdent le plus souvent à la plupart des droits sociaux, mais cette protection est loin d'être suffisante pour sécuriser les trajectoires de vie**

Les usagers, avec lesquels nous avons mené notre première phase de réflexion, sont confrontés à des processus de précarité et de pauvreté que le système actuel de protection sociale ne permet pas d'enrayer. La plupart d'entre eux accèdent aux principaux droits sociaux, ils bénéficient globalement des transferts sociaux et apparaissent ainsi protégés d'une plongée dans la grande exclusion. Toutefois, cette protection est très loin d'être suffisante pour sécuriser les trajectoires de vie. On peut relever que les réalités de la vie quotidienne qui nous ont été décrites sont très éloignées de celles qui ont été prises en compte au moment de l'élaboration et de la généralisation de notre système de protection sociale. Tout se passe comme si **l'instabilité des situations de travail et de vie mettait à mal le système de protection sociale** dont l'ossature s'est formée autour de l'emploi stable (contrat de travail à temps et à durée indéterminée) et de la famille moderne.

Nous allons voir que non seulement la protection sociale ne parvient pas à sortir les bénéficiaires de la précarité dans laquelle ils se trouvent, mais qu'elle contribue souvent à renforcer et à accélérer la fragilisation des statuts sociaux et des moyens d'existence des usagers les plus défavorisés.

---

<sup>1</sup> Le système français de protection sociale s'est constitué autour de la couverture des risques liés à la maladie, la vieillesse, le chômage, et autour de la protection de la famille. Il a été complété par les prestations dites de solidarité (aides sociales légales ou facultatives). Comme nous le verrons dans ce rapport, l'analyse de ce système conduit aujourd'hui à remettre en cause le clivage traditionnel entre assurance et assistance.

## A.1. Des situations de travail et de vie qui fragilisent l'individu

### 1.1. Des situations de travail précaires et instables avec des périodes de chômage

La montée de la précarité au travail et ses conséquences pour les salariés les moins qualifiés ont déjà été plusieurs fois décrites dans nos précédentes publications<sup>2</sup>. La description qui nous en a été faite au sein des groupes locaux nous conduit à renforcer notre vigilance, tant l'absence de sécurité dans l'accès au travail maintient des populations toujours plus nombreuses dans la peur du lendemain. Pour celles qui travaillent, non seulement les revenus restent souvent faibles et irréguliers mais la fréquence des conflits au travail renforce le sentiment d'insécurité de ceux qui ont les contrats les plus précaires. Nous avons pu également constater combien la reprise de la croissance économique provoque des changements accélérés et répétés des situations individuelles et familiales, souvent sans perspective de stabilisation. La protection sociale, dans sa forme d'assurance fondée sur l'emploi stable, se trouve ainsi mise à mal et ne procure plus les garanties de ressources et de statuts sociaux attendues.



#### *Des parcours professionnels marqués par l'impossibilité d'accéder durablement à un « vrai boulot »...*

**Hervé** : « J'ai un CAP de mécanique générale, mais sur V..., en mécanique générale, il n'y a pas tellement de boulot. Il y avait du boulot sur Lyon mais je n'avais pas de véhicule. En plus, je sortais de l'armée, les fonds étaient vraiment en baisse et prendre le train coûtait trop cher. Donc, j'ai trouvé un petit travail par là, chez M..., dans les cartons. Là, j'ai appris à conduire un fenwick. Mais après, ils ont un peu licencié chez M... et le **dernier arrivé, c'est le premier sorti, comme on dit**. Après, j'ai retravaillé dans une usine de congélateurs, mais là, c'était par une boîte d'intérim. J'y suis resté au moins deux ans, et après, c'est pareil, ils ont licencié pas mal aussi et après, j'ai eu du mal pour trouver du travail.

La plupart du temps, chaque fois que j'ai été à l'ANPE, on m'a toujours refusé. J'allais voir des boîtes intérim, sans arrêt, et c'est là que j'ai travaillé dans les travaux publics. Et après, j'ai travaillé dans les vignes, j'ai déjà pas mal d'expérience... »

**Mohamed** : « Je suis cariste de métier. J'ai passé un stage en 1982 comme cariste-magasinier, j'ai conduit dans diverses entreprises. Par la suite j'ai fait aussi de la tapisserie-peinture. **C'était toujours en contrat d'intérim**, une semaine. Des fois, il y avait des contrats qui duraient six mois, puis on m'arrêtait, on me reprenait, on m'arrêtait. Je ne suis jamais tombé sur une occasion de trouver une embauche. »

.../...

<sup>2</sup> Voir « l'Etat de l'exclusion en Rhône-Alpes » dans les différents dossiers annuels de la MRIE (1998, 1999, 2000)

**Simone** : « J'ai travaillé de 14 ans jusqu'à mon mariage à 24 ans. Après, je me suis mariée, j'ai élevé cinq enfants et comme mon mari est italien, je n'avais pas le droit de travailler. J'ai arrêté de travailler jusqu'à 40 ans. Je me suis remise à travailler, j'ai d'abord été femme de chambre puis j'ai travaillé dans une usine de fabrication d'électroménager, je faisais des intérim. Après, j'ai à nouveau quitté pour venir à V... récupérer mes enfants et je suis rentrée dans une entreprise pour faire des ménages. Pendant 6 ans, j'ai entretenu des allées d'immeubles et puis ils ont pris des jeunes en formation. Ils voulaient bien me garder mais il me fallait commander des jeunes. Faire le ménage, c'est pas commander des jeunes, ça ne me disait rien. Alors, mon patron m'a proposé quatre heures de ménage où je devais me lever à 2h30 du matin pour travailler jusqu'à 8h. Je n'avais plus un âge à me lever à 2h30 du matin pour aller à Lyon travailler. J'ai demandé à mon patron de me licencier économique. **Maintenant, je ne peux qu'attendre la pré-retraite....**

**Louise** : « J'ai fait de la retouche pendant 6 ans, après j'ai travaillé un an dans le commerce puis j'ai cherché du travail dans la vente, j'ai trouvé une formation. **Lors du stage pratique, je n'ai fait que remplir des rayons alors qu'il était convenu que j'apprenne la caisse.** On nous a fait beaucoup bosser comme gondolière, pourtant, ça, je l'avais déjà fait il y a des années, j'avais une expérience et pas besoin de formation. C'est perdre du temps ! Mais ceux qui prennent des stagiaires sont vraiment intelligents, ils nous disent qu'ils nous mettront en caisse la dernière semaine et alors, vous acceptez pendant deux semaines, trois semaines de remplir les rayons. Et quand arrive la dernière semaine, vous ne voyez plus les chefs, ils passent comme des souris... Tout le monde a été déçu et personne n'a trouvé un emploi à la suite de la formation ».

*...et par des conditions de travail marquées par des conflits dans l'entreprise*

**Louise** : « J'ai trouvé un employeur dans la retouche après une formation. Après le stage pratique, le patron voulait continuer à me faire travailler, mais il retardait toujours la signature du contrat de travail. Au départ, j'ai commencé à 32 heures par semaine, puis comme je n'ai pas accepté d'être payée en partie au noir, ils ont commencé à me baisser mes heures. Et comme ils me payaient toujours en retard, je ne pouvais pas arrêter ce travail, de peur de perdre mes jours travaillés. Et dès que le mois avance, on perd nos droits aux ASSEDIC. Sans contrat, vous n'avez pas le droit de rompre. On va vous dire « où est votre contrat ? Pourquoi avez-vous travaillé sans contrat ? » Comme ça, j'ai travaillé des mois, je suis allée plusieurs fois à l'inspection du travail qui a fini par obtenir qu'on me signe mon contrat de travail. Mais l'employeur n'a pas voulu me donner tout de suite mon exemplaire signé et le lendemain, il avait maquillé le contrat en réduisant le nombre d'heures. J'avais signé 120 heures et il était inscrit 60 heures. Je suis retourné à l'inspection du travail mais ils n'ont rien obtenu. L'employeur me réduisait mes heures ; dès qu'il y avait un stagiaire, il me disait « tu rentres, il n'y a plus de boulot ». Moi, je ne pouvais quitter cet emploi, je me sentais condamnée. **J'avais peur de perdre tous mes droits, surtout quand je n'avais plus de force.** L'employeur commençait à me harceler, il me donnait des horaires impossibles. En plein jour de repos, il m'appelait : « venez vite, j'ai un pantalon à faire. » On s'est envoyé des lettres recommandées et finalement, j'ai retrouvé du travail par piston. »

**Véronique, chargée d'insertion** : « Les litiges avec l'employeur sont fréquents. Ca nous occupe de l'ordre de 10 % de notre activité. **En cas de conflit, les personnes essaient d'engager une médiation qui bien souvent échoue.** Nous prenons le relais en faisant appel aux contrôleurs du travail mais ce n'est pas toujours de leur compétence. A un moment donné, nous nous sommes sentis dans l'obligation de faire une formation en droit du travail et de la sécurité sociale. .../...

On est obligé aussi de faire un gros travail d'accompagnement pour que la personne n'abandonne pas quand elle vit un conflit de travail et les conséquences sont terribles pour les personnes. Chaque fois que j'ai rencontré des personnes qui avaient été en conflit, ça prenait des années, ça demandait une énergie folle pour que la personne reprenne confiance en elle. **Les conflits du travail, ça a des conséquences plus terribles que n'importe quoi d'autre !** »

## 1.2. Des vies familiales marquées par la fragilité des liens conjugaux et parentaux

Les solidarités familiales ont été très souvent évoquées au sein des groupes locaux comme permettant de « tenir bon » face aux aléas financiers et aux conséquences morales des ruptures professionnelles et sociales. Mais ces liens familiaux se sont eux aussi fragilisés, tout d'abord du fait de l'évolution des rapports au sein de la famille, du couple notamment : les liens familiaux se contractualisent **sur une base individuelle qui rend chacun plus vulnérable**. De plus, les contreparties aux solidarités familiales traditionnelles sont perçues par certains comme insupportables, lorsqu'elles sont vécues comme une entrave à la liberté individuelle, ou lorsque les conditions économiques empêchent toute réciprocité. Ainsi, le resserrement de la famille « moderne » autour de son réseau relationnel, les séparations consécutives aux crises familiales ou conjugales mettent à mal le système de protection sociale qui s'est bâti autour du modèle de la famille stable et prise en compte dans sa globalité.

La plupart des membres des groupes de travail ont fondé une famille. Si la famille reste le premier rempart contre le basculement dans la grande exclusion, nombreux sont ceux qui ont été en grande difficulté, voire empêchés d'exercer leurs responsabilités familiales. **Le système actuel de protection apparaît inadapté aux situations familiales qui évoluent fréquemment.**

De plus, il semble bien que les hommes en situation précaire rencontrent parfois de graves difficultés à exercer leur autorité parentale. Ils le ressentent comme une injustice insupportable et le déni d'un droit fondamental.



### *Des vies familiales où l'exercice de la responsabilité parentale est inconstant et incertain*

**Anne-Laure** : J'ai élevé trois enfants, les trois sont venus habiter avec leur père dans l'Ain. Le père s'est retrouvé tout seul ; comme il était sur la route, il ne pouvait pas s'occuper des gamins. Il restait à sa charge la petite qui avait 13 ans et mon fils de 15 ans, parce que la grande, elle continuait ses études mais elle vivait avec quelqu'un, mon futur gendre. **Quand j'ai vu que la situation tournait au vinaigre, j'avais un travail, j'avais une situation, mais quand j'ai vu que mes gamins étaient livrés à eux-mêmes, laissés pour compte, tout seuls chez leur père, j'ai décidé de venir dans la région pour être plus proche d'eux.**

.../...

Il était hors de question de les faire redescendre dans le midi : ils avaient 13 et 15 ans, leur faire refaire encore des études là-bas, ce n'était pas possible et au niveau amitié ils s'étaient déjà fait leur petit groupe ici. C'était encore à moi de tout sacrifier pour pouvoir m'occuper d'eux, c'est toujours comme ça que ça s'est fait. Donc, quand je suis arrivée dans l'Ain, je me suis mise financièrement à assumer les petits. Ensuite le garçon est parti suivre des études, et la petite est retournée avec le père.

J'ai quitté l'Ain et quand je suis arrivée à C..., j'étais toute seule. Et tout seul, quand on a le RMI, on ne peut pas être aidé. J'avais besoin d'un matelas et d'un sommier, je n'ai pas pu avoir de prêt. On m'a envoyé vers le Secours Catholique pour avoir à peine 350F et après, on m'a dit : « c'est tout ce qu'on peut faire pour vous, ou alors c'est la soupe populaire ! »

Après, ma fille est venue avec moi, puisque son père s'était remis avec quelqu'un d'autre et la petite n'a pas accepté de déménager de sa maison et d'aller habiter chez la personne avec mon mari. Elle avait 17 ans et à 17 ans c'est pas facile, elle a préféré revenir avec moi. Là elle est restée une année pour pouvoir continuer ses études et être dans un contexte plus calme parce qu'à ce moment-là, elle faisait dépression sur dépression, ça n'allait plus du tout. Quand la petite est venue, j'ai demandé un prêt à la CAF parce que je n'avais pas de couchage, donc il a fallu que je m'achète un canapé lit et un réfrigérateur parce que je n'avais pas du tout de réfrigérateur.

J'ai pu bénéficier de ça, mais cela n'a pas été évident : en fait, le papa n'avait pas déclaré que la petite était partie, donc il a fallu que j'attende au moins six mois que le papa se décide enfin à déclarer que la gamine était partie. Il a fallu attendre que le papa envoie l'attestation de résiliation pour que je puisse bénéficier des aides, car sinon je ne bénéficiais de rien du tout. Donc, il a fallu que j'attende que tout soit en ordre de son côté à lui.

Comme je n'y arrivais pas, je suis allée à l'épicerie sociale. L'assistante sociale présente un dossier au Secours Catholique et il y a une commission qui se rassemble et qui juge du dossier, c'est à dire pour savoir si on peut être bénéficiaire ou pas. Il y a un délai de trois mois, c'est-à-dire qu'on peut en bénéficier pendant une période bien définie, trois mois, et après c'est terminé ou alors il faut que la commission juge que la personne est encore en difficulté, c'est ce qui est arrivé avec moi... »

**Michel :** « Moi, je cherchais un appartement parce que j'ai des enfants. Donc, il me faut des pièces. Quand je demandais, les HLM me disaient : « mais non, vous ne les voyez que de temps en temps, il vaut mieux prendre un appartement que pour vous, ça sera mieux dans vos moyens... ». J'étais au RMI, je travaillais un peu en intérim et passé un moment, on m'a presque obligé de prendre un appartement que je ne voulais pas. On m'a fait comprendre que si je refusais ce qu'on me proposait, c'est comme si je ne voulais pas de logement. Quand on n'a pas trop de moyens, on vous dit « ouais, on veut bien vous aider mais vous ne pouvez pas faire tout ça. » Il me faut une pièce de plus, parce que sinon, les enfants, je n'ai pas le droit de les avoir. Vous le savez très bien, les assistantes sociales regardent si c'est propre, s'il y a un lit pour chacun, s'il y a des chambres séparées... Et bien, on me disait quand même « c'est mieux que vous commenciez par un petit logement ». J'ai dit que ça ne m'intéresse pas de commencer par ça parce que je ne veux pas rester coincer là. Finalement, on ne m'a pas écouté... »

**Guy :** « Quand j'ai divorcé, j'ai eu mon fils aîné, puis ma fille toute petite car sa mère buvait. Cela a été pendant plus de deux ans, il n'y a pas eu de problème, on arrivait à s'en sortir grâce aux petits boulots. Puis, j'ai été voir l'assistante sociale : « voilà, j'ai un problème, serait-il possible d'avoir un peu de sous ? ». .../... »

Un mois après, j'ai reçu une lettre du juge pour enfants, comme quoi je devais me présenter avec ma fille, elle avait trois ans.

La juge me dit « cela fait deux mois que vous demandez des aides, vous ne pouvez pas subvenir à vos besoins. Vous ne pouvez garder votre fille avec vous. ». Je lui ai dit : « mais attendez, pour mon fils, cela va être pareil. ». C'était pas logique, avec mon fils, j'avais les mêmes problèmes qu'avec ma fille. **Un homme s'en sort avec un garçon mais ce n'était pas concevable que je puisse élever ma fille.** La décision était prise, la juge ne m'a pas laissé parler. Ma fille est partie avec des éducateurs. On est partis de la maison à deux, je suis revenu seul... »

### 1.3. Des échecs et des ruptures qui conduisent à l'isolement et au silence

Plusieurs participants à nos groupes de travail nous ont parlé de leur souffrance à vivre la solitude. Ils nous ont dit comment des ruptures sur les plans familial, social ou professionnel ont provoqué un basculement dans la précarité et la pauvreté, mais aussi comment être confronté à la détresse matérielle et psychique conduit au repli sur soi et à l'isolement.



#### *Des expressions nombreuses et diverses de cet isolement*

« **Ma famille m'a tourné le dos** du jour que j'ai été au RMI ».

« **J'ai peur de devenir seul**, c'est une peur qui me ronge à l'intérieur. »

« J'avais des amis, **autrefois, on sortait ensemble** ; et par la suite, quand j'ai vu que mon budget me le permettait pas, je déclinais à chaque fois. »

« Toi le soir tu as tes enfants, moi y a personne, alors **je parle à mes plantes**, oui je parle, je parle à mes plantes, **même si mon voisin me traite de folle.** »

« Aux enfants, tu dois leur cacher des choses. Même si on n'est pas bien, on est obligé de faire voir aux enfants qu'on va bien. C'est ça le plus dur... J'essaie de leur faire voir mes bons côtés, j'essaie de rire, je m'amuse... mes enfants de 8 et 10 ans, ils le voient tout de suite quand je suis pas bien... j'ai fait 4 mois d'hôpital psychiatrique, ce n'est pas évident à gérer pour des gamines qui comprennent. Maintenant, quand cela ne va pas, je dis que je vais bien, **même à mon médecin, je n'en parle pas.** »

« **Il y a des jours où quand mes enfants rentrent, les volets sont fermés.** Ils le savent, ils n'ont pas intérêt à broncher parce que je ne supporte pas. Mais je me dis « réveille-toi » parce que c'est eux qui en subissent les conséquences et parce que je me dis « l'aîné, il va le dire à son père et ils vont me les enlever pour ça ». »

« **La grande difficulté c'est de recréer des liens une fois qu'on s'est isolé** en quelque sorte parce que l'insertion, ça isole ; dans mon cas ça m'a isolé. J'ai complètement changé de vic avec un long moment de solitude, j'étais comme un sauvage. »

La solitude renvoie au **silence** ; dans les groupes de parole elle a pu commencer à se dire... Encore moins visible que l'exclusion économique, l'exclusion liée à la solitude coupe la personne de tout lien. « Ce qui caractérise l'exclusion, c'est que

l'exclu est mis hors, sans communication » explique Maurice Bellet<sup>3</sup>. « Lorsqu'on est seul on ne parle pas, on n'écoute pas, on ne s'écoute pas. On devient alors exclu de soi-même, hors communication, et par là en rupture de parole. » Ainsi, plusieurs participants expriment que « parler du passé douloureux, c'est le revivre » et « on préfère ne pas repenser en arrière, on veut tourner la page ». Cette souffrance doit être prise en compte, au moment où les intervenants sociaux font de plus en plus appel au récit de vie dans leur pratique d'aide à la personne.

De plus, l'isolement conduit à la renonciation à certains droits :

**Monique** : « Quand ça va pas, je demande à personne...j'essaie d'abord de me débrouiller moi-même...je suis habituée, j'ai personne pour venir me plaindre. »

**Michel** : « Il y a des moments où on aurait eu des demandes particulières et on ne sait pas à qui demander. On n'a pas envie de créer des liens... Passé un moment, j'aurais bien été voir un psychologue, j'en avais tellement marre dans ma tête, je ne savais pas comment m'y prendre et je ne savais pas si j'y avais droit. Est ce que j'ai droit avec ma carte ? Est ce que je peux aller voir quelqu'un ? Est ce que je peux discuter avec quelqu'un vraiment ? [silence] Et puis, je ne l'ai pas fait, voilà. »

## A.2. Des modes d'accès aux droits sociaux inadaptés aux situations de précarité, qu'ils peuvent aggraver

A partir des témoignages vécus par certains membres des groupes locaux et de la réflexion qui a associé des professionnels engagés dans des actions d'insertion, force est de constater que les modes de gestion des différents « blocs de prestations sociales » restent cloisonnés, que les avances sur droits supposés sont utilisées le plus souvent avec parcimonie et de façon variable selon les administrations, qu'enfin les changements de situation et la mobilité géographique d'un département à l'autre conduisent à de nombreuses ruptures de droits qui mettent les personnes dans des situations inextricables.

Nous sommes là au-delà des termes de l'accès aux droits, mais toujours dans la question de l'effectivité car, pour des personnes en difficulté, la possibilité de percevoir ces prestations rapidement est évidemment cruciale.

Les personnes interrogées ont souvent évoqué les conséquences des fréquents changements de situation auxquels ils sont confrontés.

Que ce soit à la suite des nombreuses entrées et sorties du monde du travail ou que ce soit après les changements de statuts inscrits dans les dispositifs d'insertion, bien des ruptures constatées par les personnes correspondent à ce qu'il est convenu d'appeler des « effets de seuil ». Ces effets de seuil sont dus, soit à la complexité interne à chaque prestation, soit à la complexité liée à la combinaison des prestations. Ainsi, le calcul du RMI et de l'aide au logement apparaît bien souvent comme incompréhensible et très aléatoire.

<sup>3</sup> voir l'ouvrage de Maurice Bellet, « La seconde Humanité – De l'impasse majeure de ce que nous appelons l'économie », Ed Desclée de Brouwer, 1993.

De plus, la complexité liée à la combinaison des prestations génère ce que les spécialistes appellent des « effets de calendrier ». Le mode de calcul des prestations – trimestriel pour le RMI, annuel pour l'allocation logement ou l'API - rend très discontinu le montant des versements. Pour les personnes qui ont des ressources faibles et composées essentiellement des prestations sociales, chaque changement de statut est redouté et peut avoir des conséquences dramatiques s'il produit une interruption de ressources qui n'a pu être anticipée.

Un homme a même demandé, sans succès, à ne plus toucher de RMI dès sa reprise de travail pour bénéficier plus vite du versement de son RMI à la fin de son emploi saisonnier (trois mois durant l'été). A plusieurs reprises, il avait été confronté à une interruption totale de ses ressources après ce type de contrat.

*Des changements de situation qui maintiennent les usagers dans l'incertitude du lendemain et qui peuvent conduire à une rupture brutale des prestations*

**Youssef** : « J'ai fait un CES. Tu disais qu'on peut cumuler un CES et un RMI ; moi, quand j'ai fait ce CES, je ne touchais rien du RMI, même s'ils m'ont donné 7000F. Je ne sais pas où ils les ont trouvés. Des fois pour vous dire, ils vous versent une somme et vous ne savez pas d'où elle vient. Et si on change de statut, à chaque fois, on ne sait plus où on en est, ni ce qu'on va gagner. »

**Michel** : « Le problème, c'est souvent l'été. L'été, on trouve plus facilement de l'intérim. Alors, on va travailler deux mois, trois mois, au bout de trois mois, on n'a plus de travail, on n'a pas suffisamment pour toucher les ASSEDIC et pendant trois mois, on tourne à vide. Alors, il faut aller pleurer, voir les assistantes sociales. Moi, j'aime pas ça du tout. J'ai fait l'essai une seule fois, ça me suffit. Je me débrouille autrement. On essaie de bosser à droite, à gauche. On trouve toujours des trucs. A la campagne, c'est plus facile... »

**Marcelle** : « Mon mari ne travaille plus depuis trois mois et pendant un mois et demi, je n'ai rien touché de la Sécurité sociale. Alors, j'y suis allée parce que je trouvais que c'était un peu long et puis le monsieur m'a dit « mais il a repris le travail, votre mari ». Je lui ai dit que non. Il m'a répondu « sur les papiers, c'est marqué reprise ». Je lui ai redit que non parce qu'on ne sait pas encore si on doit l'opérer ou pas. Alors après, ils m'ont donné 4 000F. Mais en trois mois, je n'ai touché que 7 000F et sur ces 7 000F, j'ai eu deux fois mon loyer qui a été pris dessus. Au départ, je me suis dit « comme il n'y a pas de sous sur mon compte, ils ne vont rien me prélever, mais dès qu'il y a eu des sous, crac ! ils m'ont pris les sous du loyer et je me retrouve ce mois-ci avec même pas 300F pour un mois... Si je mange que des pâtes à midi, ce n'est pas grave, mais ce qui m'angoisse, c'est que je calcule tout le temps. »

**MRIE** : « Savez-vous précisément à quoi vous avez droit ? »

**Marcelle** : « Non, je ne suis pas allée voir l'assistante sociale, parce que chaque fois que j'y vais, elle me dit « oui mais vous comprenez, il y en a d'autres qui ont plus de difficultés que vous ».

**MRIE** : « Vous ne savez pas précisément ce que vous toucherez à la fin de ce mois ? »

**Marcelle** : « Non, j'attends le relevé de la sécurité sociale pour me dire combien je vais toucher. Mais en ce moment, la Sécurité sociale est débordée et ils m'ont dit de prendre patience... »

**Raja** : « Chaque fois que je vais à la CAF, il y a une dispute. La déclaration de ressources, c'est mon mari qui l'a remplie ; comme je n'ai pas travaillé, j'ai marqué zéro franc. Alors, ils m'ont envoyé un courrier comme quoi il y avait eu un changement de situation que je n'avais pas signalé et qu'ils devaient connaître absolument pour calculer mon montant d'APL. Moi, je me suis présentée, j'ai attendu plus d'une heure avec ma petite fille. Une fois reçue, je leur ai dit : « je n'ai pas repris le travail, **de quels changements vous parlez ?** ». L'agent a tapé sur son ordinateur et il m'a dit qu'en 1998, j'étais encore enceinte à l'époque, j'ai fait un stage de cinq semaines, un bilan de compétences professionnelles. J'ai été payée par le CNASEA, 2 000F, et moi, à ma connaissance, j'avais tout fourni pour ce stage, je n'ai rien caché... C'était il y a deux ans et je leur ai dit que je n'avais plus les papiers de ce stage, comment faire ? Il m'a dit d'aller à l'ANPE et de redemander ces papiers au CNASEA. Je ne sais pas si ça va modifier mon APL mais ils veulent quand même ce papier. »

**Sandrine** : « Quand au mois de septembre, ma fille n'est pas revenue après ses congés scolaires, j'ai été voir la CAF en leur signalant la situation, comme quoi je ne percevais plus de pension alimentaire depuis juillet. Eux, ils jugeaient que j'avais reçu cette pension alimentaire et ils m'ont dit « **rien ne nous prouve que vous ne l'avez pas perçu** » alors que j'avais signé un papier comme quoi, je n'avais pas perçu cette pension alimentaire. Ils m'ont dit « au mois de septembre, vous n'allez toucher que 1 200F. On va envoyer un courrier au Préfet, c'est lui qui prendra la décision si on vous rajoute ou pas les 800F sur le RMI ». Heureusement que le Préfet a accepté le recours gracieux... »

**Roseline**, chargée d'insertion : « Je pense à une personne qui bénéficiait des allocations chômage et qui s'est retrouvée enceinte. Au moment de faire les démarches pour toucher son indemnité maternité, elle s'est dit que ça ne servait à rien puisque ça ne lui permettrait pas de toucher une somme plus importante. Alors, elle n'a pas fait son dossier et elle s'est retrouvée ensuite avec une rupture de ressources, par incompréhension. Pour elle, ce qui était important, c'est que le montant allait rester le même. Et il n'y avait pas d'intérêt à changer les dossiers. »

**Sandrine** : « Quand j'ai démarré dans l'entreprise d'insertion, j'étais au chômage en fin de droit. Dès que j'ai eu ce travail, j'ai dû le dire à la Sécurité sociale, aux ASSEDIC, aux Allocations Familiales. Je m'arrangeais le vendredi après-midi comme on ne travaillait pas. Comme les ASSEDIC et l'ANPE sont fermées le vendredi après-midi, j'ai dû envoyer une personne pour moi. Je me déplace pour être bien comprise, comme ça ils voient les papiers, parce que le téléphone pour moi, les gens, ils comprennent pas trop... »

**Didier**, chargé d'insertion : « Les formalités, c'est souvent au début du contrat de travail. Si l'administration veut voir la personne concernée, pour une signature ou juste pour la voir, il va falloir que la personne prenne une journée de congé car bien souvent, les horaires sont continus. Il faut que la personne sache négocier car si l'employeur commence à dire « attendez, vous n'êtes pas encore arrivé et vous... », le risque est que la personne n'ose pas demander de congé, s'absente et alors, c'est une faute professionnelle grave. .../... »

En plus, quand les gens n'ont pas travaillé depuis longtemps, la reprise du travail réactive une demande, un besoin<sup>4</sup> qu'ils ont gardé enfoui, sans compter que les professionnels sollicitent des démarches pour ceux qui rentrent dans l'insertion. »

**Marc, chargé d'insertion :** « **Les gens ont de grandes difficultés à savoir à l'avance ce à quoi ils ont droit.** Personne ne peut savoir en-dehors de la CAF, et encore la CAF elle-même, elle s'y reprend à plusieurs fois pour faire les calculs. Avant, personne ne pouvait dire aux gens exactement combien ils allaient avoir quand ils commençaient un travail. Ça aboutissait très souvent à des situations anormales : deux personnes sur un même chantier regardaient leur fiche de paie et avec le RMI constataient 300 ou 400 F d'écart dans leurs ressources. Il n'y avait pas deux solutions identiques ! »

De plus, cette complexité a pour effet de rendre le système de protection totalement **imprévisible et incompréhensible** pour les allocataires et même pour les professionnels. L'écart devient sensible entre le droit tel que les textes le définissent et la réalité de sa traduction concrète pour les bénéficiaires potentiels. Les efforts pour « lisser » certaines variations de prestations, par exemple la mesure d'intéressement, ne sont pas à la hauteur du problème ou même, parfois, compliquent un peu plus le système, en provoquant des incompréhensions et un fort sentiment d'injustice.

**Guy :** « Maintenant, si tu as le RMI et que tu as trouvé un CES à côté, tu vas conserver le montant du RMI, plus ce que tu gagnes à côté pendant trois mois. C'est une mesure parce qu'ils savent que quand on est au RMI, on a toujours des dettes et ça permet de fouetter un peu ton budget. Mais moi, j'ai une amie qui est au RMI, elle a fait 50 heures un mois, **elle a dit ses ressources à la CAF, et ben, elle ne touche plus son RMI complet !** »

### **A.3. Pour les étrangers, l'accès est encore plus difficile et aléatoire**

Nous n'avions pas défini, au début de notre réflexion, une problématique spécifique à l'accès aux droits des populations étrangères. Toutefois, l'importance des témoignages qui nous ont été rapportés nous conduit à retenir un certain nombre de situations qui nous invitent à renforcer notre vigilance, tant elles paraissent inacceptables au regard du droit, mais plus encore de la dignité humaine.

<sup>4</sup> Ce besoin résulte d'un désir de régulariser ou de « reprendre en main » des situations ou des démarches qu'on a laissé se détériorer.



*Connaître et défendre ses droits est encore plus difficile pour les étrangers*

**Lamia** : « **Ils m'ont arrêté le RMI d'emblée, sans prévenir.** Quand je suis arrivée d'Algérie, j'ai dû faire une déclaration de ressources. J'ai déclaré mes ressources en Algérie, des dinars. Tout le monde sait que les dinars, c'est de l'argent qui n'est pas convertible. A la CAF, ils ont converti, ça faisait à peu près 5 000F. Et, du jour au lendemain, je reçois une lettre me disant que j'avais dépassé le plafond. Et je me suis retrouvée sans rien, que les allocations familiales pour mes trois enfants. Affolée, je vais à la CAF, on me dit « on ne peut rien faire pour vous ». Affolée, je vais voir la référente du RMI. Elle, très sympa, elle appelle les responsables de la CAF qui m'ont envoyé balader, comme quoi c'était anormal que je vienne réclamer. La personne du RMI a fait toute les démarches pour qu'on me rétablisse le RMI, mais j'ai dû attendre trois mois... »

**Louisa, médiatrice-interprète** : « **La population maghrébine est une population vieillissante en France.** Les hommes arrivent plus ou moins bien à se faire comprendre, mais c'est difficile pour eux d'aller vers un bureau. Ils ont souvent de gros problèmes de papiers pour leur retraite, quand on leur demande tous les papiers depuis leur installation en France. Au début, ils étaient jeunes, ils ont connu beaucoup de déménagements parce qu'ils vivaient sur les chantiers. Ils partaient avec leurs valises de papiers, ils perdaient leurs papiers. Donc, pour eux, faire valoir leurs droits, c'est très difficile. Pour certains que j'accompagne, ils n'ont plus de preuve alors qu'ils ont toujours travaillé ici. »

**Ager** : « J'ai perçu une retraite de 3 000 F par mois et **sans savoir pourquoi, je ne touche plus que 1000F par mois...** je n'ai pas reçu de courrier, c'est la Caisse d'Épargne qui m'a contactée en me disant qu'il n'y avait plus de versement... On m'a renvoyée vers l'assistante sociale pour plus de renseignements... Ma fille a fait des démarches auprès du Consulat et j'attends... »

**Zoulika** : « **J'ai eu le RMI le temps de la carte de séjour** et il a été suspendu le temps que le renouvellement arrive, il a fallu 3 à 4 mois... »

**Lamia, chargée d'accueil** : « On voit bien dans les gens qui n'ont pas l'approche de l'apprentissage de la langue, **souvent il y a des démarches qui ne sont pas faites parce qu'ils ne sont pas au courant de leurs droits et des démarches qu'ils peuvent faire.** Ils ont la capacité de faire des démarches, mais ils ne sont pas informés de la procédure. Je vois le cas d'une personne : la première fois que je l'ai rencontrée, je lui ai parlé des colonies de vacances. Elle a regardé la première colonne avec les chiffres et elle a dit « non, ça coûte 5 000F, je ne peux pas envoyer mes filles pour 5 000F ». Il a fallu que je prenne du temps, pour lui expliquer que c'est la mauvaise ligne, qu'avec la prise en charge de la ville, ce qui reste réellement à la charge des parents, c'est tant. La semaine suivante, j'ai été étonnée, elle avait été au service Enfance demander un devis et elle avait vu l'assistante sociale pour faire le dossier. »

**Marc, chargé d'insertion** : « C'est terrible, pour trouver un emploi, un logement, dans ces deux domaines-là, c'est clair qu'il y a les rmistes qui sont déjà en grande difficulté, et puis **il y a les sous-rmistés parce qu'ils sont maghrébins, africains** et que c'est encore plus difficile pour eux. »

**Anissa :** « J'ai mis deux ans pour rejoindre mon mari et mes deux filles en France. Mon mari est arrivé en France avec un visa de longue durée, mes filles étaient françaises mais mon petit est né en Algérie et il n'avait pas la nationalité française. J'avais pensé rejoindre mon mari à la fin de l'année scolaire parce que j'avais un petit travail dans l'enseignement. Mon mari a fait toutes les démarches pour obtenir un visa pour mon fils et moi, mais nous avons eu une réponse négative. Il a dû refaire trois fois le dossier, trois fois refusé et l'administration n'a jamais donné d'explication de son refus. C'est un recours au président de la république qui a débloqué le dossier, en une semaine, j'ai obtenu mon visa ! »

## B. Le traitement de l'urgence, entre protection et promotion des personnes

### B.1. L'extension de la précarité et les nouvelles formes de pauvreté provoquent une succession de situations de crise, à partir desquelles les professionnels sont sollicités pour intervenir en urgence

Les situations perçues comme urgentes ont été celles qui ont été les plus fréquemment évoquées par les membres des groupes locaux, sans que l'on puisse repérer si ce sont effectivement les situations les plus nombreuses, ou les situations les plus pénibles à vivre, ou les situations qui font le plus problème car elles provoquent un sentiment d'arbitraire.

Tout d'abord, le sentiment d'urgence naît de l'impossibilité d'anticiper les fluctuations importantes et fréquentes des ressources disponibles quand les revenus sont de faible montant et très incertains, comme cela a été décrit plus haut.

Il nous faut également noter que le **manque d'information** renforce la peur de toute évolution de sa situation. Nombreuses sont les personnes questionnées qui ne connaissent pas le montant de leurs ressources à la fin du mois. Il est alors bien difficile de gérer un budget et tout changement venant de sa situation personnelle ou de l'évolution de la législation provoque une peur qui engendre un sentiment d'urgence.

Les personnes qui ont participé à notre recherche consacrent une part importante de leur vie quotidienne à obtenir des secours. L'usure à devoir constamment faire valoir ses droits et la complexité des procédures renforcent le **sentiment d'impuissance** et rendent très difficile toute démarche auprès d'un guichet ou d'un intervenant social.

*Des demandes d'aide pour lesquelles  
les professionnels sont sollicités dans l'urgence*

**Michel** : « J'ai commencé à prendre contact avec l'assistante sociale pour demander des aides, j'avais des petits problèmes, j'avais plus de boulot, j'avais plus rien. Et là, j'ai demandé des aides, savoir comment faire, juste pour repousser les factures que je ne pouvais pas payer tout de suite. Et j'ai dû justifier, j'ai dû amener un an de papiers pour justifier vraiment qu'il fallait qu'elle m'aide. C'était presque un interrogatoire. Bon, on veut bien y répondre mais ça allait loin et le temps qu'elle m'aide... Je lui demandais une aide minimum pour que je garde l'électricité à la maison. C'était au printemps, j'habitais à la campagne et il faisait très froid. Enfin bon, ils m'ont quand même coupé l'électricité et ils m'ont aidé après. »

**Laurette** : « Moi j'ai eu à faire avec l'assistante sociale du quartier pour des problèmes de chauffage. Cela a mis du temps pour avoir la réponse. Un mois et demi après seulement, j'ai eu, de la part du Conseil Général, 750 francs pour régulariser le chauffage. En attendant, j'ai été voir l'assistante sociale du quartier qui m'a dit : « il y a des chances que l'on ne puisse rien faire pour vous », alors je me suis arrangée avec l'EDF pour pouvoir payer mon chauffage en deux fois sur les prochains mois. Donc, l'assistante sociale me dit « je pense que l'on peut rien faire pour vous mais on va essayer ». Un mois et demi après, c'est moi qui ai téléphoné, parce que je n'avais pas de réponse, je lui ai demandé où cela en était. Elle m'a répondu qu'elle ne savait pas trop : « peut-être, vous allez recevoir un courrier ». En effet, deux jours après, j'ai reçu un courrier comme quoi le Conseil Général me donnait 450 francs. Bon, cela avait duré un mois et demi.

Heureusement, j'ai appelé EDF-GDF, je leur ai dit que j'avais un petit ennui financier, que je ne pouvais pas régler mon chauffage ce mois-ci, je leur ai demandé s'ils pouvaient, le mois d'après, me faire une facilité de paiement. Ils m'ont répondu : « le mois prochain, au lieu de donner 600 francs vous donnerez 900 francs et le mois d'après c'est pareil, au lieu de donner 600 francs, vous donnerez 900 francs. Et puis on arrête les prélèvements. Vous dites à votre banque que vous ne voulez plus de prélèvement d'EDF puisque vous allez nous envoyer deux chèques et on encaissera le chèque à la date que vous voudrez bien nous donner ». Donc j'ai fait les deux chèques, je les ai envoyés et manque de pot, ils m'ont tiré les deux chèques et ont fait les prélèvements. Alors, au lieu de me retrouver avec 900 francs, cela m'a fait 1.500 francs de chauffage. Cela m'a remis dans le rouge à la banque. Et là, je n'ai pas pu demander une aide financière, je venais d'en demander une, alors j'ai demandé à des amis de me prêter de l'argent, j'ai remboursé... »

**Nathalie** : « Mon mari sortait de prison. Pour avoir des aides, on a demandé à la mairie ; comme on avait des enfants, ils nous ont dit d'aller à la Maison du Département. Là, comme nos enfants n'habitaient pas avec nous, on nous a envoyés aux restos du cœur pour l'aide alimentaire, alors qu'on voulait le RMI. A la mairie, on avait dit à mon mari qu'on ne pouvait lui donner le RMI parce que mon stage dépassait de 300 F le barème... Pour ne pas se décourager, on fait toutes les démarches ensemble.

On a décidé de vivre ensemble, c'est ça vivre ensemble : on fait tout ensemble, on s'épaule, on est deux. »

**Brigitte** : « Ma fille m'a dit « maman vas-y, tu y as droit » parce que moi, je ne voulais pas y aller, elle m'a dit «tu peux te faire aider ». J'y suis allée, c'est vrai qu'au début, c'est un peu gênant, tous les mois à peu près, je pouvais bénéficier d'une aide. Et un jour, on m'a dit : « oh ben, là ça suffit » c'était au mois de juin l'année dernière. On m'a

dit « écoutez, il faudrait que vous arrêtiez. On vous aide à partir du moment où il y a une facture à payer, s'il n'y a pas de dettes on ne vous aidera pas ». Pour eux il faut vous débrouiller par rapport à ce que vous avez en banque.

On m'a dit : « on vous aide mais... », ça voulait dire que ça suffisait. Il fallait se débrouiller par soi-même. La dernière fois que j'y suis allée, on m'a dit : « revenez au mois de septembre, on essayera, à ce moment là, de vous aider au niveau de votre facture d'eau ». Au mois de septembre, j'y suis allée, rien que pour les embêter ! Voilà, maintenant, je n'y vais plus, c'est pas la peine, je me débrouille toute seule. »

**Myriam** : « Il y aussi la question des délais : est-ce que cela se justifie toujours ? Pour moi il y a un truc que je trouve important, les changements de statut quand on est aux AUD (Allocations Uniques Dégressives) et qu'on passe au RMI, **pourquoi est-ce que l'instruction des dossiers ne peut pas être rapide pour permettre de ne pas avoir de coupure dans les versements de ressources ?** Sinon, cela oblige les gens à se retourner sur la famille. Mais je pense aussi aux gens qui n'ont pas de famille : comment est-ce qu'ils font ? Même s'ils se retournent vers l'assistante sociale, il faut encore faire des dossiers, c'est toujours la même chose, et attendre encore pour avoir un secours, une ressource de transition. Donc, en fait, on est dans un quiproquo, parce qu'on attend une aide d'urgence pour pallier à une urgence. Il faut porter une attention particulière aux secours d'urgence et aux traitements des dossiers, je trouve que les ASSEDIC ont fait des efforts, maintenant c'est plus rapide. C'est quand on fait une demande, quand on instruit un dossier, que ce soit auprès de l'assistante sociale ou des ASSEDIC, quelle que soit l'administration, que doivent être prises en compte les situations d'urgence. Qu'on n'ait pas à refaire, à aller vers une autre structure pour ce genre de choses, c'est à chacune d'intégrer dans leur procédure les situations d'urgence. »

Parfois, la **demande est impossible à exprimer** et l'usager se met alors dans une situation extrême afin que la réalité vécue parle à sa place<sup>5</sup>.

**Sandrine** : « Ma fille avait un an et demi et je n'avais trouvé qu'un logement privé très cher. Déjà, la caution était de 6 000F et après, c'était des loyers de 3 300F par mois. J'avais l'APL de 2 000F, mais il fallait quand même que je rajoute de ma poche 1 300F, plus l'EDF, plus l'eau, enfin tous les frais en plus, je n'y arrivais pas franchement. Quand je voyais ça, je payais tout mais je n'y arrivais plus. Alors, je me suis dit « après tout, pourquoi payer ? ». C'est vrai, je n'y arrivais plus du tout. Après, **j'en avais marre, je me suis laissée aller complètement et alors, ils m'ont coupé l'électricité.** J'avais rien que des lettres recommandées dans la boîte aux lettres. J'osais même plus aller chercher mon courrier, c'était vraiment l'abandon.

Puis après, j'ai pensé que je devais réagir. Je suis allée voir l'assistante sociale, j'avais quand même trois gamins. Je suis allée voir l'assistante sociale mais avant, je me suis tout fait couper. »

## B.2. L'expression de l'urgence est à appréhender à travers le « souci de soi » maintes fois évoqué dans les groupes locaux

**Michel** : « **Quand on est au RMI, on n'a plus de droit.** Si, on a des droits, mais des droits de RMiste. On a l'impression qu'on n'est pas dans les mêmes droits que les autres.

<sup>5</sup> Jean Furtos a analysé cette « demande impossible » dans un article intitulé « Arrêt sur urgence », du dossier annuel 1998 de la MRE.

On est au RMI sur une autre voie : **tout est au minimum, même nos droits sont au minimum.**

Quand il nous arrive un pépin, on va en parler à l'assistante sociale, elle va nous dire que ça fait déjà trois mois de passé alors que l'on aurait pu aller bien avant chez le médecin, voir un dentiste, des choses comme ça... On a l'air de quoi, on ne peut pas toujours rejeter la faute sur la société... On en prend notre part et on se dit que c'est quand même de sa faute. Il y a quand même des événements qui font que... enfin, bon, mais on se sent quand même responsable... C'est quoi l'insertion ? Déjà, quand on est en insertion, cela veut dire qu'on n'est plus dans un monde normal. C'est peut-être idiot, c'est un mot qui vaut deux sens. On est en insertion, on n'est plus dans un monde normal, on n'est plus dans une vie normale. On est en insertion, c'est comme si on était un peu incapable. Donc, il nous faut forcément un tuteur et ça, ça nous diminue un peu nous-mêmes. »

Comme il vient d'en être témoigné, la difficulté première est souvent de **vivre l'impossibilité d'être autonome dans une société qui valorise la performance individuelle.** Quand on a demandé aux groupes locaux ce qui leur était le plus pénible dans leur vie quotidienne, il nous a été évoqué des difficultés de communiquer et d'être sûr qu'on est bien compris des interlocuteurs, il nous a été exprimé également les difficultés de se prendre en charge, de « gérer » sa vie. Nous avons encore entendu les difficultés à faire des projets après avoir connu des échecs, ainsi que les difficultés à s'inscrire dans des solidarités d'appartenance.

**Laurent :** « **Me gérer, je ne pense qu'à ça, gérer mes buts.** J'ai des projets, j'en ai monté, j'aimerais en recommencer mais maintenant, c'est beaucoup plus dur. Déjà, le fait que moi-même, en passant par cette période d'insertion, j'ai des doutes en moi, je ne sais plus si j'ai des capacités, ce que je sais faire, ce que je ne sais pas faire. C'est une sorte de remise en question, je me sens un peu perdu bien que je sache que j'ai des atouts quelque part. Il faut que je les regroupe, que je les remette dans l'ordre mais je n'ai pas encore trouvé, c'est pour ça que j'y pense. »

**Sandrine :** « **J'ai l'impression de ne plus être capable d'assumer, même la fatigue...** Je ne veux pas rester sans rien faire, mais c'est difficile d'avoir un but, de me lancer dans quelque chose, quoi, d'apprendre, quoi, de m'occuper. »

**Michel :** « C'est très difficile de recréer des liens une fois qu'on s'est isolé en quelque sorte, puisque quelque part l'insertion, ça isole. Dans mon cas, ça m'a isolé. J'ai complètement changé de vie avec un long moment de solitude. Alors après, **c'est dur de reprendre une vie**, une vie plus normale que sauvage [silence]. Il y a aussi le fait qu'après, on se retrouve dans un monde avec d'autres RMIstes, d'autres chômeurs. Au départ, c'est bien gentil, on se dit qu'on n'est pas seul, on est bien content de se retrouver, mais après, ça finit au bistrot et c'est une tristesse générale. Et même, on s'en moque tous puisqu'il n'y a plus rien à faire. Et même quand on retrouve nous-mêmes du travail, on se retrouve à nouveau laissé par ceux avec qui on était auparavant, **qui, eux, n'ont toujours pas de travail**, on n'est déjà plus le même, voilà.

Et le fait d'avoir du travail, on se dit : « bon, maintenant, je vais faire quelque chose, je vais essayer, je vais pouvoir recommencer de me poser ». Et **c'est encore un combat que l'on va mener tout seul** parce qu'il n'y a personne derrière qui va me dire : « bon, c'est bien ». Il n'y a pas tellement d'appui. »

**Gérard** : « Des fois, avec les administrations, on a l'impression qu'on ne parle pas le même langage. Des fois, on essaye de s'expliquer mais des fois, c'est un mur, ça passe mal, des fois, on est laissé pour compte. »

**Yassim** : « Le plus difficile, c'est d'être compris par les administrations, les amis et la famille... C'est vraiment tout un ensemble, les opinions notamment, ce n'est pas que sur le plan de l'argent. »

**Bruno** : « Comment peut-on être dans des conditions pour donner un sens quelconque à sa vie ? Il faut que je reprenne confiance en moi. C'est dur de repartir, il faut que cela chemine en moi. Et puis, il faut que je prenne du recul par rapport au jugement des autres, par rapport au jugement des autres qui est constant. »

**Youssef** : « Ce qui m'est le plus difficile, c'est d'organiser ma journée en sachant que chaque jour est différent. Quand on cherche du travail, on a des tas de choses à faire et je me dis : « par quoi je vais commencer ? » Est-ce que je vais commencer par aller à l'ANPE, par téléphoner, par écrire une lettre, par passer à La Sapinière ? Et par moment, c'est un peu le vide total, je reste toujours sur l'emploi, parce que c'est ma priorité, mais par moment, je sens comme un vide sur le plan relationnel. »

**Julien** : « Ce qui m'est le plus difficile, c'est d'accepter cet état de RMI, de précarité d'emploi, d'accepter d'être aidé ou de demander de l'aide... Le regard des autres, je m'en fiche ; c'est intérieur... C'est l'acceptation du RMI, de soi-même. On perd confiance en soi... Je ne me sens pas précaire, c'est ça le problème, et pourtant, je suis en plein dedans... »

Reconnaître l'impuissance, la souffrance exprimées par ces usagers, conduit à interroger, avec cet éclairage du « souci de soi », la manière d'accéder aux droits sociaux dans les situations vécues comme urgentes.

### B.3. Ce qui est perçu comme une mise à distance de leur demande est rejeté par les usagers en détresse

Les critiques les plus fréquentes concernant le traitement de la demande d'aide ou d'allocations sociales portent sur les **délais d'attente trop longs** quand la personne vit sa situation comme urgente, comme sur les **difficultés d'accès à un accueil personnalisé** qui permette une réelle écoute et la recherche rapide de réponses à des situations de crise.

Les témoignages recueillis permettent de relever le petit nombre ou la difficulté d'accès à des permanences généralistes pour des usagers qui sollicitent les institutions quand leur situation exige une mobilisation rapide des aides existantes. Les relations au guichet des administrations sont critiquées pour leur **manque de respect de la confidentialité**, surtout quand il est mis en place un pré-accueil, et pour le parcours imposé avant que soit déclenchée la procédure de traitement de la demande. La fonction d'écoute apparaît centrale, la qualité de l'accueil est mesurée à la capacité de la structure d'entendre la personne dans sa demande et pas seulement de recueillir le problème à traiter.

Certains usagers préfèrent ainsi s'adresser à des structures de proximité qui développent un accueil, tantôt individuel, tantôt collectif, donnant à la personne en détresse la possibilité d'établir une relation de confiance avec un interlocuteur qui aura su l'écouter et lui témoigner sa compréhension des difficultés rencontrées.

Nous avons eu, au sein de différents groupes locaux, des échanges très intéressants sur la **notion d'urgence**. Quand des professionnels mettaient en avant que « *l'urgence ne vient pas brusquement et qu'on ne peut répondre à tout* », des usagers insistaient sur la nécessité vitale que soit entendue une demande qui est vécue comme une urgence, ne serait-ce que parce qu'elle empêche de dormir. Une personne nous a même dit : « *j'ai eu une réponse rapide, mais on n'a pas tenu compte de l'urgence de mon cas* ».

La conséquence, pointée par une professionnelle de l'insertion, est qu'il est de **plus en plus difficile d'obtenir un rendez-vous en urgence auprès d'une administration**. Les usagers semblent alors renvoyés vers les guichets où les agents d'accueil auront quelques minutes pour apprécier, dans un dialogue sans confidentialité, l'urgence de la situation.



***Des perceptions différentes de l'urgence,  
d'où des attitudes et des pratiques divergentes***

**Louise** : « En octobre, c'était urgent, l'assistante sociale demande d'attendre ou de fournir des papiers. A quoi ça sert d'aller la voir ?... J'étais bloquée avec une somme importante que je devais... j'ai pas l'habitude des crédits, je ne pouvais pas dormir. Heureusement, j'avais pris rendez-vous auprès d'un monsieur bénévole qui m'a aidé... Quand on a un problème à régler en urgence, on n'obtient un rendez-vous que trois semaines après sans même donner un élément de réponse. Dans le fond, on ne sait même pas si le rendez-vous va servir à quelque chose... »

**Valérie** : « Une fois, j'ai frappé à toutes les portes. A la fin, je me suis adressée comme ça, aveuglément, à la mairie. J'allais dans une administration, on me disait : « non, pas ici », je montais dans une autre : « non, pas ici ». Je suis même allée là où on fait les aides médicales car il y avait des gens disponibles. Une dame me dit : « non, c'est pas ici ». Mais je lui réponds : « indiquez-moi là où je peux m'adresser. Aujourd'hui, je ne sors pas d'ici, tant que vous ne me dites pas « va là-bas » ! ». Depuis plus d'une semaine, j'avais une facture d'eau de 5000 F qui n'a jamais correspondu à ma situation, ils avaient fait une erreur. Et ça me bloquait pour ma quittance de loyer, pour avoir un logement que je demandais depuis 10 ans. Surtout, je n'avais pas l'habitude d'avoir des crédits et je me retrouvais devant une facture de 5000 F, comme ça, devant mes yeux. Moi, avoir un crédit, je ne dors pas !... Eux, ils auraient pu prendre le temps, me dire « calmez-vous, on va s'en occuper ». Au moins, ça aurait pu me rassurer. »

**Raja** : « On avait un découvert sur notre compte qui atteint la somme de 10 000 francs et des poussières. Mon mari a essayé d'avoir un prêt par l'assistante sociale du quartier, donc j'ai été la voir. Et l'assistante sociale du quartier n'a pas pu, elle m'a envoyé directement à l'assistante sociale de la CAFAL, elle a regardé mes fiches de paie et tout ça. On nous a dit qu'on dépassait le barème, avec un seul salaire, une fille à notre charge et qui n'est pas reconnue. Le loyer il est cher, on laisse pas traîner les factures donc on paye tout un jour et ainsi de suite... mais un jour on est tombé en découvert ce qui est normal. Au lieu de

nous conseiller et de nous dire quoi que ce soit, elle m'a dit « je suis désolée si vous ne savez pas gérer votre vic ce n'est pas à nous de le faire ». Cela m'a vexée, on se sent encore plus humilié. Je suis rentrée, je ne savais pas quoi faire. Je suis retournée voir l'assistante sociale qui a fait traîner. Finalement, elle m'a conseillé d'aller voir EMMAUS. Donc, on a eu finalement un prêt à 0 % par EMMAUS. »

**Viviane**, chargée d'accueil d'une structure de proximité : « Les gens viennent vers nous parce qu'ils savent que quelque soit la question, on ne les enverra pas promener. Quand je les reçois, **la première chose que j'essaie de faire, et ce n'est pas forcément facile, c'est de comprendre pourquoi il y a urgence, donc cela veut dire qu'il faut que les gens m'expliquent.** C'est souvent des situations extrêmes et les gens n'ont pas spécialement envie de m'expliquer, surtout qu'à l'accueil, ils ne sont pas forcément tout seuls. Alors, je leur propose d'attendre un peu et on s'isole un peu pour que les personnes n'aient pas à déballer leurs papiers devant tout le monde. On prend le temps de les écouter, de les comprendre et la confiance se crée. J'essaie de les informer, de les orienter. Si je les envoie à la Mairie par exemple, je prends le temps de téléphoner pour savoir quelle est la personne qu'elle devra voir, les papiers qu'il faudra fournir. »

**Danielle**, chargée d'insertion : « Je parle de l'autre côté en tant que professionnelle, souvent aussi l'urgence ne vient pas brusquement, c'est quelque chose qui a été ignoré pendant quelque temps et qui d'un coup resurgit en urgence mais on n'a pas voulu la voir, on n'a pas voulu, mais elle était là ! On a certaines fois un courrier d'huissier qui devient urgent, mais avant il y a eu trois ou quatre lettres déjà. En tant que professionnel, on est aussi obligé de relativiser les urgences... Mais j'entends aussi qu'il puisse être difficile pour une personne d'avoir l'impression de ne pas avoir de réponse quand quelque chose la met en danger, ou met en danger son équilibre budgétaire. Je comprends qu'elle ait alors besoin d'une réponse, d'une écoute ne serait-ce que pour commencer à poser les choses. En même temps, pour nous aussi, ne pas y répondre, c'est presque insoutenable. D'une manière professionnelle, on se dit on devrait pouvoir répondre ... en même temps on se dit, on ne peut pas répondre tout le temps à tout. Il y a des choses qui sont stockées un temps et qui d'un coup deviennent urgentes, même explosives ! Je suis obligée de nuancer les choses à propos de l'urgence. »

**Patricia**, chargée d'insertion dans une structure de proximité : « Je n'interviens pas sur des situations d'urgence mais il m'arrive fréquemment d'être sollicitée par des gens en situation d'urgence. Et j'ai de plus en plus de difficultés à obtenir un rendez-vous en urgence et surtout, à savoir quoi faire en attendant. A la limite, moi je veux bien entendre le discours sur la question d'urgence tel qu'il est prodigué aujourd'hui par les professionnels, cela fait quelques années que je l'entends. On nous dit en gros : « il y a jamais des mesures d'urgence ». Sauf qu'il me semble qu'individuellement, quand les gens ressentent leurs difficultés comme une urgence, cela en est une, mais à mon sens, ce n'est pas forcément pris en compte par les professionnels.

Moi je veux bien faire le rôle de tampon et dire bon, on essaie de maîtriser l'urgence mais au moins j'ai besoin d'avoir l'information pour aider les gens à faire ce qui est nécessaire et du coup à les envoyer au bon moment au bon endroit et cela aujourd'hui, hormis les assistantes sociales de secteur où là effectivement il y a une réelle collaboration parce que l'on se connaît, je n'arrive pas à avoir les informations, ni avec les ASSEDIC, ni avec la CAF, ni avec la SBCU, ni avec aucun autre organisme. Ca, c'est quelque chose qui me rend folle, je le dis en tant que professionnelle et je sais que je le remets systématiquement sur le tapis lors de toutes les commissions, tous les comités de pilotage que l'on peut avoir.

Ca me rend folle de dire que je ne peux pas faire passer aux gens une information en leur disant « Ecoutez voilà ce que préconise tel ou tel organisme, ils ne peuvent pas vous

recevoir mais allez-y dans une semaine avec un rendez-vous en amenant tous les papiers ; en attendant vous avez le temps de vous préparer, il va se passer ça et ça... ». **Aujourd'hui, même en tant que professionnelle, on ne veut pas me donner ces informations.**

Aujourd'hui on me répond : « la personne n'a qu'à se présenter au guichet et on lui dira ce qu'il faut qu'elle fasse ». Même nous, on a beaucoup de difficultés là pour arriver à savoir quel est le droit à l'information. Avant, il existait des numéros pour que les professionnels puissent joindre rapidement les administrations. Aujourd'hui, il existe des numéros verts pour tout le monde. Je ne dis pas qu'il faut que l'information passe obligatoirement par les professionnels. Cela peut se faire sans nous. Mais au moins, si les personnes ne peuvent pas avoir l'information directement, qu'on puisse nous la donner, et ça, ce n'est même plus possible. »

#### **B.4 . La mise en oeuvre des aides d'urgence est souvent vécue comme une épreuve humiliante par les bénéficiaires**

Les **difficultés de communication** avec les intervenants sociaux nous ont été longuement évoquées. Le sentiment de ne pas être entendu, de ne pas être compris, de ne pas être pris en compte est largement répandu. Il est particulièrement exacerbé quand les personnes s'adressent aux travailleurs sociaux pour l'obtention d'un secours financier.

Il apparaît dans les témoignages que c'est la confrontation à l'exclusion, et non l'attitude des professionnels, qui est à l'origine de la culpabilité et du sentiment de devoir constamment se justifier. **L'impuissance à vivre ce que l'on désirerait être** a été soulignée comme très pénible dès les premières réunions des groupes locaux.

Toutefois, la mise en oeuvre des protections, quand elle ne permet pas à la personne d'être reconnue et soutenue dans son désir de vie, enferme celle-ci dans la honte de la culpabilité ou dans la violence de l'auto-justification. Les difficultés de communication sont ainsi à appréhender à travers l'expérience de la dépendance, de la honte et de l'humiliation qui nous a été rapportée de manière sensiblement différente selon l'histoire et la personnalité de chacun.

Souvent, les travailleurs sociaux, sollicités pour l'accès aux aides d'urgence, nous ont été décrits comme des **filtres incontournables** ; ils sont perçus alors, non comme des alliés, mais comme autant de barrières, d'épreuves à franchir avant d'aboutir à des solutions hypothétiques. Ce regard sévère sur l'intervention sociale est à prendre en compte particulièrement quand les risques pris dans le passé ont été vécus comme des épreuves pénibles : la peur de vivre des échecs fait que les personnes préfèrent parfois renoncer à des aides qui leur feraient prendre de nouveaux risques, faute de soutiens choisis et reconnus comme tels.

Cela nous oblige aussi à mieux penser l'articulation entre ce qui relève du droit et ce qui relève de l'assistance.

Notre système de protection sociale a toujours bien distingué l'aide légale du secours individuel. Le développement des politiques d'insertion à partir des

années 80, fait, qu'aujourd'hui, l'intervention en urgence apparaît **déconsidérée** par certains professionnels du social qui ne désirent investir que dans le long terme avec les populations auprès desquelles ils interviennent.

Les usagers, de leur côté, vivent la **demande de secours comme une nouvelle épreuve** : « *Demander un secours, je perds toute mon énergie d'une semaine... je ne veux pas qu'on pense que je me plains, ... quand je demande une aide financière, je crois toujours que j'abuse...* ».

De plus, on peut remarquer un rejet de plus en plus fréquent des méthodes tutélaires du travail social : ceux qui se sont exprimés dans les groupes locaux ont manifesté leur **refus d'être stigmatisés comme « exclus »** parce que « dans le besoin » et revendiquent que les aides d'urgence soient considérées comme un véritable droit.

Nous pouvons enfin relever que la **sortie de l'urgence** est plus lente et moins décisive du fait de la difficulté grandissante rencontrée par les personnes bénéficiant des dispositifs d'insertion d'effectuer des choix de vie. Les personnes apparaissent maintenues à distance de tous les lieux où se prennent les décisions les concernant.



#### *Avoir à se justifier pour demander une aide*

**Michel** : « **Quand on est au RMI, on tombe dans un cycle où il faut se justifier par rapport aux administrations.** Et quand on a des demandes à faire, elles ne viennent pas si facilement. Comme si on n'avait que ça à faire, et finalement, c'est un peu ça le raisonnement, en tout cas, c'est ce qu'on ressent. »

**Sandrine** : « **C'est difficile d'aller voir une assistante sociale, psychologiquement.** Après, cela devient pénible parce que la situation n'a pas évolué, donc on repart dans les mêmes termes et on a l'impression que cette femme nous fait des reproches parce que la situation n'a pas évolué, alors qu'on aimerait bien s'en sortir. La première fois que je me suis présentée à une assistante sociale, c'est vrai que c'était assez pénible parce que le fait de demander comme ça... Je suis très orgueilleuse, donc ça me faisait mal, et ensuite cela devenait pénible parce que refaire exactement les mêmes choses. On vous pose des questions, on vous demande ceci, on vous demande cela. Bon, c'est vrai qu'il faut répondre et je suis d'accord avec elle, bon, si on est venu la voir, c'est qu'on avait un problème... Sinon là, ça fait une éternité que je n'ai plus d'assistante sociale parce que j'essaie de me débrouiller par moi-même, c'est tout. »

**Marie-Christine** : « **Ce qui m'est le plus difficile, c'est toutes ces questions qu'on nous pose et puis de savoir ce qu'il faut répondre.** C'est d'avoir à me concentrer pour répondre à toutes ces questions. Des fois, on y répond, mais des fois, on se dit que c'est un peu indiscret mais on y répond quand même. »

#### *Sentiment d'insécurité lié au sentiment de devoir constamment se justifier*

**Sandrine** : « Je suis allée voir l'assistante sociale pour demander une aide, parce que ma fille habitait avec moi et que ma consommation d'eau avait triplé. Bien qu'on me retirait 150 F tous les mois sur mon RMI, j'avais encore un impayé de 500 F. Je suis allée demander si je pouvais avoir une aide pour diminuer ma facture. Elle a demandé au CCAS et j'ai obtenu 380 F. Mon assistante sociale était en congé maternité et c'était une

remplaçante. Elle m'a dit : « on ne vous a jamais fait de contrat d'insertion ? ». J'ai dit que non. C'est vrai qu'à l'époque, j'avais un projet, mais c'était même pas un projet parce que pour créer une entreprise, il fallait des fonds. L'assistante sociale voulait m'envoyer vers une personne qui aurait étudié mon projet, mais en fin de compte, j'étais plus réaliste et j'ai continué dans ma voie, le secrétariat. La nouvelle assistante sociale m'a dit : « il faut absolument que vous fassiez un contrat d'insertion, sinon ils seront susceptibles de vous supprimer le RMI ». **A partir de là, j'ai eu la menace.** Elle m'a envoyé vers une personne qui m'a reçu cinq minutes pour me dire « il n'y a rien pour vous à part les ménages et les grandes surfaces ». Elle m'a quand même proposé un stage pour venir trois matinées par semaine pour faire des recherches d'emploi.

Je lui ai dit : « je suis désolée, ça ne marche pas, ce n'est pas ça qu'il me faut ». Elle m'a dit « je vous donne trois mois pour trouver un travail ». J'ai la menace sur la tête. Normalement, ce mois-ci, je devrais retourner voir l'assistante sociale de mon secteur pour voir où j'en suis. Non, non ! je n'irai pas ! Si on me supprime le RMI, je me débrouillerai à faire des ménages, mais je n'irai pas ! »

### **Refus du contrôle social**

**Sophie** : « **Quand on va voir une assistante sociale, tout de suite, on a peur, on pense** : « oh là, là, elle va nous placer nos enfants » et quand on n'a pas le choix, on est obligé de se déplacer. Elles ne nous aident que quand vraiment il faut faire quelque chose, quand il n'y a plus d'électricité, plus d'eau, parce que moi, j'ai vécu cela avec ma petite et le bébé, c'était très dur. Elles donnent des rendez-vous quand ça les arrange. Elles font le nécessaire après quand même, mais vraiment quand il n'y a plus d'eau, plus d'électricité et après cela passe au Tribunal qui décide d'un suivi. Ça sert à quoi ? Pour moi, à rien du tout !... »

Du coup, on apprend à faire des démarches soi-même, il faut savoir s'exprimer, savoir où aller, se battre, oui, tout à fait. Et après, je me dis que je n'ai pas besoin d'une assistante sociale. Ce qui veut dire que quand on le veut, on vaut plus qu'une assistante sociale.»

**Youssef** : « En ce qui concerne les assistantes sociales, je vais faire une comparaison un peu juridique : **j'ai l'impression qu'elles se comportent un peu comme des procureurs.** C'est ce qu'on appelle le principe de l'opportunité des poursuites, elles se disent : « est-ce qu'on va poursuivre le dossier ou pas ? ». Je prends l'exemple des frais d'agence pour trouver un appartement, je suis persuadé qu'elle aurait pu me les faire rembourser. Mais elle a dû se dire : « il a l'air de se débrouiller, on va pas trop en demander pour lui ».

**Bruno** : « Je voudrais que l'on parle de la **prise de pouvoir des assistantes sociales.** Elles ont à trouver la bonne adéquation entre la connaissance d'une personne dans le besoin et la connaissance des droits, des moyens pour l'aider. Des fois, ça marche, mais des fois, on se demande ce qui fait qu'une assistante sociale refuse, décide de dire oui ou non. Il y a parfois des réflexes de peur, peur de donner, de donner trop. Si on ouvre trop les aides, on va dilapider les moyens financiers, alors on bloque. »

**Annick**, chargée d'insertion : « La semaine dernière, j'ai reçu un jeune, il avait des problèmes de dettes, il risquait une coupure d'électricité. **Tout ce que lui demandait l'assistante sociale comme papier était vécu comme insidieux, comme une enquête.** Il me disait : « elle est indiscreète, pourquoi elle me demande tout ça ? ». Je lui ai répondu qu'elle en avait besoin, que c'était l'EDF qui demandait de justifier de la demande d'aide. Je trouve que la communication passe mal entre la personne qui demande une aide et l'assistante sociale pour tout ce qui est de l'ordre de l'administratif. Le jeune bloquait parce qu'il ressentait qu'il lui fallait prouver qu'il avait vraiment besoin

de cette aide. Je lui ai expliqué qu'il n'avait rien à prouver mais qu'il devait faire connaître les difficultés qui lui faisaient demander cette aide. Les assistantes sociales sont obligées de passer par là, mais elles le présentent très souvent de façon administrative avec des mots mal interprétés. »

**Guy** : « Quand j'ai un problème d'électricité, je demande toujours à voir toujours la même personne . Cette personne, elle me connaît, elle a mon dossier, elle sait bien que je ne vais pas venir tous les deux mois la taper pour lui demander un délai. Elle me connaît, moi je la connais. C'est bénéfique pour tout le monde. **J'ai toujours de la chance, je suis tombé sur des personnes, à croire qu'elles avaient vécu ce que moi j'ai vécu.** Parce que cette personne que je suis allé voir pour un délai de paiement, dans la conversation, j'ai senti qu'avant d'être à ce poste, elle avait galéré, qu'elle avait été dans mon cas... Premièrement, elle m'a écouté, ce qui est bien, parce qu'il y a des administrations qui nous renvoient en nous disant : « je vais voir ce que l'on peut faire » ou « j'ai pas le temps » . Et là, j'ai cette chance qu'elle m'a écouté et puis, j'ai vu qu'elle était passée par là et qu'elle me comprenait. »

### **C. Les usagers n'accèdent que partiellement à l'information sur les mesures existantes, d'où des situations de non-recours et des difficultés de mise en oeuvre des droits**

A un moment ou à un autre, tous les groupes locaux ont souligné que la réglementation est peu compréhensible et mal connue des bénéficiaires, voire même des professionnels. **Ce manque d'information renforce le sentiment d'arbitraire.**

Il nous a été dit que telle aide a été sollicitée suite au bouche à oreille, à un conseil d'ami ou encore à la curiosité d'aller s'informer dans des revues de professionnels. Parfois, l'information est incomplète, quelquefois même elle s'avère inexacte. Le plus souvent, c'est l'intervenant social qui donne l'information, mais la difficulté pour le professionnel à informer clairement sur les règles et les conditions d'accès aux aides fait que l'utilisateur arrive à douter des informations reçues.

Des professionnels, dans l'impossibilité d'obtenir une information précise, reconnaissent la mauvaise qualité de certaines informations apportées, du fait de l'évolution trop rapide de certaines législations et de la mauvaise communication entre institutions. Certaines administrations préfèrent ne pas donner l'information de peur d'induire l'utilisateur en erreur, comme actuellement pour le calcul de l'allocation différentielle. Certains travailleurs sociaux n'informent sur une aide facultative qu'en fonction de critères qui ne sont pas exprimés, donc incompris par les bénéficiaires potentiels.

L'impossibilité d'obtenir des informations précises fait que **les règles sont perçues comme imposées par le technicien.** L'écart entre ce qui a été dit et compris au moment de la demande et ce qui est attribué est vécu comme la mauvaise volonté de celui qui a traité la demande.

Ce sentiment est renforcé quand l'institution ne motive pas sa décision. Ainsi, la peur de générer des revenus qui seront ensuite à récupérer comme « trop perçus »

conduit les administrations à suspendre une prestation dès qu'il y a présomption d'un changement de situation, sans avoir préalablement suffisamment informé l'utilisateur et lui avoir expliqué le bien-fondé de cette décision. Pour des usagers qui vivent l'examen de leur situation comme une obligation d'avoir constamment à se justifier, la mauvaise qualité de l'information donnée est à l'origine de beaucoup d'incompréhensions. Les personnes ont alors l'impression que, quelles que soient leurs démarches, on leur imposera toujours une décision inexplicable pour ne pas leur donner leur chance.

*Des informations ou des explications insuffisantes  
pour sécuriser les usagers*

**Youssef :** « J'ai pris un studio. Avant, j'étais chez mes parents. Je me demandais si j'allais m'en sortir financièrement, alors j'ai demandé une aide à une assistante sociale pour le FSL (Fonds Social du Logement). Je ne sais pas si j'ai été assez convaincant, mais je considère qu'ils ne m'ont pas suffisamment aidé. La plupart de l'apport financier, je l'ai fait par des économies, en me serrant la ceinture. **C'est par ma curiosité que j'ai connu le FSL.** J'ai une copine qui fait ses études d'assistante sociale et qui m'a passé son classeur. J'ai un peu bouquiné, et puis, en étant à la Sapinière, j'ai rencontré des travailleurs sociaux. Eux m'ont dit comment accéder à cette mesure qui existait. Mais je trouve que c'est très long. J'ai aussi demandé un prêt, je l'ai obtenu, mais ils ont mis plus d'un mois et demi pour me donner la réponse, alors qu'on me disait qu'il fallait une semaine. Pour moi, ça a été très dur, j'ai vécu un mois dans un studio sans rien dedans. »

**Anissa :** « On n'est pas au courant. **On ne sait pas se mettre au courant.** J'ai payé mes impôts locaux alors que j'étais bénéficiaire du RMI. J'aurais pu avoir un dégrèvement mais j'ai payé parce que je n'ai pas pris la peine de lire la feuille au dos. Si j'avais demandé, je pense que j'aurais même été dispensée. On est six personnes et il me reste à peine 3000 à 4000 F pour vivre le mois. Par la suite, je n'ai pas réclamé d'être remboursée car j'ai considéré que c'était une erreur de ma part. J'ai jugé que c'était à moi de faire attention et je n'avais pas fait attention. J'ai essayé de vivre avec ce que j'avais. »

**Bruno :** « **Quand on est au RMI, on n'est pas très bien informé sur certains frais de santé.** La CMU peut prendre en charge certains frais, la CLI peut aussi prendre en charge certains frais. Moi, je sais que j'avais des frais d'orthodontie, la sécu est intervenue, la mutuelle est intervenue et il me restait un tiers à payer. Quand je l'ai su et que je suis allé au RMI, c'était trop tard, il fallait faire la demande avant je ne sais quoi et je me suis retrouvé à payer plus de 1000 F de ma poche. Le conseil général ne divulgue pas beaucoup ces aides puisque c'est lui qui apporte les sommes financières. »

**Samia :** « **Chaque fois qu'on bascule dans un nouveau dispositif, c'est un cauchemar.** Dans une même année, j'ai eu trois statuts différents, j'ai été aux AUD (Allocations Uniques Dégressives), on vous calcule une certaine durée, disons 10 jours d'indemnisation parce que ça correspond à la fin de votre indemnisation. Après, vous rentrez dans le dispositif RMI, et il faut faire la demande, remplir un dossier et ce n'est que le mois d'après qu'on vous paie parce qu'il y a encore un délai de carence. Donc, si vous avez pris les devants auprès d'une assistante sociale, elle vous aide à ce moment-là parce que vous êtes sans ressource. J'ai obtenu une aide exceptionnelle qui a quand même mis un mois à venir, à part ça, je n'avais rien, rien du tout. Deux mois après, j'ai suivi une formation. Du coup, pour la CAF, comme j'avais repris une activité dans les trois mois qui ont suivi ma demande de RMI, ils ont modifié la prise en compte de mes ressources.

Ils m'ont retenu 2 800F de trop perçu alors que ma formation avait duré un mois et que le CNASEA ne m'avait versé que 1 300F. Et il n'y a pas de recours parce qu'à l'époque, il ne fallait pas travailler les trois premiers mois... J'estime que j'ai eu de la chance d'être au courant de mes droits parce qu'il a fallu mettre tout le bataclan en route, faire une demande de recours gracieux, attendre que ça passe en commission, et pendant ce temps-là, ils vous prélèvent sur vos allocations.»

**Nadia**, chargée d'accueil : « Ce qui est important pour moi, c'est d'anticiper. **Quand on est bien informé, on peut anticiper.** Par exemple, une dame, une fois, me disait que sa fille devait être appareillée par l'orthodontiste. Tout de suite, j'ai pu lui dire qu'elle devait demander des devis comparatifs parce que chaque orthodontiste ne fait pas les mêmes tarifs. Je lui ai expliqué la procédure, à savoir que la sécurité sociale donne un forfait. J'ai pu lui dire : « Voilà ce qui va rester de ta poche, voilà quelles sont les aides possibles. Il faut prévoir avant d'être remboursé un arrangement avec l'orthodontiste. » Quand on rentre dans la démarche et que l'on n'est pas informé, c'est la galère... »

**Corinne**, chargée d'insertion : « Ma fonction, c'est de donner un début de réponse, mais aujourd'hui, **je suis de moins en moins bien informée moi-même** et il m'arrive de donner des informations qui sont partiellement vraies, voire carrément fausses. Les erreurs viennent que nos informations ne sont pas assez réactualisées et que l'on n'a plus de lien avec d'autres professionnels comme avant. On a toutes les peines du monde avec une législation qui est très complexe et qui évolue très vite. C'est vrai qu'on engage des gens vers des voies où on ne devrait pas les engager et qu'il y a là un vrai problème de déontologie. »

**Myriam** : « Moi, j'ai une appréciation personnelle, j'insiste bien là-dessus, mais moi c'est mon sentiment. Quand on rencontre un travailleur social quel qu'il soit, **si on est bien informé**, si on a déjà commencé à chercher, j'ai le sentiment d'être mieux perçue, que la **personne professionnelle en question me soutient davantage**. Parce que vous avez fait un bout de chemin, elle a envie de vous aider dans la suite. »

**Marcelle** : « Par moments on dirait que mon assistante sociale a des préférences ! Moi, j'ai une voisine, l'autre jour elle y est allée, elle lui a fait sauter la taxe d'habitation, elle lui a fait sauter pour la télévision, et pourquoi pas à moi ? Moi je lui ai dit « mais attendez, c'est que je suis vraiment dans le caca, comme on dit, je ne partirai pas tant que vous ne me donnerez pas une bonne réponse parce que moi, il faut que je m'en sorte des difficultés ». Elle m'a répondu : « oh, bon, ben on va voir.. ». **Si, à chaque fois, pour obtenir une aide, il faut avoir du piston**, même à la sécurité sociale et aux allocations familiales, parce qu'on connaît quelqu'un de haut placé, alors ça devient grave ! »

**Roseline**, chargée d'insertion : « **Les professionnels ont un grand tort, c'est de ne pas expliquer où sont les décisions, où sont les choix.** Pour accéder à une aide, il y a des conditions, ces conditions changent et les agents vont dire « oui » ou vont dire « non », sans expliquer pourquoi. Donc, ça peut paraître arbitraire, dépendre de leur pouvoir, alors que le plus souvent, c'est la décision d'institutions ou de commissions qu'ils doivent appliquer. »

**Marie-Anne**, animatrice : « Je ne crois pas qu'on va au bout des choses en terme d'explication aux personnes : **on a un refus qui arrive comme une lettre anonyme.** Donc, quand on est en grande souffrance et en détresse financière et qu'on se reçoit un refus, et sans explication aucune, on n'a plus l'énergie d'aller voir l'assistante sociale pour avoir des explications. »

De plus, le manque d'information ne permet pas aux usagers de contester une décision administrative.

Quand la décision est incomprise par l'utilisateur, il effectue le plus souvent un recours gracieux qui, quand il est accepté, peut lui permettre d'atténuer les effets d'une décision qu'il n'a pu anticiper, mais qui ne le conforte pas dans sa position d'ayant-droit. Or, des études<sup>6</sup> ont mis en évidence les situations de « non-recours » chez les usagers les plus défavorisés, avec des conséquences particulièrement graves. Par manque d'information ou par abandon lors d'une démarche ressentie comme pénible, des usagers ne perçoivent pas tout ou partie d'une prestation à laquelle ils ont droit.

Dans ce contexte, les usagers confrontés à la précarité ne peuvent réellement défendre leurs droits. Nous avons vu que les nombreux obstacles pour prévoir le montant des allocations ou aides sociales provoquent des incompréhensions qui génèrent ensuite violence ou passivité par fatalisme, deux attitudes qui disqualifient l'utilisateur aux yeux du technicien.

Si un effort de communication est plus que jamais indispensable pour transmettre l'information, il doit aussi porter sur les relations de face à face lors de l'examen de la demande. Les opportunités de se faire accompagner lors de rendez-vous auprès d'une administration sont rares, certains agents refusent toute présence de tiers, alors que de nombreux exemples montrent l'efficacité d'un tel accompagnement quand il ne dessaisit pas la personne de la maîtrise de sa démarche.

### *Un accompagnement des usagers les plus en difficulté auprès des administrations*

**Annick**, chargée d'insertion : « J'ai accompagné un jeune qui avait un problème de logement et qui est arrivé avec une dette d'électricité de 4 300 francs. Ce qui paraissait complètement fou. Il n'avait pas réalisé qu'il devrait payer l'électricité du chauffage de tous les mois d'hiver. Il me donne sa note et me dit « que faut-il que je fasse ? ». La première chose, c'est de contacter l'EDF. D'abord le jeune a pris le téléphone, quand j'ai vu comment ça se déroulait, moi, j'ai pris le téléphone et l'écoute a été différente.

J'étais travailleur social, donc on m'a donné le nom de quelqu'un et j'ai dit à cette personne : « pourquoi il n'y a pas le nom d'un correspondant sur la facture ? ». Le correspondant de l'EDF m'a dit qu'il pouvait faire un échéancier, mais que, dans les trois mois, il fallait que la dette soit payée. » J'ai répondu que rembourser 4300 F en trois mois, ce n'était pas possible pour ce jeune. Il me dit alors de m'adresser à une assistante sociale du secteur. Au téléphone, on me répond que l'assistante sociale est en vacances. Or, le fonds social de l'électricité doit être demandé avant une date butoir. Si vous n'avez pas déposé le dossier avant cette date, le dossier n'est pas pris en compte. J'ai demandé à voir sa collègue qui m'a répondu qu'en l'absence de sa collègue, le dossier ne pourra être fait. Je lui ai répondu : « On a huit jours pour faire ce dossier, votre collègue est en vacances, je vais vous embêter, j'en suis désolée, mais ce dossier, il faut me le faire. » Le jeune m'écoutait, il était médusé. J'ai dit à l'assistante sociale : « je veux un rendez-vous cette

<sup>6</sup> voir notamment le numéro 43 de la revue de la CNAF, Recherches et Prévisions « Accès aux droits, non-recours aux prestations, complexité », mars 1996.

semaine, sinon j'appelle votre hiérarchie ». J'ai eu le rendez-vous et le dossier a été déposé à temps.

**Sans mon intervention, le jeune aurait eu comme réponse « votre assistante sociale est en vacances » et il aurait raccroché. »**

**Roseline**, chargée d'insertion : « J'ai une préoccupation que j'exprime souvent, c'est la communication avec les personnes confrontées à l'illettrisme. **Les gens ne comprennent pas ce qu'on leur demande et on ne prend pas le temps de leur expliquer.** Moi, je reprends derrière, je note pour eux ce qu'on leur a dit, et je cherche à savoir ce qu'ils ont compris. Souvent, ils me disent « absolument rien » et ce sont alors des dossiers qui n'avancent pas, des gens qui ne réclament pas parce qu'ils ont l'impression que ce sont eux les coupables. Quand j'interviens durant les entretiens parce que je me rends compte que l'information donnée n'est pas comprise, on me renvoie : « vous êtes là, vous l'accompagnez, expliquez lui ! ». J'ai le sentiment que les agents n'ont pas le temps, mais aussi qu'ils ont peur de ne pas savoir expliquer, ne pas savoir employer les mots. Et puis il y a l'énerverment d'avoir à expliquer toujours les mêmes choses. »

De façon générale, les **moyens d'expression** dont disposent les usagers sont limités et ne permettent pas un exercice positif de la citoyenneté. Si les échanges au sein des groupes locaux ont montré la complexité à trouver des formes de représentation légitimées par ceux qui vivent la relégation, le positionnement des usagers comme sujets de droit dépend de la manière dont seront mises en oeuvre les nouvelles mesures inscrites dans la loi de 1998 afin que chacun bénéficie d'un droit d'expression favorisant une meilleure prise en compte de ses besoins.



### *Pouvoir défendre ses droits pour aller de l'avant...*

**Hervé** : « **Quand on n'est pas dans une situation de force, on est plutôt pas très bien dans sa tête, on ne se sent pas gagnant et on baisse les bras.** »

**Bruno** : « **Défendre ses droits, c'est être sûr de soi. Pour cela, il faut connaître du monde.** »

**Michel** : « Je ne vois pas qui représente les chômeurs. Finalement, je pense que c'est plutôt les associations du style des entreprises d'insertion qui font quelque chose. Sinon, on n'est pas tellement représenté, oui, peut-être une fois par an, pour une prime à Noël. C'est vraiment l'histoire de ne pas se faire oublier. Comme la plupart d'entre nous ne votent pas... Non, **on n'est pas tellement représenté, ou alors on est représenté de temps en temps, mais pas vraiment pour les bonnes choses.** Les bonnes choses, c'est quand on va de l'avant, quand on se réintègre dans la vie, quoi... Je pense que c'est plus ça, mais ça, ce n'est pas évident. »

Le travail que nous venons de présenter a été mené auprès d'usagers qui sont confrontés à la vulnérabilité et à la désaffiliation décrites par Robert Castel<sup>7</sup>. Partant de l'expression des difficultés rencontrées dans la vie quotidienne, les témoignages et les réflexions que nous avons recueillis permettent de bien pointer les risques à vivre en individu dans notre société contemporaine. Les institutions publiques, dans un partenariat étroit avec le monde associatif, se trouvent dans l'obligation d'**inventer de nouvelles formes de protection qui permettent à chacun de vivre en individu.**

De grands principes comme l'égal accès de tous aux droits fondamentaux, reposant sur l'égalité de dignité de tout être humain, guident, dès à présent, nombre de pratiques professionnelles et militantes. Le regard porté sur la mise en oeuvre effective des droits peut alors paraître bien sévère et être contesté. Il ne permet probablement pas de relever certaines avancées, notamment du fait du rapprochement de certains services publics avec les usagers les plus éloignés des circuits administratifs. Les membres des groupes locaux qui se sont engagés durant tout un semestre dans une parole libre et responsable ont dévoilé leurs difficultés de la vie quotidienne sans véritablement revendiquer de réparation auprès de la société. Ils ont voulu témoigner pour que leur parole leur ouvre à nouveau la possibilité de participer au jeu des relations sociales, dans leur diversité.



<sup>7</sup> Voir l'article de R. Castel « *De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation : précarité du travail et vulnérabilité relationnelle* » dans l'ouvrage « *Face à l'exclusion, le modèle français* », dirigé par J. Donzelot, aux éditions Esprit, 1991.



**C - Accès aux droits :  
quelles améliorations ?**

## Membres du groupe régional

Alain	BLUM	La Poste – Délégation Bourgogne Rhône-Alpes
Brigitte	BOYER	Espace Plus – Pôle Cohésion Sociale d'Aix-les-Bains
Geneviève	COTTET EMARD	ANPE – Délégation Régionale
Bruno	COUTURIER	Communauté Urbaine de Lyon - Développement Social Urbain
Gabriel	DELEAU	DDASS de l'Isère – CASU
Bernard	DURUPT	Le Transit – Villefranche-sur-Saône
Philippe	FABREGUE	La Sapinière – Saint Martin d'Hères
Mireille	FLAGEUL	Équipe d'animation de la MRIE
Marie-Line	FLEURY	CPAM de St-Étienne
Anne	GALLAND	CAF de l'Ain – Service Action Sociale
Nicole	GAUTIER	Conseil Général de la Loire - Direction de la Protection Sociale
Marie-Agnès	GIRARD REYDET	Contrat de Ville de Chambéry Métropole
Pascale	GUALINO	ARALIS – Lyon
François	GUILLOT	ATD Quart Monde – Lyon
Catherine	HUBER	CAF de Lyon – Service Prestations
Sylvie	JULLIAN	Hôtel de Ville de Lyon - Direction Affaires Sociales et Solidarité
Dominique	MACQUART	CAF de l'Ain – Direction Action Sociale
Michel	MEYET	CRAM Rhône-Alpes
Nadine	MICHEL	Centre d'Accueil et d'Orientation de Lyon 7 <sup>e</sup>
Déborah	MORIN	Association Professionnelle des Conseillères en Économie Sociale et Familiale
Marie-Claude	PIOVESAN	CCAS de Vienne
Vincent	PLAZY	MRIE Rhône-Alpes
Laurence	POTIE	MRIE Rhône-Alpes
Philippe	POYET	Conseil Général de l'Isère - Direction Santé et Solidarité
Stéphanie	SIMON	Secours Catholique de Lyon
Séverine	THOMAS	La Poste – Délégation Bourgogne Rhône-Alpes
Christine	VIGNE	Angle 9 – Maison Sociale – Villeurbanne

## Introduction

*Patrice SAUVAGE, directeur de la MRIE*

Réunis par la MRIE en 2000, des groupes d'usagers ont exprimé les difficultés qu'ils vivent dans leur vie quotidienne pour accéder à leurs droits en matière de protection sociale. Ils ont exprimé trois types d'attentes :

- comprendre et être mieux compris ;
- être pris en compte dans la globalité de ce qu'ils vivent ;
- être sûr des ressources disponibles.

Toujours à l'initiative de la MRIE, au premier semestre 2001, des cadres institutionnels et des responsables associatifs ont élaboré **des préconisations** pour une meilleure effectivité des droits liés à la protection sociale, et cela en cinq domaines : information, accueil, accompagnement, aides facultatives et régulation.



**Trois enjeux essentiels** pour l'amélioration de notre système de protection sociale ont été repérés par l'équipe de la MRIE au cours de ce processus de réflexion et d'animation. Ces enjeux sont transversaux aux différentes préconisations présentées dans les fiches thématiques qui suivent.

1. Il s'agit en premier lieu **d'assurer la protection de l'usager**, en lui permettant de bénéficier de tous ses droits.

En effet, dans un contexte marqué par la précarité au travail, dans la famille et dans les relations sociales, l'attribution de prestations et d'aides sociales selon des principes d'universalisme et d'automatisme s'avère particulièrement fragilisante pour l'usager qui se sent insécurisé et peut difficilement maîtriser les procédures engagées.

La qualité du service rendu à l'usager doit alors passer par une amélioration de **l'information** et de ses conditions d'accès, par un renforcement de **l'accueil**, par une **motivation** plus explicite des décisions prises, enfin par un **traitement de la demande** plus rapide et moins complexe.

2. Cependant, cette approche en termes de « **droit d'usage** », actuellement dominante dans notre système de protection sociale, présente des limites car, sous couvert de prendre en compte la singularité de la personne, elle tend souvent à rendre l'usager **dépendant** du bon vouloir des institutions et des professionnels. La deuxième piste d'amélioration du système de protection sociale consiste à **faire de l'usager un sujet de droit** en lui assurant une réelle **promotion**.

Une telle perspective questionne la logique actuelle d'attribution des droits : ne faudrait-il pas garantir un accès **immédiat** aux **aides d'urgence** ? —, elle questionne aussi la relation duelle qui s'établit entre le travailleur social et la personne accompagnée — ne faudrait-il pas

soutenir des espaces de **médiation** ? Elle impose également de faciliter l'exercice du droit de **recours**.

3. S'il importe de travailler à des préconisations pour réduire les décalages entre les situations vécues et les dispositifs, il apparaît également nécessaire de favoriser la **citoyenneté** des personnes dans leur accès aux droits, ce que nous appelons leur « **pouvoir agissant** » dans la régulation même du système de protection sociale.

En exerçant sa citoyenneté, l'utilisateur a un rôle à jouer dans l'amélioration des dispositifs, en étant partie prenante d'une plus grande **vigilance** vis-à-vis des situations inédites qui mettent en difficulté les institutions, d'une meilleure **compréhension** par celles-ci des réalités vécues, enfin d'un **croisement** des cultures et des représentations entre usagers et intervenants sociaux.

Les propositions qui vont dans ce sens concernent notamment la **représentation** des usagers dans les instances de direction des institutions sociales, mais aussi la création d'**espaces locaux de « connaissance partagée »** entre usagers, acteurs de terrain et décideurs.



Ces « trois P » – protection, promotion, pouvoir agissant de l'utilisateur – sont présentés ci-joint dans un triangle, ce qui traduit le **caractère systémique** de leur articulation et s'inscrit en faux contre une approche linéaire qui n'aborderait que successivement ces trois pistes d'amélioration. Chacun de ces pôles contribue au bon fonctionnement de l'autre : les décideurs, professionnels et usagers sont-ils prêts à s'inscrire dans une telle dynamique ?



## FICHE THEMATIQUE A

### **Pour une information plus accessible, globale et systématique**

Accéder à l'information est un des premiers actes qui permettent aux personnes de faire valoir leurs droits sociaux. Or l'analyse des situations vécues par la population la plus éloignée des circuits institutionnels a pointé les nombreuses difficultés rencontrées pour obtenir une information complète et compréhensible. Les groupes d'usagers ont relevé plusieurs causes à ce déficit d'information lors des démarches administratives à accomplir et lors de l'attribution de prestations sociales. Certaines sont liées à la complexité des dispositifs (la dispersion des sources de l'information du fait des nombreux partenaires concernés), d'autres à l'organisation des institutions (les modes de communication entre l'administration et l'utilisateur), d'autres enfin à la relation entre les usagers et les professionnels des institutions compétentes (les écarts de cadre de référence, les incompréhensions de langage).

Le constat dominant est que trop souvent, l'utilisateur n'accède qu'à une information partielle et réduite au seul problème énoncé, d'autant plus s'il ne connaît pas les rouages administratifs. Dès lors, la recherche d'une meilleure effectivité des droits conduit à produire une information plus accessible, globale et systématique. Nous pouvons dégager trois pistes d'action.

### 1) Une information accessible et neutre

Pour avoir l'information, il faut pouvoir aller la chercher. Or pour une grande partie des personnes en difficulté, cela se traduit par des démarches très difficiles à accomplir et dont le résultat est incertain.

#### ***Des usagers nous ont dit :***

*«des fois avec les administrations on a l'impression qu'on ne parle pas le même langage. Des fois on essaie de s'expliquer mais des fois c'est un mur, ça passe mal, des fois on est laissé pour compte »*

*«le plus difficile, c'est d'être compris par les administrations »*

*«on n'est pas au courant»*

*«quand on rencontre un travailleur social, si on est bien informé, si on a déjà commencé à chercher, j'ai le sentiment d'être mieux perçu, que la personne professionnelle en question me soutient davantage».*

Les décalages dans la manière d'évaluer les besoins qui motivent la demande et d'appréhender l'urgence de la réponse à apporter provoquent beaucoup d'incompréhensions réciproques entre les professionnels et les usagers avec lesquels nous avons travaillé. Ces derniers expriment le sentiment d'être mal compris donc insuffisamment reconnus dans leur demande par les services publics. La conséquence observée est qu'alors, ces usagers ont tendance à se mettre en retrait et à ne plus venir au guichet demander l'information utile. Ce renoncement à effectuer une démarche auprès du service public est augmenté lors de contentieux, liés le plus souvent à des impayés, mais aussi parfois à des dysfonctionnements dans l'attribution des aides sociales.

#### ***Des responsables institutionnels et associatifs ont travaillé des pistes d'action :***

- transmettre l'information là où les destinataires sont le plus en capacité de s'en saisir pour faciliter son accès : nous avons constaté que l'information communiquée lors d'une relation de face à face, continue à rester le mode de transmission privilégié par les usagers les plus en difficulté. Des institutions travaillent à démultiplier les espaces d'information en proximité des lieux de vie de ces populations (création de points d'accueil et de permanences dans certains quartiers). D'autres privilégient les démarches effectuées à domicile auprès des usagers dont la situation nécessite d'accomplir de nouvelles démarches.
- mieux s'assurer que l'information donnée a bien été comprise par l'utilisateur qui en bénéficie, alors que la vigilance des institutions porte aujourd'hui davantage sur la bonne compréhension par l'agent de la situation de l'utilisateur : le développement d'une information de proximité, dont témoignent les initiatives citées plus haut, doit s'inscrire dans l'amélioration de la communication entre l'utilisateur et l'administration. Les obstacles à la communication proviennent bien souvent des logiques et des attentes différentes qu'il est nécessaire d'identifier (ex. de La Poste et sa représentation de « mère nourricière » auprès des clients les plus démunis) et de dialoguer dans des échanges entre des représentants d'institutions et des usagers (ex. de certains CCAS).

- concevoir des lieux où l'information est transmise indépendamment de l'étude du dossier et du traitement d'un contentieux éventuel : une information accessible est aussi une information inconditionnelle. Vouloir améliorer le droit à l'information conduit certaines institutions à créer des lieux « neutres » pour réduire la représentation négative de contrôle administratif et pour permettre des médiations quand il est nécessaire de renouer la relation entre l'utilisateur et l'institution (ex. des PIMMS).  
Les associations, qui mettent en place des espaces d'information conviviaux, jouent un rôle complémentaire, mais accèdent elles-mêmes avec grande difficulté aux informations utiles.

## 2) Une information personnalisée

L'information de masse, « grand public » s'est beaucoup développée ces dernières décennies dans le cadre de la modernisation des administrations. Toutefois, pour les usagers dont les réalités vécues ne rentrent pas dans les situations-types prévues par le législateur, ce type d'information n'améliore que faiblement l'accès à la protection sociale.

*Des responsables institutionnels et associatifs ont travaillé des pistes d'action :*

- favoriser la transmission de l'information par des agents qui connaissent bien les personnes en difficulté dans leur accès aux droits, qui arrivent dans la durée à appréhender les situations complexes et qui repèrent bien les partenaires institutionnels locaux appelés à intervenir. Il s'avère alors souvent nécessaire de développer une pédagogie de l'information quand il faut faire passer un message auprès d'un public confronté à de grandes difficultés qui le déstabilisent. D'où l'importance de rejoindre le centre d'intérêt de la personne.
- limiter le risque d'inégalité de traitement quand l'information n'est donnée qu'en fonction de la connaissance de la situation de la personne : nous avons vu qu'en certaines occasions, il est important que l'information puisse être accompagnée. Toutefois, nous avons également constaté qu'une relation trop individualisée provoque un sentiment d'arbitraire.  
Des avancées ont été repérées lors d'initiatives comme les informations collectives concernant un dispositif (exemple des bénéficiaires du RMI), lors d'informations transmises auprès de populations spécifiques ou encore lors d'informations ciblées en fonction de certaines étapes de la vie associées à des droits (exemple du passage à la retraite).  
Ces modes d'information se caractérisent par une attitude d'écoute des particularités de la situation, le souci de trier l'information utile, enfin l'attention à vérifier l'appropriation de cette information par l'utilisateur. Il convient de veiller alors à la confidentialité des échanges plus personnalisés qui suivent ces temps collectifs.

### **3 / Une information complète et systématique :**

Le cloisonnement des administrations, le traitement partiel du problème, en fonction de la compétence du service qui informe et accueille, sont souvent sources de difficultés pour les personnes en grande précarité. Celles-ci mettent en avant leur incertitude d'« avoir ou pas frappé à la bonne porte », ainsi que leur peur que toute demande nouvelle ne soit le début d'un parcours du combattant pour obtenir leurs droits effectifs.

#### ***Des usagers nous ont dit :***

*«Une fois j'ai frappé à toutes les portes. A la fin, je me suis adressé comme ça, aveuglément à la Mairie. J'allais dans une administration, on me disait «non pas ici», je montais dans une autre, non pas ici»*

*«Quand on est au RMI, on n'est pas très bien informé sur certains frais de santé».*

Il importe donc que dès la première démarche effectuée dans une institution sociale, la globalité de la situation présentée soit prise en compte et qu'alors une information la plus complète possible soit donnée.

#### ***Des responsables institutionnels et associatifs ont travaillé des pistes d'action :***

- renforcer le rôle du professionnel « référent » afin de permettre aux usagers d'anticiper tout changement de situation et d'éviter toute rupture dans l'attribution des aides et des prestations sociales : le professionnel perçu par l'utilisateur et par les institutions comme « référent » peut jouer un rôle important s'il arrive à créer une relation de confiance avec l'utilisateur et s'il peut coordonner l'intervention de multiples intervenants autour d'une même personne.
  - faciliter l'utilisation des nouveaux outils de transmission de l'information (boîte vocale, Internet) : le rôle de tiers, tenu par les référents, ne doit toutefois pas empêcher l'accès à une information systématique qui permet de rendre les usagers autonomes. L'utilisation de ces moyens modernes de transmission permet aujourd'hui d'améliorer la circulation de l'information entre institutions ; des initiatives visent aussi à les rendre accessibles aux associations qui accueillent le public en difficulté.
- La formation de l'ensemble de la population, sans exclure les plus démunis, à l'utilisation de ces outils est toutefois un enjeu majeur pour les années à venir afin que l'utilisateur sache mieux solliciter l'intervention des services publics et que le citoyen soit mieux responsabilisé dans l'obtention de ses droits.



## **FICHE THEMATIQUE B**

**Pour un accueil  
offrant une réelle écoute  
de la globalité de la personne  
et de l'urgence exprimée  
par certains usagers**

S'adresser à un service public provoque souvent beaucoup d'appréhensions pour les personnes qui sont en grande insécurité sur les droits qui leur sont ouverts. L'examen de la situation de la personne qui se présente à l'accueil est d'autant plus vécu comme l'obligation de se soumettre à une enquête, voire à un interrogatoire, « d'avoir constamment à se justifier », que la personne est confrontée à l'incertitude sur le montant de ses ressources disponibles. Les usagers se sentent alors insuffisamment écoutés et vivent très négativement le renvoi encore fréquent d'un guichet à un autre. Très souvent, les usagers ne se sentent pas pris en compte dans l'urgence de leur situation quand ils s'adressent aux services publics en situation de détresse.

L'accueil du public doit permettre d'offrir toutes les garanties d'un traitement de la demande qui associe l'utilisateur. Être bien accueilli est conditionné par une écoute de qualité basée sur la reconnaissance de la dignité de toute personne, par une orientation personnalisée vers les structures compétentes et par un premier traitement de la demande qui manifeste l'engagement de l'institution sollicitée et qui offre l'assurance d'une réelle prise en charge de l'urgence vécue.

## 1 / Être bien écouté

Les délais d'attente trop longs aux guichets, le manque de respect de la confidentialité, les structures qui recueillent seulement le problème à traiter sans entendre la personne dans sa demande, le manque de disponibilité des agents sont autant de facteurs qui diminuent la relation de confiance entre les usagers et les services publics.

### ***Des usagers nous ont dit :***

*«Ce qui m'est le plus difficile, c'est toutes ces questions qu'on nous pose et puis de savoir ce qu'il faut répondre»*

*«Des fois, avec les administrations, on a l'impression qu'on ne parle pas le même langage. Des fois, on essaye de s'expliquer mais des fois, c'est un mur, ça passe mal, des fois, on est laissé pour compte.»*

### ***Des responsables institutionnels et associatifs ont travaillé des pistes d'action :***

- une amélioration de la qualité de l'accueil des services publics grâce à une meilleure organisation fonctionnelle qui permette de dégager du temps disponible à l'écoute (pré-accueil – accueil rapide – confidentialité des lieux etc... ).
- une plus grande proximité des lieux d'accueil : la proximité peut être géographique (les déconcentrations des institutions sociales comme la CAF ou la CPAM , des permanences locales associant différentes institutions sociales) ; la proximité peut aussi être obtenue grâce à la diversification des espaces d'accueil (des structures de quartier jouent parfois un rôle de premier accueil apprécié des usagers dans un partenariat avec les institutions sociales).
- une écoute qui ouvre des espaces de coopération entre le professionnel et l'utilisateur : des formations à la fonction d'accueil permettent le développement de la dimension relationnelle lors du face à face et sont l'occasion de penser le temps de l'accueil comme un temps de partage de l'information nécessaire au traitement de la demande. Ces formations ont un réel impact si elle sont précédées d'une réflexion avec l'encadrement sur la fonction d'accueil dans l'institution et si elles sont suivies de temps d'échanges de la pratique.
- une préparation aux entretiens administratifs pour les usagers qui sont dans l'incertitude de bien comprendre ce qu'on leur dit et d'être bien compris dans leur demande et dans l'énoncé de leur situation : cette préparation pourrait être proposée par des partenaires associatifs proches des publics et ayant une bonne connaissance des institutions ; cette préparation peut aussi s'effectuer dans des dynamiques d'auto-formation animées par des professionnels, où les personnes échangent entre elles à partir de l'expérience acquise.

## 2 / Une harmonisation et une coordination de l'accueil

L'expérience douloureuse d'« être rejeté » parce que « ce n'est pas la bonne porte » peut avoir des effets dramatiques sur la conduite de l'utilisateur. La complexité des dispositifs, le cloisonnement des services provoquent une lourdeur administrative qui empêche parfois l'accès direct dans des délais raisonnables à des prestations sociales. De nombreuses situations nous ont été relatées où l'utilisateur a été confronté à une rupture dans la continuité des ressources, ce qui a renforcé la précarité de sa situation et/ou est venu casser la dynamique de promotion dans laquelle il s'inscrivait.

### **Des usagers nous ont dit :**

*« Une fois, j'ai frappé à toutes les portes. A la fin, je me suis adressée comme ça, aveuglément, à la mairie. J'allais dans une administration, on me disait : « non, pas ici », je montais dans une autre : « non, pas ici ». Je suis même allée là où on fait les aides médicales car il y avait des gens disponibles. Une dame me dit : « non, c'est pas ici ». Mais je lui réponds : « indiquez-moi là où je peux m'adresser. Aujourd'hui, je ne sors pas d'ici, tant que vous ne me dites pas « va là-bas » ! ». Depuis plus d'une semaine, j'avais une facture d'eau de 5000 F qui n'a jamais correspondu à ma situation, ils avaient fait une erreur. Et ça me bloquait pour ma quittance de loyer, pour avoir un logement que je demandais depuis 10 ans. Surtout, je n'avais pas l'habitude d'avoir des crédits et je me retrouvais devant une facture de 5000 F, comme ça, devant mes yeux. Moi, avoir un crédit, je ne dors pas !... Eux, ils auraient pu prendre le temps, me dire « calmez-vous, on va s'en occuper ». Au moins, ça aurait pu me rassurer. »*

### **Des responsables institutionnels et associatifs ont travaillé des pistes d'action :**

- la création sur certains territoires de maisons de service public : réunissant différentes institutions, elles travaillent à un diagnostic global de la situation de la personne et elles recherchent la cohérence entre les dispositifs intervenant sur les différents domaines de vie des populations ciblées.
- une régulation collective entre les institutions associant les agents d'accueil : des échanges sur les situations exposées et sur les orientations données permettent de mieux prendre en compte la singularité de chaque personne accueillie et de construire dès le temps de l'accueil des réponses qui cherchent à diminuer au maximum l'incertitude des ressources disponibles pour les usagers confrontés à la précarité.

## 3 / La prise en compte de l'urgence vécue par les personnes

Des usagers ont dit leur sentiment de n'avoir pas été entendus dans l'urgence manifestée par une insuffisance ou un manque de ressources pour faire face à leurs obligations. Face à de réelles détresses financières liées notamment à des changements de statuts ou de situations ou à l'impossibilité de formuler une demande, quels types de réponses construire ?

***Les cadres institutionnels et les responsables associatifs ont énoncés les pistes d'action :***

- une intervention plus appropriée sur les situations d'urgence : grâce à une mise en réseau renforcée des institutions compétentes et des associations de proximité, une réponse plus immédiate peut être apportée localement, avec la volonté de trouver des espaces communs pour agir ensemble et de façon cohérente, face à certaines situations repérées lors de l'accueil comme nécessitant une mobilisation rapide, que l'utilisateur soit confronté à de grosses difficultés liées à un événement imprévu ou que l'utilisateur soit dans une « reprise en mains » de sa situation après avoir abandonné toute relation avec les administrations.
- un appui de type méthodologique pour les travailleurs sociaux qui ont à répondre à des demandes formulées lors d'une situation de détresse.
- la création de lieux d'accueil autres que les services publics qui se donnent comme mission la reconnaissance de l'urgence telle qu'elle est vécue par les personnes et qui ne laissent jamais repartir la personne « sans une piste ou une action ».



## FICHE THEMATIQUE C

### **Pour de nouveaux modes d'accompagnement de la personne qui contribuent à un accès réel aux droits sociaux**

L'accompagnement assuré par les assistantes sociales a été souvent perçu par les usagers comme contraignant, arbitraire et déresponsabilisant. Ceux-ci ont fortement remis en cause le « passage obligé » auprès des assistantes sociales pour obtenir un droit perçu comme légitime.

Comprendre les origines de cette invalidation des professionnels peut permettre de rétablir une relation de confiance et de réciprocité avec les usagers, et de construire d'autres modes d'accompagnement qui garantissent un accès réel aux droits sociaux par la participation de la personne au traitement de sa demande.

**1 / aller vers les usagers les plus éloignés des institutions et prévenir les abandons dans les démarches engagées**

Les institutions sociales ont analysé le processus de non-recours aux prestations. En outre, par manque d'information, l'utilisateur n'accède pas à l'ensemble de ses droits du fait de l'écart entre la logique des dispositifs reposant sur le moyen terme et la logique des usagers qui vivent dans un système de survie.

De plus, beaucoup de ceux qui n'arrivent pas à se faire comprendre ou à percevoir le sens des démarches exigées pour ouvrir des droits, abandonnent leur demande en cours de traitement sans que l'institution ne veille systématiquement à relancer la procédure. L'intervention des travailleurs sociaux vise en premier lieu à lutter contre ce nonaccès aux droits.

Toutefois, les paroles des personnes en difficulté reflètent les incompréhensions réciproques entre usagers et travailleurs sociaux.

***Des usagers nous ont dit :***

*« j'ai l'impression qu'elles se comportent un peu comme des procureurs. »*

*« quand on va voir une assistante sociale, tout de suite on a peur. On pense : oh là là ! elle va nous placer nos enfants ».*

*« je voudrais qu'on parle de la prise de pouvoir des assistantes sociales. Elles ont à trouver la bonne adéquation entre la connaissance de la personne et la connaissance des droits et des moyens pour l'aider. Des fois ça marche, mais des fois on se demande ce qui fait qu'une assistante sociale refuse, décide de dire non ou oui ... »*

Cette remise en cause de l'intervention des travailleurs sociaux, qui fait écho à d'autres expressions recueillies par le milieu associatif, interroge la relation duelle entre le travailleur social et la personne accompagnée, et la nature de l'accompagnement. Trop souvent en effet, la personne qui s'adresse à un travailleur social a le sentiment de se dessaisir entièrement de l'issue de sa démarche et de dépendre du jugement du professionnel sur la situation qui conduit à effectuer la demande.

***Des responsables institutionnels et associatifs ont travaillé des pistes d'action :***

- missionner davantage les assistantes sociales sur l' « aller vers » et la prévention des abandons en dégageant plus ces professionnels de la gestion des dispositifs : le partage de compétences, entre agents administratifs et assistantes sociales, est à préciser, notamment au moment du premier accueil ;
- former les assistantes sociales à une meilleure connaissance des réalités vécues grâce au croisement des regards entre professionnels et usagers, sur ce qui est à l'origine des difficultés rencontrées par les populations ;

**2 / assurer la prise en compte globale de la personne et ouvrir sur une contribution de l'utilisateur à l'accès effectif à ses droits**

La peur de la relation tutélaire et du contrôle de sa vie privée provoque un rejet de l'accompagnement. Renouer une relation de confiance passe par un temps où la personne sera reconnue comme « sujet » et soutenue dans son projet de vie. Le rôle de « référent » trouve ici tout son sens. Mais on ne luttera efficacement contre le sentiment d'arbitraire que si on permet à la personne de se saisir de l'information pour agir sur sa situation, d'être en situation de motiver personnellement sa demande et apporter ainsi des éléments de connaissance nécessaires au traitement de son dossier, de s'inscrire dans des dynamiques collectives où seront dialoguées les causes des difficultés rencontrées.

Ce rôle pourra d'autant mieux être tenu par les travailleurs sociaux qu'ils seront eux-mêmes associés à l'évaluation des politiques publiques et à la réflexion sur les fondements du rapport social.

***Des responsables institutionnels et associatifs ont travaillé des pistes d'action :***

- préciser le rôle de « référent » afin qu'il ne soit pas l'interlocuteur « incontournable » mais celui qui est engagé avec la personne dans la globalité de son parcours ;
  - renforcer le rôle des assistantes sociales pour un accompagnement qui développe les capacités de l'utilisateur à entrer en coopération avec l'institution compétente pour l'obtention des droits sociaux ;
  - susciter des dynamiques collectives qui participent à une meilleure prise en compte par les institutions des situations évoluant avec le développement de la précarité et qui favorisent la reconnaissance de l'utilisateur comme « sujet de droit ».
 

Les travailleurs sociaux ainsi engagés aux côtés de la population ont besoin d'être accompagnés et soutenus par leur encadrement, et légitimés dans ces missions par leur direction ;
  - rechercher la participation des professionnels de terrain à l'évaluation des politiques publiques. La création d'espaces d'observation et d'analyse les associant peut contribuer à l'élaboration de nouveaux textes de loi et à l'évolution des dispositifs.

**3 / associer d'autres interlocuteurs pour diminuer le « passage obligé » par les assistants sociaux :**

La complexité des dispositifs, les démarches administratives comparées à des « parcours du combattant » nécessitent une technicité performante, une connaissance pointue de la législation. Celle-ci s'est concentrée dans les seules compétences des travailleurs sociaux, ce qui les positionne comme « incontournables » pour la population. Un des enjeux est de diversifier les interlocuteurs possibles pour sortir de la seule relation duelle et pour offrir des espaces d'expression diversifiés.

***Des responsables institutionnels et associatifs ont travaillé des pistes d'action :***

- favoriser l'intervention de médiateurs, par le biais des nouveaux lieux d'accueil et des espaces de proximité. Ceux-ci permettent de renouer la relation à l'institution de façon plus aisée et de prévenir des situations extrêmes avant qu'elles ne se transforment en situations de détresse. Les médiateurs de la République, quant à eux, sont peu sollicités par les travailleurs sociaux.
- concevoir des espaces diversifiés pour l'expression de la demande d'aide qui pourra être traitée ensuite par l'administration compétente (permanences assurées par des secrétaires de petites communes ou par des associations de solidarité avec les populations en difficulté).



## FICHE THEMATIQUE D

### Pour un droit d'accès effectif aux aides facultatives

L'attribution des aides facultatives est à analyser à travers l'enjeu actuel qui est de prendre en compte la singularité de situations inédites toujours plus nombreuses dans un contexte où la protection sociale s'avère complexe, peu cohérente, guère compréhensible. L'extension de la précarité et les nouvelles formes de pauvreté provoquent une succession de situations de crise, à partir desquelles les professionnels sont sollicités pour intervenir dans l'urgence. Ceux-ci utilisent les marges de manœuvre dont ils disposent pour intervenir en fonction de la perception de l'urgence de la situation vécue. Quatre problèmes se posent alors : le premier est le délai nécessaire pour solliciter le professionnel, le deuxième est le décalage de perception de l'urgence entre certains usagers dans une logique de survie et certains professionnels dans une logique d'insertion, le troisième est le traitement « à titre exceptionnel » qui n'offre aucune garantie des suites données à la demande, le dernier est l'absence des usagers dans les lieux où va se décider l'attribution de l'aide sollicitée.

L'attribution des aides facultatives doit pouvoir favoriser la (re)prise de pouvoir de la personne confrontée aux risques d'exclusion sur sa propre vie. Il s'agit donc de penser l'accès aux aides facultatives comme une procédure favorisant la reconnaissance de la personne comme sujet et permettant d'expérimenter sa capacité à entrer dans une coopération avec l'institution.

### **1. Accès immédiat à une aide d'urgence**

De nombreux participants aux groupes locaux ont souligné combien la décision d'attribution d'aide, en cas d'impayés ou de rupture subite de ressources notamment, était longue à prendre alors que le résultat est incertain.

#### ***Des usagers nous ont dit :***

*« Moi j'ai eu à faire avec l'assistante sociale du quartier pour des problèmes de chauffage. Cela a mis du temps pour avoir la réponse. Un mois et demi après seulement, j'ai eu, de la part du Conseil Général, 750 francs pour régulariser le chauffage. En attendant, j'ai été voir l'assistante sociale du quartier qui m'a dit : « il y a des chances que l'on ne puisse rien faire pour vous », alors je me suis arrangée avec l'EDF pour pouvoir payer mon chauffage en deux fois sur les prochains mois. Donc, l'assistante sociale me dit « je pense que l'on peut rien faire pour vous mais on va essayer ». Un mois et demi après, c'est moi qui ai téléphoné, parce que je n'avais pas de réponse, je lui ai demandé où cela en était. Elle m'a répondu qu'elle ne savait pas trop : « peut-être, vous allez recevoir un courrier ». En effet, deux jours après, j'ai reçu un courrier comme quoi le Conseil Général me donnait 750 francs. Bon, cela avait duré un mois et demi. »*

L'incertitude, ainsi occasionnée dans des situations de crise, se traduit souvent soit par l'abandon des démarches entreprises, soit par le rejet du professionnel sollicité.

#### ***Des usagers nous ont dit :***

*« En octobre, c'était urgent, l'assistante sociale demande d'attendre ou de fournir des papiers. A quoi ça sert d'aller la voir ?... J'étais bloquée avec une somme importante que je devais...j'ai pas l'habitude des crédits, je ne pouvais pas dormir. Heureusement, j'avais pris rendez-vous auprès d'un monsieur bénévole qui m'a aidé... Quand on a un problème à régler en urgence, on n'obtient un rendez-vous que trois semaines après sans même donner un élément de réponse. Dans le fond, on ne sait même pas si le rendez-vous va servir à quelque chose... »*

#### ***Des responsables institutionnels et associatifs ont travaillé des pistes d'action :***

- garantir l'accès immédiat à une aide financière dès lors que la situation d'urgence est reconnue. Les CASU, qui réunissent dans chaque département les principales institutions compétentes, pourraient décider rapidement d'une telle prestation financière et demander ensuite à l'institution où les droits de la personne sont ouverts de rembourser et s'il n'y a aucun droit, d'affecter la somme versée sur un fonds destiné aux aides facultatives.

### **2. L'information des conditions d'accès aux aides facultatives**

Le traitement des dossiers d'aide facultative est conditionné, d'une part par l'appréciation de la singularité de la situation et d'autre part par la réglementation qui fixe les conditions d'attribution. Ainsi, selon les départements, selon les commissions, selon les professionnels qui saisissent leur institution, les décisions diffèrent. Cela crée un sentiment d'arbitraire chez les usagers, d'autant plus fort que la volonté des décideurs et des intervenants sociaux de donner de la souplesse aux dispositifs pour s'adapter aux situations inédites, ne réduit pas l'intervention extra-légale.

**Des usagers nous ont dit :**

*« Ma fille m'a dit « maman vas y, tu y as droit » parce que moi, je ne voulais pas y aller, elle m'a dit «tu peux te faire aider ». J'y suis allée, c'est vrai qu'au début, c'est un peu gênant, tous les mois à peu près, je pouvais bénéficier d'une aide. Et un jour, on m'a dit : « oh ben, là ça suffit » c'était au mois de juin l'année dernière. On m'a dit « écoutez, il faudrait que vous arrétiez. On vous aide à partir du moment où il y a une facture à payer, s'il n'y a pas de dettes on ne vous aidera pas ». Pour eux il faut vous débrouiller par rapport à ce que vous avez en banque. On m'a dit : « on vous aide mais... », ça voulait dire que ça suffisait. Il fallait se débrouiller par soi même. La dernière fois que j'y suis allée, on m'a dit : « revenez au mois de septembre, on essayera, à ce moment là, de vous aider au niveau de votre facture d'eau ». Au mois de septembre, j'y suis allée, rien que pour les embêter ! Voilà, maintenant, je n'y vais plus, c'est pas la peine, je me débrouille toute seule. »*

Le manque d'information relevé par les usagers concerne principalement les aides facultatives. L'information sur l'existence de telles aides apparaît le plus souvent liée à une démarche d'accompagnement social, de ce fait conditionnée par la manière dont le travailleur social perçoit le besoin de la personne.

**Des usagers nous ont dit :**

*« Quand on est au RMI, on n'est pas très bien informé sur certains frais de santé. La CMU peut prendre en charge certains frais, la CLI peut aussi prendre en charge certains frais. Moi, je sais que j'avais des frais d'orthodontie, la sécu est intervenue, la mutuelle est intervenue et il me restait un tiers à payer. Quand je l'ai su et que je suis allé au RMI, c'était trop tard, il fallait faire la demande avant je ne sais quoi et je me suis retrouvé à payer plus de 1000 F de ma poche. Le conseil général ne divulgue pas beaucoup ces aides puisque c'est lui qui apporte les sommes financières. »*

**Des responsables institutionnels et associatifs ont travaillé des pistes d'action :**

- rendre publiques les conditions d'accès aux aides facultatives : cette mesure vise à donner aux usagers les moyens de mieux « prendre en mains » leur situation. Ainsi, les institutions du Rhône ont mis sur Internet la réglementation concernant ces aides. Il reste à envisager les moyens d'appropriation par la population concernée d'une telle information.

**3. L'interprétation de la demande exprimée**

Nous l'avons vu, les travailleurs sociaux sont positionnés comme incontournables pour l'accès aux aides facultatives et sont perçus comme possédant alors un pouvoir excessif aux yeux des usagers. C'est une des sources de la critique très vive que nous avons recueillie de certains usagers envers ces professionnels. Nous y analysons le rejet d'une certaine forme de contrôle social, la peur du pouvoir des travailleurs sociaux enracinée dans la peur du placement des enfants, le sentiment d'arbitraire entretenu chaque fois qu'un professionnel renvoie à une personne qui la sollicite : « mais vous n'êtes pas seule à avoir des difficultés ».

**Des usagers nous ont dit :**

*« Par moment on dirait que mon assistante sociale a des préférences ! Moi, j'ai une voisine, l'autre jour elle y est allée, elle lui a fait sauter la taxe d'habitation, elle lui a fait sauter pour la télévision, et pourquoi pas à moi ? Moi je lui ai dit « mais attendez, c'est que je suis vraiment dans le caca, comme on dit, je ne partirai pas tant que vous ne me donnerez pas une bonne réponse parce que moi, il faut que je m'en sorte des difficultés ». Elle m'a répondu :*

*« oh, bon, ben on va voir.. » . Si, à chaque fois pour obtenir une aide, il faut avoir du piston, même à la sécurité sociale et aux allocations familiales, parce qu'on connaît quelqu'un de haut placé, alors ça devient grave ! »*

Si ces réactions invitent à réexaminer le rôle d'accompagnement attribué par les institutions aux professionnels (voir la fiche n°3), si elles conduisent aussi à rechercher les lieux où des usagers et des professionnels peuvent être associés à l'analyse des causes des situations d'exclusion et de l'impact des politiques publiques (voir fiche n°5), elles obligent également à repérer les acteurs qui exercent un pouvoir d'interprétation qui conditionne la décision finale. Ainsi, le Fonds d'Aide aux Jeunes n'est pas consommé dans un département parce que les référents estiment excessive l'aide accordée par le dispositif. Ainsi, le contrôleur financier d'une institution bloque le versement d'avances ou d'acomptes sur le RML.

***Des responsables institutionnels et associatifs ont travaillé des pistes d'action :***

- instaurer des régulations à l'intérieur de chaque institution, entre institutions, ou entre territoires. La revalorisation du rôle joué par certaines instances chargées de présenter un bilan des dispositifs permettrait d'aller au-delà d'une appréciation quantitative des moyens affectés pour évaluer l'impact du dispositif en fonction du profil des bénéficiaires et des personnes non retenues.

#### **4. La motivation de la demande d'aide par l'utilisateur**

Les usagers qui expriment une demande d'aide qui relève de dispositifs extra-légaux n'ont aucun lieu où ils peuvent la motiver. Les travailleurs sociaux sont chargés d'instruire le dossier qui est ensuite examiné par une commission qui ne dispose que de l'avis du professionnel pour prendre sa décision.

***Des responsables institutionnels et associatifs ont travaillé des pistes d'action :***

- solliciter par écrit la motivation par l'utilisateur de sa demande : cette démarche aurait deux atouts : le premier serait pour la commission de disposer d'une meilleure appréciation de la situation par le croisement des deux sources de connaissance, celle du professionnel et celle du requérant ; le deuxième serait de positionner l'utilisateur dans une fonction où il aurait à exercer sa citoyenneté en contribuant, à travers l'argumentation de sa demande, à une meilleure vigilance sur les situations inédites liées aux évolutions du contexte économique et social, et à une meilleure compréhension par ces commissions des réalités vécues par ceux qui sont confrontés aux risques d'exclusion.

Une telle participation de l'utilisateur est conditionnée par l'accompagnement qui pourra être proposé à la personne. Le monde associatif aurait là un rôle spécifique à jouer. La procédure suivie par la Commission départementale du FSL en Isère va dans ce sens en sollicitant la motivation écrite de l'utilisateur qui conteste la décision prise par la commission locale.



## FICHE THEMATIQUE E

### **Pour une participation de l'utilisateur à la régulation des dispositifs d'aides ou de prestations sociales**

La participation de l'utilisateur à la régulation des dispositifs d'aide ou de prestations sociales s'inscrit dans une double ambition : améliorer l'impact des politiques publiques sur les populations les plus en difficulté dans leur accès aux droits pour réduire efficacement les risques d'exclusion, et promouvoir la démocratie en associant les personnes, aujourd'hui les plus éloignées des institutions, dans la définition d'objectifs, la construction de réponses et l'évaluation d'actions.

Si l'amélioration de l'accès aux droits passe par des réformes institutionnelles concernant les modalités de réception et de traitement de la demande de l'utilisateur, il dépend aussi des rapports établis entre les usagers et les institutions d'une part, et les intervenants sociaux d'autre part.

Nous avons dit combien les procédures actuelles d'accès aux droits concourraient à la perte du pouvoir des personnes les plus en difficulté sur leur propre vie et à des attitudes d'abandon ou de rejet mettaient en échec les dispositifs de protection sociale. Prévenir ces échecs et dépasser ces impasses nécessitent donc de favoriser le positionnement de l'utilisateur comme citoyen actif.

La participation des usagers, quand elle est recherchée par les institutions, prend sens pour ceux-ci quand elle contribue à développer une vigilance sur les situations inédites liées aux évolutions du contexte économique et social, quand elle favorise une meilleure compréhension des réalités vécues par ceux qui sont confrontés aux risques d'exclusion, quand elle concourt à la mobilisation des structures pour intervenir dans les vides constatés des dispositifs, enfin quand elle s'inscrit dans la volonté affichée de rechercher une contribution active des personnes concernées à la construction de réponses à leurs demandes.

Ces différents points peuvent être repris par les institutions comme autant d'apports de l'utilisateur dans la nécessaire régulation des dispositifs.

### 1. Le partage de connaissance avec les institutions sociales

La lutte contre les exclusions nécessite à la fois d'analyser les causes des situations qualifiées d'exclusion et de mesurer l'impact des politiques publiques. La contribution des usagers à ce travail d'analyse s'avère pertinente quand deux conditions sont remplies : soutenir les personnes dans la production de ces analyses et accompagner les personnes dans les lieux où la parole de ceux qui sont confrontés au quotidien aux risques d'exclusion, puisse être entendue, dialoguée, prise en compte par les institutions.

La loi contre les exclusions de 1998 organise la participation d'associations représentant les usagers dans les conseils d'administration des CCAS et dans les Comités Locaux pour l'Emploi animés par les ANPE. Sa mise en oeuvre se heurte à plusieurs difficultés.

Parmi elles, la question de la représentativité est inévitablement posée. On constate que les formes traditionnelles de la représentation apparaissent inadaptées à une prise de parole directe des populations les plus en difficulté dans leurs accès aux droits, sans le filtre des professionnels ou des responsables associatifs.

#### *Des responsables institutionnels et associatifs ont travaillé des pistes d'action :*

- soutenir et légitimer de nouvelles formes de représentation qui naissent sur le terrain, à partir d'initiatives basées sur la solidarité entre habitants : l'objectif d'une participation des bénéficiaires de la protection sociale aux instances de pilotage des institutions sociales est, rappelons-le, de croiser les points de vue sur les situations rencontrées par ceux qui sollicitent ces services publics et d'améliorer l'impact des politiques menées. Des exemples montrent combien est aujourd'hui encore contestée la participation de personnes, elles-mêmes bénéficiaires de l'action sociale, désignées par leurs pairs.
- soutenir la prise de parole dans les lieux institutionnels évoqués : des dynamiques collectives, que peuvent soutenir des associations, mais parfois aussi des professionnels des institutions concernées, permettent de faire émerger et de former des représentants de la population. Leur prise de parole dans des lieux publics nécessite aussi une adaptation des modalités de la réflexion partagée.
- lever un malentendu sur les finalités de cette participation : les responsables institutionnels attendent des retombées dans le fonctionnement de leurs institutions, alors que les personnes « usagers », issues souvent de collectifs implantés localement, souhaitent un débat sur les causes de l'exclusion et interpeller, via ces instances, les décideurs sur leurs priorités politiques.

Les initiatives menées en Rhône-Alpes montrent que les usagers, ainsi positionnés, sont non seulement co-producteurs d'une connaissance utile à l'action, mais aussi acteurs de la lutte contre les exclusions. Exerçant ainsi une citoyenneté active, ils acquièrent non seulement une reconnaissance sociale mais ils disposent d'outils leur permettant de construire des rapports de coopération avec les institutions facilitant l'accès aux droits les concernant.

## **2. Le croisement des cultures et des représentations entre usagers et intervenants sociaux**

Le rôle joué par les professionnels et les usagers lors de l'accès aux droits est déterminé par les perceptions des difficultés rencontrées et par la nécessité de se mobiliser pour agir contre. Nous avons vu (fiche n°4) l'influence de certains intervenants dans la procédure d'accès qui peuvent produire des inégalités entre territoires et contrarier la tenue des objectifs fixés par les décideurs.

*Des responsables institutionnels et associatifs ont travaillé des pistes d'action :*

- développer des espaces de connaissance partagée associant localement des professionnels et des habitants usagers des services publics : les échanges, à partir des différences d'expériences vécues et de perception de l'environnement, offrent aux participants une compréhension nouvelle et une ouverture à l'exercice d'un réel partenariat qui peut permettre de prévenir les dysfonctionnements évoqués plus haut.
- veiller à la présence réelle des populations les plus en difficulté : l'expérience montre que de telles initiatives nécessitent un fort engagement humain, de la part des institutions et des associations, pour ne pas exclure ceux qui entrent le moins vite dans une telle dynamique participative. La mission confiée par ces institutions et par ces associations à leurs agents ou militants, ainsi que les moyens dégagés en temps et en formation sont déterminants.

## **3. La place de l'utilisateur dans les procédures de décision le concernant**

La recherche d'une décision conforme à l'objectif fixé conduit à analyser le plus objectivement possible la situation de la personne sollicitant une aide ou une prestation sociale. Cette objectivité, ne pouvant être scientifique, est à construire dans le croisement des points de vue sur la situation présentée. Celui de l'utilisateur est à recueillir aux côtés de celui du professionnel, alors que trop souvent le professionnel est positionné comme un intermédiaire qui est mandaté à la fois pour transmettre son appréciation de la situation et pour s'exprimer au nom du requérant.

*Des responsables institutionnels et associatifs ont travaillé des pistes d'action :*

- rechercher la présence physique des usagers dans les lieux où s'élaborent les décisions les concernant : si elle est loin d'être évidente, cette présence apparaît comme une ambition nécessaire à la construction de la cohésion sociale. La prise de parole dans des lieux comme les commissions d'attribution doit être inscrite dans un objectif clair et doit être préparée avec l'utilisateur et avec les membres de la commission. Une telle participation de la personne nécessite un accompagnement que pourrait assurer le milieu associatif dans un rôle plus global de solidarité pour favoriser l'exercice des droits et des devoirs reconnus à chaque citoyen.

- favoriser la représentation de l'utilisateur par une personne mandatée, quand la présence directe s'avère impossible : choisir celui qui défend son point de vue fait partie de l'exercice du pouvoir auquel bien des usagers sont empêchés.  
Si le choix du professionnel à qui est déposée la demande, revendiqué par certains, est contraire à la conception actuelle de l'action sociale, la désignation par l'utilisateur de celui qui motive sa demande contribuerait à la prise de responsabilité dans la construction de la réponse apportée. Il resterait à chercher un accord sur la qualification requise pour tenir ce rôle de représentation auprès des usagers qui le souhaitent.



## Analyse transversale aux différentes thématiques travaillées par le groupe des cadres institutionnels et des responsables associatifs

**Mieux assurer les sécurités de base tout en favorisant l'exercice de la citoyenneté, un enjeu majeur de la lutte contre les exclusions**

*Mireille FLAGEUL et Vincent PLAZY*

Que signifie « être sujet de droit » ? Nos essais de réponse nous ont invités à réfléchir sur ce qui contribuait à articuler ces deux termes.

Notre système de protection sociale est fondé sur l'accès pour tout individu à des prestations financières qui prennent en charge les risques sociaux liés à la santé, au logement, au travail, à l'enfance etc... de façon systématique et universelle. Les conditions d'exercice de ce droit d'usage incombent aux organisations d'action sociale. **L'effectivité de la couverture sociale pour tout individu est de la responsabilité des institutions.** C'est l'enjeu d'un Etat de droit et le premier acte est d'être bien informé. C'est notre premier axe d'analyse.

Or cette contribution à assurer les sécurités de base pour un minimum de conditions d'existence vitales doit être aussi partagé avec les individus qui en sont les destinataires. Le passage de « objet de droit » à « sujet de droit » nécessite que **la protection sociale soit liée à la promotion individuelle et à la participation citoyenne** des populations ciblées dans les dispositifs. Cela interroge sur la place des usagers, sur leur absence ou leur présence lors du traitement de leurs situations. Quelles conséquences dans l'accès à leurs droits fondamentaux ?

Deux autres axes d'analyse seront abordés à ce sujet :

- La **reconnaissance de l'usager** comme une personne autonome passe par une relation d'accompagnement des professionnels fondée sur la réciprocité et la coopération ;
- La **position de citoyen** qui interpelle les politiques publiques passe par une présence réelle et l'exercice d'un pouvoir actif des usagers plus importants qu'ils ne sont aujourd'hui. La **construction d'une démocratie** où chacun a sa juste place et une possibilité de négocier passe par l'efficacité des lieux de régulation des dispositifs d'aide et d'action sociale.

## A. Le droit d'usage et la responsabilité des institutions

L'enjeu est ici clairement du côté des institutions dans la réalisation de leur mission de protection sociale de tout individu. Leur responsabilité se situe dans le respect de l'attribution des droits sociaux selon les **principes d'automatisme et d'universalisme** et la **prise en compte de la singularité de chaque situation**. Cela implique un investissement des institutions pour une amélioration de l'information et de ses conditions d'accès, de la qualité de l'accueil de ses services et des moyens qu'elle se donne de motiver ses décisions auprès du public.

**A1.** Les groupes locaux d'usagers ont souligné combien il était **difficile d'accéder à l'information** concernant les modalités d'attribution des prestations et des aides sociales et surtout combien cette information paraissait inadaptée pour permettre un accès rapide et moins incertain aux droits. Des outils d'information « grand public » ont été développés ces dernières années par les organismes de sécurité sociale ; toutefois ces outils nécessaires ne suffisent pas. En effet, on constate à la fois une absence d'information, une information partielle ou une information trop éloignée des préoccupations des personnes, et à la fois une difficulté pour certains usagers d'aller chercher l'information et de comprendre les informations complexes.

Si nous partons de l'hypothèse que le **premier acte de citoyenneté est d'être bien informé** pour agir à la résolution des « situations-problème », l'enjeu pour les institutions est d'offrir aux usagers l'accès à une information globale, complète et accompagnée, sur ses droits fondamentaux .

Cela se traduit par la mise en place par de nombreuses institutions et associations, de **nouveaux modes d'accès à l'information du public** :

- la création d'espaces de proximité et de nouveaux lieux d'accueil développant une information plus accessible et complète, en tenant compte de la globalité de la demande et des problèmes complexes liés à la situation ;
- des lieux de médiation entre le public et l'administration avec pour objectifs
  - de pallier aux dysfonctionnements des aides publiques,
  - de créer des espaces de parole entre deux milieux qui ont des logiques différentes, celle de la population et celle des travailleurs sociaux et de leurs administrations,
  - de prévenir et traiter les contentieux et les conflits avec l'administration,
  - de faciliter les voies de recours ;
- une information plus personnalisée en fonction de la singularité de la situation. L'accent est mis alors sur l'attitude pédagogique d'accompagnement d'un processus d'appropriation dans l'accès à l'information. Une information « sur mesure » va permettre à la personne d'agir sur sa situation ;
- une information accessible « en allant vers les gens », sans attendre que les personnes viennent aux guichets ou aux services sociaux. La responsabilité des institutions est d'aller là où sont les gens, sur leurs lieux de vie pour les informer de leurs droits. Il y a là l'opportunité d'un partenariat intéressant entre les institutions d'action sociale et les associations proches des populations en difficulté ;
- une formation et une information continues des professionnels et des militants associatifs sur les droits et leurs évolutions, sur les modes d'approche d'une

population en très grande difficulté et sur les attitudes appropriées pour donner et échanger de l'information.

Nous avons vu la difficulté à articuler l'automatisme des droits et l'individualisation des procédures d'accès aux droits. Nous avons analysé les enjeux à pouvoir à la fois « lier » l'information donnée à un accompagnement personnalisé, mais aussi à la « délier ». Une information accompagnée, nécessaire quand le public est très éloigné des logiques des institutions, comporte aussi le risque d'inégalité de traitement quand l'information n'est donnée qu'en fonction de la connaissance de la situation de la personne.

Ne faut-il pas alors distinguer la relation de service et la relation d'accompagnement ? Leur nature est différente et complémentaire et leurs valeurs respectives sont significatives dans leur nuance :

La **relation de service** contribue plus à de l'automatisme des droits et à une conception d'universalisme et d'équité de traitement. Elle s'appuie néanmoins sur la singularité de la situation présentée par l'utilisateur.

La **relation d'accompagnement** contribue plus à l'individualisation des procédures d'accès aux droits ; elle s'appuie sur une « personnalisation » de la situation et se finalise dans l'accès à une autonomie sociale pour la personne et à une guidance voire une médiation dans les méandres des rouages administratifs.

C'est la distinction et l'articulation entre ces deux niveaux d'interaction entre l'utilisateur et l'administration qui semblent être source de désaccords et d'incompréhensions.

Le groupe régional a travaillé plusieurs pistes pour réduire ces décalages :

- assurer une **information complète et accessible** quelle que soit la singularité de la situation. L'information est alors perçue comme un véritable droit ;
- **mieux communiquer avec les usagers** et pas seulement informer, s'assurer que la personne a bien compris et que l'information est donnée en fonction des centres d'intérêt de la personne en difficulté ;
- développer la **fonction de référent** auprès des personnes les plus démunies pour développer la relation de confiance tout en étant vigilant sur les dérives possibles d'une relation privilégiée ;
- **lutter contre le sentiment d'arbitraire** qui entraîne le rejet de l'intervention sociale. Une relation trop individualisée fait paraître l'intervenant social comme incontournable pour l'obtention de prestations ou d'aides sociales. D'où l'importance de diversifier les interlocuteurs qui donnent des informations complémentaires.

**A2. Un autre niveau de responsabilité des institutions est d'améliorer l'accueil du public .** Cette dimension a été beaucoup investie ces dernières années dans les opérations « qualité » des services publics.

Cela s'est traduit notamment :

- par une amélioration de l'organisation fonctionnelle des halls d'accueil dans les institutions d'action sociale avec des conditions matérielles supplémentaires permettant le respect de la confidentialité et la diminution des délais d'attente,
- par une offre plus importante de formation à l'écoute et l'amélioration de leurs compétences relationnelles pour les agents d'accueil, et l'augmentation de l'immédiateté des réponses-solutions,

- par la déconcentration de certains services publics pour une plus grande proximité avec les usagers.

Cependant malgré ces améliorations, les groupes locaux d'usagers ont pointé des décalages entre leur demande et la réponse apportée, le renvoi d'un guichet à un autre, l'impossibilité d'être écouté dans la globalité de sa situation, le sentiment de ne pas être entendu dans l'urgence, l'impression de ne pas parler le même langage et de vivre l'examen de leur situation comme un interrogatoire, ...

De ces témoignages surgit l'analyse de trois processus sur lesquels il sera possible d'agir :

1. **la crainte de ne pas être compris** qui fait que la personne abandonne. Cette expérience d'incompréhension affecte un besoin fondamental de l'homme qui est la reconnaissance. Au-delà de l'accueil d'une situation sociale que l'usager est en droit d'attendre, c'est davantage l'accueil d'une personne qui est attendu. L'accueil n'est pas seulement l'écoute de quelqu'un qui a accès aux droits mais aussi l'écoute d'un sujet de droit. Ce qui nécessite une relation de réciprocité et de reconnaissance mutuelle. Les préconisations qui se dégagent sont de privilégier l'écoute réelle des personnes par un changement de posture professionnelle des agents. L'effectivité des droits passe aussi par l'effectivité de valeurs humanistes.
2. un autre processus analysé qui peut être aussi facteur d'exclusion par une conduite d'abandon des usagers est le fait d'être très peu **entendu dans la globalité de sa situation**. Le passage d'un guichet à l'autre, vécu comme un parcours du combattant qui dépossède la personne de toute maîtrise de sa démarche, qui l'oblige à répéter sans arrêt son histoire (d'où le sentiment d'avoir à « quémander » ce auquel elle a droit) est facteur de perte de confiance en soi et dans les institutions.

Le groupe régional a retenu plusieurs préconisations :

- Le temps d'accueil est un temps d'écoute de la globalité de la situation, quel que soit le service public sollicité. Ainsi, la personne ne doit jamais repartir sans un embryon de réponse ;
  - Le temps d'accueil est un temps d'écoute du projet de vie de la personne , un temps d'orientation accompagnée vers d'autres acteurs locaux, un temps de premier traitement de l'urgence des problèmes immédiats, un temps de mise en réseau avec d'autres partenaires ; ce qui nécessiterait une coordination entre les institutions, l'utilisation des services de proximité et soulignerait l'intérêt des maisons de service public.
  - D'où la nécessaire coordination entre les institutions, l'utilisation de services de proximité et l'intérêt des maisons de service public.
3. La prise en compte de la **situation d'urgence vécue par les personnes**. Les groupes locaux ont souligné la grande difficulté à être entendu dans l'urgence de leur situation, ce qui amplifie la détresse et la perte de confiance. Les sentiments de honte et de culpabilité influent sur la demande d'aide et d'accès aux droits. Parfois les personnes vont dans des situations extrêmes de détresse pour dépasser leur sentiment de honte et de culpabilité avant de se décider à faire une démarche auprès des services sociaux. On peut percevoir ici l'anecdote de tout comportement d'anticipation et de maîtrise de sa situation-problème. L'accès à un droit se

transforme alors en un appel au secours qui peut être vécu comme humiliant par les personnes.

Améliorer l'information et l'accueil des populations les plus démunies est de la responsabilité des institutions pour l'effectivité des droits et la sécurité minima attendue du public .

**A3.** Une autre responsabilité des institutions est d'informer les usagers de la **motivation des décisions administratives** qui les concernent. De nombreux efforts ont été fait à cet endroit. Ils correspondent à cette mission de qualité de service public. Cependant ils sont encore à renforcer, notamment par une explication plus personnalisée par le biais d'un agent et pas seulement par une lettre très administrative parfois peu compréhensible. Il importe de prévenir les changements de situations pour éviter les ruptures de prestations qui peuvent avoir des conséquences dramatiques.

Tout cela signifie que **la lutte contre l'incertitude est un facteur de lutte contre l'exclusion**. Nous avons relevé différents types d'incertitude et d'action à mener pour les réduire :

- incertitude due à la complexité des droits, qui peut être diminuée par une information complète, globale et accessible ;
- incertitude due à la mauvaise compréhension de la situation de l'utilisateur par l'institution sollicitée, qui peut être diminuée par un accueil offrant une réelle écoute de la complexité de sa situation et de l'urgence vécue ;
- incertitude sur l'application des décisions administratives, qui peut être diminuée par une information des motivations qui ont conduit l'administration à ces décisions.

Supprimer les facteurs favorisant ces incertitudes permet non seulement de donner des points de repères sécurisants pour les personnes en très grande difficulté dans leur accès aux droits, mais aussi de donner les conditions d'exercer ses responsabilités dans l'usage des droits sociaux.

## **B. De l'ayant-droit au sujet de droit**

Cette approche en terme de droit d'usage actuellement dominante dans notre système de protection sociale présente des limites, car elle peut rendre l'utilisateur dépendant du bon vouloir des institutions et des professionnels. La deuxième piste d'amélioration du système de protection sociale consiste à faire de l'utilisateur un sujet de droit en lui assurant une réelle promotion.

Cette perspective de passer de l'ayant-droit au sujet réel s'appuie sur trois objectifs :

- une meilleure articulation entre la relation de service et la relation d'accompagnement afin d'augmenter la réciprocité et la coopération entre travailleurs sociaux et usagers ;
- une plus grande garantie d'un accès immédiat à une aide d'urgence ;
- un réel exercice du droit de recours pour diminuer les incertitudes, parfois les incohérences, et les risques de décisions arbitraires des dispositifs d'aides légales et surtout extra-légales.

Notre analyse a porté, dans un premier temps, sur les difficultés dans les rapports entre les professionnels et les personnes en grande précarité. Dans l'expression des groupes locaux, on a pu analyser une remise en cause fréquente de l'accompagnement des travailleurs sociaux.

Notre réflexion a eu pour but de comprendre les raisons de cette remise en cause que nous situons dans la contradiction entre l'automatisme des droits et la prise en compte de la singularité de la situation. En effet le risque de la relation d'accompagnement pour les professionnels est de privilégier la compréhension de la situation spécifique de la personne et dès lors de subjectiver les types de réponses lors du traitement de la situation ; ceci au détriment d'une action visant un accès systématique aux droits sociaux, propre à la relation de service public.

Nous développerons trois axes de réflexion :

- La compréhension des raisons de la remise en cause des travailleurs sociaux par la population ;
- De nouvelles dynamiques d'accompagnement social pour revalider la relation d'accompagnement ;
- Des pistes de préconisations pour mieux articuler la relation d'accompagnement et la relation de service.

### **B1. Comment entendre la remise en cause de l'intervention des travailleurs sociaux lors de l'accès à des aides ou des prestations sociales ?**

Les usagers émettent sur les travailleurs sociaux un jugement ressenti comme sévère et injuste car ceux-ci sont de bonne foi, font leur travail avec sérieux et y mettent beaucoup d'eux-mêmes.

#### **a. Quelques hypothèses liées à la relation duelle entre le professionnel et l'utilisateur**

Pour certains membres du groupe de travail, ce jugement n'est cependant pas étonnant : les travailleurs sociaux sont de plus en plus investis dans la gestion de dispositifs et n'ont pas le temps de faire le travail d'accompagnement, à la base de leur métier. Ce sentiment d'être de plus en plus dans des tâches prescrites de type administratives génère chez eux un **malaise**.

Le grand écart entre les **représentations** des travailleurs sociaux et des usagers a été souligné. S'il apparaît avec force lors de relations conflictuelles, il est le plus souvent non-dit. Il manque des temps de connaissance partagée entre usagers et travailleurs sociaux permettant d'échanger sur ce qui se passe dans la relation d'accompagnement. Au-delà d'enquêtes qui peuvent être menées localement sur le fonctionnement d'un service social, l'expérience de rencontres régulières entre des professionnels d'un CCAS et un groupe de personnes en insertion montre l'importance de pouvoir mieux se connaître et mieux se situer dans les réalités professionnelles ou familiales rencontrées par les uns et par les autres.

Les assistantes sociales soulignent leur **manque de disponibilité** pour donner aux usagers les plus en difficulté une vision d'ensemble sur l'accès aux droits et les informer suffisamment des procédures à suivre. Comment s'assurer que les usagers ont compris les informations transmises ? Pour aller vite, les professionnels ne donnent pas l'information

dans son exhaustivité et les usagers pensent que la raison est qu'ils sont jugés incapables de comprendre. Ce type d'incompréhensions mutuelles a alors tendance à se cumuler.

Les travailleurs sociaux sont trop souvent soumis à l'injonction institutionnelle de faire rentrer la situation des usagers dans les solutions proposées par les dispositifs. Ils sont également en situation de recherche de solutions immédiates et souvent sous pression pour répondre à l'urgence sociale. Quel recul leur permet-on de prendre ?

Le constat est que les **temps d'analyse de la pratique et de la réponse apportée** à la demande semblent insuffisants. La politique de la Ville a favorisé la création de groupes de parole associant des habitants de quartiers dits « en difficulté ». Les moyens manquent pour la multiplication de groupes de réflexion associant des professionnels qui interviennent sur ces territoires. Lors d'un temps d'analyse de la pratique avec un psychiatre, celui-ci était surpris de la lourdeur des situations que les assistantes sociales qui interviennent auprès de bénéficiaires du RMI avaient à porter.

Mais, s'il est nécessaire de pouvoir échanger en équipe sur des situations complexes qui posent problème aux travailleurs sociaux (ce qui se fait quand même de plus en plus), il faut aussi permettre aux professionnels de remettre en question leurs **positionnements auprès des usagers** et retrouver le **sens de leurs missions**. Il a été noté que certains décideurs éprouvent une certaine crainte quant à ce qu'il peut se dire dans ces lieux.

Le collectif, organisé par les travailleurs sociaux sur un territoire comme un lieu ressource pour ces professionnels, a apporté de la sérénité aux travailleurs sociaux. Ces temps de recul permettent généralement de trouver des solutions et d'améliorer des fonctionnements qui facilitent un quotidien pour les professionnels ; c'est d'ailleurs souvent en ces termes que se posent les problèmes.

Le **passage obligé par les travailleurs sociaux** est apparu bien souvent insupportable pour les usagers qui se sont exprimés dans les groupes locaux. On constate que la volonté de donner aux travailleurs sociaux la possibilité d'élaborer une réponse individualisée avec les usagers les plus en difficulté renforce leur position « d'incontournable » pour l'accès aux aides sociales. De plus, par respect pour le travail de ses professionnels, la hiérarchie va très rarement contre les avis motivés de l'assistante sociale, lors des commissions d'attribution des aides.

Le professionnel, qui a pour mission de réceptionner la demande de l'utilisateur et d'émettre un avis motivé à la commission chargée d'attribuer des aides, est-il alors positionné comme un avocat (celui qui connaît les processus et qui maîtrise les relations au service de l'intérêt de l'utilisateur) ou comme un procureur, comme cela a été perçu par un membre d'un groupe local ? Le groupe régional a suggéré que les usagers soient beaucoup plus sollicités pour transmettre par écrit la motivation de leur demande et que des professionnels, qui n'auraient pas à participer à l'instruction de la demande, aident à la formulation des demandes d'aide.

#### **b. Quelques hypothèses liées au fonctionnement des institutions d'action ou d'aide sociale**

Face à la complexité de l'intervention sociale et à la rapidité de l'évolution des situations vécues par les usagers, les organisations des institutions d'action ou d'aide sociale seront amenées à évoluer pour mieux s'adapter aux besoins.

Il semble que les **professionnels** soient peu écoutés par leur hiérarchie dans leur analyse des problèmes d'accès aux droits rencontrés par les personnes qu'ils accompagnent. Ils sont également trop rarement associés à l'évaluation des politiques qu'ils ont à mettre en oeuvre. Les **associations** qui sont mandatées et financées par les pouvoirs publics pour participer à la mise en oeuvre des dispositifs d'action ou d'aide sociale sont elles-mêmes évaluées essentiellement sur des critères quantitatifs et trop peu qualitatifs (comme l'analyse du parcours d'une personne accompagnée durablement dans son projet de vie). Une telle importance accordée au suivi statistique des dispositifs ne permet pas d'énoncer les problèmes émergents ou les difficultés concrètes de la vie quotidienne des usagers.

La **rigidité des conditions d'entrée dans certains dispositifs** (FAJ, FSL, ...) ne permet d'ailleurs pas de prendre véritablement en compte le projet global de la personne. On constate que des critères normatifs ont conduit à refuser certaines demandes qu'on pourrait qualifier « de bon sens ».

En outre, l'intervention du professionnel est rendue encore plus difficile par la **multiplication des dispositifs** et l'affectation de nouveaux moyens qui ne sont pas suffisamment accompagnés dans leur mise en oeuvre.

Tout cela conduit à une certaine invalidation des institutions elles-mêmes dans leurs capacités à s'attaquer efficacement aux causes de la montée de la précarité et de l'approfondissement de la pauvreté.

Enfin, on peut constater que le passage aux 35 heures crée des risques de rigidité dans les organisations des institutions qui compliqueraient encore davantage la relation des usagers les plus en difficulté à ces institutions.

### c. L'impact de la culture professionnelle historique des travailleurs sociaux sur la relation d'accompagnement vers l'accès aux droits

Ce sont essentiellement les assistantes sociales qui sont les « portiers » pour l'accès aux prestations sociales légales et facultatives. Or cet accompagnement des personnes dans les méandres et la complexité des démarches administratives pour l'accès objectif à des prestations peut être influencé par la culture professionnelle historique des assistantes sociales. En effet à l'origine de leur métier, à la fin du 19<sup>e</sup> siècle et début du 20<sup>e</sup> siècle, leur mission était d'éduquer les familles populaires (voir le rôle des sur-intendantes d'usine ou des visiteuses familiales).

Cette **position éducative** vis à vis des gens est une position qui resurgit parfois comme une résonance historique dans la pratique des assistantes sociales. Ce positionnement est aujourd'hui « décalé », puisqu'il nie un positionnement de réciprocité, d'adulte à adulte et de citoyenneté partagée. Le risque d'arbitraire pour l'attribution d'une prestation, surtout quand elle relève de l'aide facultative, est alors assumé par l'intention éducative. Voir l'article « les inégalités dans l'accès aux secours d'urgence », dans l'ouvrage sur l'urgence sociale : du FUS aux CASU, dans la Revue Française des Affaires Sociales, La documentation Française, 2001.

Cette position tutélaire de la culture professionnelle historique, si elle est à préserver dans sa valeur de respect des normes d'une société de type humaniste, ne doit pas empêcher l'évolution et la transformation de ces normes par les sujets qui la composent.

## **B2. La recherche de nouvelles dynamiques d'accompagnement social des usagers confrontés aux risques d'exclusion.**

Le groupe régional a travaillé à rechercher d'une part ce qui peut favoriser une relation de confiance et de réciprocité entre ces personnes et les travailleurs sociaux et d'autre part ce qui peut promouvoir l'acquisition par ces usagers de plus d'autonomie et de responsabilité dans leur accès aux droits de protection sociale.

### **a. Un changement de posture professionnelle :**

Une des pistes est de **missionner davantage le travailleur social sur la relation d'accompagnement** en le dégageant de l'administratif, de la gestion des dispositifs.

Pour réduire la gestion administrative des assistants sociaux, un pré-diagnostic peut être fait par des agents administratifs, ce qui donnerait plus de temps aux travailleurs sociaux pour l'écoute et l'accompagnement social. Cependant, ce partage des compétences entre agents administratifs et travailleurs sociaux est difficile à mettre en place ; il nécessite de bien identifier et reconnaître le rôle de chacun.

- Dans certaines communes, les secrétaires du service du département instruisent le RMI et les assistantes sociales font l'accompagnement.
- Une institution sociale a fait un travail important avec les conseillers retraite sur l'accueil des publics fragiles afin de laisser aux assistantes sociales du temps pour faire de l'accompagnement.

Ce **travail relationnel** est d'autant plus important que l'intervention des professionnels de la polyvalence de secteur (CCAS, Conseils généraux) s'effectue plus aujourd'hui en réponse à la demande de l'utilisateur que dans le cadre d'un suivi global du projet de la personne. Par conséquent, quand il n'y a pas de demande de la part des usagers, le risque de non-application de l'ensemble des droits existants augmente fortement.

Il s'agit aussi d'éviter que les usagers les plus en difficulté dans leur accès aux droits délèguent tout aux travailleurs sociaux. Comment permettre à ces usagers de « reprendre les rênes » de leur vie ou de ne pas les perdre ?

Le **temps de l'écoute** est aussi indispensable pour entendre les familles dans leurs choix de vie et ne pas raisonner qu'en « pré-supposés » : exemple d'une famille ayant fait le choix de vivre en caravane et dès lors suspectée de ne pas prendre soin de ses enfants ; exemple d'une famille qui désire changer de quartier en changeant de logement mais à qui on refuse la mobilité pour des critères normatifs de taille de logement. Le temps de l'écoute de la souffrance et des attentes exprimées dans la confiance a également été rappelé comme partie-prenante du travail d'accompagnement social.

Il est rappelé qu'aux côtés des travailleurs sociaux, des **médiateurs** interviennent ; ils établissent des contacts qui permettent de renouer la relation avec l'institution ou qui rendent l'accès à l'institution plus aisé ; d'où la possibilité de prévenir des situations extrêmes avant qu'elles ne nécessitent une intervention en urgence.

Une autre piste est **l'accompagnement des dynamiques collectives**.

Une collectivité locale a impulsé une dynamique de réflexion et de mutualisation de pratiques lors de l'élaboration de sa charte de la polyvalence.

### **b. Des lieux de formation pour les travailleurs sociaux**

Au moment où se mettent en oeuvre des schémas de formation des professionnels, pourrait-on concevoir des modules de formation au droit à la citoyenneté et à la mise en oeuvre des conditions d'exercice de ce droit à la citoyenneté, alors que le constat largement partagé par le groupe est que la formation initiale privilégie trop l'expertise dans la gestion des dispositifs au détriment d'une posture d'engagement auprès des usagers ?

Une telle posture nécessite aussi davantage de lieux d'analyse de la pratique qui contribuent à faire évoluer sa pratique, notamment en acceptant de ne pas avoir des réponses « à tout prix », en considérant la personne dans sa globalité, en refusant de découper la situation en éléments de réponses pré-établies.

### **c. Des lieux de réflexion collective sur les valeurs en travail social**

Le droit à la citoyenneté oblige chaque professionnel du travail social à se poser la question de « sa citoyenneté », de sa place en tant que citoyen, professionnel et acteur social. Un travail sur les valeurs est mené dans des associations professionnelles et aussi au sein de certaines institutions pour la construction d'un référentiel déontologique commun.

## **B3. Comment renforcer la relation de service et mieux l'articuler à la relation d'accompagnement ?**

Nous fondons notre réflexion sur deux constats qui contribuent à empêcher une relation de coopération réciproque entre les travailleurs sociaux et les personnes en difficulté : d'une part, une trop grande liaison entre la relation de service et la relation d'accompagnement et d'autre part, une absence du pouvoir agissant pour les travailleurs sociaux eux mêmes.

### **a. Diminuer les incertitudes liées à l'instruction des aides facultatives**

L'analyse actuelle des difficultés rencontrées par les personnes oblige à questionner la logique actuelle d'attribution des droits. Face aux incertitudes d'accès à des aides ou prestations rencontrées par les usagers dont les situations vécues apparaissent « hors cadre », comme face aux conséquences dramatiques d'une interruption ou d'un retard d'attribution de certaines prestations, les institutions se donnent des marges de manœuvre qui se traduisent par le développement de mesures « à titre exceptionnel ». L'utilisateur devient alors dépendant du « bon vouloir » de l'institution et de ses professionnels, et l'absence de certitude que la procédure sera menée jusqu'au bout renforce la peur du lendemain préjudiciable à l'insertion.

Les critères d'attribution sont là pour permettre et non pour limiter l'action. Ce sont des points de référence qui doivent cadrer les marges de manœuvre possibles.

Le groupe régional a réfléchi à la mise en place d'une aide financière dont le montant ne serait pas pré-déterminé, alloué rapidement à l'utilisateur qui en ferait la demande, au regard de sa situation sans que toutes les pièces justificatives ne soient réunies. De tels critères d'attribution obligeraient les institutions à mieux coordonner leurs dispositifs ( la CASU pourrait être ce lieu de coordination ) et à se décentrer par rapport aux problématiques de bonne gestion des enveloppes budgétaires qui produisent souvent la peur d'être débordé par la demande d'aide. Ainsi il n'est pas rare que les sommes prévues ne soient pas toutes

distribuées, comme c'est le cas dans plusieurs départements pour le Fonds d'Aide aux Jeunes.

Le droit facultatif a encore de beaux jours devant lui et il est inévitablement porteur d'arbitraire ! Quelles **garanties** peut-on imaginer pour l'accès à ces prestations facultatives, alors que ce sont des droits interprétables et des droits individualisés ? Cela concerne surtout les prestations financières et notamment la réponse aux situations d'urgence.

Peut-on imaginer la garantie d'un accès immédiat à une prestation financière quitte ensuite à voir dans quel cadre elle rentre ? Et la CASU pourrait-elle être ce lieu qui systématiquement fait l'avance en cas de situation d'urgence et qui pourrait se retourner ensuite vers les différentes institutions pour un remboursement quand les droits sont ouverts ? Pour les situations qui n'ouvrent pas de droits nouveaux, la somme versée relèverait alors de l'aide facultative.

### **b. Reconnaître un espace de pouvoir agissant pour les travailleurs sociaux**

Les travailleurs sociaux devraient être davantage missionnés pour mener une évaluation qualitative des situations de grande précarité et être force de propositions auprès des hiérarchies. Les cadres institutionnels ont la responsabilité de donner l'information nécessaire aux élus, notamment mieux expliciter les trajectoires des personnes ciblées par l'action publique. Y a-t-il trop de frilosité des travailleurs sociaux pour interpeller leurs élus ? Mais quelle est leur marge de manœuvre et parfois quel est le niveau d'interdit fixé par leurs institutions ?

Les professionnels pourraient mieux faire valoir leur rôle d'information auprès d'instances comme les Commission Locale d'Insertion, en transmettant leurs analyses des situations rencontrées et des actions menées.

### **c. Faciliter l'exercice du droit de recours**

Le **droit de recours** est de plus en plus pris en considération par les organisations d'action sociale et se traduit par une interpellation des usagers lorsque ceux-ci n'ont pas leurs droits sociaux couverts.

Pour que ce droit de recours s'exerce, plusieurs conditions sont nécessaires :

- une information des usagers sur ce droit : la CAF et la CRAM, notamment, indiquent les voies de recours lors des courriers notifiant une décision,
- une personnalisation (la citation du nom de l'agent) de l'interlocuteur qui traite le dossier et auquel l'utilisateur pourra s'adresser,
- une information sur le processus de traitement de la demande de recours et la notification du motif de la décision, suite au recours effectué, auprès de l'utilisateur.

Nous avons constaté que l'exercice de ce droit de recours est très difficile :

- L'exercice du droit de recours reste très **aléatoire** : le recours n'est traité qu'à la suite d'une demande explicite de l'utilisateur, ce qui a pour conséquence un usage inégalitaire du droit de recours. En effet, si les demandes de recours sont en augmentation, elles sont essentiellement faites par les usagers issus des couches sociologiques moyennes, et très peu par les populations les plus en difficulté qui pensent que cela ne servira à rien, et qui sont plutôt démunies par rapport à ces démarches.

- Les personnes en difficulté dans leur accès aux droits ne se sentent pas forcément le **droit d'exercer un recours**. Il faut leur expliquer vraiment l'enjeu du recours, les convaincre des chances qu'un recours aboutisse, leur signaler que c'est aussi un moyen pour avoir plus d'explications sur les motivations d'une décision qu'ils contestent.
- Le traitement des recours est très inégal entre les aides légales et les aides facultatives : autant il y a une responsabilité effective des organisations par rapport aux aides légales par un traitement systématique des demandes de recours, autant il y a des **freins aux recours** concernant les aides facultatives ou les aides sous condition de ressources : absence d'information sur les moyens de recours concernant les aides financières individuelles, absence d'information sur l'attribution partielle d'allocation versée « à titre exceptionnel » pour limiter les effets de seuil. Ces freins sont la conséquence d'une peur partagée par les agents comme par les directions de dépasser l'enveloppe budgétaire allouée.

Ces écarts de traitement entre les aides légales et les aides facultatives sont liés au fait que les premières sont inscrites dans des lois promulguées par l'Etat et les secondes correspondent à des règlements internes et des critères d'attribution définis au sein des institutions d'action sociale, ce qui peut accentuer le risque de disparité de traitement et d'arbitraire des décisions d'un organisme à l'autre ou d'un département à l'autre.

## C. L'exercice de la citoyenneté dans l'accès aux droits

Si la réflexion au sein du groupe régional était incontournable sur l'amélioration de l'existant, il nous est apparu très vite que nous restions dans la recherche d'une amélioration du droit d'usage et que cela était insuffisant. Nous avons travaillé à l'élaboration de préconisations pour réduire les décalages entre les situations vécues et les dispositifs de prestations de la protection sociale, notamment en ce qui concerne l'information, l'accueil et l'accompagnement des usagers. Mais nous avons alors perçu que l'effectivité des droits n'est possible que par une contribution active des personnes. C'est ce que nous avons nommé l'exercice de la citoyenneté.

Aussi nous avons travaillé sur trois points : comment peut-on passer d'une position d'ayant-droit à une position de citoyen ? Quelle articulation entre les trois pôles repérés autour de la relation de service, de la relation d'accompagnement et de l'exercice de la citoyenneté ? Enfin, quels moyens pour exercer cette citoyenneté ?

### C1. D'une position d'ayant -droit à une position de citoyen :

Notre groupe régional a commencé à travailler l'**amélioration du droit d'usage** à travers deux grand axes d'intervention : la modernisation des administrations pour une meilleure application des textes de loi et la diminution du décalage entre les usagers et les services publics.

#### a. concernant la modernisation des administrations

Nous avons travaillé sur les propositions suivantes : la simplification du dépôt de la demande, l'harmonisation des démarches administratives, la continuité des ressources en

incluant la reprise d'activité dans le traitement des prestations sociales, la réactivité des dispositifs en cas de changement de situation, la communication aux usagers des motifs des décisions etc... Nous avons aussi étudié les différents moyens qui peuvent contribuer à une meilleure qualité de relation de service, à une performance des administrations grâce à une plus grande qualité de l'information et de l'accueil à travers la formation de ses agents. Nous avons enfin souligné tout le travail inter-institutionnel nécessaire pour contribuer au décloisonnement et à la maîtrise de la complexité des dispositifs.

**b. concernant la diminution des écarts entre les usagers et les services publics**

Nous avons repéré les différentes actions qui contribuent au maillage, aux médiations entre la société civile et les lieux administratifs. Nous avons pointé l'importance du rôle du monde associatif pour aider les usagers à diminuer la distance sociale, les divergences de cadre de référence, le soutien aux personnes lors d'un non-respect de droit, l'offre d'espaces de médiation en cas de difficultés. Nous avons aussi repéré différentes réalisations de structures d'accueil et d'écoute autres que les services publics qui investissent sur la reconnaissance de la personne comme sujet de droit. Nous avons enfin souligné l'importance de toutes les actions qui cherchent à « aller vers la population », que ce soit dans le cadre d'un quartier ou d'un partenariat entre les institutions et le monde associatif pour rencontrer les gens là où ils sont, ou que ce soit avec la création de nouveaux métiers de médiateurs locaux.

**N'y a-t-il pas alors le risque de rester seulement dans une logique d'amélioration du droit d'usage ?**

Nous avons vu la pertinence pour les acteurs sociaux à réfléchir aux dysfonctionnements des organisations et des pratiques sociales, Nous restons néanmoins dans le cadre du « droit existant » et nous focalisons notre vigilance sur le droit d'usage. Ne sommes-nous pas encore dans un renforcement d'une culture « assurantielle » imposant un « devoir de performance » de l'Etat et par délégation des organisations d'action sociale ? Si la protection sociale, par son obligation de l'égal accès de tous aux droits, s'impose comme un élément de construction de la démocratie, **la protection sociale fait-elle de ses usagers de véritables citoyens ?**

**C2. L'enrichissement de l'accès aux droits par la nécessaire articulation entre trois pôles : la relation de service, la relation d'accompagnement et l'exercice de la citoyenneté**

Nous avons déjà repéré la difficulté de la liaison ou de la dé-liaison entre la relation de service et la relation d'accompagnement. Nous nous étions interrogés sur leur type d'articulation. Nous avons vu pour les professionnels un risque à privilégier la relation d'accompagnement au détriment de la relation de service, et pour les militants associatifs une revendication pour plus de responsabilité dans la mise en œuvre de la relation de service.

Si elles sont liées avec des nuances de priorité dans la pratique, ces deux types de relation sont déliées dans leurs objectifs : **la relation de service** est finalisée par l'Etat de droit dans une dynamique de **protection**, elle concrétise la légitimité de l'accès aux droits sociaux et du concept universaliste de notre système de protection sociale, **la relation d'accompagnement** est finalisée par la reconnaissance de la singularité de la situation

vécue, la personnalisation de l'accès aux droits sociaux et l'inscription de la personne dans un processus d'autonomie et de responsabilité dans une optique de **promotion** de la personne.

Cette articulation de l'automatisme des droits et de la particularité de chaque situation pose question. Au démarrage de la réflexion déjà, nous relevions que la protection et la promotion ne peuvent s'enrichir mutuellement que si elles sont considérées comme devant être en inter -action et non en opposition.

L'articulation également de la relation d'accompagnement et l'exercice de la citoyenneté passe aussi dans ce que nous avons énoncé antérieurement par une restauration de la « **dimension politique** » du travail social.

La lutte contre l'exclusion a toujours été une question posée au travail social. Nous pouvons faire référence aux travaux sur l'accompagnement social dans le rapport de M. Joseph Wresinski au Conseil économique et social en février 1987 : « *lorsque les travailleurs sociaux se retrouvent face à la grande pauvreté, ils sont la plupart du temps confrontés à des situations qui n'ont pas été prises en compte par les politiques.* ».

Dès lors, une grande technicité de l'intervention sociale, favorisée par la complexité grandissante des dispositifs, ne contribue-t-elle pas une instrumentalisation du travail social au détriment du sens qui fonde la mission confiée ? Les **professionnels** n'ont-ils pas à s'appuyer sur leurs capacités d'analyse des situations et de l'environnement pour interpellier tant leurs institutions que les décideurs politiques sur les failles et les incohérences des dispositifs de protection sociale ?

N'y a-t-il pas à réduire le risque d'invalidation des personnes en difficulté en pensant un ordre différent ? En effet, nous raisonnons souvent dans la logique suivante : après la mise en œuvre de la protection, il y a une possibilité de promotion, l'acquisition par la personne de son autonomie ; et alors la personne se sentira « citoyenne ». Or, dans la parole des groupes locaux d'usagers et dans certaines expériences que nous avons capitalisées, la logique était inverse, mais surtout circulaire : l'un des pôles contribuant au bon fonctionnement de l'autre. Quand une personne se mobilise pour avoir une place dans la société, quand elle accède à une **position de citoyen** qui peut évoluer, elle se donne dans le même temps des protections et elle s'engage dans une dynamique de promotion. On voit bien qu'on est ici dans l'esprit de la loi de 1998 : un meilleur accès aux droits pour un meilleur accès à la citoyenneté et réciproquement un meilleur accès à la citoyenneté pour un meilleur accès aux droits.

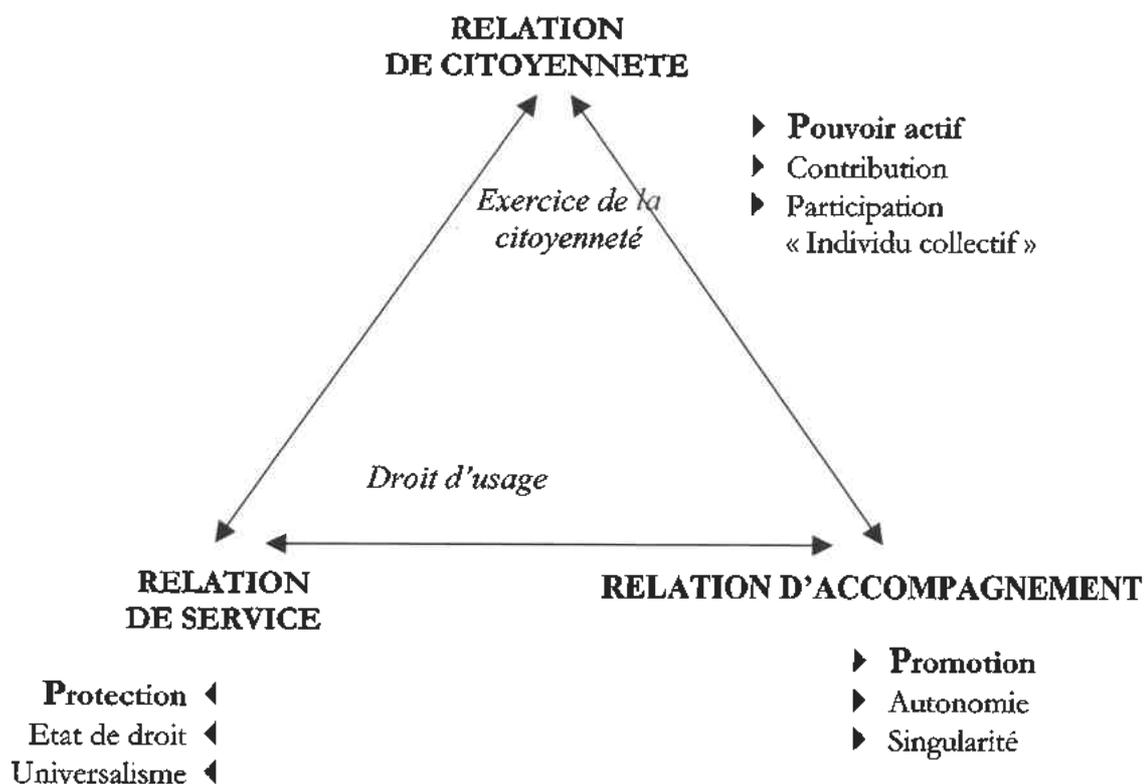
Nous avons aussi repéré combien la **présence physique effective** des personnes dans les lieux où leurs problèmes de droit sont négociés et traités influe beaucoup sur l'appréhension des situations et la manière d'exprimer les argumentations. Même si nous savons que cette présence physique est un effort considérable et très difficile pour les personnes.

D'où notre préconisation, dans l'accès aux droits, de **mieux articuler « les 3 P »** :

- la **Protection de l'individu** par rapport aux risques liés à la précarité et à la pauvreté, protection renvoyant à :
  - la relation de service
  - la référence à l'Etat de droit
  - l'Universalisme fondé sur l'égalité dignité de tous

- la **Promotion de la personne** dans une dynamique d'insertion économique et sociale, promotion renvoyant à :
  - la relation d'accompagnement
  - la référence à la construction de l'individu autonome
  - la singularité des situations vécues
  
- le **Pouvoir actif** dans une perspective d'accès à la citoyenneté, exercice du pouvoir actif renvoyant à :
  - la relation de citoyenneté
  - la référence à la démocratie fondée sur la contribution de chacun au système social
  - la recherche d'une « participation des personnes en situation d'exclusion concernant la prise en compte de leur situation, les politiques menées dans leur direction et les actions développées à leur endroit » (programme national d'action français contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2001-2003)
  - la présence effective des usagers dans des endroits où sont traités les droits liés à leur situation.

Pour illustrer cette analyse, nous proposons le schéma ci-dessous :



### C3. Comment se fait l'exercice de cette citoyenneté ?

Nous avons repéré encore peu d'actions menées, c'est probablement un nouveau chantier à travailler. Nous énoncerons cependant deux orientations :

#### a. « L'usager-citoyen » a un rôle actif à jouer dans l'amélioration de l'accès aux droits en étant partie prenante :

- d'une plus grande **vigilance** sur les situations inédites provoquées par l'évolution du contexte économique et social et qui mettent en difficulté les institutions ;
- d'une meilleure **compréhension** des réalités vécues par ceux qui sont confrontés aux risques d'exclusion. Par exemple les études sur le FUS ont montré combien les argumentaires écrits par les usagers qui faisaient une demande d'aide financière pouvaient bien éclairer les commissions sur ces réalités nouvelles peu prises en compte car concernant des usagers très éloignés des institutions ;
- d'une plus grande **mobilisation** pour intervenir dans les vides constatés dans les dispositifs. Par exemple, des commissions de recours du FSL ont invité les personnes à argumenter leur demande de recours ; en examinant la situation dans une confrontation de points de vue différents, il a pu être décidé de déroger au règlement intérieur en considérant une décision comme faisant jurisprudence sur un point du règlement. Ainsi, le règlement a été modifié pour tenir les objectifs fixés tout en prenant compte des situations singulières ;
- d'une **interrogation** sur d'autres manières de concevoir la protection sociale, d'inciter à « créer de nouveaux droits » là où ils sont défailants voire manquants ;
- d'une **contribution plus active** à la construction de réponses aux demandes formulées. Par exemple, des structures de proximité offrent des espaces d'échanges d'expériences entre usagers en matière d'accès aux droits ;
- d'une utilisation plus importante qu'elle n'est aujourd'hui des **recours** aux décisions administratives, même si on sait la difficulté à reconnaître et à faire exister réellement un droit au recours ;
- d'une **prise en compte des effets induits des politiques publiques** pouvant alors produire de nouveaux phénomènes d'exclusion. Cela concerne notamment les effets de seuil. Les recours aux aides facultatives sont surtout le fait d'une population dont les revenus sont peu supérieurs aux minima sociaux et qui ne peut s'en sortir sans ces compléments de ressources. Leur prise en compte dans l'ensemble du système de protection sociale doit donc être une ligne directrice pour la prévention de l'exclusion. Certains organismes restent encore dans une position de non recours par rapport aux aides financières facultatives, d'autres restent sur l'accès à ces aides uniquement sur demande de l'usager, d'autres vont plus loin par l'information du public et de leurs professionnels.

#### b. L'exercice de la citoyenneté réside aussi dans les modes de représentation institués et dans ceux, innovants, qui sont à promouvoir.

La loi de 1998 établit l'accès à la citoyenneté par la représentation des associations dans les conseils d'administration, notamment des CCAS, mais tout est encore à construire. De plus cette représentation paraît encore bien modeste : comment comprendre aujourd'hui l'absence de place accordée aux bénéficiaires du RMI dans les Commissions Locales d'Insertion, alors que tout le texte de loi de 1993 est fondé sur le principe de citoyenneté ?

D'autres modes de représentation s'élaborent dans des dynamiques de constitution de collectifs d'usagers ; ils suscitent de nombreuses questions. Comme il existe des groupes de consommateurs, faut-il favoriser l'émergence de groupes d'usagers de service public ? Quels seraient les espaces publics où pourraient exister des formes d'organisation formelles ou des formes d'organisations auto-organisées ou informelles ? Comment organiser cette place de citoyen qui ne serait pas seulement celle d'un ayant-droit mais aussi celle d'un contributif dans son interpellation du législateur et du politique ? Quelle peut être la contribution active des « usagers-citoyens » à la relation de service au sein des institutions, et où peut-elle se faire ?

Donner une place aux personnes en très grande difficulté dans les instances décisionnelles des organisations d'action sociale, contribue d'une part à un processus d'amélioration des réponses sociales, et d'autre part à un processus d'intégration sociale d'une partie de la population qui est en « marge ». Notre question est alors : « où un usager a-t-il quelque chose à dire de sa place ? » Comme le dit Robert Castel, « si la redéfinition de l'efficacité économique et de la compétence sociale doit se payer de la mise hors-jeu de 10, 20, 30 % au plus de la population, peut-on encore parler d'appartenance à un même ensemble social ? (...) Qu'est-il possible de faire, afin de remettre dans le jeu social ces populations invalidées par la conjoncture ? » (Les métamorphoses de la question sociale, Robert Castel, Fayard, 1996).

Cela oblige à être vigilant sur plusieurs points :

- **Penser autrement la représentation des usagers**

Les collectifs d'usagers questionnent fortement les modes de représentation traditionnels : C'est l'exemple de comités de liaison de l'ANPE, mis en place par la loi de 1998, dont le fonctionnement montre l'écart entre l'offre de participation faite par l'institution visant à une amélioration de la qualité du service rendu et la volonté du collectif d'interpeller les acteurs publics sur les questions de fond posées par la précarité et le chômage.

Ces formes d'expression citoyenne bousculent nos conceptions sur les finalités de la représentation des publics en difficulté. Outre la recherche d'une meilleure organisation du service public qui doit associer les usagers, il apparaît nécessaire de les mobiliser également pour une meilleure analyse et une meilleure compréhension des causes de l'exclusion. Cette mobilisation pourrait se faire dans des lieux où les personnes confrontées à la précarité se rassemblent pour mieux voir et mieux comprendre les processus d'exclusion.

- **Organiser des espaces publics de débat**

La co-existence d'une représentation traditionnelle des usagers (via les syndicats ou les associations) et de collectifs d'usagers qui expriment une volonté d'agir hors des structures pose la question de la reconnaissance de la légitimité de ceux qui se positionnent comme représentants des populations ciblées par les dispositifs. Quelle peut être leur place d'interlocuteurs auprès des organes décisionnels politiques et organisationnels ?

Dedans ou dehors ? Participation ou contestation ? Coopération ou conflit dans les rapports sociaux ? Les exemples cités dans le groupe régional montrent des déplacements entre des actions d'entraide et des actions revendicatives, entre des mouvements de défense des droits et des mouvements de transformations sociales profondes.

Nous avons pu repérer différentes initiatives : la constitution de comités d'usagers, ou encore l'organisation de rencontres entre des agents d'accueil et des militants associatifs ; mais aussi, des associations qui se mobilisent face à l'absence de réponse concernant la situation de familles qui arrivent de l'étranger et qui se retrouvent dans des conditions de vie inhumaines ; un collectif d'associations qui se retrouve face aux CRS lors d'une manifestation demandant l'amnistie des amendes pour absence de titre de transport dressées à des familles très pauvres.

C'est aussi la question de la place des élus politiques dans l'exercice de la citoyenneté. La représentation de personnes « qui sont laissées sur la touche » renvoie aussi à la « représentation » des élus dans notre système démocratique.

S'il y a des conseils de quartier qui sont novateurs, il y a encore beaucoup à faire pour la création de réels espaces publics de débat démocratique. Cela rejoint une des préconisations de la Politique de la Ville : ne pas seulement s'arrêter à une fonction consistant à faire remonter les besoins de la population mais s'engager dans des actions qui partent de diagnostics partagés avec les élus et les habitants, regroupés par des structures de proximité. Il est important que dans ces actions de réels partenariats s'établissent avec la population, et qu'ils ne soient pas excluant pour les habitants les plus éloignés des formes traditionnelles de participation.

Une des préconisations est donc qu'il y ait un **engagement collectif à la fois des personnes en très grande difficulté, des organisations, et des élus politiques**. Ce qui nécessite tout un travail de préparation de chaque partie à un tel partenariat. Cet engagement collectif suppose un apprentissage continu de la coopération : échange d'information, prise de parole, négociation, ... La mission des associations et des structures de proximité qui jouent un rôle d'École de la citoyenneté est à renforcer en tant que service de la lutte contre l'exclusion.

- **Renforcer la régulation des dispositifs d'aide et d'action sociale pour une effectivité des droits**

Plus un système est complexe, plus il est porteur d'incertitudes, plus il comporte des risques de dysfonctionnements. Une régulation apparaît alors nécessaire pour sa bonne mise en oeuvre.

La régulation sociale doit permettre d'améliorer l'efficacité des dispositifs grâce aux ajustements qu'elle apporte ; elle est aussi un mode d'exercice de la citoyenneté dans une société de type démocratique par le débat qu'elle organise.

Qu'en est-il aujourd'hui de la régulation sociale dans l'accès et l'effectivité des droits entrant dans le cadre de la protection sociale ?

Nous avons repéré deux espaces de régulation sociale possibles :

### *1. un espace de régulation sociale interne aux institutions*

La modernisation des administrations s'est construite sur des analyses internes aux institutions, ce qui a eu pour effet un meilleur traitement de la masse des dossiers et donc plus d'égalité dans le traitement, mais aussi une articulation plus efficiente entre les différents services au sein des institutions. Ainsi, dans certaines d'entre elles, le service accueillant le public est souvent mieux articulé avec les autres services et en relation plus étroite avec la direction, afin que la connaissance des situations vécues par les usagers, qui se constitue au moment de l'accueil, serve à l'ensemble de l'institution pour adapter ses réponses aux évolutions liées aux transformations du contexte social et économique.

### *2. un espace de régulation sociale par l'Etat*

Nous avons constaté des modes de traitement différents des demandes d'aide, tout particulièrement des aides facultatives, liés aux marges d'appréciation des situations singulières, mais aussi aux effets de la décentralisation qui donne plus d'autonomie aux institutions sociales. D'un département à l'autre, d'une institution à l'autre, il y a parfois de telles variations dans le traitement des dossiers que s'installe une iniquité entre les usagers, alors que le principe d'uniformisation et d'universalisme est fortement proclamé. Il apparaît ainsi que lorsqu'on est confronté à certaines difficultés de la vie quotidienne, il vaut mieux vivre dans un département que dans un autre.

Quel type de régulation est alors nécessaire ? Comment au niveau national peut se faire cette régulation ? Est-ce le rôle de l'Etat et comment peut-il l'exercer ?

## **Conclusion**

**De toutes ces analyses constituées au cours des six mois de réflexion partagée entre des cadres institutionnels et des responsables associatifs, il ressort des questionnements nouveaux pour les institutions sociales engagées dans la lutte contre les exclusions. Ainsi, la qualité du service rendu à l'utilisateur doit pouvoir être évaluée aujourd'hui sous deux angles : l'accès aux sécurités de base pour les usagers confrontés à une précarité multiple et persistante et l'exercice de la citoyenneté pour ces mêmes usagers trop souvent éloignés de toute forme de contribution à la résolution des problèmes rencontrés.**



**D - Les principales causes de difficultés d'accès à la protection sociale, analysées par des groupes d'utilisateurs**

## Groupes locaux

### Groupe de l'Angle 9

Josiane	COISSARD
Mercedes	DIEZ
Élisa	HERBAGE
Fatou	Mata DIALO
Najette	TAAM
Khadidja	PERUT

### Groupe d'Aix-les-Bains

Michèle	BAYET
Denise	BESSALEL
Brigitte	BOYER
Yvette	BURGER
Geneviève	GANTIN
Renée	LAPIERRE
Bruno	LECLERCQ
Nicole	PATUEL

### Groupe « Ensemble » Ste-Foy

Christine	GRADELLA
Solange	GUILLON
Marion	LESUR
Alima	LIDRA
Sylvie	MOREAU
Brigitte	NUZZO-GAILLARD
Huguette	PIZZICHETTI
Stéphanie	SIMON
Chéhérazad	TSABET
Laure	VICTOR-PUJEBET

### Groupe de Chambéry

Marie-Christine	BAUDIN
Ouarda	LEKBIR
Marie-Agnès	GIRARD REYDET
Eliane	MARAND
Nadia	MAZOUZI
Anne-Marie	ROMEO
Moussaad	SERAICH
Odile	SIEGEL
Nouara	TIAÏBA
Martine	TONNA

### Groupe Rhône-Alpes Quart Monde

#### Partenaires

Rosette	BAEZ
Djemila	BOUGUessa
Rose	DAIFI
Charles	FIORINI
François	GUILLOT
Laurence	LAMY
Renée	LEFEBVRE
Marie-Christine	MORIZOT
Anne-Marie	SANCHEZ
Tierry	TORCHE
Alain	TUTOY

### Groupe de Villefranche-sur-Saône

Bernadette	CHATELAIN
Céline	GONNAUD
Catherine	JAMBON
Florent	LOUHET
Vincent	MOREL
Patrick	VIALLETON

### Groupe du CAO

Alain	BENA
Philippe	BERNARD
Jean-Marie	BONGAY
Nadine	MICHEL
Muriel	PELEGRIN-CALAMARI
Catherine	SCHREIBER
Marc	YBELS

### Groupe de la Sapinière

Alain	CIGNO
Philippe	FABREGUE
Michelle	GAMBIN
Jean-Claude	PICARD
Françoise	RATZ
Ghazi	SADEQ MOHAMMAD
Jamila	ZAMMIT

## Les principales causes des difficultés d'accès aux prestations sociales analysées par des groupes d'usagers

*Laurence POTIE, MRIE Rhône-Alpes*

### L'arbre des causes ...

Cet outil a été construit par des ingénieurs tel que Pierre Caspar, des socio-économistes tel que Michel Fustier dans les années 1970. Ils se sont intéressés aux problèmes de l'entreprise et de la société et se sont appuyés sur l'approche causale pour résoudre les contradictions de la civilisation industrielle. Cette approche est particulièrement indiquée lorsque l'on se trouve en présence d'un problème caractérisé par un « malaise » ou un « désordre » manifeste dans un système complexe. Lorsque les causes sont plus diffuses, plus nombreuses, il se produit entre elles un effet de synergie qui amplifie le malaise. Aussi deux pistes d'analyse sont à investiguer : la première piste est de ne pas se satisfaire d'une seule cause, mais de toujours remonter au delà en se posant sans cesse la question pourquoi cela ? et pourquoi cela ? etc... l'investigation causale s'exprime alors dans une forme arborescente qui va de plus en plus dans le détail, la deuxième piste est de caractériser les chaînes de causes (chaque branche correspondant à un type, à une dimension).

### ... Un outil au service d'une connaissance partagée entre les institutions et les personnes en grande difficulté

Cet outil nous a paru particulièrement pertinent pour élaborer avec les usagers leur propre analyse sur les origines des difficultés qu'ils rencontrent dans leur accès à la protection sociale. Nous avons donc demandé aux huit groupes d'usagers d'élaborer leurs propres arbres des causes. Cette approche causale a contribué à la **production d'un savoir construit, qui se situe au delà d'un témoignage d'expériences et de vécus** par les personnes, leur permettant ainsi de prendre de la distance par rapport à leur situation parfois douloureuse et de donner du sens, de la signification, en recherchant une explication de plus en plus approfondie aux difficultés rencontrées. Ce travail permet aux personnes d'expérimenter collectivement leur capacité à analyser de manière assez fine l'origine de leurs difficultés, ce qui constitue déjà une première étape vers une participation au changement social. Enfin le fait de repérer les causes incite à **identifier les leviers d'actions possibles**, notamment sur les causes les plus importantes, comme facteurs de changements notables.

### Mise en œuvre concrète de l'outil « arbre des causes » dans le contexte de la recherche-action de la MRIE :

L'élaboration d'arbres des causes a été le moyen de produire, de présenter et de mettre en débat l'analyse des groupes d'usagers lors du séminaire. Cette étape paraissait indispensable pour permettre ensuite une production de connaissance partagée entre usagers et responsables institutionnels.

La **démarche de production** des arbres des causes par les groupes d'usagers a été la suivante : des situations concrètes de difficultés de la vie quotidienne ont été présentées aux groupes qui ont recherché puis classé les différentes causes qui pouvaient être à l'origine de ces difficultés. Ces situations étaient regroupées autour de trois thèmes retenus comme synthétisant les principales attentes des usagers vis à vis des institutions :

- comprendre et être compris
- être pris en compte dans la globalité de ce que l'on vit
- être sûr des ressources disponibles pour le ménage

Chaque groupe a choisi l'un de ces thèmes comme point de départ de son travail, et a construit un ou deux arbres des causes durant trois séances.

*La première séance* : à partir d'une ou deux situations concrètes choisies par l'animatrice de la MRIE<sup>1</sup>, le groupe était sollicité pour énumérer toutes les causes possibles directes ou indirectes, proches ou lointaines, probables ou farfelues, pour dire « ça s'est passé comme ça parce que ... » et aller toujours plus loin dans les causes.

*La deuxième séance* : à partir de ce qui avait été exprimé lors de la première séance, l'animatrice a réalisé un schéma en hiérarchisant et en caractérisant les causes et en les mettant déjà sous forme de branches. Ces premiers schémas ont été discutés, confirmés et transformés pour aboutir à une analyse arborescente construite collectivement.

*La troisième séance* : à partir de l'arbre des causes, le groupe a identifié des nœuds, des points prioritaires sur lesquels il était important d'agir le plus rapidement possible, ce qui a donné lieu à des propositions d'action.

Une à plusieurs autres séances ont ensuite été nécessaires pour mettre en forme les arbres des causes sur des panneaux qui ont été exposés lors des journées de séminaire. Ce travail a permis aux membres des groupes de partager une expérience forte de production de savoir et d'intelligence collective, stimulés par la motivation à rendre publique cette connaissance.

## **Son impact et ses résultats :**

- *un apport pour le questionnement des professionnels*

Ce qui a frappé l'ensemble des participants au séminaire en lisant les panneaux présentant les arbres des causes de manière parlante, artistique, voire humoristique, c'est la permanence des constats et des analyses, quel que soit le groupe et quel que soit le thème de départ de la réflexion.

« On ne pouvait pas ne pas le voir ou ne pas l'entendre » ont dit des institutionnels lors du bilan. Ce qui ressort de ces arbres des causes peut paraître, dans une première lecture, agressif, choquant, voire injuste pour des professionnels qui au quotidien œuvrent consciencieusement à ce que chacun puisse accéder à ses droits, et pour des institutions qui mettent en œuvre de grands moyens techniques pour y aboutir. Cependant, malgré la forte remise en cause du rôle des travailleurs sociaux et des agents d'accueil des institutions, les analyses des causes faites par les groupes d'usagers soulignent bien qu'ils n'en font pas forcément l'origine de leurs difficultés. Ils ont perçu, avec parfois beaucoup de clairvoyance et de finesse, les difficultés auxquelles les travailleurs sociaux, tout comme les agents d'accueil, sont eux-mêmes confrontés.

<sup>1</sup> Ces situations avaient été exposées par les groupes locaux d'usagers et professionnels de la première étape. Ce choix de partir d'une situation qui ne leur était pas personnelle mais qui faisait écho en eux par rapport à la vie de chacun avait pour but de les mettre d'emblée dans une situation d'analyse et non de témoignage.

- *P'émergence d'un nouvel arbre des causes, celui de la réussite*

A partir des situations travaillées, le groupe Rhône-Alpes Quart Monde partenaires et le groupe « Ensemble » de Ste Foy les Lyon, ont choisi de compléter l'arbre des causes portant sur les difficultés rencontrées par un arbre des causes portant sur celles qui contribuent à un réel accès aux droits (schémas B et M). Cette nouvelle analyse confirme la possibilité d'agir et de pouvoir modifier l'environnement.

- *la production de connaissance par les personnes elles-mêmes qui peuvent enrichir les savoirs constitués des professionnels*

Suite au travail sur l'arbre des causes des difficultés rencontrées, le groupe de l'Angle 9 à Villeurbanne a réfléchi sur l'accompagnement, ce qui en fait la valeur, et sur leurs attentes, ce qui a abouti à distinguer trois types d'accompagnement. N'est-ce pas là construire une grille de lecture pour appréhender des situations réelles ?

## **Introduction à la lecture des arbres des causes**

Le mot-clé, inscrit au centre des schémas, est celui vers qui converge toutes les causes étudiées. Si l'on part de ce mot-clé, on peut remonter les causes dans leur diversité. Si l'on part des extrémités des branches du schéma, on peut suivre les causes dans leur enchaînement.

Dans une lecture transversale des schémas, il est intéressant de s'arrêter sur les **mots-clés** des arbres, qui soulignent de façon concrète quels sont, pour ces usagers, les « symptômes » d'un non accès à ses droits. Une bonne partie de ces mots-clés expriment les difficultés relationnelles avec les institutions et leurs professionnels (incompréhension, renvoi de la personne sans solution, ...), d'autres soulignent les difficultés financières (découverts, ressources insuffisantes et aléatoires, parfois rupture brutale, ...), d'autres enfin expriment le mal être de ces usagers (incompréhension, insécurité, angoisse, ...). Pour les usagers les plus en difficulté dans leur accès aux droits, c'est l'ensemble de ces réalités qui sont vécues au quotidien.

Les propositions faites lors du séminaire ont pour objectif de supprimer les causes majeures aboutissant à ces réalités.

L'arbre des causes nous a permis de progresser dans la construction de la connaissance. Outil pour l'élaboration d'une véritable analyse collective, il a permis à des groupes d'usagers d'**expérimenter une production d'intelligence collective**, utile à la construction de propositions concrètes. Il a également permis aux acteurs de terrain et institutionnels d'acquérir, dans une certaine mesure, une **grille de compréhension** des attitudes et des attentes des usagers.

Les arbres des causes présentés ci-après sont des outils à la disposition de chaque lecteur pour servir de support à une analyse de pratiques, à des questionnements au sein d'institutions ou d'associations, à des échanges entre acteurs de terrain et usagers.

### Apports complémentaires de quelques groupes

A partir du travail du groupe Rhône Alpes Quart Monde partenaires, le groupe d'Aix les Bains s'est demandé ce qui caractérisait une situation qui se passe bien et une situation qui se passe mal, et a produit le tableau ci-dessous. A partir de là, il a émis des propositions travaillées lors du séminaire.

#### ***Une situation qui se passe bien***

Le courant passe ;  
 La relation est de qualité ;  
 On a l'impression d'être quelqu'un ;  
 On a été compris : on le voit à la manière dont l'interlocuteur nous répond ;  
 On a obtenu ce que l'on voulait, on connaît la marche à suivre précise pour obtenir quelque chose ;  
 Précision ;  
 Bonne orientation.

#### ***Une situation qui se passe mal***

On ressort déçu ;  
 On n'a pas eu de réponses à nos questions ;  
 On reste dans le flou sans être plus avancé ;  
 Il y a eu trop d'informations, on est noyé ;  
 On s'éloigne de la cible ;  
 On ne sait pas pourquoi on doit revenir.



Suite au travail sur l'arbre des causes, le groupe de l'Angle 9 à Villurbanne a repéré les trois types d'accompagnement suivants, en précisant que chaque personne peut avoir besoin, selon les moments, de ces trois types d'accompagnement :

#### ***1- Un suivi régulier :***

*On nous suit dans nos démarches, on est bien reçu et écouté, on nous met à l'aise, on prend le temps d'expliquer. On nous oriente avec une explication. On nous explique toute la logique du dispositif ; comme ça on peut anticiper les démarches à faire, ce qui va se passer pour se préparer psychologiquement. Ça nous donne des repères : cela précise les échéances et prévient les obstacles. Ça soulage, on est écouté, on sent qu'on a une aide et un soutien psychologique. On sait répondre à notre demande.*

#### ***2- Un coup de pouce :***

*Un renseignement, une orientation qui nous permet de continuer et qui peut débloquer une situation. Mais attention je ne veux pas être assisté.*

#### ***3- Une aide :***

*Quand je n'en peux plus, j'ai besoin d'être pris en charge.  
 Quand je demande de l'aide, je me laisse porter, je suis assisté, je me sous estime.  
 L'autre est supérieur à moi, il est plus capable que moi.  
 Je laisse parler la personne car j'ai confiance en elle.*

Groupe Rhône-Alpes Quart-Monde Partenaires - Préparation du séminaire MRIE "Accès aux droits"  
Thème : "Comprendre et être compris"

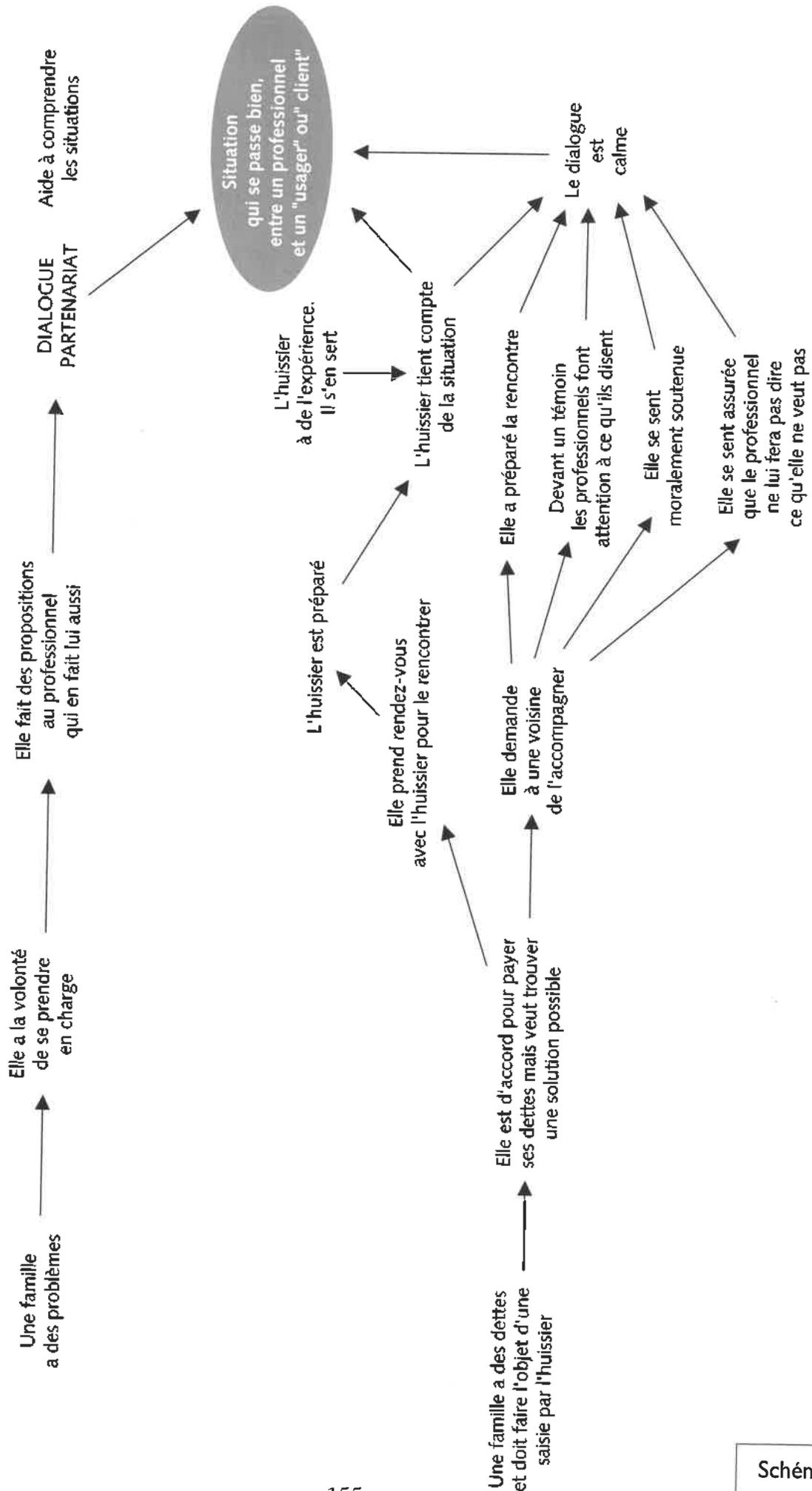


Schéma A

**Groupe Rhône-Alpes Quart-Monde Partenaires - Préparation du séminaire MRIE "Accès aux droits"**  
**Thème : "Comprendre et être compris"**

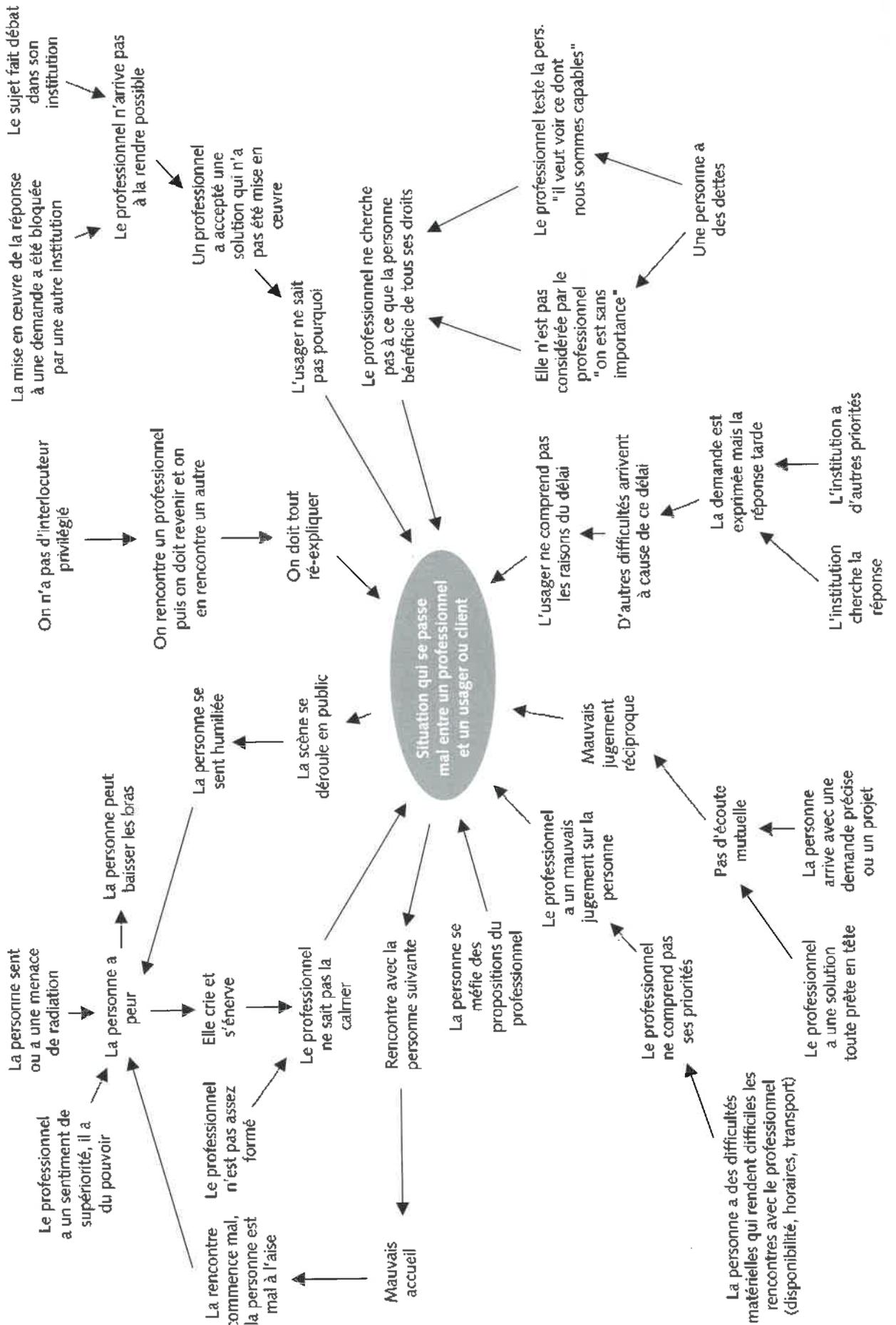


Schéma B

**Groupe de la Sapinière à Saint-Martin d'Hères - Préparation du séminaire MRIE "Accès aux droits"**  
**Thème : "Comprendre et être compris"**

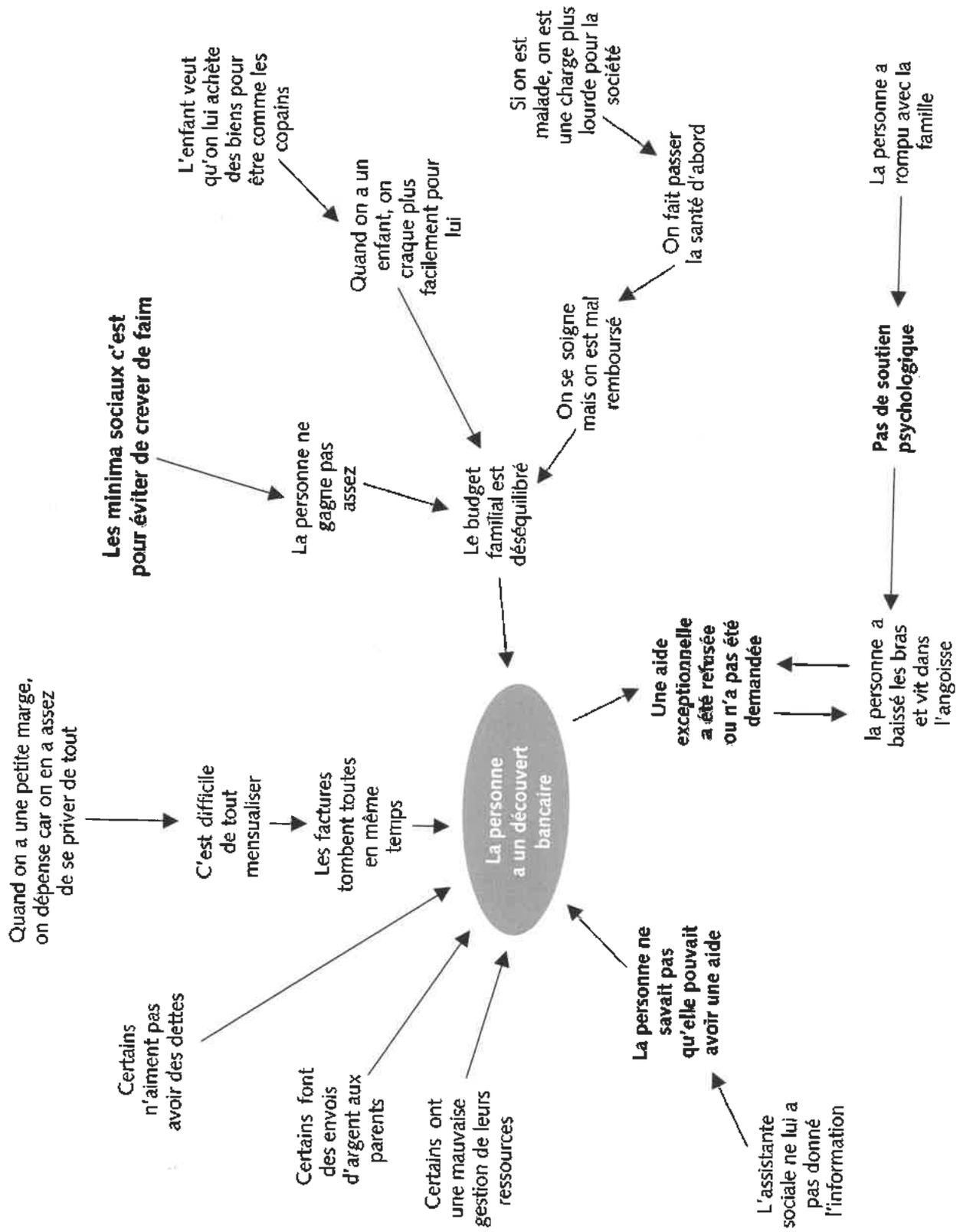


Schéma C

**Groupe de la Sapinière à Saint-Martin d'Hères - Préparation du séminaire MRIE "Accès aux droits"  
Thème : "Comprendre et être compris"**

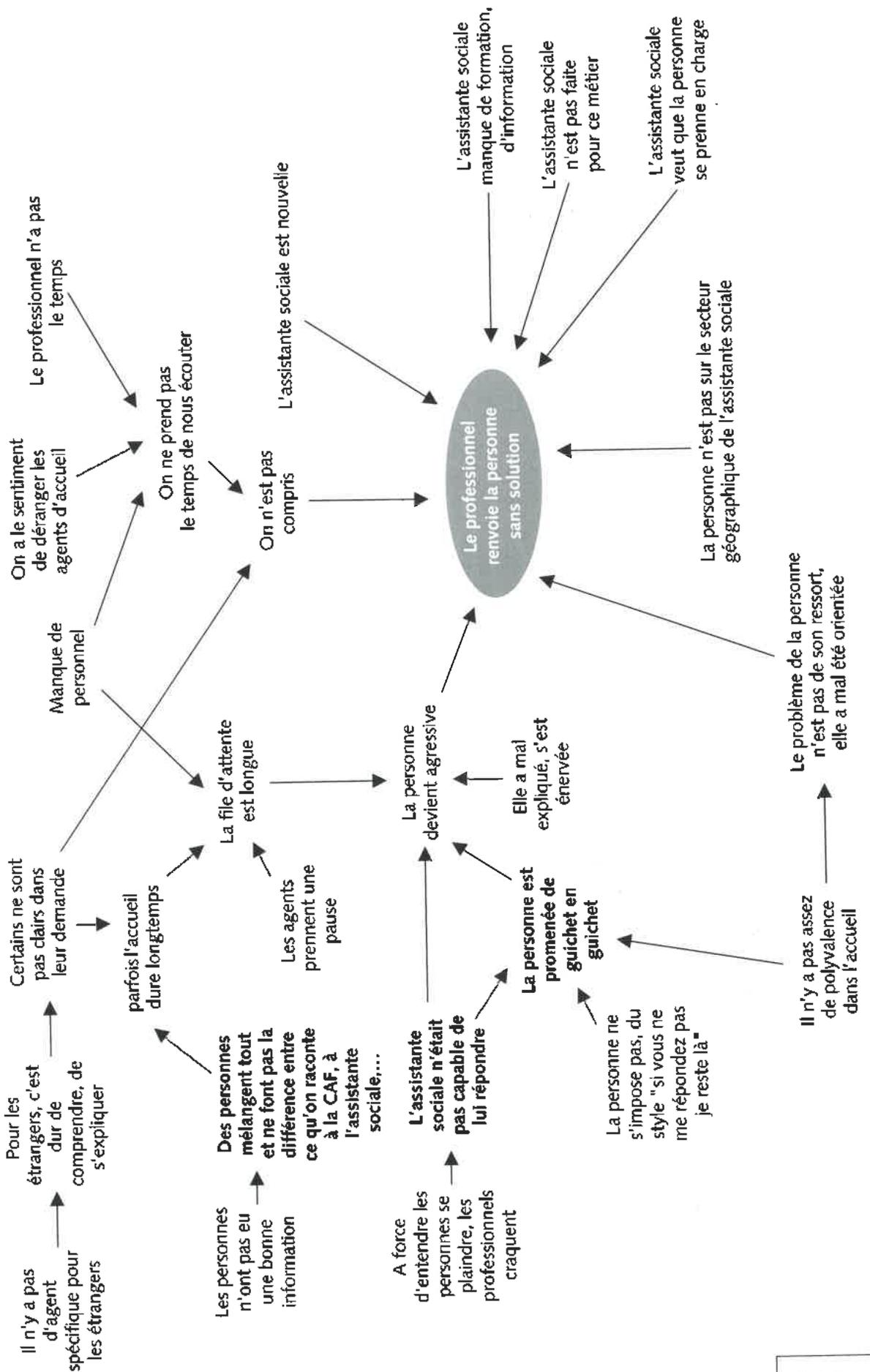


Schéma D

**Groupe du CAO - Préparation du séminaire MRIE "Accès aux droits"**  
**Thème : "Comprendre et être compris"**

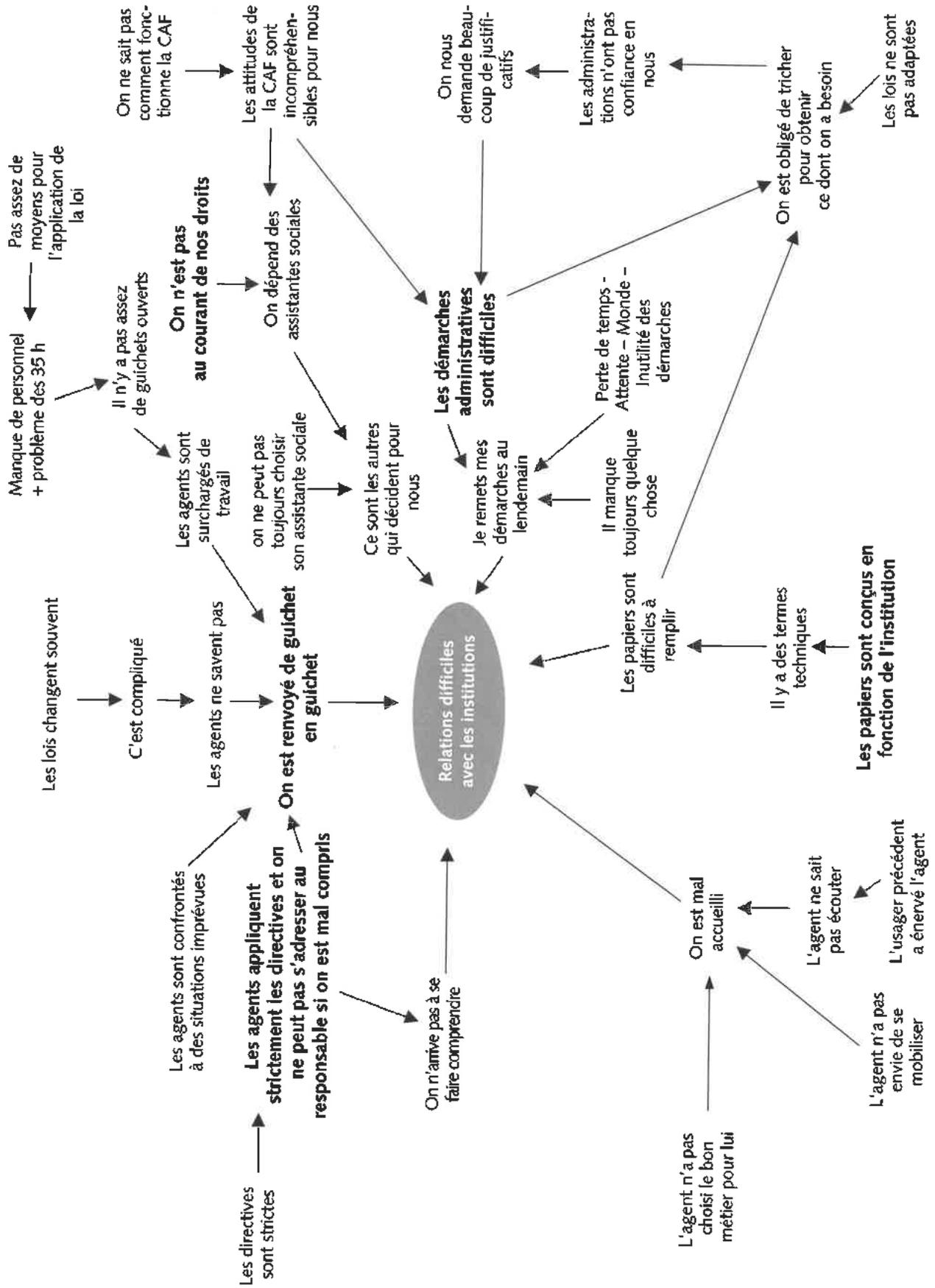
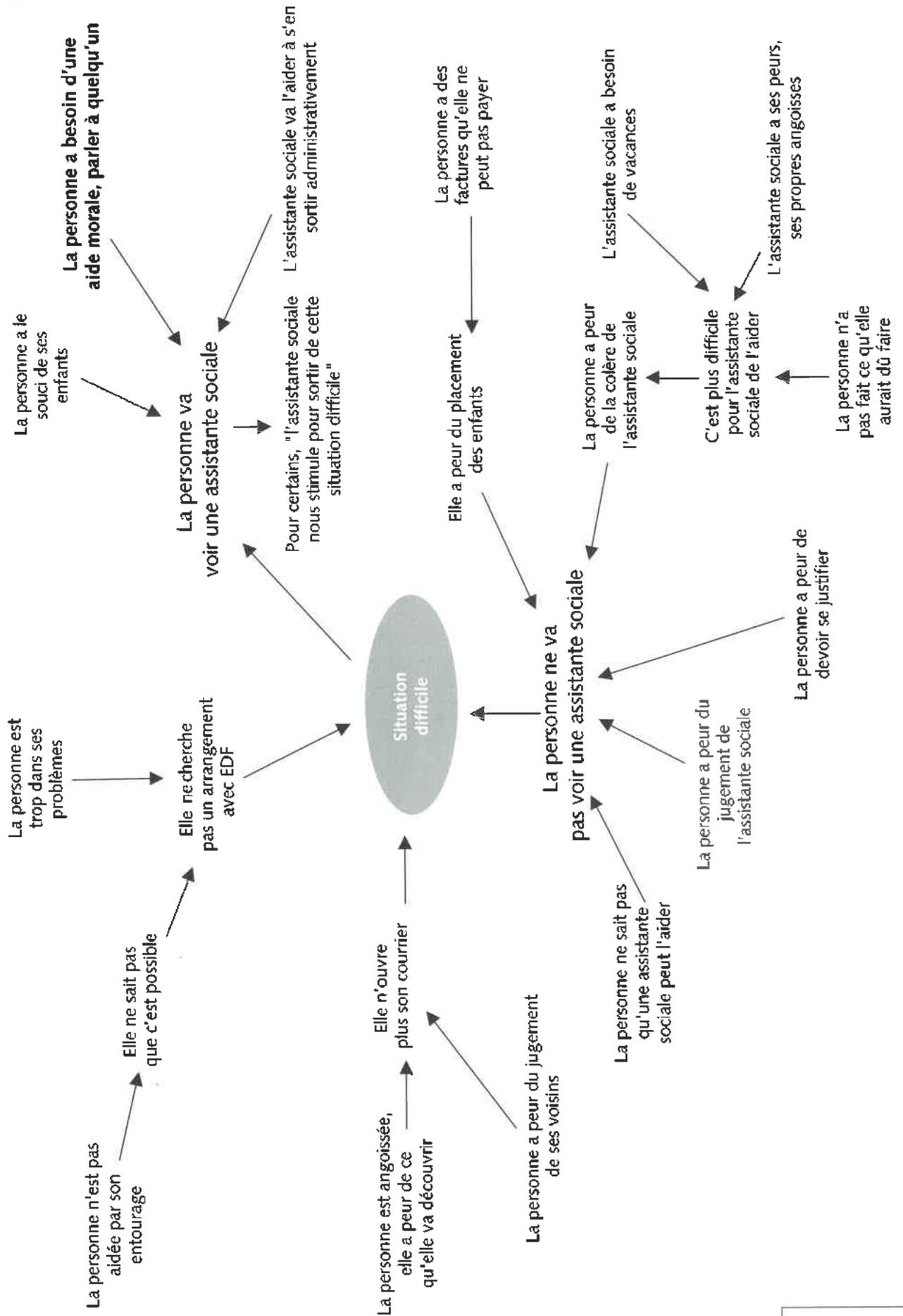


Schéma E

**Groupe du CAO - Préparation du séminaire MRIE "Accès aux droits"**  
**Thème : "Comprendre et être compris"**



**Groupe d'Aix-Les-Bains - Préparation du séminaire MRE "Accès aux droits"**  
**Thème : "Être pris en compte dans la globalité de ce que l'on vit"**

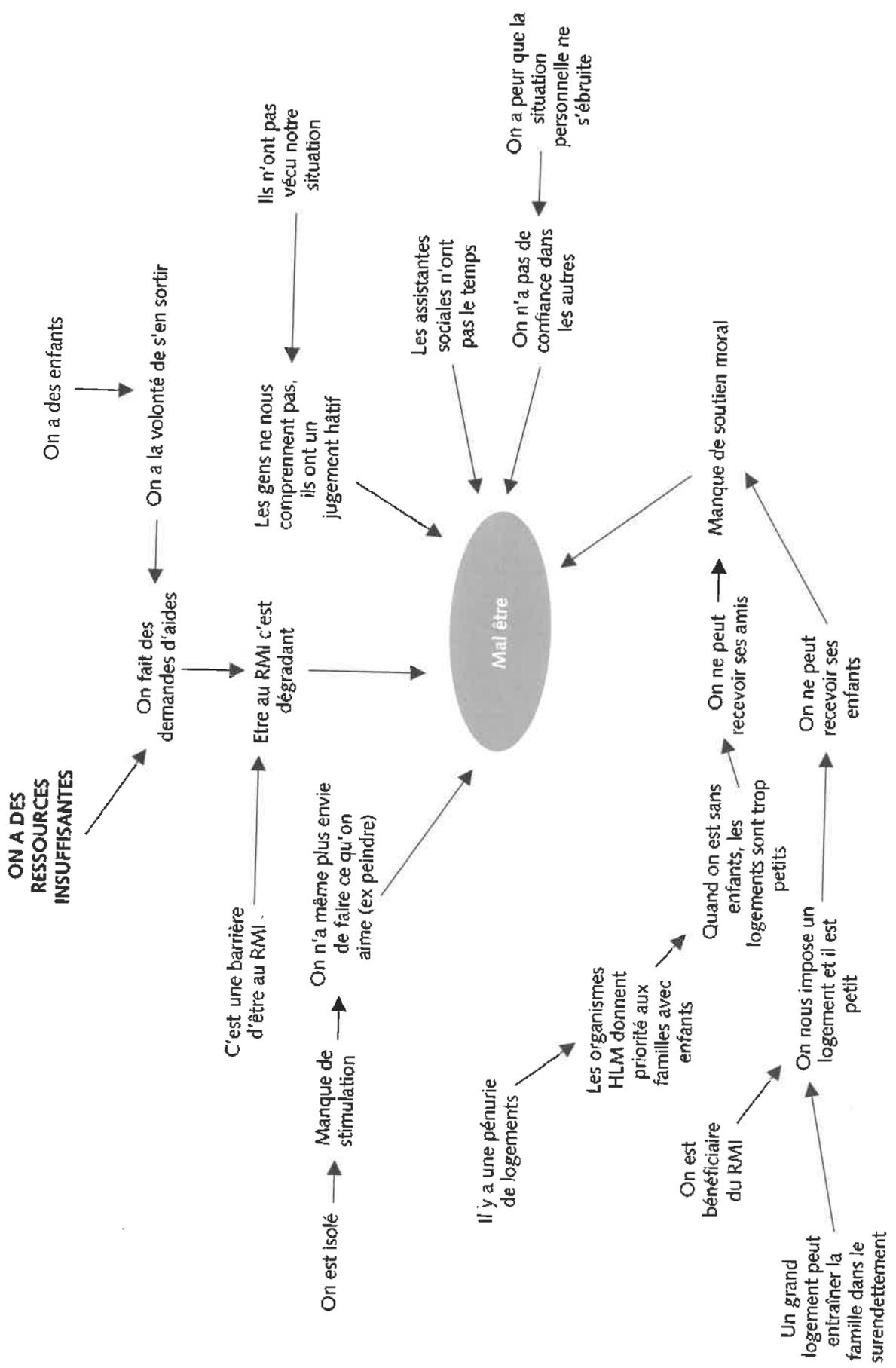


Schéma G



**Groupe de l'Angle 9 à Villeurbanne - Préparation du séminaire MRIE "Accès aux droits"**  
**Thème : "Être pris en compte dans la globalité de ce que l'on vit"**

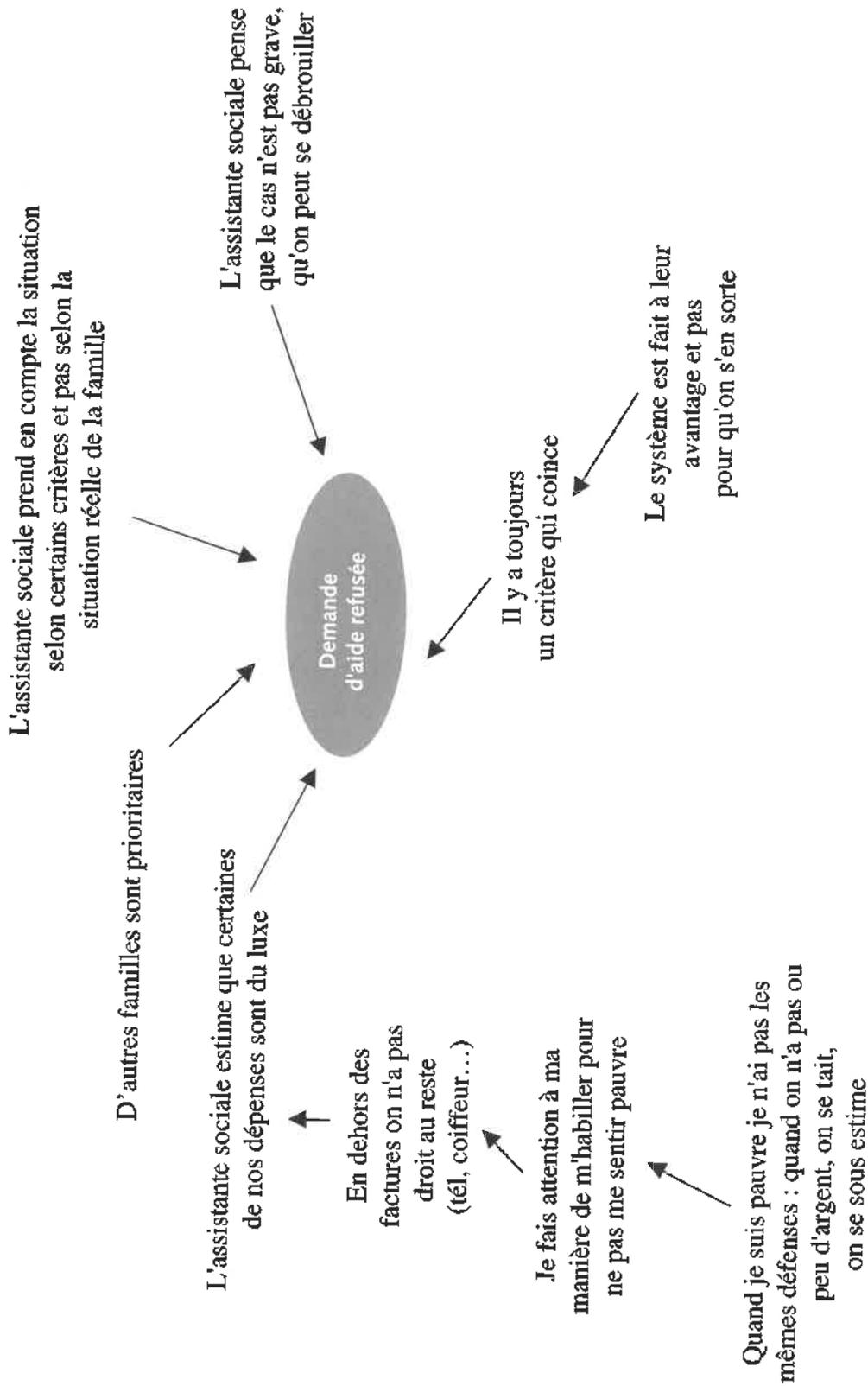
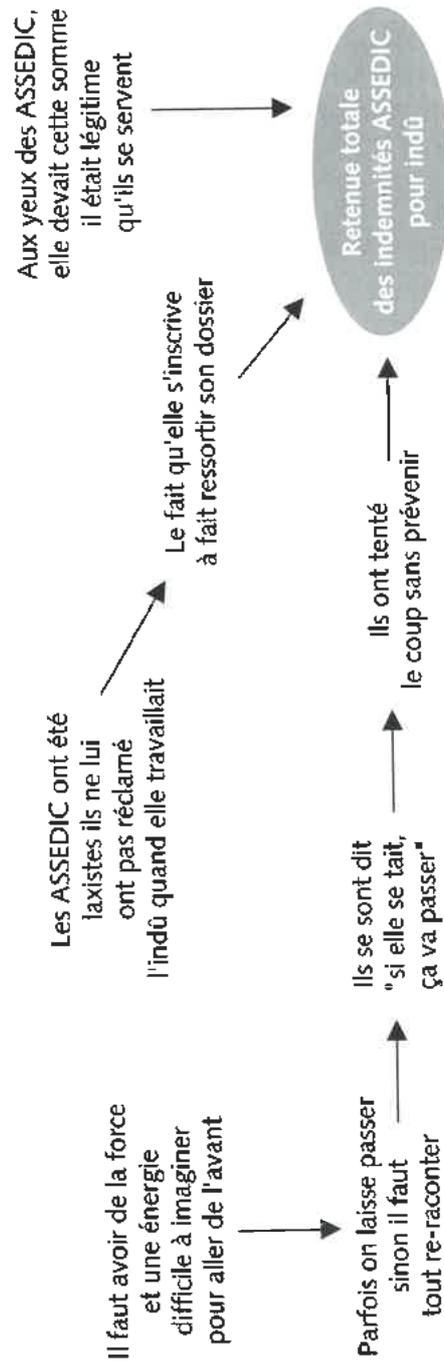
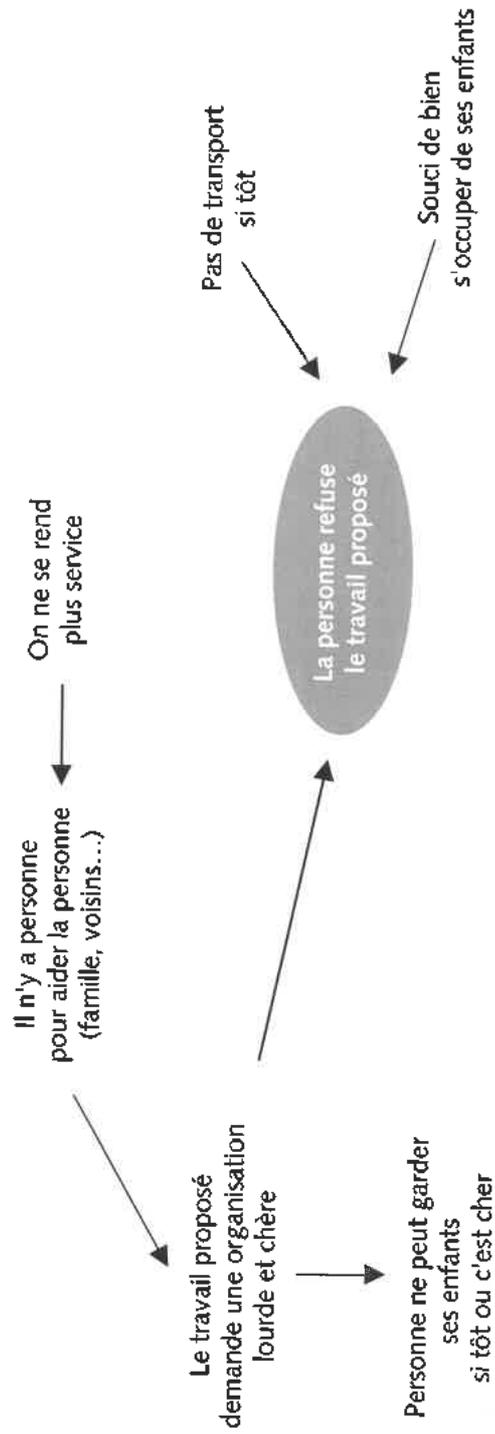


Schéma I

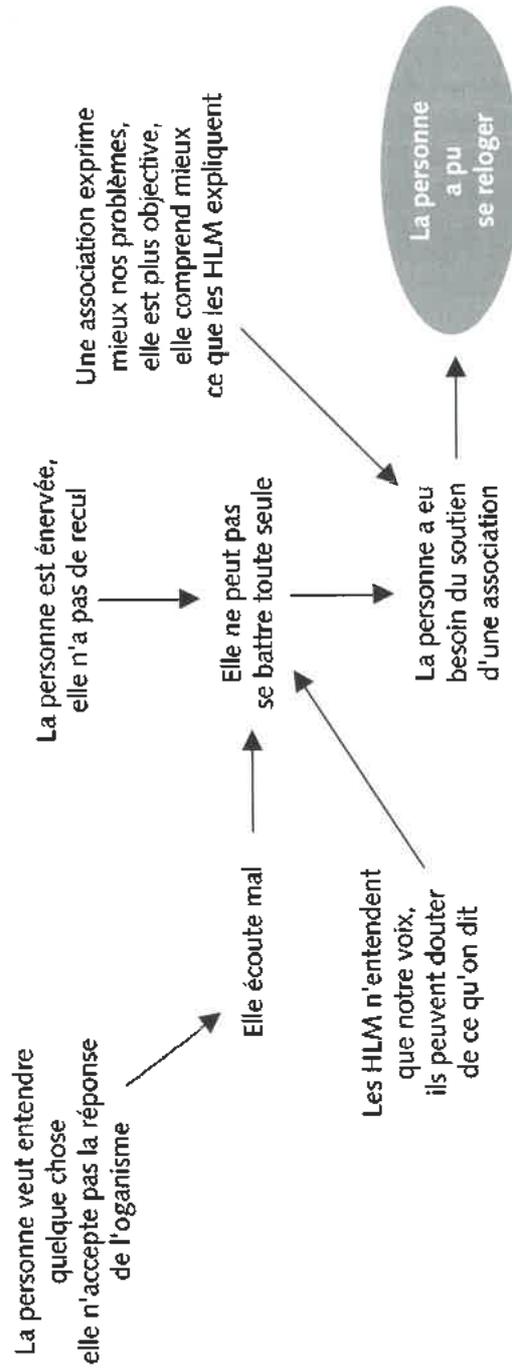
**Groupe de l'Angle 9 à Villeurbanne - Préparation du séminaire MRIE "Accès aux droits"**  
**Thème : "Etre pris en compte dans la globalité de ce que l'on vit"**





**Groupe de l'Angle 9 à Villeurbanne - Préparation du séminaire MRIE "Accès aux droits"**

**Thème : "Être pris en compte dans la globalité de ce que l'on vit"**



Groupe "Ensemble" à Sainte-Foy-Lès-Lyon - Préparation du séminaire MRIE "Accès aux droits"  
 Thème : "Être sûr des ressources disponibles pour le ménage"

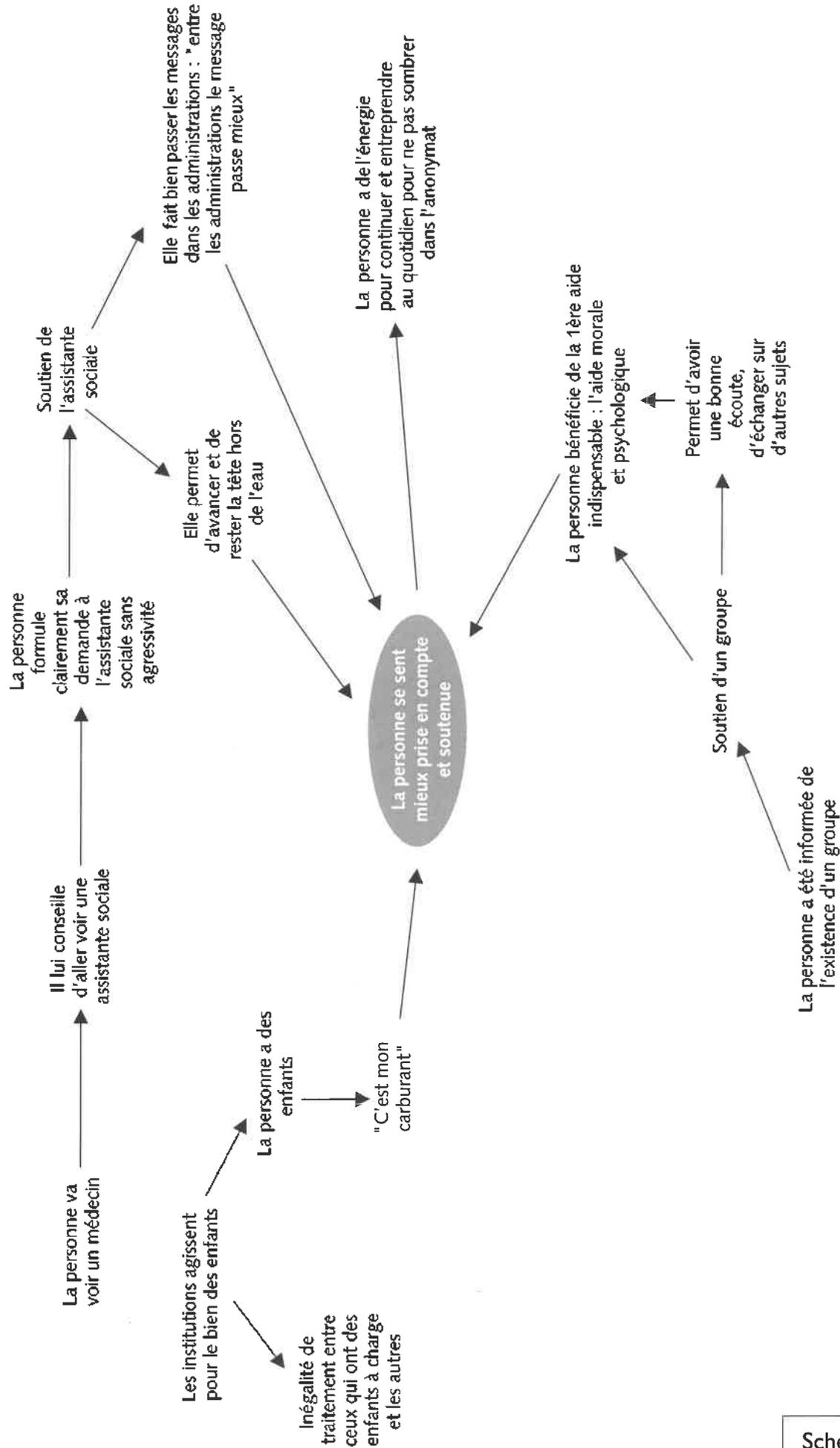


Schéma M

**Groupe "Ensemble" à Sainte-Foy-Lès-Lyon - Préparation du séminaire MRIE "Accès aux droits"**  
**Thème : "Être sûr des ressources disponibles pour le ménage"**

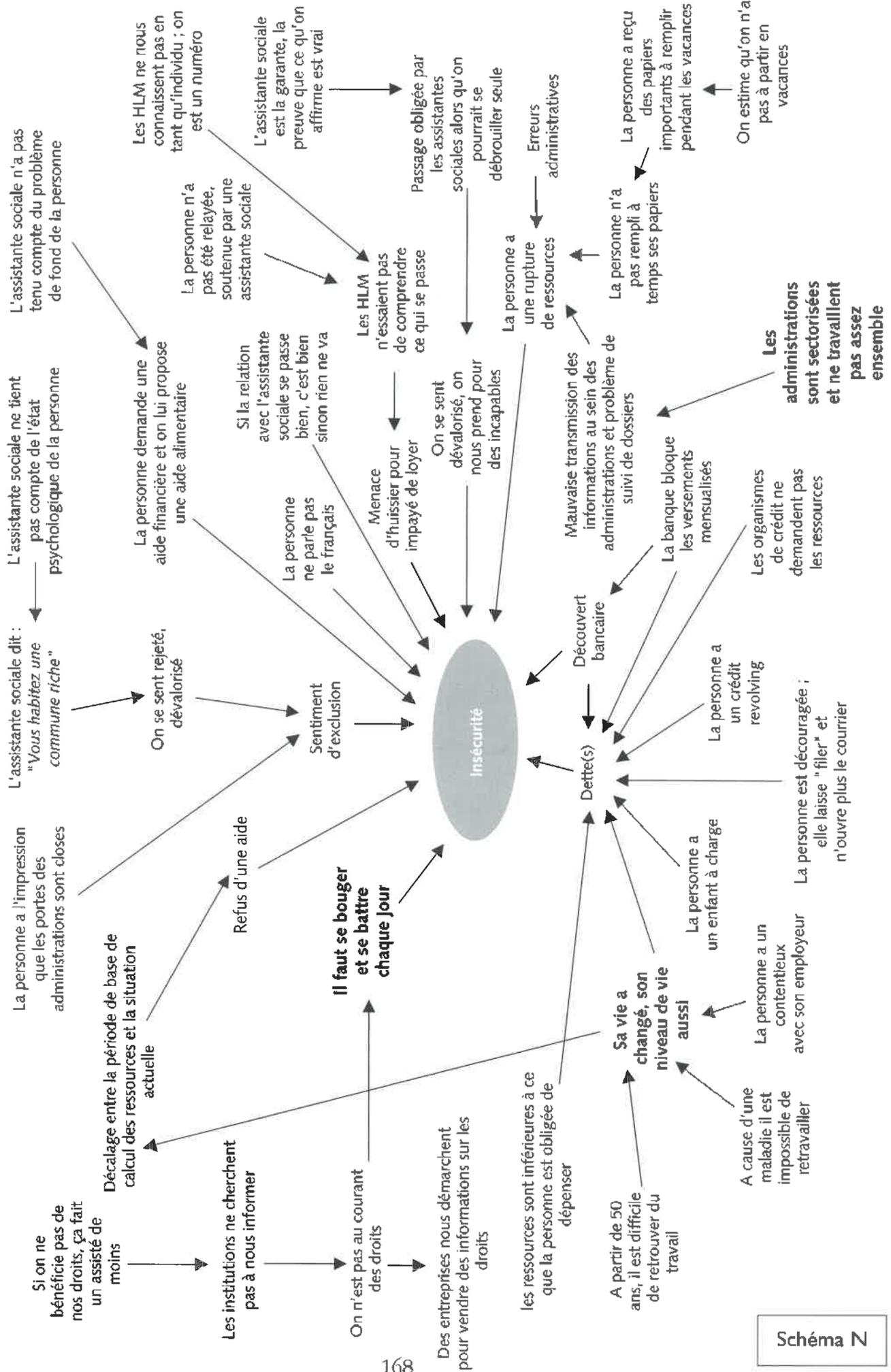


Schéma N

Groupe de Chambéry - Préparation du séminaire MRIE "Accès aux droits"  
Thème : "Être sûr des ressources disponibles pour le ménage"

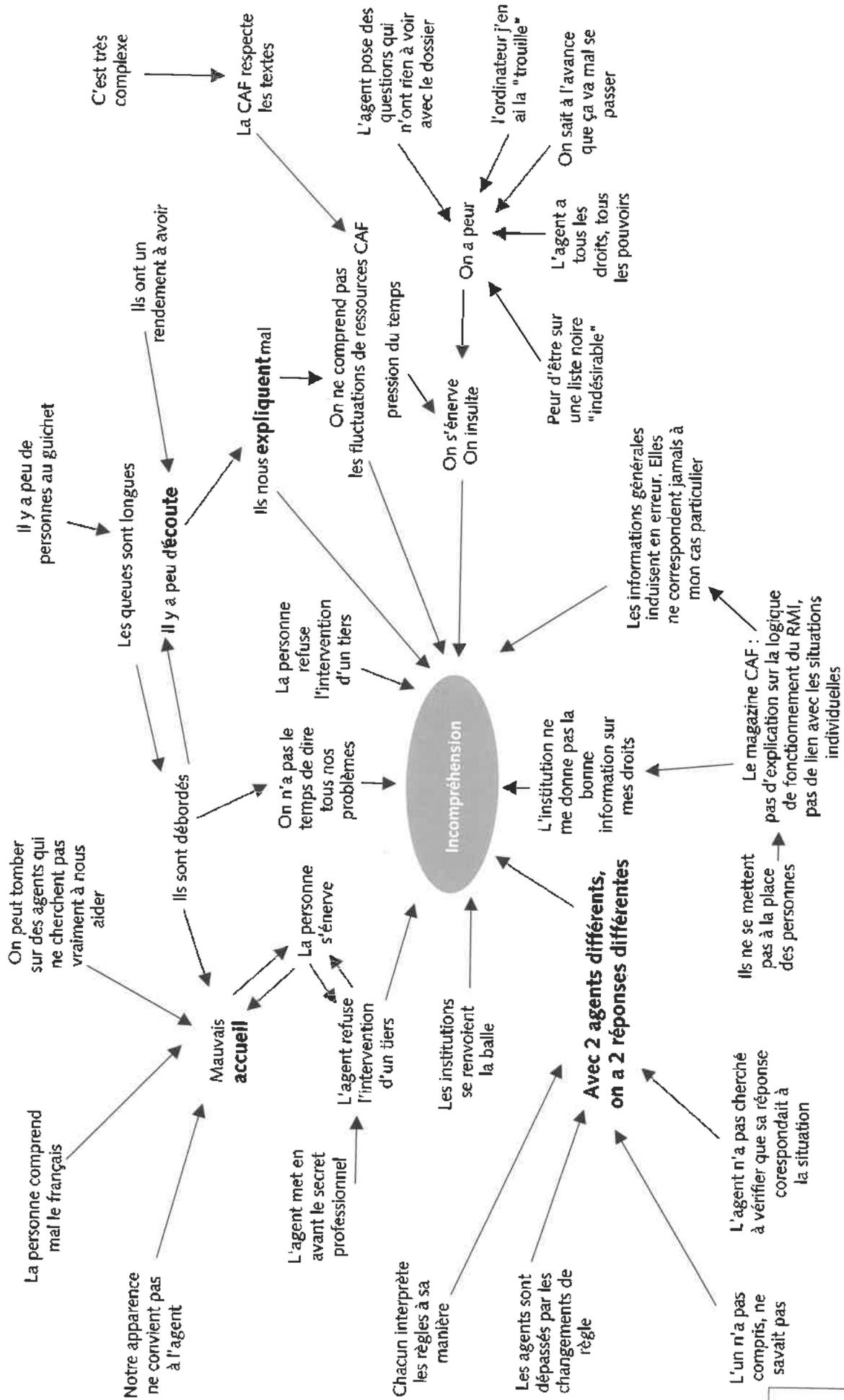
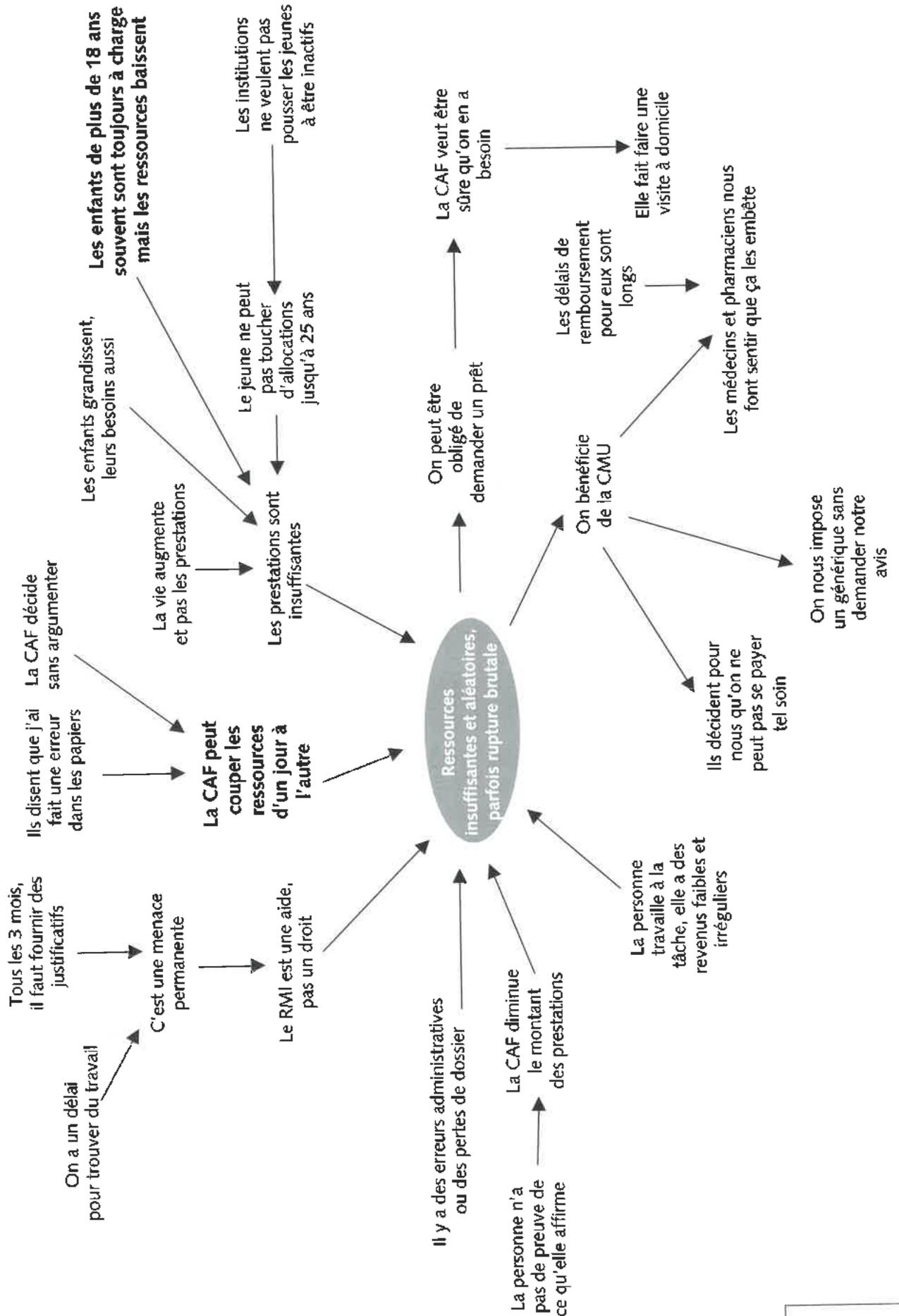
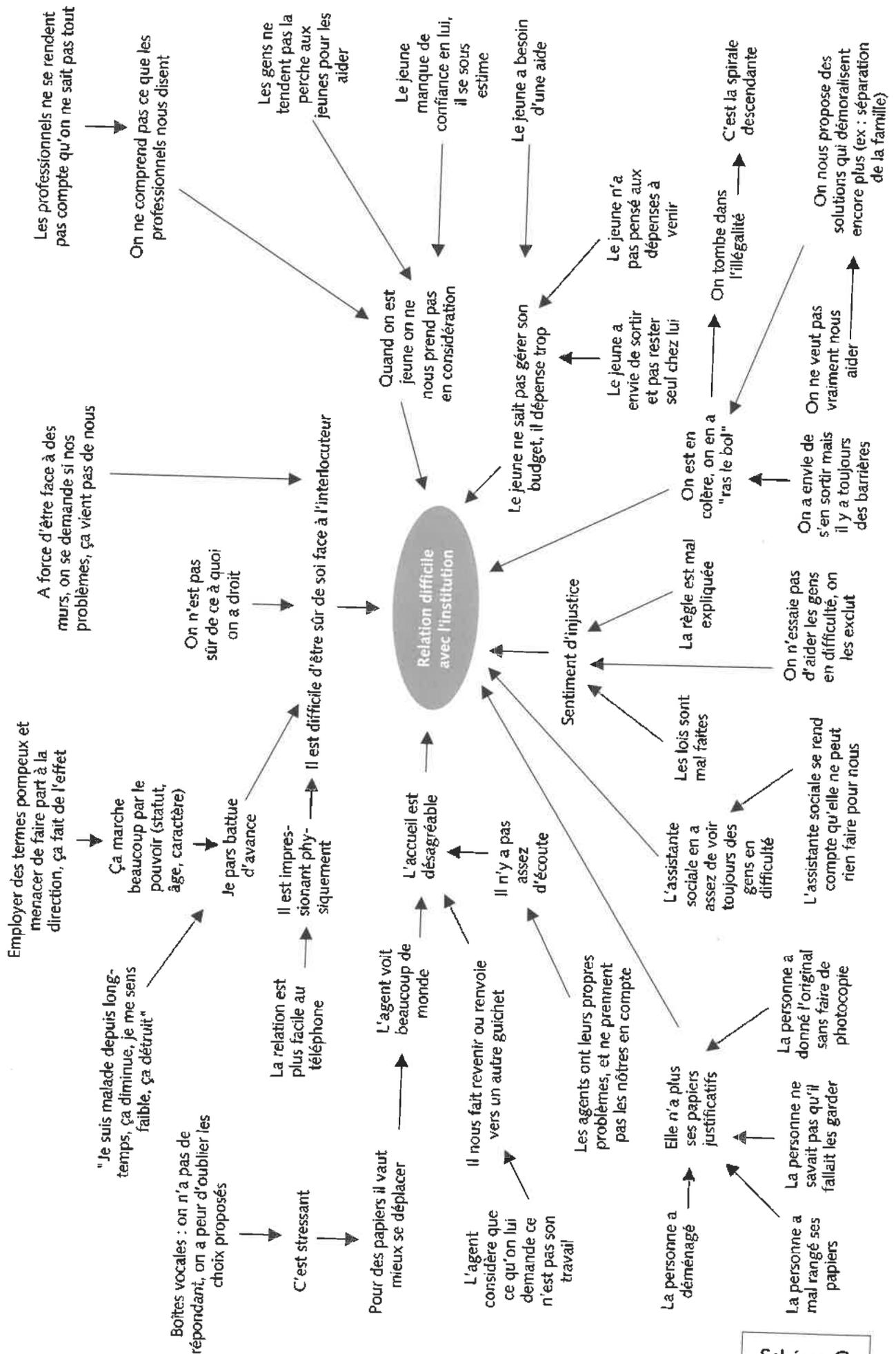


Schéma O

**Groupe de Chambéry - Préparation du séminaire MRIE "Accès aux droits"**  
**Thème : "Être sûr des ressources disponibles pour le ménage"**



Groupe de Villefranche-sur-Saône - Préparation du séminaire MRIE "Accès aux droits"  
Thème : "Être sûr des ressources disponibles pour le ménage"





# 3



## **PERSPECTIVES pour une concrétisation des propositions**

## Pour une pratique de co-production de connaissances utiles à l'action avec les usagers : retour sur des enseignements méthodologiques

*Mireille Flageul et Vincent Plazy*

L'idée d'associer la population dans le cadre de l'action sociale et des politiques publiques n'est pas nouvelle. Elle s'est développée dans le cadre de la Politique de la Ville avec la démarche participative des habitants dans leur vie de quartier et elle a été préconisée comme un moyen de lutte contre l'exclusion depuis la promulgation de la loi de 1988 instituant le R.M.I. De plus en plus d'institutions<sup>1</sup> recommandent aujourd'hui d'associer à la réflexion ceux qui sont destinataires des politiques menées.

Cette idée s'appuie sur des fondements démocratiques et des fondements théoriques. Associer les personnes en situation d'exclusion, c'est reconnaître leur place dans l'espace public comme citoyennes et rechercher leur contribution active dans la prévention et la lutte contre les exclusions. Cela passe par une participation à la compréhension et à l'amélioration de leur situation individuelle et aussi à l'effort collectif d'une société qui refuse la montée des exclusions.

Associer les personnes en situation d'exclusion, c'est aussi s'inscrire dans une dynamique de connaissance partagée. Cela consiste à sortir d'une conception positiviste réduisant le savoir aux seuls savoirs théoriques et occultant le savoir issu de l'expérience des personnes concernées. Il s'agit bien alors de sortir d'une vision « exogène » de l'évaluation de l'action des politiques sociales, par des observateurs extérieurs qui analysent froidement les faits. Aujourd'hui, de plus en plus d'observateurs cherchent à compléter leurs analyses par l'apport d'une vision « endogène ». En effet comment prendre en charge des gens en situation de précarité si l'on n'a pas appris de l'intérieur le monde de la précarité ? L'enjeu est alors d'organiser et d'animer un interface entre les personnes qui vivent la précarité et les « spécialistes » de l'action sociale. En animant son programme de recherche participative sur le thème « accès aux droits et vie quotidienne des personnes confrontées aux risques d'exclusion », la MRIE a voulu structurer un tel espace de rencontre, de dialogue, de confrontation en s'appuyant sur des éléments méthodologiques rigoureux.

Les éléments méthodologiques que nous présentons ici sont issus de deux années où nous avons expérimenté une telle démarche participative. Durant ces deux ans, nous avons dû sans cesse rechercher la cohérence entre ce que nous préconisions à l'issue de nos travaux et ce que nous mettions en oeuvre pour avancer dans la connaissance partagée. Cela s'est traduit par un questionnement permanent de nos choix méthodologiques. Ainsi, entrer

<sup>1</sup> Pour le Conseil économique et social français, associer les usagers à la réflexion est indispensable pour une réelle évaluation des politiques publiques dont ils sont destinataires. Le programme français de lutte contre les exclusions 2001-2003 stipule qu'il « convient de promouvoir la participation des personnes en situation d'exclusion, notamment sur leur situation, sur les politiques et sur les actions développées à leur endroit. »

dans une telle démarche a eu des répercussions très fortes pour chacun des animateurs de ce travail.

Avec la volonté que cette dynamique de connaissance partagée se prolonge dans la mise en oeuvre des actions préconisées dans ce rapport, nous avons repéré des points d'appui et des points de vigilance méthodologiques utiles pour l'action.

## 1. La « méthode Sherpa » : Une connaissance partagée qui se construit par des allers-retours entre les groupes d'acteurs

Au départ de nos travaux, nous avons formulé deux hypothèses :

- la recherche de pistes concrètes d'amélioration de l'accès aux droits nécessite de construire une expression collective associant des groupes différenciés ;
- cette expression collective ne peut s'énoncer que si l'animateur de la réflexion joue un rôle de « sherpa » pour porter la réflexion qui se construit d'un groupe à l'autre.

Nous savions qu'il était très difficile pour les personnes, sollicitées du fait de leurs difficultés à accéder aux droits, de parvenir à s'exprimer facilement : nombre d'entre elles intériorisent leur impuissance à agir sur leur situation et s'enferment alors dans la passivité. Lorsqu'on se sent sans utilité et sans place sociale, on ne peut plus être dans un rapport positif à la parole, on ne peut plus « se dire » aux autres. Cette perte de la parole peut provoquer une profonde déshumanisation. Or tout être humain a droit à la parole et à accéder à l'autre par la parole.

Aussi, la méthode choisie n'était pas, dans un premier temps, de faire travailler ensemble la population et les institutions, mais de passer par des étapes intermédiaires où chaque groupe a pu produire sa propre réflexion qui a été ensuite transmise aux autres.

De plus, notre choix d'appuyer notre réflexion sur « connaître de l'intérieur »<sup>2</sup> nous a conduit à démarrer nos travaux avec cinq groupes d'usagers situés dans diverses zones géographiques et réunis par des dynamiques collectives différentes. Ces groupes ont été sollicités durant trois séances de travail pour exprimer collectivement leurs diverses expériences et notamment les difficultés rencontrées dans la vie quotidienne pour accéder à leurs droits sociaux, et plus particulièrement aux prestations et aides sociales.

Le sens de cette sollicitation leur a été expliqué : recueillir leurs premières observations et analyses de leurs situations pour ensuite les transmettre à des responsables institutionnels et associatifs afin de s'en saisir pour élaborer des préconisations.

<sup>2</sup> Voir l'article de Vincent Plazy dans le Dossier annuel de la MRIE 2000 : « connaître avec, une utopie ? »

Le passage de l'expérience énoncée à l'élaboration de pistes de travail a été confié à une sociologue qui a questionné l'effectivité des droits sociaux à partir des constats formulés dans les différents groupes.

Ce premier travail d'analyse a été repris par un groupe d'une vingtaine de responsables institutionnels et associatifs qui a travaillé durant six mois (soit six séances de travail) sur plusieurs objectifs : écouter et s'appropriier les constats énoncés par les groupes d'utilisateurs ; développer leur propre analyse en croisant ces constats avec leur propre observation des situations et leur connaissance des institutions ; commencer à produire des préconisations pour une amélioration concrète de l'accès aux droits.

Puis ce travail a été à nouveau repris par huit groupes d'utilisateurs de la région qui se sont constitués avec le soutien de structures de proximité : après avoir travaillé sur l'analyse des causes des difficultés d'accès aux droits précédemment énoncées, ils se sont appuyés sur les préconisations émises par le groupe des responsables institutionnels et associatifs pour élaborer des pistes d'amélioration afin de les présenter lors du séminaire de travail qui a conclu la recherche animée par la MRIE.

Cette méthode de va et vient (dite « sherpa »), ici rapidement décrite, entre des groupes différenciés par leur place dans le système de protection sociale, a permis à chacun d'une part, d'affirmer ses propres points de vue et de construire des éléments d'analyse spécifiques et d'autre part, de pouvoir prendre connaissance des points de vue de l'autre et de s'appuyer sur la réflexion produite antérieurement. Les animateurs de la recherche ont ainsi voulu limiter certains obstacles à la connaissance partagée provenant des rapports d'inégalités entre les partenaires associés et les pouvoirs d'influence qui se manifestent même inconsciemment.

Ce rôle assuré par la MRIE de porter d'un partenaire à l'autre la connaissance produite et d'animer la réflexion à partir de ce qui a été travaillé précédemment, a également permis une prise de distance par rapport à l'observation issue de l'action, autant pour les personnes « utilisateurs des institutions sociales » que pour les responsables institutionnels. Ainsi, chacun a été invité à ne pas « coller à l'expérience » et à se déplacer par rapport à son cadre de référence.

## **2. Une progression de la réflexion qui s'appuie sur des « passeurs »**

Cette méthode s'est construite au fur et à mesure de l'élaboration du séminaire . Après ce travail différencié des groupes respectifs, utilisateurs et responsables institutionnels et associatifs, notre intention était d'accompagner la mise en relation de ces deux groupes, en étant à l'initiative d'un espace et d'un temps de rencontre et de co-construction de propositions comprenant : une mise en commun des analyses, une confrontation des différents points de vue, et la recherche commune de pistes concrètes d'actions réalisables assez rapidement.

Nous avons repéré que notre point d'appui pouvait être des personnes-ressources faisant le trait d'union entre les deux mondes, celui des personnes en grande difficulté et celui des institutions. Nous les avons sollicitées aux différents temps de notre recherche pour qu'ils contribuent au croisement des expériences et des analyses.

Durant le premier temps de la démarche, les personnes-ressources étaient les professionnels de terrain et les bénévoles associatifs très proches des personnes. Elles ont motivé les différents participants aux groupes locaux d'usagers à entrer dans la démarche. Elles ont été très lucides sur l'intérêt et les risques de cette démarche en assurant un accompagnement de proximité.

Durant le deuxième temps de la démarche, les mêmes relais ont été présents dans le groupe régional composé de responsables institutionnels et associatifs ; ils avaient pour rôle d'aider à ce que la réflexion collective s'ancre bien dans la parole des membres des groupes locaux. Ils ont tenu une place remarquable dans cette position d'interface, à la fois proches des personnes et bien inscrits dans leur positionnement institutionnel, ce qui les a conduit à développer une proximité avec les personnes, et a parfois fortement questionné leurs pratiques professionnelles ou militantes d'accompagnement des personnes.

Durant le troisième temps de la démarche, au cours de la première journée du séminaire où s'est construite la réflexion partagée entre les groupes d'usagers et le groupe régional, ces personnes-ressources ont encore joué un rôle primordial : elles ont été présentes aux côtés des usagers durant l'exposé des travaux menés en préparation du séminaire : présentation des analyses des causes des difficultés rencontrées et des propositions d'amélioration.

La deuxième journée du séminaire s'est traduite par une évolution significative des rapports entre les participants au séminaire. Le matin, les participants, usagers et cadres institutionnels, se sont retrouvés côte à côte dans les ateliers chargés de produire des propositions d'amélioration, pour préparer la présentation de propositions communes aux élus et directeurs d'institutions sociales invités l'après-midi. Le travail de co-production a terminé de rompre le « face à face » de la première journée pour un « côte à côte », et les responsables institutionnels ont changé de positionnement : ils sont devenus eux-mêmes des « passeurs », des personnes-ressources pour faciliter l'interface avec les décideurs. Ainsi, il a été possible d'organiser une mise en débat et d'expérimenter une nouvelle forme de participation des différents partenaires dans l'espace public.

### 3. Une préparation à la co-production de connaissance

Nous avons été alertés par les associations de deux écueils dans la prise de parole des personnes en difficulté, celui de se limiter au seul témoignage et celui de rester dans la seule revendication. Ces deux attitudes n'auraient pas permis de construire une relation de coopération avec les partenaires institutionnels, nécessaire à l'objectif affiché d'associer la population à l'évaluation des politiques publiques.

Aussi, notre démarche d'animation de la réflexion impliquait, non seulement que les institutions aillent à la rencontre des usagers, mais aussi que les usagers puissent aller à la rencontre des institutions.

Ancrer notre réflexion dans la parole des personnes destinataires des politiques publiques a été le point de départ de notre démarche. C'est ainsi que nous avons défini des pistes de travail pour une amélioration concrète de l'accès aux droits à partir des difficultés de la vie quotidienne des personnes interrogées.

De même, le séminaire de travail, chargé d'élaborer des propositions, a démarré par une présentation, par les groupes d'usagers présents, de leur analyse des causes des difficultés d'accès aux droits. Très concrètement, les responsables institutionnels présents ont été accueillis par les groupes d'usagers dans des stands où étaient exposés des panneaux présentant des arbres des causes élaborés en préparation de cette rencontre. Ce temps introductif a permis que s'exerce « le pouvoir agissant » des personnes, que nous préconisons comme un des trois pôles d'un renforcement de la protection sociale qui favorise l'exercice de la citoyenneté des bénéficiaires.

L'analyse des causes des difficultés rencontrées s'est avérée comme une étape importante pour la co-production de propositions d'amélioration. Chaque groupe d'usagers, invité au séminaire de travail, s'est saisi de situations rapportées durant la première étape de la recherche. Il a analysé les principales causes de ces difficultés, à partir de l'expérience de ses membres. Et il a établi des liens entre chacune de ces causes, avec l'appui d'un des animateurs de la recherche. Ce premier travail d'analyse a contribué à donner du sens aux réalités vécues et entrer dans la compréhension d'une complexité des modalités d'accès aux droits que tous les observateurs soulignent. Il a également ouvert chaque groupe à une réflexion sur des améliorations possibles (modifier une branche pour supprimer une cause de difficultés) et sur d'autres manières d'agir. Ainsi, contribuer à ce travail d'analyse a été porteur d'espoir pour les participants aux groupes.

Certains de ces arbres des causes ont servi aussi de support au travail préparatoire aux deux journées de séminaire qui avait été proposé aux responsables institutionnels inscrits à ces rencontres. Durant une séance de travail, l'équipe de la MRIF a « porté » ces arbres aux participants qui les ont enrichis de leur propre réflexion. Et l'équipe a ensuite retransmis aux groupes d'usagers les compléments apportés.

Cette démarche a permis aux responsables institutionnels de s'ouvrir à une recherche d'améliorations en ne restant pas dans une analyse descriptive des dysfonctionnements des dispositifs d'action sociale. L'axe de la réflexion n'a plus été la recherche d'une meilleure organisation des institutions, mais l'intervention sur les processus qui produisent des décalages entre le droit et son effectivité. Ainsi, l'étude des interactions entre les personnes en difficulté et les institutions a permis de faire des préconisations ayant comme finalité une meilleure gestion de ces processus.

Ce travail préparatoire de connaissance, mené par les différents groupes en amont du séminaire, a rendu possible le partage de cette connaissance et la co-production de propositions associant des usagers et des responsables institutionnels.

#### 4. Une connaissance au service de l'action

Le travail de co-production de connaissance, mené dans cette recherche, n'avait de sens pour les partenaires associés que s'il favorisait des initiatives produisant une amélioration concrète de l'accès aux droits. La participation des personnes destinataires des politiques publiques doit non seulement être recherchée pour la construction de solutions aux problèmes rencontrés, mais aussi pour l'élaboration des conditions de mise en oeuvre.

Au cours du séminaire, il a été demandé aux participants d'identifier parmi toutes les propositions étudiées, celles qui paraissaient pouvoir être **levier d'actions**, c'est à dire celles qui pouvaient le mieux être déclencheur de changement.

Cette méthode proposant de choisir un point cible d'action est mobilisatrice d'énergie et d'espoir, lorsque l'on considère toute la complexité des dispositifs et la multiplicité des problèmes, rencontrés par un même ménage. Elle a aussi permis un véritable débat entre les participants : chacun a été invité à s'exprimer personnellement, à l'aide de gommettes à coller sur les propositions affichées, et les propositions retenues ont été inscrites sur une pièce de puzzle et présentées collectivement aux participants des autres ateliers.

#### 5. Une démarche mobilisant de nombreux partenaires

Les conditions de réalisation d'une telle démarche nécessitent la constitution d'une équipe d'animation réunissant des compétences plurielles et un comité de pilotage associant les directions des principales institutions partenaires.

##### 1. Une équipe d'animation en étroite collaboration

La motivation de chacun, la richesse de la variété des compétences, l'ouverture aux points de vue de l'autre, la remise en cause permanente de la démarche d'animation pour rendre cohérentes nos méthodes et nos finalités ont été déterminantes pour mener à bien cette recherche participative.

Nous avons organisé de nombreuses séances de travail pour réfléchir, analyser, préparer, modéliser. Nous avons conçu notre rôle comme l'accompagnement d'acteurs pour qu'ils deviennent partenaires sur un objectif commun : une meilleure effectivité des droits sociaux.

Il nous a fallu construire des repères méthodologiques solides sans que cette rigueur nous entraîne à vouloir maîtriser le processus d'émergence de préconisations. Notre travail d'animation de la réflexion a ainsi consisté à promouvoir un espace démocratique qui ouvre des « possibles » permettant à la population et aux institutions d'expérimenter des formes nouvelles d'association afin de concrétiser des orientations inscrites dans la loi d'orientation de lutte contre les exclusions.

Nous avons pu mener à bien cette mission parce que nous avons pu nous appuyer sur un réseau solide d'acteurs. L'animation de ce réseau a nécessité une grande disponibilité pour prendre des contacts informels, pour mettre en relation des partenaires qui se repéraient mais avaient très peu d'occasions de travailler ensemble, pour assurer un rôle d'appui à la prise de parole, de régulation et de médiation entre les différents participants. Tout ceci a été possible grâce à l'étroite collaboration de nombreux professionnels et responsables institutionnels et associatifs, fondée sur une volonté partagée de promouvoir des innovations dans les pratiques et les organisations sociales.

## **2. Le soutien du comité de pilotage**

Celui-ci a réuni des représentants des principales directions des institutions sociales, des responsables de réseaux associatifs, une universitaire engagée dans de nombreuses études sociales, des membres du Conseil d'administration de la MRIE ainsi que le Directeur de la MRIE.

Des rencontres régulières ont contribué à l'avancée des travaux tant au niveau de l'action, de la méthodologie, que des résultats. Elles ont éclairé l'originalité et la spécificité de la démarche de la MRIE, au regard des autres recherches menées sur ce thème en France.

Outre le Comité de Pilotage, plusieurs réunions de travail durant ces deux années de réflexion ont permis de transmettre et de mettre en débat des résultats intermédiaires de notre recherche auprès de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, du Conseil National de Lutte contre les Exclusions et auprès du Ministère des Affaires sociales (DGAS).

## **6. Des questions et des points de vigilance pour poursuivre**

A la suite du séminaire de travail, nous avons engagé une démarche appelée « bilan et perspectives ». Nous avons rencontré chacun des huit groupes d'utilisateurs présents au séminaire, et nous avons réuni d'une part les animateurs des rencontres (animateurs des groupes et des ateliers) et d'autre part les participants professionnels responsables institutionnels. Lors de chacune des rencontres, nous avons posé la question des temps « marquants » des rencontres passées, nous avons cherché à identifier ce qui, dans la méthode retenue, a favorisé ou a freiné l'atteinte des objectifs fixés, nous avons enfin repéré les perspectives de concrétisation de la réflexion animée par la MRIE depuis deux ans (mise en oeuvre des propositions construites).

Ce travail d'évaluation nous a permis de repérer des points à améliorer dans notre démarche et quelques points de vigilance pour le futur.

### 1. Les effets identitaires pour les personnes qui ont participé à cette démarche

En grande majorité, les différents participants se sont enrichis de cette expérience. Ils ont eu l'occasion de travailler à une expression collective, de rencontrer des partenaires dont ils avaient une « image » forte qu'ils ont pu ajuster, de vivre concrètement une expérience de citoyenneté où chacun s'engage et dialogue en tant que « sujet social », et de contribuer à l'élaboration de propositions pour améliorer un système (l'accès aux droits) et renforcer ou prendre une place d'acteur dans ce système.

Pour quelques uns cependant, il semble que la participation a été difficile : certains responsables « institutionnels » se sont sentis fortement remis en cause dans leur rôle professionnel et sont restés sur la défensive en cherchant à justifier leur institution ; certains membres des groupes d'utilisateurs ont vécu douloureusement l'écart entre la perte d'existence sociale du fait de leur situation de « précaire » vécue dans la solitude et l'accès à une reconnaissance personnelle et publique durant les deux journées de séminaire où l'expérience et la réflexion de chacun ont été valorisées. Le « retour à la vie civile » comme disait une personne, est parfois trop brutal. Des temps de reprise apparaissent donc nécessaires à la suite de « temps forts » organisés autour de la connaissance partagée, pour soutenir les formes nouvelles d'engagement qui peuvent naître de telles rencontres.

### 2. L'impact attendu en actions concrètes

La crédibilité d'une telle démarche dépend des réponses concrètes qui vont être données aux questions soulevées lors du séminaire. L'impact de cette démarche se mesurera aux améliorations réelles constatées dans la vie quotidienne des personnes en difficulté dans leur accès aux droits.

Les rencontres organisées à la suite du séminaire ont permis de distinguer deux types d'action qui pourront poursuivre la démarche engagée.

Tout d'abord, des actions de co-production de nouveaux outils pour améliorer le service rendu à l'utilisateur confronté de manière durable à la précarité : dans le domaine de l'information, de la communication, de l'accueil, du suivi de la demande jusqu'à la formulation des décisions prises, de l'explication du fonctionnement des institutions, ...

L'enjeu est ici que la population, bénéficiaire de l'intervention publique, puisse se retrouver aux côtés de professionnels de terrain et aux côtés de responsables institutionnels dans une démarche de co-production.

Puis, des actions liées à l'organisation des institutions : l'accueil, le traitement, le recours, ... L'enjeu est ici que les usagers des institutions, dont les réalités d'existence rendent difficile la mise en œuvre des procédures d'accès aux droits, soient associés aux évolutions nécessaires en participant aux temps de préparation et d'évaluation de ces procédures.

Enfin, des actions axées sur l'adaptation des lois, des dispositifs, des réglementations. La recherche de collaborations entre les « usagers-citoyens » et les institutions ne doit pas occulter ce qui relève de décisions du législateur ou des administrations centrales (Etat, Caisses nationales, ...). L'enjeu est ici que la fonction de vigilance, voire d'interpellation, puisse être assurée localement lors de rencontres régulières associant les bénéficiaires de l'action publique et les opérateurs professionnels ou bénévoles.

Les participants au séminaire, membres des groupes locaux, sont en attente de réponses concrètes qui vont modifier leur vie quotidienne. C'est bien le but à atteindre qui donnera toute sa pertinence à la démarche engagée par la MRIE depuis deux ans. Pour cela, il est important de construire des prolongements à deux niveaux :

- que les institutions se saisissent des propositions concrètes énoncées lors du séminaire et soient à l'initiative d'actions associant des groupes d'usagers ;
- que les groupes locaux soient informés en retour des actions concrètes mise en œuvre par les institutions et même associés à leur évaluation.

Avancer ainsi dans l'amélioration concrète de l'accès aux droits permettrait d'expérimenter l'exercice du « pouvoir agissant » préconisé à la suite de nos travaux, tant au niveau des usagers que des professionnels des institutions. En effet, les participants aux deux journées de séminaire qui ont conclu nos travaux, ne se penseront comme les véritables auteurs des propositions émises que si le résultat de leurs réflexions collectives contribue à un réel changement. Mesurer collectivement les changements produits renforcera leur identité personnelle et sociale ainsi que leur position de citoyen.

### **3. La construction de collectifs d'usagers**

Notre méthode de réflexion partagée a eu un effet indirect que nous n'avions pas perçu au démarrage de nos travaux : l'expérimentation d'une nouvelle représentation des usagers.

En effet, la parole des usagers est le plus souvent transmise par le biais des associations dont le mode de représentation est reconnu officiellement et dans des instances susceptibles de recevoir des représentants clairement mandatés.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons effectué un important travail de repérage des structures qui pouvaient inviter et accompagner des personnes prêtes à s'inscrire dans une dynamique collective de prise de parole et de production d'analyses. Les participants aux groupes de travail n'avaient donc aucun mandat de représentation de collectifs identifiables. Ils avaient une expérience singulière de difficultés concrètes d'accès aux droits et ils manifestaient la volonté que leur expérience serve à la recherche de réponses adaptées aux situations jusqu'ici insuffisamment prises en compte. Avant de démarrer les différentes étapes de nos travaux, nous avons clairement donné le cadre de la démarche proposée : les objectifs, les attendus et les règles déontologiques (confidentialité, confiance réciproque au sein du groupe, validation de ce qui est transmis à l'extérieur, ...).

Quand nous avons fait le bilan avec chacun des groupes locaux, il est apparu que les groupes, qui n'existaient pas auparavant et qui s'étaient constitués le plus souvent pour le travail avec la MRIE, souhaitent poursuivre le travail engagé et se faire reconnaître auprès des institutions locales comme partenaires légitimes pour participer à la construction d'actions concrètes reprenant les propositions du séminaire de travail. Nous avons ainsi suscité la construction de nouveaux espaces publics où différents acteurs, réunis parce que concernés par un problème commun (ici l'effectivité des droits sociaux), s'engagent ensemble sur un objectif précis et pour une période limitée.

Cette volonté des membres des groupes interroge aujourd'hui les structures qui les accompagnent dans leur mission : ont-elles à soutenir de telles formes de participation ? Quels rôles tenir pour la promotion individuelle et collective de personnes qui par ailleurs continuent à être confrontées au quotidien à la précarité et à une absence de reconnaissance dans leurs lieux de vie ? Comment inscrire dans la durée de telles dynamiques collectives quand les réalités de la vie font que la disponibilité des participants est fluctuante et sur quoi fonder une identité collective qui fonde la solidarité entre les membres ?

Nous percevons là des questions liées à l'émergence de nouvelles formes de représentation que nous avons inscrites dans nos propositions comme devant être soutenues, à la fois pour plus de démocratie (associer à la réflexion et au débat ceux qui en sont aujourd'hui éloignés), plus de cohésion sociale (soutenir la contribution au contrat social des personnes confrontées aux risques d'exclusion) et plus d'efficacité dans les politiques publiques (cibler l'intervention publique sur ce qui fait sens pour les destinataires et sur ce qui révèle et développe des capacités à agir).

La « pratique démocratique » se construit sur une culture de l'action collective, sur la dynamique associant des individus pour une prise de parole publique, sur la construction d'objectifs à partir de la confrontation des points de vue, sur le développement de la créativité qui fait sortir du sentiment d'impuissance générateur de violence destructrice, sur l'analyse précise des rapports sociaux entre les acteurs, sur la reconstruction des fondements de la légitimité du contrat social. Tout ceci doit être clairement énoncé, expliqué et contractualisé, et enfin évalué ... Voici tous les éléments sur lesquels tous ceux qui concourent à la connaissance, à la réflexion et au débat doivent être vigilants.

## Articuler le local et le national pour bien connaître et bien agir.

*Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT, Présidente de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion, auteur d'un rapport sur les minima sociaux*

### Conclusion du séminaire du 16 novembre 2001

La présentation de vos travaux me conduit à vous exprimer en trois points la manière dont je perçois la place de votre réflexion dans la recherche du renforcement de la protection sociale.

**La première, c'est l'importance de la démarche.** Bien qu'ayant mesuré moi-même, notamment au moment du mouvement des chômeurs, l'ampleur des dysfonctionnements de la protection sociale au sens large, j'ai été très surprise par les résultats d'une enquête qui a été commandée par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale pour son rapport 2000. Deux mille personnes en difficulté ont été interrogées sur les sites de différents guichets sociaux. Les résultats sont les suivants pour ce qui concerne l'exercice des droits : une personne interrogée sur quatre a le sentiment de ne pas avoir de droit ; une personne sur deux a le sentiment de ne pas bénéficier de toutes les aides auxquelles elle pense avoir droit ; plus d'une personne sur cinq déclare avoir renoncé à faire valoir ses droits à une aide. Ces quelques données nous ont convaincus encore plus qu'auparavant que **l'écart entre les droits effectifs et les droits réels**, dus pour partie à des problèmes de fonctionnement quotidien était quelque chose d'extrêmement important au point d'être une des causes de la pauvreté, quel que soit le mal que l'on a à le faire admettre. Tout ce que vous avez dit aujourd'hui le confirme : les retards dans les versements, les incohérences dans les prestations, les défaillances de l'information peuvent précipiter les personnes dans les situations de pauvreté.

Dans le cadre de cette démarche, vous avez engagé un travail de grande qualité. Je voudrais souligner ici le niveau et la qualité des échanges avec la participation des personnes directement concernées, et notamment le respect et la compréhension mutuels entre usagers et professionnels. De telles rencontres ne sont pas faciles à organiser, tout particulièrement au niveau national, c'est donc pour moi un apport très important.

**Deuxième point**, et cela conditionnera les solutions à apporter, **ces dysfonctionnements ont des causes très variées.** Cela, je trouve que peut-être, on n'en a pas assez parlé durant cette journée. Nous sommes en permanence dépassés par l'évolution économique et sociale ; nous n'arrivons pas à suivre le développement de la précarité. Pour le dire autrement, on constate aujourd'hui des transformations qui touchent la nature même du travail, ainsi que de nombreux allers et retours entre le chômage et l'activité. Les législations sociales n'arrivent pas à suivre ces évolutions et les décideurs sont souvent dépassés par

ce contexte. Les causes des dysfonctionnements constatés sont par ailleurs très complexes : il y a des causes économiques, bien sûr ; il y a aussi des causes démographiques et sociales qui sont tout à fait indépendantes (et qui étaient d'ailleurs préexistantes à la crise) : le développement de nouvelles formes familiales, la monoparentalité, l'affaïssement des solidarités de proximité ; toutes sortes de choses de ce genre qui, en fait, sont des causes de dysfonctionnement et qui ne sont la faute, entre guillemets, ni des travailleurs sociaux, ni de tel ou tel autre acteur.

Comme il a été dit dans le débat à propos de l'asile, les situations ne sont pas encore suffisamment pensées. Pour l'asile, d'ailleurs, ce n'est pas seulement le gouvernement, c'est nous, c'est la France tout entière, qui se situe mal dans le monde, puisqu'on a quarante mille demandes d'asile et qu'à l'heure actuelle, on n'arrive pas à y faire face. Pensons combien il y en a ailleurs ; pensons au sursaut qu'il faudrait pour que la France se rende compte des bouleversements mondiaux qui, nécessairement, conduisent à des mouvements migratoires importants. Ces mouvements ne sont pas encore suffisamment pensés et c'est le citoyen, en fait, qui doit prendre conscience.

Ces réflexions m'amènent tout naturellement à **mon troisième point** qui nous préoccupe beaucoup à juste titre : **comment faire bouger les choses ?** Bien évidemment, il faut **continuer d'abord cette démarche** au niveau où vous l'avez commencée. La continuer en essayant, pour éviter les déceptions, de choisir quelques terrains d'actions et de commencer à mettre en œuvre les propositions qui ont été faites, avec la participation de « Moderniser sans Exclure », avec cette façon de travailler qui est difficile à mener au niveau national.

Je dois dire que cette démarche est assez unique (mais nous ne connaissons pas tout). Je signalerai tout de même une démarche intéressante, à la fois proche et éloignée de la vôtre, que nous avons rencontrée en région PACA<sup>1</sup>, et qui est animée par « Voisins et Citoyens en Méditerranée ». Cette association crée des groupes de travail très concrets avec des institutionnels lorsqu'il y a un problème précis qui se pose, mais vraiment extrêmement précis, pour lequel il y a nécessité d'adaptation ou de dérogation à la législation sociale. On a évoqué beaucoup ici le terme de charte pour organiser des rencontres. Voisins et Citoyens en Méditerranée tente de parvenir, par le biais de ces groupes de travail, à des « chartes » entre institutions et associations pour traiter le problème différemment. Cela vaudrait la peine de regarder comment ils avancent.

La démarche, que vous avez initiée, doit donc être poursuivie et déboucher sur des retombées concrètes. Mais pour aboutir, il faut **pouvoir renvoyer au niveau national ce qui doit l'être**, comme cela a été évoqué d'ailleurs à l'atelier auquel j'ai participé. On a parlé dans cet atelier de 18 000 lois concernant la protection sociale ; plus exactement, ce ne sont pas 18 000 lois, mais 18 000 règles de droit qui régissent le fonctionnement des institutions sociales. On a aussi parlé de la non-application du droit au compte bancaire qui est pourtant inscrit dans la loi contre les exclusions dont le décret d'application n'est hélas pas encore sorti, du fait des réactions de la profession bancaire et du ministère des finances.

<sup>1</sup> Provence-Alpes-Côte d'Azur

Ceci, vous n'allez pas le régler au niveau de la région, encore moins au niveau local. Il faut donc en permanence avoir une grille de lecture qui permette d'analyser les difficultés comme vous le faites et ensuite, les classer selon le niveau de décision dont elles relèvent. C'est comme cela qu'on peut avoir de l'influence et mener des actions efficaces. Ainsi, il y a encore les problèmes d'insaisissabilité : pour qu'on ne puisse plus prélever le montant des principales prestations en cas de découvert bancaire ou de dettes importantes, il va falloir modifier les textes ; c'est prévu pour le second programme de lutte contre les exclusions.

Il y a encore d'autres améliorations qui dépendent de décrets ou de lois, ou de la politique nationale des institutions sociales : qu'il s'agisse de certains documents d'information, (bien sûr certains sont produits au niveau local, mais il y en a aussi d'autres qui le sont au niveau national), de l'informatisation du traitement de la demande, etc. Donc, il faut à chaque fois, avec beaucoup de rigueur, bien classer ce qui relève de chaque niveau de décision, de façon à pouvoir faire remonter au bon niveau ce qui relève des responsabilités nationales. Sinon, vous allez vous décourager et vous épuiser.

Dans cet effort de classement, on aura garde d'oublier, notamment au niveau régional et local, ce qui relève d'autres domaines d'intervention que l'aide et l'action sociale ou le RMI. Dans l'atelier auquel j'ai participé, on a beaucoup parlé des CAF, ce qui est légitime. Mais on a peu parlé d'autres institutions qui devraient être incitées à entrer dans des démarches inter-institutionnelles pour améliorer l'accès aux droits des personnes en difficulté : ASSEDIC, ANPE, La Poste, EDF, ... Ces institutions « généralistes » qui assurent l'accueil du public ont à gérer une difficulté majeure qui est la dualité des publics, vous l'avez dit vous-même dans l'atelier. Ces institutions ont une proportion importante de public constituée de personnes qui veulent aller vite, qui peuvent manipuler très facilement les technologies modernes, qui n'ont pas de difficulté pour remplir les formulaires, et puis elles ont une population qui est en difficulté et qui aurait besoin d'un appui personnalisé. Pour progresser dans la qualité de l'accueil, cela nécessite toute une ingénierie. La mise en commun des expériences et des réflexions pourraient apporter beaucoup.

En définitive, l'amélioration de l'accès aux droits nécessite un travail rigoureux qu'il faut accompagner. Ce travail ne sera jamais fini parce que, comme je l'ai dit tout à l'heure, il y aura toujours des éléments que vous allez découvrir et que nous sommes incapables de découvrir sans vous et pour lesquels il va falloir adapter nos lois, nos organisations et nos pratiques. Il faut que ce soit en quelque sorte une discipline permanente, ce doit être un objectif de la lutte contre les exclusions.

L'Observatoire national est donc tout prêt à aider la MRIE à poursuivre ce travail. Il est prêt, d'autre part, à diffuser et à rendre compte de vos travaux et de vos expériences si vous le souhaitez et il est prêt également à diffuser des expériences que nous pourrions découvrir lors de nos rencontres ou de nos déplacements en région.



## Cinq points pour une mobilisation citoyenne de lutte contre les exclusions

*Jean-Baptiste de FOUCAULD, Inspecteur Général des Finances, auteur d'un rapport sur l'amélioration de la vie quotidienne des demandeurs d'emploi.*

### Conclusion du séminaire du 16 novembre 2001

Pour contribuer à la réflexion, je voudrais simplement situer ce séminaire de travail dans un contexte historique, dans un contexte de longue durée et dans un moment où on sent bien que nos sociétés sont en train de changer assez profondément.

Première remarque que je voudrais faire, c'est qu'on a construit beaucoup de politiques sociales depuis une trentaine d'années. Depuis que le chômage a fait une apparition massive dans notre société, on a pris énormément de mesures. C'est une des raisons de la complexité, d'ailleurs, dans laquelle nous sommes. Chaque fois qu'il y avait un problème, chaque fois qu'il y avait un nouveau gouvernement (et il y a eu beaucoup d'alternances), on a pris à chaque fois des mesures nouvelles. Est-ce que tout ceci fait une politique ? Est-ce que tout ceci fait un nouveau contrat social ? Est-ce que tout ceci fait une construction collective permettant de réduire la pauvreté, l'exclusion, la précarité ? A mon avis, pas encore, mais on sent quand même venir un certain nombre de principes, un certain nombre d'idées-forces qui devraient nous donner envie tous ensemble de construire ce nouveau contrat social dont on sent bien l'urgente nécessité.

Cela tourne autour des idées de sécurité d'un côté, et de mobilité, d'initiative de formation permanente, de l'autre. Il y a un équilibre à trouver. Jean Boissonnat parle de « contrat d'activité », Alain Soupiaux de « droits de tirage sociaux ». Je crois que le problème que nous avons devant nous, c'est de réunir progressivement tous ces éléments épars de politique dans un ensemble cohérent.

**La détection des dysfonctionnements par les collectifs d'usagers, les mouvements de chômeurs, c'est vraiment la méthode qu'il faut prendre maintenant.** C'est la méthode qui peut permettre de faire bouger les choses. Cela ne viendra pas d'en haut : c'est trop compliqué. Il faut que cela monte de bas en haut. De ce point de vue-là, il est important qu'on se parle, que les institutions expliquent bien le sens de leur politique : souvent, elles ont une idée de ce qu'elles font et ce pour quoi elles le font, mais cette idée n'est pas la même que l'idée qu'en ont ceux qui bénéficient ou sont censés bénéficier de l'intervention publique. Il faut que les usagers, les bénéficiaires, les allocataires, les personnes concernées parlent de la façon dont fonctionnent ces institutions. Ce sont eux qui peuvent dire ce qui va et ne va pas, en quoi ils sont parfois très heurtés par des façons de se comporter, dont les autres n'ont pas même conscience, parfois. C'est très important de se dire les choses, même si cela peut être un peu brutal à certains moments. Mais il vaut mieux qu'il y ait un peu de violence qui sorte que la violence rentrée qui ronge les personnes de l'intérieur.

**Et puis, il faut que les politiques pilotent l'ensemble de telles démarches.** Ils ont un peu de mal à lancer des démarches comme cela, des démarches où on laisse les choses aller. Il y a besoin de grands débats sur ces questions d'exclusion, comme il y en a sur les aéroports. Évidemment on préfère le faire sur des sujets plus techniques. Il est essentiel de se placer dans une démarche dynamique, dans une démarche de construction d'un développement en commun. Nous n'avons jamais eu pour but de faire une politique d'assistance. C'est une politique de développement, une politique de justice qui est recherchée. Si on se place dans cette logique d'une dynamique à construire, tout le monde doit bouger. Il s'agit d'un changement culturel.

**Ce changement culturel comporte cinq points d'application.**

***Commencer par appliquer nos lois.***

C'est quand même un grand sport national de faire des lois et de ne pas les appliquer, de ne pas se donner les moyens de les appliquer. Marie-Thérèse Join-Lambert disait que nous avons moins fait de travaux en France qu'à l'étranger sur la non-utilisation des droits. On préfère refaire une loi nouvelle plutôt que vérifier que la loi ancienne a été bien appliquée. Avec nos amis de l'UNIOPSS, nous avons, à un moment, parler de générer, pour la charte des droits fondamentaux en Europe, un droit d'accès aux droits. Vous voyez ce que je veux dire par là ...

***Il faut travailler sur les droits et les devoirs en même temps.***

Tout le monde a des droits et des devoirs. Les institutions ont des devoirs et des droits, ceux qui sont aidés par les institutions ont des droits et des devoirs, le reste de la société aussi a des droits et des devoirs. C'est cela qu'il faut construire. Si on est dans une logique dynamique, c'est comme cela que cela doit fonctionner. C'est là qu'est la dignité. **La dignité du citoyen, c'est un équilibre des droits et des devoirs proportionnels aux possibilités de chacun.** La proportionnalité des droits et des devoirs en fonction des capacités de chacun doit être respectée. De ce point de vue-là, on aurait, sans doute, à travailler sur les procédures. Qu'est-ce que c'est le contrat d'insertion du RMI ? Est-ce que c'est un document formel ou est-ce que c'est un engagement mutuel construit ? Évidemment, on ne demandera pas la même chose à quelqu'un qui sort de la rue qu'à quelqu'un qui se trouve là par accident, avec des diplômes et qui, normalement, doit en sortir rapidement. On ne peut travailler sur cette question qu'en dialoguant, dans une démarche du type de la rencontre d'aujourd'hui. Sinon on a tendance, chacun, à rester dans son coin et chacun à se battre pour ses droits, et chacun pour les devoirs qu'il veut imposer aux autres !

***Les institutions doivent écouter, dialoguer, communiquer sans doute plus qu'elles ne le font.***

Elles doivent le faire, pas seulement à l'extérieur avec les bénéficiaires, mais **d'abord en leur propre sein.** Car on l'a dit à plusieurs reprises, je ne suis pas sûr que les lignes hiérarchiques fonctionnent très bien. Je ne suis pas sûr que les administrations centrales prennent assez le temps de consulter les administrations locales qui appliquent les textes. Je pense qu'on gagnerait en simplicité comme il a été dit tout à l'heure : « *Aller sur le terrain avant de rédiger* ». Et consulter les échelons

locaux déjà. Ce n'est pas très compliqué. Il y a eu, semble-t-il au cours des dernières années, une diminution de la consultation interne aux administrations.

Je relève aussi un certain clivage entre la haute administration, comme l'on dit, et l'administration de contact, de proximité. Je rédigeais récemment une préface pour un travail de recherche réalisé par Philippe Warin, qui a analysé en Isère l'attitude des fonctionnaires en contact avec les publics. Et on s'aperçoit que les fonctionnaires de proximité (il en a étudié cinq cents dans de nombreuses administrations) ont un grand désir d'équité. C'est-à-dire que l'objectif de ces fonctionnaires de proximité, c'est de permettre aux personnes d'accéder à leurs droits et de les aider d'autant plus qu'ils ont du mal à y arriver. Cela, c'est une vision de l'intérieur qui n'est pas du tout celle qu'on peut avoir de l'extérieur, mais eux, ceux qui agissent professionnellement sur le terrain, le ressentent comme cela. C'est quand même intéressant de voir cela. Je ne suis pas sûr que l'administration centrale ait bien conscience de ce qui se passe à ce niveau-là. Ces fonctionnaires de proximité se sentent donc mal compris, et quand on essaie de réformer leurs missions un peu brutalement, ils grognent.

Bien sûr, il y a tout le contact **avec les usagers**. Là, je pense qu'il y a à mettre en place des procédures régulières de consultation. Il y a quand même un certain nombre d'expériences qui ont été faites : les comités d'usagers, des comités dans les ANPE, il faut voir ce que cela donne. Il y a besoin d'organisations régulières, nous avons fait cela quand nous avons produit au Plan, en 1989, le rapport sur la vie quotidienne des demandeurs d'emploi. Il y a peut-être des choses très simples à faire. J'ai eu une idée cet après-midi dans un des ateliers : au fond, France Télécom m'envoie chaque mois un petit bulletin à côté de mon relevé téléphonique. Quand l'agence locale pour l'emploi envoie la déclaration mensuelle d'actualisation, elle expliquerait dans une petite lettre ce qu'elle a fait récemment, les offres d'emploi non pourvues, elle donnerait un certain nombre d'indications, cela aiderait peut-être, cela ferait gagner du temps.

#### *L'expression et la participation des personnes en difficulté*

C'est un point central. Le problème est d'autant plus grave qu'un usager est fragile. Plus une personne est en situation de fragilité, plus elle aurait besoin de s'exprimer, moins elle a tendance à le faire. Il faut bien partir du fait que nous partons d'un handicap. Ce sont les forts qui s'expriment et les faibles ont du mal à s'exprimer. Dans les années 1992-1993, avec Maurice Pagat, nous avons fait un texte dans lequel nous disions que **pour lutter contre l'exclusion, il fallait passer du silence à la parole, de la parole à la représentation, de la représentation à la coopération et qu'il y avait toute une démarche à construire**. C'est un peu cela qu'on a fait aujourd'hui, on a fait les trois.

Cette affaire-là est si difficile qu'il faut **s'en donner les moyens**. Il faut se rappeler que le mouvement syndical, avant d'arriver à construire des positions, a mis un long temps. Il a fallu une loi, il a fallu des aides, il a fallu lui donner des pouvoirs, il a fallu faire que sa signature ait force de loi. Là, nous partons de très loin. Donc, il faut chercher à donner aux belles idées qu'on a les moyens d'être actives. Je reprends des idées, qui ont été évoquées parfois, d'utiliser les dispositifs d'aide à l'emploi comme les emplois-jeunes ou les contrats emploi consolidés pour permettre ces expressions et les organiser un peu. Il faut oser poser la question de

la représentation des personnes en situation de chômage. J'ai toujours été choqué de voir que les caisses nationales et régionales d'assurance vieillesse, d'assurance maladie, n'aient pas beaucoup créé d'emplois-jeunes ni d'emplois consolidés. Ce n'est quand même pas normal.

*Enfin, il y a le mouvement associatif*

Sa fonction c'est d'accompagner en relationnel, pas en prestationnel. Il y a un accompagnement de prestations et un accompagnement de relations. Et pour les associations aussi, il a le problème de communiquer avec les personnes qu'elles aident. Ce n'est pas si facile dans les associations d'avoir le retour des personnes accompagnées. Donc, cela fait partie de cette dynamique à organiser.

Au total, je crois que nous avons maintenant des éléments pour aller plus loin. Nous devons viser l'exclusion « zéro ». C'est cela l'utopie de la démocratie, l'utopie concrète. Il ne faut pas se contenter de la baisse du taux de chômage, le plus dur reste à faire. Sans doute le changement démographique va nous y aider. Le but dans tout cela, c'est de **construire un développement humain**. C'est un enjeu essentiel parce qu'on a bien vu que l'insécurité sociale, cela provoque l'insécurité civile et la violence.



## **Initiatives repérées et décrites durant les deux années de travail**

*Laurence POTIE, MRIE Rhône-Alpes*

### **La CAF de la Drôme : Etre mieux informé pour mieux accéder à ses droits**

Partant du constat que l'information est perçue par la personne lorsqu'elle est concernée, la CAF a décidé de donner des informations « en situation », c'est à dire au moment précis où la personne en a besoin. Elle a donc organisé des réunions d'information collectives pour les nouveaux allocataires familles (familles accueillant leur premier enfant ou arrivant dans le département), afin de faciliter l'accès à ses prestations.

### **La CRAM Rhône Alpes : Aller au devant des publics confrontés à la précarité**

La CRAM a décidé de porter une attention particulière aux personnes en situation d'exclusion. Pour cela elle a engagé un véritable partenariat avec les associations caritatives, dans chaque département, afin qu'elles contribuent à la prospection de bénéficiaires potentiels. Par ailleurs, la CRAM a choisi de former des conseillers retraite à l'accueil de publics dits « fragiles », l'objectif étant qu'il y ait dans chaque département un conseiller spécialisé sur ces publics.

### **L'Angle 9 à Villeurbanne, vu par la permanence emploi : l'accueil des habitants au centre du projet**

Les services de proximité se développent, l'intérêt de l'Angle 9 réside dans la coexistence d'une notion de service public et d'une démarche associative, où les différents services se conjuguent de manière articulée, en synergie. Les habitants y trouvent l'écoute, la disponibilité, la convivialité, la véritable recherche de réponse à leurs questions que bien souvent ils regrettent de ne pouvoir trouver dans les administrations ; ils se sentent également soutenus et accompagnés, tout en restant acteur.

### **La Sapinière à St-Martin d'Hères : accueillir, orienter, et soutenir les personnes dans leurs initiatives**

La Sapinière est un lieu ressources pour des personnes confrontées à la précarité. Elles arrivent à trouver là, non seulement un accueil et une écoute qui leur permettent d'accéder à une information ou à une aide, en se sentant reconnues et respectées, mais également un lieu où se poser, intégrer une dynamique collective si elles le souhaitent et de manière gratuite, sans autre objectif que celui de sortir de son isolement et de construire des solidarités de proximité. Le positionnement intermédiaire des accueillants (qui ne sont pas forcément des travailleurs sociaux et ont parfois connu des parcours difficiles) contribue à donner ce ton spécifique à la Sapinière.

### **Quand les demandes d'aide financière font l'objet d'un accueil spécifique en Isère**

Face à des situations qui ne satisfont plus personne (ni usagers, ni professionnels), des solutions se cherchent. L'expérience de deux services sociaux, en Isère, montre bien combien la question de l'accueil du public en demande d'aide financière est complexe, et qu'il n'y a pas pour l'instant de solution idéale, c'est à dire qui soit la meilleure pour tous. On ressent ici la difficile articulation entre deux conceptions de l'accès aux droits : une conception d'universalisme et d'égalité de traitement, et une conception d'individualisation des procédures et de « personnalisation » de la situation.

### **Les PIMMS : Opérer une médiation entre des entreprises de service public et leurs clients**

Un des intérêts majeurs de ces permanences présentes dans plusieurs quartiers d'habitat social repose dans leur positionnement d'intermédiaire. Sans être un passage obligé, le conseil et la médiation apportés sont reçus avec confiance par les clients et avec la légitimité donnée par les entreprises fondatrices (EDF, Générale des eaux, SNCF, TCL,...). Ce positionnement permet de dénouer bien des situations qui ne pourraient l'être avec une relation directe entreprise-client.

### **Le dispositif Regain en Ardèche, un partenariat institutionnel pour aider les agriculteurs en difficulté**

Une convention signée entre la DDASS, le Conseil Général, la MSA et la Chambre d'agriculture permet un accompagnement social et économique des agriculteurs en difficulté. Un conseiller, détaché par la Chambre d'agriculture, fait équipe avec une assistante sociale de la MSA. Le travail d'expertise des conseillers agricoles permet une appréciation juste de la situation des agriculteurs, et peut ouvrir un droit dérogatoire au RMI.

### **Le pôle de travail social à la CAF de l'Ain : permettre aux personnes de mieux accéder à leurs droits légaux**

Ce pôle est né d'une expérimentation commune CAF-Conseil Général qui a permis, d'une part à la CAF de prendre conscience que des familles ne bénéficiaient pas des allocations familiales alors qu'elles y avaient droit, d'autre part aux travailleurs sociaux du Conseil Général, de la nécessité de vérifier que les personnes demandant une aide avaient bien leur dossier CAF à jour. Cette dynamique associant aujourd'hui le Conseil Général, la DDASS et la CAF, se poursuit dans le cadre de la CASU. L'enjeu est de construire des processus de décision adaptés aux différentes demandes : rapide pour ce qui est urgent, simplifié pour des demandes « classiques », spécifique et en concertation pour les cas complexes qui dépassent les cadres existants.

### **Une formation-action à la Poste de la Duchère : Améliorer le service aux clients**

Cette formation-action souligne combien, pour améliorer le service client dans une entreprise de service public comme la Poste, il est pertinent de donner la parole à ceux qui sont en contact direct avec la clientèle. Elle souligne combien ces agents sont capables de proposer des solutions à la fois peu coûteuses et relativement peu complexes à mettre en œuvre. Elle montre également que faire progresser l'accès aux droits des personnes suppose de la part de l'institution une écoute des difficultés des agents liées à leur conditions de travail et une prise en compte de leurs demandes. Elle montre enfin et surtout qu'une véritable volonté à tous les niveaux hiérarchiques d'institutions telles que la Poste peut faire progresser l'accès aux droits des personnes confrontées à la précarité : il existe des marges de manœuvre significatives, même sans engager de grandes réformes.

### **Le collectif des chômeurs et précaires de Vaulx-en-Velin**

Cette expérience du collectif des privés d'emploi et précaires de Vaulx-en-Velin souligne la délicate question de la représentation, et par là celle de la citoyenneté. Ces personnes ont peu, voire pas, d'espace pour poser une parole publique et être entendues. Elles ont donc saisi l'opportunité des comités de liaison de l'ANPE pour poser les questions de fond qui malheureusement ne pouvaient trouver de réponse à ce niveau. L'ANPE renvoie ce public vers les syndicats pour porter leur parole à un niveau décisionnel, mais aucun d'entre eux ne les représente véritablement. Les privés d'emploi et précaires ne pourront réfléchir sur les questions d'organisation proposées par l'ANPE locale, que s'ils disposent d'un lieu pour poser les questions essentielles, à leurs yeux.

*Ces fiches d'expérience sont disponibles à la M<sup>RIE</sup>.  
Nous pouvons les envoyer par e-mail sur simple demande.*

# 4



## Informations complémentaires

## Participants au séminaire des 9 et 16 novembre 2001

### Animation des ateliers

Vincent	BERTHET	Economie et Humanisme – Lyon
Nicolas	BÉRUT	FONDA Rhône-Alpes – Lyon
Martine	BUHRIG	Foyer Notre-Dame des Sans-Abri – Lyon – Coordinatrice à la Veille Sociale
Lucien	DUQUESNE	ATD Quart Monde
Nicole	FLACHARD	Secours Catholique de Lyon
Monique	GALLAY-BIGNON	Consultante – Lyon
Pierre	HAINZELIN	MRIE Rhône-Alpes
Francie	MEGEVAND	Observatoire Social de l'Isère
Nathalie	MONNIER BRABANT	MRIE Rhône-Alpes
Chantal	MORINEAUX	Secours Catholique de Grenoble
Agnès	VOISIN	AVDL – Villeurbanne

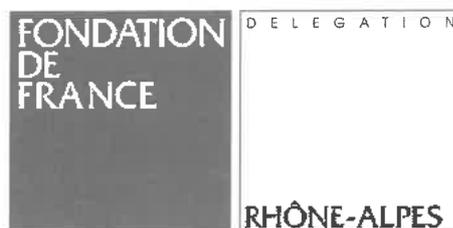
### Participants

Pierrette	AUGIER	Maire du 9 <sup>e</sup> arrondissement de Lyon
Rosette	BAEZ	Groupe Rhône-Alpes Quart Monde Partenaires
Gilberte	BAEZA	Responsable Territoire Nord de la CAF de Vienne
Daniel	BARRAL	Vice-Président chargé des Affaires Sociales – Conseil Général de l'Ardèche
Jean-Claude	BARTHÈS	Habitat et Humanisme – Lyon
Marie-Christine	BAUDIN	Groupe de Chambéry
Michèle	BAYET	Groupe d'Aix-les-Bains
Philippe	BERNARD	Groupe du CAO – Lyon
Jacqueline	BERRY	Présidente de la CAF de l'Ain
Denise	BESSALEL	Groupe d'Aix-les-Bains
Sylvie	BIMBAULT	CPAM de Lyon
Henri	BLETTYER	Service Prévention et Action Sociale – Conseil Général de l'Ain
Marc	BODINIER	SERAC – Savoie
Jean-Marie	BONGAY	Groupe du CAO – Lyon
Alain	BONHOURE	Responsable Prestations à la CAF de Grenoble
Christian	BONNET	Formateur à l'École d'infirmiers et d'assistants de service social Rockefeller – Lyon
Bernard	BOSSON	Responsable de la sous-Direction de la Protection Sociale – DRASS Rhône-Alpes
Djemila	BOUGUËSSA	Groupe Rhône-Alpes Quart Monde Partenaires
François	BOURSIER	URIOPSS Lyon (Animateur du réseau Alerte)
Brigitte	BOYER	Groupe d'Aix-les-Bains
Marie-Andrée	BUISSON	Habitat et Humanisme – Lyon
Yvette	BURGER	Groupe d'Aix-les-Bains
Annie	CANCIANI	Chargée de mission – CAF de l'Ain
Laetitia	CESA	Service de Lutte contre les exclusions – CPAM de Lyon
Bernadette	CHATELAIN	Groupe de Villefranche-sur-Saône
André	CHAZALETTE	Administrateur de la MRIE
Joëlle	CHENET	Responsable du Pôle Social – DRASS Rhône-Alpes
Hervé	CHESNEL	Directeur de la CAF de l'Ain
Alain	CIGNO	Groupe de la Sapinière – St-Martin d'Hères

Josiane	COISSARD	Groupe de l'Angle 9 – Villeurbanne
Jean-Paul	COMPAIN	Solidarités Nouvelles Face au Chômage – Lyon
Jacques	CORNILLIAT	Président de Moderniser Sans Exclure Rhône-Alpes
Daniel	COUTURIER	Directeur-Adjoint – CPAM de Lyon
Florian	COVELLI	Chargé de mission à la Fondation de France Rhône-Alpes
Philippe	CROZIER	Moderniser Sans Exclure Rhône-Alpes
Rose	DAIFI	Groupe Rhône-Alpes Quart Monde Partenaires
Jean-Baptiste	de FOUCAULD	Président de Solidarités Nouvelles face au Chômage – Paris
Albéric	de LAVERNEE	Vice-Président de la Politique de la Ville et Territoriale – Conseil Général du Rhône
Maryse	DEGACHE	Ecole d'infirmières et d'assistantes sociales de la Croix Rouge Française – Lyon
Marie-France	DEHARO	Directrice du PIMMS – Lyon (9e)
Françoise	DELAVOREILLE	CCAS de Villefontaine
Gabriel	DELEAU	Mission Habitat – DDASS de l'Isère
Noëlle	DESROCHES	Déléguée départementale du Secours Catholique de St-Étienne
Mercedes	DIEZ	Groupe de l'Angle 9 – Villeurbanne
Pascaline	DUC	CCAS de Bourg-en-Bresse
Fatima	EL MISSAOUI	MRIE Rhône-Alpes
Philippe	ÉLUARD	Direction de l'Action Sociale – CAF de Lyon
Philippe	FABRÈGUE	Groupe de la Sapinière – St-Martin d'Hères
Catherine	FAURE	Directrice du Centre Social Duchère Plateau à Lyon
Robert	FIEHRER	Président de la MRIE Rhône-Alpes
Marie-Line	FLEURY	Responsable Service Solidarité Assurance Santé – CPAM de St-Étienne
Anne	FONTENAS	Responsable de l'Action Sociale – CCAS de Fontaine
Anne	GALLAND	Responsable DASSP – CAF de l'Ain
Michelle	GAMBIN	Groupe de la Sapinière – St-Martin d'Hères
Geneviève	GANTIN	Groupe d'Aix-les-Bains
Annick	GARONNE	Direction générale de l'action sociale – Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
Philippe	GAUTHIER	Directeur du Service Protection Sociale – Conseil Général de la Loire
Nicole	GAUTIER	Direction de la Protection Sociale – Conseil Général de la Loire
Céline	GONNAUD	Groupe de Villefranche-sur-Saône
Christine	GRADELLA	Groupe « Ensemble » Ste-Foy-lès-Lyon
Solange	GUILLOIN	Groupe « Ensemble » Ste-Foy-lès-Lyon
François	GUILLOT	Groupe Rhône-Alpes Quart Monde Partenaires
Marc	GYBELS	Groupe du CAO – Lyon
Rachid	HAMADACHE	Service Politique de la Ville – Hôtel de Ville de Villefontaine
Denis	HAMEAU	Délégation Bourgogne Rhône-Alpes – La Poste
Marie-Annick	HAMON	Responsable territoriale de l'Action Sociale – Conseil Général du Rhône
Élisa	HERBAGE	Groupe de l'Angle 9 – Villeurbanne
Alexandrine	HERNANDEZ	Moderniser Sans Exclure Rhône-Alpes
Marie-Madeleine	HILAIRE	Déléguée Générale de l'Association VACANCES OUVERTES – Paris
Catherine	HUBER	Direction des Prestations – CAF de Lyon
Marie-Pierre	HUSSON	Développeur de Quartier – Mairie Annexe de Bourgoin-Jallieu
Catherine	JAMBON	Groupe de Villefranche-sur-Saône
Marie-Thérèse	JOIN LAMBERT	Présidente de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
Frédéric	JOULIA	Responsable de La Poste Duchère à Lyon
Cyrille	LABALME	Responsable de l'Action Sociale – CCAS de Villeurbanne

Jean-François	LAMBERT	Administrateur de la FONDA Rhône-Alpes
Laurence	LAMY	Groupe Rhône-Alpes Quart Monde Partenaires
Renée	LAPIERRE	Groupe d'Aix-les-Bains
Marie-Noëlle	LAVILLE	Responsable du service social à la MSA de l'Ardèche
Marie	LE GALL	Moderniser Sans Exclure – Paris
Catherine	I.F. LIRZIN	Direction de la Vie Sociale – Conseil Général de la Savoie
Marion	LESUR	Groupe « Ensemble » Ste-Foy-lès-Lyon
Anne	LICHTENBERGER	FONDA Rhône-Alpes
Monique	LIMON	Coordinatrice de la CLI du Grésivaudan
Florent	LOUIHET	Groupe de Villefranche-sur-Saône
Dominique	MACQUART	Sous-directeur de l'action sociale – CAF de l'Ain
Marc	MAULE	Directeur du Service Urgence Sociale – Ville de Lyon
Élisabeth	MAUREL	Chercheur en sciences sociales au GREFOSS – Grenoble
Nadia	MAZOUZI	Groupe de Chambéry
Michel	MEYET	Division des Services Centraux – CRAM Rhône-Alpes -
Bernard	MEYRAND	Responsable du CCAS Lyon (1 <sup>e</sup> )
Nadine	MICHEL	Groupe du CAO – Lyon
Marie-France	MOIROUD	CAF de l'Ain
Charles	MONOD	Secrétaire Général à la Mairie du Biollay – Chambéry
Mathilde	MORADJELI	Chargée de mission – CRAES – Lyon
Sylvie	MOREAU	Groupe « Ensemble » Ste-Foy-lès-Lyon
Vincent	MOREL	Groupe de Villefranche-sur-Saône
Josette	MOULIN	Administrateur de la CAF de Lyon
Nicole	PATUEL	Groupe d'Aix-les-Bains
Muriel	PELEGRIN-CALAMARI	Groupe du CAO – Lyon
Marie-Pierre	PENET	Direction de l'action sociale – CRAM Rhône-Alpes
Khadidja	PÉRUT	Groupe de l'Angle 9 – Villeurbanne
Jean-Claude	PICARD	Groupe de la Sapinière – St-Martin d'Hères
Catherine	PIZOT	Cellule Enfance – DISS – Conseil Général de l'Isère
Huguette	PIZZECHETTI	Groupe « Ensemble » Ste-Foy-lès-Lyon
Philippe	POUCHAIN	Responsable Territoire du Développement Social – Conseil Général de Haute-Savoie
Philippe	POYET	DISS – Conseil Général de l'Isère
Jean	RABEYRIN	DDASS de la Savoie
Françoise	RATZ	Groupe de la Sapinière – St-Martin d'Hères
Françoise	RAYNAUD	Conseillère Technique à la DISS – Conseil Général de l'Isère
Claude	ROSENBERG	Directeur du CCAS de Bourg-en-Bresse
Ghazi	SADEQ MOHAMMAD	Groupe de la Sapinière – St-Martin d'Hères
Anne-Marie	SANCHEZ	Groupe Rhône-Alpes Quart Monde Partenaires
Charles-Henry	SAVARY DE BEAUREGARD	Président de la Fondation de France Rhône-Alpes
Catherine	SCHREIBER	Groupe du CAO – Lyon
Moussaad	SERAICH	Groupe de Chambéry
Malou	SGORBINI	Déléguée aux Affaires Sociales à la Mairie de Lyon (5e)
Odile	SIEGEL	Groupe de Chambéry
Noëlle	SILVANI	Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale – Paris
Stéphanie	SIMON	Groupe « Ensemble » Ste-Foy-lès-Lyon
Odette	TACHET	Moderniser Sans Exclure Rhône-Alpes

Monique	TESSEIRE	Vice-Présidente du CCAS de Bourgoin-Jallieu
Jacques	THIBERT	Délégué Régional du Secours Catholique Centre-Est
Séverine	THOMAS	Délégation Bourgogne Rhône-Alpes – La Poste
Nouara	TIAÏBA	Groupe de Chambéry
Myriam	TIERCE-MONNIER	Fédération Départementale des Centres Sociaux du Rhône
Martine	TONNA	Groupe de Chambéry
Thierry	TORCHE	Groupe Rhône-Alpes Quart Monde Partenaires
François-Xavier	TURBET DELOF	Les Petits Frères des Pauvres – Lyon
Alain	TUTOY	Groupe Rhône-Alpes Quart Monde Partenaires
Géraud	VANBERVLIET	DISS – Conseil Général de l'Isère
Bernard	VANKOTE	Président de Solidarités Nouvelles Face au Chômage – Lyon
Jean	VANOYE	Vice-Président de la MRIE
Vincent	VELOTTI	CASU – Conseil Général de la Drôme
Patrick	VIALLETON	Groupe de Villefranche-sur-Saône
Laure	VICTOR-PUJEBET	Groupe « Ensemble » Ste-Foy-lès-Lyon
Monique	VIONNET	École d'infirmières et d'assistantes sociales de la Croix Rouge Française – Lyon
Jamila	ZAMMIT	Groupe de la Sapinière – St-Martin d'Hères



## **Programme Solidarités de proximité, citoyenneté AGIR ENSEMBLE**

**En Rhône-Alpes, 154 projets ont été soutenus depuis 1995  
pour un montant de 4,5 millions de francs (694 200€)**

### **Contexte**

Chômage, difficultés d'accès à l'emploi, retrait de la vie sociale, voire isolement total, dilution des solidarités, sentiment d'insécurité, incertitude du lendemain : les liens sociaux s'affaiblissent sous les effets conjugués du déracinement, de l'urbanisation inadaptée, de l'évolution des liens familiaux et de la précarisation d'une partie de plus en plus importante de la population.

Ainsi, se cumulent les facteurs d'exclusion éloignant les plus fragiles de l'exercice des droits et devoirs qui fondent la citoyenneté.

### **Inciter les personnes en difficulté à prendre, ensemble, des responsabilités**

Dans ce contexte, la Fondation de France souhaite soutenir des actions qui mobilisent les personnes volontaires pour qu'elles résolvent ensemble les problèmes concrets auxquels elles sont confrontées. Il s'agit de permettre à chacun d'accéder à la reconnaissance sociale et d'exercer son pouvoir dans la société.

Il s'agira d'actions d'animation, de sensibilisation, d'éducation qui peuvent concerner aussi bien l'entraide scolaire, les loisirs, la culture... ou l'organisation d'espaces d'expression et de débats que des réponses à des problèmes de vie quotidienne.

La délégation régionale sera particulièrement attentive aux objectifs du projet et à la démarche mise en œuvre pour le réaliser plus qu'à la nature de l'action.

## Nature des projets soutenus

- ils concernent et associent, exclusivement ou non, des personnes en situation sociale difficile. Il pourra s'agir d'enfants, de jeunes, d'adultes ou de personnes âgées
- ils cherchent à restaurer et à renforcer les liens de solidarité entre les personnes ou les groupes dans leur village, leur quartier, leur ville...
- ils considèrent les personnes comme des acteurs et non comme des consommateurs de l'action
- ils développent leurs capacités à prendre en charge leur vie et tenir leur place dans la cité.

## Principaux critères de sélection des projets

- le pouvoir donné aux personnes concernées par l'action, au moins à l'une des étapes du projet (initiative, construction du projet, négociation avec les partenaires, réalisation de l'action...)
- la capacité du projet à faire reconnaître ses acteurs comme des personnes capables de jouer un rôle concret et utile à la collectivité
- la dimension collective de l'action : la délégation portera un intérêt particulier aux actions qui sont conduites en groupe et qui, au-delà de la promotion de chacun des membres de ce groupe, visent l'amélioration des conditions de vie de la communauté
- l'effet durable de la démarche : le projet, même court dans le temps, doit avoir des effets durables, s'inscrire dans un « avant, pendant, après »
- le fonctionnement régulier des organismes n'est pas financé par la Fondation de France.

### **Renseignements complémentaires :**

Fondation de France – Délégation Rhône-Alpes

19, rue de l'Arbre Sec – 69001 Lyon

Tél. : 04 72 10 92 30 – Fax : 04 72 10 92 39

E-mail : rhone@fdf.org

Pour en savoir plus : [www.fdf.org](http://www.fdf.org)