



Paris 15 novembre 2002

Evaluation de la loi d'orientation  
relative a la lutte contre l'exclusion

**synthèse de l'évaluation**

## SOMMAIRE

|   |    |
|---|----|
| PRÉAMBULE .....   | 3  |
| 1 – LE MANQUE D'ENGAGEMENT DES DÉCIDEURS POLITIQUES POUR DIFFUSER L'INFORMATION SUR LA LOI D'ORIENTATION ET LA FAIRE APPLIQUER, PÉNALISE LES PERSONNES ET LES FAMILLES QUI VEULENT CONNAÎTRE LEURS DROITS ..... | 3  |
| 1.1 – La loi d'orientation du 29 juillet 1998 n'est pas encore assez connue des professionnels .....  | 4  |
| 1.2 – Trop de personnes et de familles connaissent mal leurs droits quatre ans après la promulgation de la loi .....  | 4  |
| 1.3 – Pour donner réellement accès aux droits, les professionnels demandent plus de souplesse et une simplification des procédures administratives.....   | 5  |
| 1.4 – La Couverture Maladie Universelle est unanimement reconnue comme un acquis fondamental dans la lutte pour l'accès aux droits de ces dernières années .....  | 6  |
| 1.5 – En revanche, le droit au logement demeure un problème majeur pour les plus démunis comme le confirment les professionnels .....   | 7  |
| 1.6 – Les politiques locaux doivent renforcer leur implication dans la prise en compte des plus démunis pour crédibiliser leurs engagements et garantir l'équité dans l'accès aux droits.....                   | 8  |
| 2 – LE RAPPROCHEMENT DES LOGIQUES DES PROFESSIONNELS ET DES FAMILLES EST AUJOURD'HUI UN PRÉALABLE INCONTOURNABLE POUR RENOUVELER UN DIALOGUE QUI PEINE ENCORE À OUVRIR POUR TOUS L'ACCÈS AUX DROITS .....       | 9  |
| 2.1 – Une écoute plus attentive entre les familles et les professionnels et une compréhension des rôles de chacun sont nécessaires pour créer les conditions du dialogue .....                                  | 9  |
| 2.2 – La reconnaissance de la dignité est un préalable pour aider les personnes en situation d'exclusion à retrouver la voie de l'autonomie .....   | 11 |
| 2.3 – Mais un contexte de confiance réciproque dans le dialogue est nécessaire pour rechercher des solutions individuelles réellement adaptées .....  | 13 |
| 2.4 – De l'identification des besoins des personnes à la prise en compte de leurs souhaits : un passage difficile mais pas nécessairement voulu par la société civile.....                                      | 14 |
| 3 – POUR L'AVENIR, SEUL UN VÉRITABLE PARTENARIAT ENTRE INSTITUTIONS ET PERSONNES EN SITUATION DE GRANDE PAUVRETÉ PÉRÉNISERA L'APPLICATION ÉQUITABLE DES DROITS .....  | 15 |
| 3.1 – Fédérer les personnes en difficulté au sein d'un groupe est une méthode efficace pour rompre la spirale de l'isolement .....  | 15 |
| 3.2 – Le projet est un élément essentiel des dispositifs qui aident les personnes à retrouver une démarche positive vers plus d'autonomie .....   | 16 |
| 3.3 – L'apport du monde du travail : un facteur déterminant de promotion des personnes.....   | 17 |
| 3.4 – Mais la pérennité de cette lutte contre l'exclusion que les professionnels engagent en partenariat avec les plus démunis dépend d'une clarification des missions de chacun.....                           | 18 |

## Préambule

L'article 159 de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions prévoit que tous les deux ans, à compter de sa promulgation, le Gouvernement présente au Parlement un rapport d'évaluation de l'application de la loi.

Le Mouvement ATD Quart Monde regroupe des personnes et familles en grande pauvreté ainsi que des hommes et des femmes de tous horizons qui, ensemble, s'engagent pour lutter contre la misère. En tant que tel et dans cette perspective d'évaluation, ATD Quart Monde se propose d'apprécier l'application de la loi à partir d'observations recueillies sur le terrain et de son expérience.

ATD Quart Monde a recueilli des observations à partir d'enquêtes réalisées auprès de personnes en difficulté et de professionnels concernés par la lutte contre l'exclusion. Ainsi :

- 270 personnes en difficulté ont répondu à l'enquête « personnes ». Elle repose sur un entretien entre un ou deux membres du Mouvement ATD Quart Monde et la personne en difficulté. Cette enquête est anonyme. Il convient de souligner que 50 % des personnes interrogées sont actifs au sein d'ATD Quart Monde et que 38 % connaissent le Mouvement.
- 273 professionnels ont été interrogés : 35 % interviennent dans le domaine social, 26 % dans la santé, 10 % dans l'éducation. Les autres secteurs d'activité : le travail, le logement, la sécurité, la Justice, la culture représentent la quasi-totalité des autres professionnels interrogés soit 29 %.

Le présent document est une synthèse des observations recueillies tant auprès des professionnels que des familles et remises en perspective avec l'expérience acquise par le Mouvement ATD Quart Monde.

### 1 – LE MANQUE D'ENGAGEMENT DES DECIDEURS POLITIQUES POUR DIFFUSER L'INFORMATION SUR LA LOI D'ORIENTATION ET LA FAIRE APPLIQUER, PENALISE LES PERSONNES ET LES FAMILLES QUI VEULENT CONNAITRE LEURS DROITS

L'article 1 de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 rappelle que la lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation, l'objectif étant de rendre effectif l'accès aux droits fondamentaux.

Malgré cet engagement du Législateur, force est de constater que la loi reste encore mal connue tant des professionnels que des personnes et des familles en difficulté. Cette situation est aggravée par la complexité des dispositifs. De nombreux professionnels souhaiteraient que les procédures soient adaptées afin de mieux intégrer le paramètre « urgence » et disposer ainsi d'une certaine souplesse pour répondre efficacement aux situations d'exclusion.

Malgré tout, ces dernières années, des progrès importants ont été accomplis en matière de reconnaissance des droits notamment en ce qui concerne la protection de la santé. Ces progrès restent néanmoins à confirmer. Ainsi, le droit au logement est encore sinistré faute de moyens mais aussi, plus généralement, faute de volonté suffisante de l'ensemble des acteurs concernés.

C'est pourquoi les décideurs politiques tant nationaux que locaux doivent rapidement renforcer leur implication dans l'application réglementaire des dispositifs prévus par le Législateur. Au demeurant, ces décideurs ont bien souvent déjà engagé leur responsabilité en contribuant à la reconnaissance légale des droits fondamentaux tant à l'assemblée nationale qu'auprès de leurs concitoyens.

### 1.1 – La loi d'orientation du 29 juillet 1998 n'est pas encore assez connue des professionnels

**Environ un tiers des professionnels interrogés admet mal connaître la loi d'orientation** du 29 juillet 1998 alors que 93 % d'entre eux rencontrent au quotidien des personnes en difficulté dans le cadre de leurs fonctions. Les professionnels signalent également que près de 40 % des collègues avec qui ils sont en relations connaissent mal la loi d'orientation.

Cette connaissance encore insuffisante de la loi d'orientation mérite d'être pondérée dans la mesure où les critères permettant d'apprécier la connaissance d'une loi sont relativement subjectifs. Pour certains, une simple lecture du texte signifie en effet une bonne connaissance de la loi mais il est probable que la connaissance des dispositifs d'accès aux droits reste encore trop faible.

**Les professionnels signalent néanmoins que l'évolution récente des dispositifs et des structures rend plus crédible la lutte contre l'exclusion.** 65 % des professionnels pensent qu'il y a eu effectivement des changements dans l'accès aux droits depuis 1998. Les professionnels qui connaissent la loi d'orientation estiment qu'elle a contribué à renforcer l'implication des citoyens dans la lutte contre l'exclusion. *« Elle (la loi) a permis de parler des problèmes des personnes les plus démunies de façon naturelle, plus ouverte, car dorénavant le souci n'est plus considéré comme personnel mais celui de toute une société. »*

**Enfin certains professionnels signalent que conformément à son article premier<sup>1</sup>, la loi a permis d'affirmer que la lutte contre l'exclusion passe par la reconnaissance des droits** comme en témoignent les lois votées depuis 1998<sup>2</sup>. Ils l'ont d'ailleurs bien intégré car la loi d'orientation permet *« un état d'esprit, la reconnaissance par l'institution de l'existence des droits pour les populations les plus démunies. C'est un acquis et un point de départ. »*

### 1.2 – Trop de personnes et de familles connaissent mal leurs droits quatre ans après la promulgation de la loi

*« L'État, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales ] prennent les dispositions nécessaires pour **informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits** et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en oeuvre dans les délais les plus rapides. »* (article premier de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions – 5<sup>ème</sup> alinéa)

**Plus de la moitié des personnes interrogées (57 %) estiment qu'elles sont mal informées sur leurs droits.** *« Je ne connais pas assez mes droits. »* Parmi ceux que les personnes interrogées disent connaître, le droit à la santé et le droit aux ressources sont les plus souvent cités. Ces droits sont considérés comme essentiels. Les droits au logement, au travail, à la Justice, à la famille et à la citoyenneté sont également cités mais sans priorité affirmée.

Les sources d'information sur les droits sont multiples. Les personnes interrogées évoquent souvent la télévision et la presse avant les professionnels ou les associations. Leurs réponses traduisent la multiplicité et la dispersion des acteurs intervenant dans l'information sur les questions relatives à la lutte contre l'exclusion.

<sup>1</sup> L'article 1 de la loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion rappelle que la lutte contre les exclusions est *« un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation. »*

*La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ».*

<sup>2</sup> Peuvent être citées, sans être exhaustif, les lois du 27 juillet 1999 portant la création d'une couverture maladie universelle ; du 10 février 2000 relative à la modernisation du service public de l'électricité ; du 6 mars 2000 instituant un défenseur des enfants ; du 5 juillet 2000 relative à l'accueil des gens du voyage ; du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ; du 30 mai 2001 portant création d'une prime pour l'emploi

Cette **multiplicité des sources d'information génère des difficultés pour les personnes qui ont des difficultés à traiter l'information.** « *Ceux qui ne savent pas ne peuvent pas se débrouiller seuls. Ils ne savent même pas où s'orienter.* » De plus, les personnes qui n'ont pas une connaissance préalable de leurs droits ne peuvent orienter leurs recherches pour retrouver ce qui peut leur être utile dans l'information disponible. « *Il faut avoir des lieux comme une maison de quartier, avec une écoute et une information. J'ai l'impression qu'on n'a pas envie que les gens soient au courant et autonome, c'est un abus de pouvoir.* »

Dans l'ensemble, les personnes interrogées considèrent qu'elles connaissent mal leurs droits. Ainsi 37 % des personnes interrogées souhaiteraient participer à des réunions avec les professionnels pour connaître leurs droits. « *Il faudrait des réunions avec des conseillers juridiques, des avocats, des juges...* » De même, près des deux tiers des personnes interrogées souhaiteraient disposer de documents décrivant les droits dans des termes simples et plus « parlants ». « *Il faudrait un petit carnet avec tous nos droits pour les regarder et aider les autres.* »

**Face à ce constat, les professionnels dans l'ensemble ont conscience que leurs efforts restent insuffisants pour informer les personnes sur leurs droits.** Seulement 30 % des professionnels pensent atteindre suffisamment les personnes en difficulté. Ils admettent que l'accueil et la proximité pour créer un climat rassurant pour les personnes qui font la démarche de venir sont perfectibles. A cet égard, 81 % des professionnels interrogés acceptent que les personnes se fassent accompagner par un tiers. Cet accompagnement apaise le climat des entretiens lorsque la confiance n'est pas encore établie. Le tiers peut reformuler pour expliquer.

Globalement, la dispersion des intervenants dans la lutte contre l'exclusion limite cependant l'accès à l'information pour les personnes. Les personnes interrogées sont sceptiques quant à la finalité des efforts des professionnels. Implicitement, elles contestent le pouvoir de la connaissance qui, concrètement, ne se traduit pas toujours par une information complète des personnes sur leurs droits et qui peut être source d'humiliation.

**Néanmoins, ces dernières années, les associations et les administrations ont réalisé des efforts importants pour améliorer l'accueil et le dialogue.** Les professionnels acceptent volontiers que les personnes posent désormais plus de questions pour s'informer voire contester les propositions qui leur sont faites dans la mesure où le dialogue reste constructif. En corollaire, les personnes admettent que les professionnels ont une écoute plus attentive bien que des efforts restent à accomplir en termes de disponibilité. Ainsi, encore 61 % des personnes n'arrivent pas à joindre certains professionnels au téléphone. « *Les ASSEDIC et la Sécurité Sociale : leurs lignes sont toujours occupées.* » « *La CAF et les ASSEDIC ont mis des serveurs vocaux très difficiles à utiliser. Pour les rencontrer, il faut aller en ville. Cela oblige à perdre sa journée sans être sûre du résultat.* »

### 1.3 – Pour donner réellement accès aux droits, les professionnels demandent plus de souplesse et une simplification des procédures administratives

**Les professionnels soulignent les lourdeurs institutionnelles, le manque de souplesse des procédures et leur complexité.** Ils souhaitent une « *simplification des démarches administratives pour aboutir à la réalisation concrète des droits, par une simplification des imprimés à compléter, par une évolution vers un guichet unique* ». Dans un contexte administratif et réglementaire contraignant, les professionnels rencontrent en effet des difficultés dans l'application des dispositifs de lutte contre l'exclusion. Bien que « *les administrations doivent aussi apprendre à s'adapter à la spécificité du public en précarité tout en le responsabilisant, les démarches administratives sont trop lourdes et complexes* ».

**Certains professionnels admettent également que le personnel manque parfois de motivation ou ne se sent pas concerné :** « *S'occuper de la précarité ne mobilise pas grand monde, c'est pour les assistantes sociales.* » Les professionnels sont prompts à critiquer leur hiérarchie qui, dans l'ensemble, leur semble peu mobilisée sur les questions de réduction de la pauvreté. Un professionnel de la Justice évoque à cet égard « *le manque de temps, les barrières mises par mon encadrement afin de respecter la tradition du politiquement correct : pas de vague, pas de problème* ». La détermination pour appliquer des directives est encore insuffisante. « *Les moyens sont toujours*

*insuffisants et plus que d'un manque de liberté, il s'agit de choix politiques qui parfois rétrécissent le champ d'intervention.»*

**De surcroît, il convient de noter que certains professionnels s'appuient sur le principe d'égalité devant la loi pour justifier a posteriori les délais excessifs dans le traitement des dossiers.** Ces délais sont les mêmes pour tous, quelle que soit l'urgence de la situation de l'utilisateur. En d'autres termes, l'égalité devant la loi signifie pour eux l'égalité de traitement. Cette approche écarte d'emblée les mesures de discrimination positive parfois nécessaires pour appliquer la loi. Ce raisonnement est d'autant plus répandu que la pénurie de moyens des services est prononcée notamment dans les domaines du logement. Dans ce domaine, les professionnels attirent l'attention sur le dilemme suivant : quelle priorité donner entre le relogement des « mal logés » et le logement des sans abris et plus particulièrement des sans papiers et des demandeurs d'asile ?

Dans ce contexte où la complexité des dispositifs se conjugue avec une pénurie de moyens pour les appliquer, il n'est pas étonnant de constater qu'**une large majorité des professionnels (61 %) estiment que leurs conditions de travail ne leur permettent pas d'exercer librement leur profession, c'est-à-dire avec conscience et dans l'intérêt des usagers.**

Les expériences menées de 1998 à 2000 par les CCAS de Bordeaux et d'Angers démontrent que l'initiative locale peut faire évoluer les pratiques administratives.

Ces CCAS ont constitué des groupes de dialogue avec les usagers. Les CCAS ont pris le risque d'une libération de la parole, acceptant la confrontation entre les usagers, les élus et les agents du CCAS. Ces expériences montrent que la constitution de groupes de dialogue avec les usagers a des résultats positifs.

Ce processus a fait évoluer le regard des professionnels vis-à-vis des usagers et réciproquement. Grâce au dialogue, les usagers et les professionnels ont défini ensemble un système d'aide sociale adossé à des règles réellement adaptées aux besoins. Les règles sont par conséquent mieux acceptées par les usagers qui connaissent les contraintes des professionnels.

Cette expérience souligne qu'il est possible de faire évoluer une administration, avec l'adhésion des agents et des chefs de service, pour mieux répondre aux besoins des usagers et adapter le service public.

*1.4 – La Couverture Maladie Universelle est unanimement reconnue comme un acquis fondamental dans la lutte pour l'accès aux droits de ces dernières années*

**Lorsqu'elles sont interrogées sur les faits marquants de ces dernières années en matière d'évolution des droits, les personnes citent spontanément la loi du 27 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle (CMU).** A cet égard, cette loi qui a été votée dans le respect logique de l'article premier de la loi d'orientation a d'ailleurs occulté cette dernière dans l'esprit des personnes. Le droit à la protection de la santé est concret car perçu à travers un accès facilité aux soins. Cela correspond à un soulagement immédiat et individuel pour ceux qui vivent dans la souffrance.

Il convient **cependant** de noter que **ce droit à la protection de la santé reste perfectible.** Les bénéficiaires de la CMU attirent l'attention sur les effets de seuils notamment pour les adultes, très nombreux parmi les personnes en situation de grande pauvreté, qui bénéficient de l'allocation adulte handicapé (AAH). *« Je dépasse le plafond de la CMU (de quelques euros) et je n'ai pas les moyens d'avoir une mutuelle.» « Ils m'ont refusé la CMU pour 100 F car je suis en invalidité ! »*

Les bénéficiaires soulignent également les difficultés qu'ils rencontrent pour les **soins dentaires** onéreux (appareils, couronnes) et **d'ophtalmologie** (lunettes) qui sont encore **mal pris en charge par la sécurité sociale.** Leur prise en charge doit tenir compte de l'impact de la réparation, par exemple, de préjudices esthétiques qui sont source de difficultés dans la représentation de soi et vis-à-vis de la société. *« La CMU m'a permis d'avoir des dents, je suis moins gênée pour parler. Pour les autres soins, c'est plus facile.»*

**D'une manière générale, la facilité d'accès aux médecins généralistes est appréciée.** Il apparaît **toutefois** que **certains médecins sont encore réticents pour accepter la CMU.** Il semble que face à une tendance qui légalise de plus en plus les actes médicaux, certains médecins refusent d'assumer les risques d'erreur de diagnostic liés aux difficultés à se faire comprendre par les personnes. Un professionnel de la santé témoigne : « *Encore trop de personnes débutent leur consultation par « acceptez vous la CMU ? », ce qui montre qu'il existe encore un grand nombre de professionnels qui la refusent.* » Néanmoins, le capital confiance des généralistes auprès des plus démunis est important. Ils sont en général des interlocuteurs privilégiés et appréciés.

**L'accès aux services de santé de l'hôpital est également apprécié des personnes interrogées.** Le personnel médical les respecte. Les personnes ne ressentent pas d'injustice en termes de moyens mis en œuvre au niveau des traitements ou du suivi médical à l'hôpital. Certaines personnes évoquent leurs difficultés pour obtenir des rendez-vous avec les médecins spécialistes. Les enquêtes ne montrent pas de discrimination particulière en termes d'accès aux soins spécialisés.

**En revanche, il convient de souligner que si la CMU est unanimement considérée comme un progrès essentiel, certaines populations restent encore en marge de cette évolution : les demandeurs d'asile et les sans papiers.**

L'expérience de Nancy Santé menée par ATD Quart Monde en 2001 a identifié et proposé des pistes pour améliorer la prévention et l'accès aux soins. Les aspects culturels de la relation soigné/soignant ont fait l'objet d'une étude particulière.

Cette expérience a été menée à partir d'un groupe de réflexion composé de deux entités : une dizaine de personnes en situation précaire et une dizaine de professionnels de santé et du social impliqués dans des actions de santé auprès de ce public.

Les travaux ont permis d'identifier, malgré l'existence de la CMU, les obstacles qui réduisent l'accès aux soins des personnes les plus défavorisées. Le remboursement du prix de nombreux produits (optique notamment) ou de certains soins (dentaires en particulier) est insuffisant. De même, la prévention est insuffisante. Les personnes les plus défavorisées ont souvent recours de manière ultime aux soins hospitaliers lorsque leur situation physique ne leur permet plus d'attendre. Les barrières psychologiques et les conditions de vie freinent le recours à un médecin ou empêchent le suivi de ses conseils.

Pour répondre à ces constats, le groupe démontre qu'une adaptation du système de soins aux contraintes locales est nécessaire. Toutefois, les résultats de ces adaptations dépendent étroitement de la concertation qui reste perfectible entre les administrations publiques et les réseaux professionnels engagés sur le terrain.

### ***1.5 – En revanche, le droit au logement demeure un problème majeur pour les plus démunis comme le confirment les professionnels***

Si la CMU est considérée comme un progrès essentiel dans l'accès aux droits au cours de ces dernières années, en revanche **le bilan dans le domaine du droit au logement est décevant.** Lorsque l'on interroge les personnes les plus démunies sur ce qu'elles souhaiteraient voir changer en priorité dans leur vie, elles évoquent d'abord le logement et les ressources (53 % des personnes) puis le travail (47 %) et la santé (39 % des personnes).

**Les personnes en difficulté évoquent souvent l'absence de transparence dans les procédures d'attribution des logements sociaux.** Les personnes qui ont déjà un logement, souhaitent en changer essentiellement en raison de la composition familiale ou des conditions de salubrité.

**Les institutions traitant les questions de logement sont critiquées pour leur manque de diligence dans le traitement des dossiers** qui ne tient pas assez compte de l'urgence des situations. Force est de constater que les délais sont excessifs compte tenu de la précarité des situations (plusieurs années pour une demande de changement suite à un agrandissement de la famille). « *Cela fait 10 ans que j'essaie de changer de logement.* »

**Les conséquences de ces délais excessifs se traduisent par une aggravation des situations de sur-occupation des locaux.** Or, au-delà des tensions familiales que cela génère et du nonaccès à un logement digne, les personnes évoquent le risque que les services sociaux utilisent l'argument de la sur-occupation des locaux pour engager une procédure de placement des enfants. Certains professionnels soulignent qu'« *il ne faut plus accepter le placement d'enfants pour motifs économiques* ».

**Les personnes reviennent souvent sur les problèmes de salubrité des logements** en particulier de l'humidité qui peut avoir des conséquences sur la santé (cas d'asthme signalés par des médecins et des familles). « *Il faudrait d'abord qu'on ait le chauffage, l'eau chaude et un vrai lit. En fait, il faudrait être ailleurs. On fait une demande de HLM.* » Les professionnels ne sont pas non plus toujours diligents en matière d'entretien. « *Beaucoup de lenteurs de l'agence de location pour faire des travaux au studio, il a fallu beaucoup de coups de téléphone et l'aide d'amis.* » Cette situation, bien entendu, réduit les capacités de retour à l'emploi pour les adultes responsables de familles nombreuses.

**Pour expliquer les délais** de traitement des dossiers, au-delà de la faiblesse de leurs moyens en personnel, **les organismes de HLM mettent en avant le manque de logements sociaux** disponibles surtout pour les familles nombreuses : « *Faire des logements plus spacieux pour les familles nombreuses.* » Ils évoquent également la faiblesse des budgets par rapport aux coûts liés à la mise aux normes d'un parc de bâtiments souvent anciens ainsi que les frais d'entretien des parties communes dégradées par des actes de vandalisme. Ils **rejettent de la sorte une partie de leurs responsabilités sur les décideurs locaux** notamment ceux qui sont en charge de l'application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 (loi SRU).

**Les personnes interrogées évoquent également les difficultés qu'elles rencontrent pour financer les cautions ce qui limite leur mobilité.** « *Il faut étaler les cautions en plusieurs versements.* » L'environnement dans les quartiers est souvent cité comme un point à améliorer notamment par des espaces collectifs de détente et sur le plan de la sécurité. « *Avoir un logement qui ne soit plus insalubre et pas dans un quartier difficile.* » « *Changer d'appartement car le quartier n'est pas sûr.* » Il convient à cet égard de souligner que l'absence d'espace favorisant les contacts sociaux aggrave l'isolement et donc les difficultés des personnes

**Enfin, le poids des charges fixes est souvent évoqué.** « *Il faut avoir des ressources suffisantes pour ne pas se priver de l'essentiel (chauffage).* » Ces charges ne tiennent pas compte du niveau des revenus. Les personnes interrogées citent spontanément : la taxe d'habitation, la taxe sur les téléviseurs, les abonnements fixes pour l'électricité, le gaz, l'eau et le téléphone. Les charges variables sont également concernées puisque les personnes formulent des demandes pour échelonner les factures de fluides. A cet égard, il semble que les personnes soient relativement mal informées sur l'existence de fonds sociaux, tels que ceux dédiés aux factures d'énergie. Il convient de souligner que les dotations annuelles de ces fonds sont rapidement épuisées et paraissent aux yeux des personnes attribuées de manière parfois arbitraire. « *Il faut un minimum pour vivre. Quand les factures sont payées, il doit rester un petit budget pour les loisirs et les enfants* » et « *avoir assez pour vivre jusqu'à la fin du mois* ».

**1.6 – Les politiques locales doivent renforcer leur implication dans la prise en compte des plus démunis pour crédibiliser leurs engagements et garantir l'équité dans l'accès aux droits**

**L'action de la politique nationale et locale dans les domaines de la réduction de la pauvreté a une image dégradée :** 93 % des personnes estiment que les responsables ne prennent pas en compte leurs attentes. Les personnes critiquent les responsables en raison des promesses non tenues et de leur ignorance des conditions réelles dans lesquelles elles vivent. « *Beaucoup de promesses et ils ne connaissent pas les vrais problèmes des gens.* » « *Ils ne peuvent pas nous comprendre, ils n'ont pas la même vie que nous.* » Les personnes constatent qu'il existe un décalage entre ce qui est réellement fait pour améliorer la situation et ce qui devrait être fait. « *Ce qui est décidé ne correspond pas toujours au désir des gens.* »

Fait préoccupant, quelques personnes interrogées considèrent que l'Etat favorise trop l'accueil des étrangers notamment en ce qui concerne l'attribution des logements. *« Il y a beaucoup de monde dans la rue en France. Il faut s'en occuper avant de s'occuper des pays étrangers. »* Quelques remarques xénophobes sont notées dans les réponses aux questionnaires. Il convient cependant d'observer qu'aucune communauté n'est plus particulièrement ciblée par ces reproches. A cet égard, **les décideurs prennent donc le risque de ne pas être compris lorsqu'ils interprètent l'urgence des situations sans expliquer aux autres qui restent en attente.** En témoigne le cas du relogement d'urgence, quelques semaines après son arrivée, d'une famille réfugiée de Yougoslavie provisoirement hébergée en caravane sur un terrain municipal alors que la situation des autres familles, présentes sur ce même terrain et en attente d'attribution d'un logement depuis plusieurs années, n'évolue pas.

**Les personnes reprochent aux responsables politiques locaux de ne pas être le relais de leurs préoccupations en raison de leur poids politique trop faible lié à leur isolement.** *« Nous les pauvres, les petits, on est rien pour ces gens là. Ils prennent des décisions sans nous... On est obligé de les accepter. »* Les responsables politiques locaux semblent peu diligents par exemple sur l'application de la loi SRU et sur le schéma d'accueil des gens du voyage (loi du 5 juillet 2000). Il convient cependant de noter, à la décharge des responsables politiques locaux, qu'étant en contact direct avec les citoyens, ils deviennent de ce fait la cible privilégiée de tous les mécontentements.

## 2 – LE RAPPROCHEMENT DES LOGIQUES DES PROFESSIONNELS ET DES FAMILLES EST AUJOURD'HUI UN PREALABLE INCONTOURNABLE POUR RENOUELER UN DIALOGUE QUI PEINE ENCORE A OUVRIR POUR TOUS L'ACCES AUX DROITS

Le dialogue est un moment d'échange privilégié. Il repose sur une écoute réciproque. Mais cette écoute ne pourra aboutir à une compréhension mutuelle que si les rôles et les logiques de chacun des interlocuteurs sont bien assimilés. C'est pourquoi le dialogue doit être remis au centre de la relation entre les professionnels et les personnes en difficulté. Il est un préalable avant toute recherche de solution individuelle.

La recherche d'un échange constructif dépend de la reconnaissance de la dignité des personnes. Mais le succès de cette ouverture vers plus de responsabilisation et d'autonomie pour les personnes en difficulté dépend des moyens et du temps que les professionnels peuvent leur consacrer. Or dans un contexte de pénurie de moyens, les professionnels constatent une tendance à recentrer le dialogue sur l'identification des besoins en faisant abstraction des souhaits des personnes.

Cette tendance qui a pour conséquence de biaiser le dialogue au détriment des personnes est incompatible avec l'objectif de lutte durable contre l'exclusion tel que défini dans l'article premier de la loi d'orientation. La mutualisation des moyens des professionnels avec la mise en place de référents en charge des dossiers individuels pourrait constituer un premier élément de réponse.

### 2.1 – Une écoute plus attentive entre les familles et les professionnels et une compréhension des rôles de chacun sont nécessaires pour créer les conditions du dialogue

**De nombreuses personnes s'autocensurent dans leur dialogue avec les professionnels.** Les éléments de langage se réduisent souvent au strict nécessaire pour étayer les demandes. Les personnes **redoutent le pouvoir des professionnels** en particulier de ceux qui peuvent engager des procédures qui pourraient mener au retrait des enfants. A cet égard, il convient de souligner que la famille est un élément essentiel pour lutter contre la précarité morale des personnes en difficulté. Cette dimension n'est pas toujours prise en compte faute de suivi des situations sur le long terme faute d'écoute suffisante. *« Avec le temps, j'ai changé, qu'ils arrêtent de me juger sur mon passé. Que le Juge me laisse une chance, me laisse prouver que je suis capable. Je veux arriver à un stade où je ne dois plus justifier tout ce que je fais ».*

Les personnes évoquent souvent les expériences négatives qu'elles ont vécues avec certains professionnels. Mais elles généralisent aisément. *« Ils donnent l'impression qu'ils ne se trompent jamais, les relations sont froides, ils se ressemblent tous. »* La relation avec les professionnels est

d'autant plus dégradée que les personnes ont gardé le sentiment d'avoir été humiliées. « *Face à l'assistante sociale, je ne veux pas rentrer dans ma vie privée sinon j'en dis trop et j'ai honte.* » Elles ont donc tendance à subir le dialogue avec les professionnels bien qu'elles s'en défendent. « *J'aimerais gérer seule mes ressources ou avec un tuteur qui me respecte.* »

**Seulement 39 % des professionnels estiment que l'accueil dans leurs locaux répond aux besoins des personnes en difficulté.** Les professionnels expliquent cette situation par le fait que « *l'accueil est très coûteux en effectifs et les moyens font défaut.* » **Ils estiment que cela nécessite de nombreuses qualités professionnelles pour garantir une écoute attentive ce qui entraîne de lourds investissements en termes de formations. Ainsi, seulement 44 % des professionnels bénéficient de formations.** Les besoins de formation sont souvent formulés dans les domaines des techniques d'accueil et de dialogue. Mais, d'une manière générale, l'effort de formation est encore le fruit « *d'une volonté personnelle de s'y impliquer, on n'impose pas forcément ce type d'approche.* »

**Les personnes interrogées soulignent par ailleurs leur manque de visibilité sur les décisions des professionnels.** Certaines sont lassées de devoir raconter leur histoire à de multiples interlocuteurs. Cette situation **décrédibilise au demeurant l'action des professionnels** qui font ainsi la preuve de leur absence de concertation mais aussi exposent les redondances entre les services. « *Ces familles ont vécu des crises, des ruptures. Elles sont méfiantes, donc il faut éviter que les professionnels et les bénévoles soient méfiants entre eux et contradictoires.* » « *Nous avons besoin d'un réel travail en partenariat et non d'une concurrence entre personnes.* » Un travailleur social remarque qu'il est « *un maillon bien petit et qu'ils (les professionnels) ont besoin d'être crédibles !* » Un professionnel de l'éducation fait même remarquer qu'il « *se fait casser par les autres professionnels qui ont peur que je leur prenne leurs pauvres !* »

**Dans ce contexte, les entretiens avec les professionnels sont perçus comme des intrusions dans la vie privée et sont vécus comme des épreuves.** « *Il faudrait aménager les locaux différemment pour que les personnes puissent jouir d'un minimum d'intimité lorsqu'elles se présentent.* » Or, fait aggravant, les professionnels ne respectent pas toujours la confidentialité des propos tenus en entretien. Ils ne savent pas non plus toujours déterminer le point à ne pas dépasser dans leurs investigations faute de temps pour apprécier l'opportunité et la nécessité.

**De surcroît, le langage des professionnels rend difficile le dialogue :** 69 % des personnes interrogées évoquent leurs difficultés pour comprendre le vocabulaire des professionnels. Sont souvent cités l'administration des impôts, la caisse d'allocation familiale, l'agence nationale pour l'emploi, la Justice ainsi que les médecins. « *Le médecin a un langage technique professionnel impossible à comprendre, il faut demander des explications qui restent toujours difficile à saisir.* » « *On ne comprend pas les termes employés ni les tournures de phrases des services sociaux et des impôts.* » « *La Justice a des expressions à elle, qui sont incompréhensibles et qu'on ne trouve même pas dans le dictionnaire.* »

**Les personnes en difficulté sont donc placées en position d'infériorité vis-à-vis du professionnel. Ainsi, elles sont souvent amenées à acquiescer sans oser dire non :** 49 % des personnes interrogées n'osent pas dire aux professionnels ce qu'elles pensent. « *Que dire ? Ils ont déjà lu le dossier, on a le sentiment d'être jugé d'avance, on ne peut pas se permettre une parole de travers, je me tais, c'est mieux comme cela.* » **Les professionnels se trouvent dès lors confortés dans leur pouvoir puisque les personnes valident par défaut leur interprétation de la situation. Ils prennent par conséquent des décisions par conviction.** « *Face aux services sociaux de l'enfance, je n'ose rien dire car j'ai peur que ça retombe sur mes enfants, c'est-à-dire que le droit de visite soit réduit.* »

A leur décharge, faute de moyens adaptés, **les professionnels sont confrontés au manque de temps pour traiter convenablement les dossiers.** Au demeurant, les personnes perçoivent ces contraintes. Elles sont conscientes d'être traitées comme des numéros. **Dans ces conditions, la relation de confiance ne peut pas s'instaurer. Les personnes sont déresponsabilisées et cantonnent plus ou moins consciemment la relation dans une dimension d'assistantat** amorçant ainsi la spirale de l'isolement faute d'une reconnaissance de leur autonomie.

L'expérience menée par ATD Quart Monde dans le programme « Quart Monde Partenaire » montre néanmoins qu'il est possible de rompre l'isolement en provoquant un dialogue mutuellement enrichissant fondé sur l'échange d'expériences et de connaissances.

« Quart Monde Partenaire » montre que la formation des professionnels à une meilleure connaissance de la situation des personnes en situation de précarité est essentielle pour agir contre les exclusions.

Partant du constat que les relations entre les populations en grande difficulté et les institutions et professionnels en contact avec elles sont rendues difficiles par des malentendus et incompréhensions réciproques, ATD Quart Monde a engagé en 2000 un projet de recherche action – formation associant des professionnels et des militants du refus de la misère. Les participants ont ainsi vécu une expérience de co-formation. Cette expérience avait pour ambition d'une part de créer les conditions favorisant les échanges entre les personnes en difficulté et les professionnels et d'autre part d'identifier les compétences à acquérir.

Les actes de cette expérience ont été rendus publics. Ils montrent que cette connaissance des difficultés et des cheminements des personnes permet aux professionnels de mieux ajuster leur action aux besoins du public. Inversement, pour les militants du Quart Monde, ce partage des savoirs avec des professionnels a été l'occasion de mieux comprendre la logique des professionnels ainsi que de leurs institutions et de sortir d'une relation d'infériorité pour évoluer vers un statut d'égalité.

## *2.2 – La reconnaissance de la dignité est un préalable pour aider les personnes en situation d'exclusion à retrouver la voie de l'autonomie*

**Des contacts avec les professionnels, les familles attendent la reconnaissance de leur dignité.** « Un langage plus simple, plus compréhensible pour nous, un plus grand respect de notre personne et de notre dignité. » Elles souhaitent ne pas être jugées. « Ne pas se sentir jugé, c'est la base. Avec le jugement il n'y a pas de confiance. »

**Dans cette logique, les personnes cherchent à faire reconnaître leur capacité à être autonomes.** « La conseillère mission locale, elle n'est pas respectueuse, elle me rabaisse, elle n'a pas d'ambition pour moi. » Ainsi, près de 60 % des personnes interrogées souhaiteraient être plus autonomes dans certaines situations telles que les demandes d'aides financières et certaines démarches administratives. « Je préfère passer par un professionnel de peur de me tromper mais l'assistante sociale m'a montré et je me débrouille pour les trucs faciles. Je les remplis seule : questionnaire OPAC, documents pour le RMI ou invalidité. »

**Il ne faut cependant pas nier les facteurs personnels qui réduisent l'autonomie des personnes :** 41 % des personnes interrogées citent le manque de confiance en soi, plus de 10 % ont des difficultés pour lire et écrire « Je ne sais pas trop écrire, je fais des fautes, j'ai peur qu'on se moque », « La honte de ne pas être comprise, de mal m'exprimer et de ne pas être écoutée et rejetée ». Les facteurs peuvent également être matériels : 28 % n'ont pas assez de ressources financières. « Je fais beaucoup de kilomètres à pied, jusqu'à 15 ; j'aimerais que les bus soient gratuits. »

**D'une manière générale, les personnes recherchent l'écoute des professionnels afin qu'ils comprennent leur situation.** Dans une première phase, ce contact permet l'expression de soi. Cette étape devance celle de la connaissance réciproque qui dépend d'un climat de confiance dans la mesure où le respect de la confidentialité est acquis.

**Toutefois, ayant une autonomie réduite, les personnes interrogées redoutent le caractère incontournable des professionnels** d'autant plus que, très souvent, les personnes sont rattachées à une assistante sociale précise. Dans ce contexte, l'écoute des professionnels prend toute sa dimension. Une attitude négative vis-à-vis des personnes devient bloquante anéantissant ainsi leurs efforts vers plus d'autonomie. Cette situation est répandue puisque 49 % des personnes interrogées souhaiteraient changer d'interlocuteur dans le domaine social. Elles estiment que leurs dossiers « n'avancent pas ».

Certaines personnes, aux prises avec les services sociaux depuis longtemps, en arrivent à un véritable sentiment de rejet : *« On devrait pouvoir parler en notre nom : les travailleurs sociaux prennent trop notre place ! Ils croient qu'ils sont indispensables et freinent notre avancée. Ils devraient un peu se taire ! Il faut qu'on sache bien lire pour se passer de tous ces gens qui transforment notre vie en vie de misère ! On veut pouvoir être debout tout seul ! »*

**Dans ce contexte, les personnes sont réticentes à accorder leur confiance aux professionnels.** Elle est cependant plus facilement accordée aux professionnels de la santé et aux travailleurs sociaux qu'aux autres professionnels. *« C'est une femme (le médecin). Quand il y a des problèmes durs, j'arrive à lui dire. Elle me connaît depuis très longtemps (15 ans). Elle a vu grandir mes enfants. »* Les personnes et les professionnels soulignent cependant qu'il faut du temps et de la disponibilité pour créer la confiance. *« Il faudrait une meilleure écoute et que les professionnels viennent chez nous. On discute mieux chez soi et ils sont plus disponibles. »*

Enfin, 49 % des personnes ont peu de liens sociaux. Elles n'ont pas de contact avec la vie du quartier. Les questions de voisinage et la peur d'alimenter les quolibets sont souvent citées par les personnes. Toutefois, certaines personnes n'osent pas aller au devant des autres par manque d'intérêt ou manque de temps, voir par peur d'être mal accueillies. *« Il n'y a rien dans le quartier. » « Il y a souvent de la bagarre, de l'alcool et de la drogue. »* Il convient cependant de noter qu'il existe parfois un décalage entre ce que déclarent les personnes et la réalité. Rares sont les personnes qui n'ont pas au moins des relations avec leurs voisins mais certaines n'osent pas le dire aux professionnels de peur de subir leur jugement.

**D'une manière générale, l'affaiblissement du lien social alimente la spirale de l'isolement et en corollaire réduit l'autonomie des personnes. De surcroît, la perte du contact avec les professionnels met en doute la reconnaissance de la dignité. Les personnes en difficulté entrent alors dans une phase de repli sur soi peu dynamisante.**

Dans ce contexte, les associations et notamment le Mouvement ATD Quart Monde avec lequel sont en lien un certain nombre de personnes interrogées sont citées pour leur action positive. Des réunions en groupe aident à rompre l'isolement comme le reconnaissent 47 % des personnes concernées. *« Cela me permet de découvrir autre chose, de me changer les idées. »* Ces réunions aident les personnes à s'exprimer afin de retrouver confiance en soi. *« C'est réconfortant de ne pas se sentir seule et qu'on sert à quelque chose. »*

L'expérience menée par ATD Quart Monde avec un atelier d'écriture en zone rurale dans le canton d'Antrain révèle l'importance de l'accompagnement de proximité pour aider les personnes à renouer avec les liens sociaux avant de retrouver une démarche positive avec les institutions.

Cette expérience propose à des enfants issus de familles en difficulté, mais aussi d'autres familles, de s'exprimer et de découvrir qu'ils ont des capacités pour aller au bout de réalisations à travers un atelier d'écriture. Cet atelier est encadré par des artistes et des militants d'ATD Quart Monde en synergie avec les travaux scolaires. Des amitiés se nouent entre enfants de milieux différents qui ne se rencontrent pas en dehors de l'école et sont essentielles pour que le regard des parents de différentes origines sociales évolue progressivement vers plus de compréhension mutuelle.

Cette expérience révèle l'importance de l'accès aux activités culturelles pour les familles en difficulté. Comme le confirment par ailleurs d'autres actions pilotes menées par ATD Quart Monde (bibliothèques de rue ou Maison des Savoirs de Bruxelles), la participation des familles en difficulté à des activités culturelles leur révèle leurs capacités et brise leur enfermement sous réserve que l'accompagnement de proximité respecte leur rythme.

Cette expérience montre également le rôle essentiel d'une médiation pour permettre aux publics fragiles de renouer avec le lien social avant d'envisager de renouer avec les professionnels, en l'occurrence l'éducation nationale.

### 2.3 – Mais un contexte de confiance réciproque dans le dialogue est nécessaire pour rechercher des solutions individuelles réellement adaptées

**Les professionnels sont conscients du déséquilibre dans le dialogue avec les personnes.** Ils conviennent qu'il faut évoluer « *en apportant des réponses adaptées, en améliorant les pratiques professionnelles, en étant à l'écoute, ne pas être dans le jugement, savoir rester humbles tout en étant professionnels* ».

**Ils constatent cependant qu'il est difficile d'instaurer un climat propice au dialogue avec les personnes en difficulté.** Si 84 % des professionnels déclarent que le contact avec les populations défavorisées est facile, en revanche seulement 60 % d'entre eux estiment que les contacts sur le plan professionnel sont aisés. Cet écart souligne les difficultés qu'ils rencontrent pour dialoguer sereinement avec les personnes en difficulté.

Pour réduire cet écart, **seulement 56 % des professionnels proposent des actions.** Les principales propositions mettent en avant la nécessité de consacrer plus de temps et de moyens à l'écoute des familles comme le confirment les personnes interrogées. « *C'est l'exemple des rendez-vous qui sont de 30 minutes en 30 minutes, ce qui est très insuffisant. Ceci est imposé par l'encadrement pour des raisons statistiques ; pour un public en difficulté, il faudrait plus de temps.* » Toutefois cette approche réduit le débat à des questions budgétaires sans aborder franchement la problématique plus générale de l'efficacité des interventions des institutions auprès des personnes en difficulté.

De manière constructive, **les professionnels évoquent la nécessité de travailler en réseau :** 72 % des professionnels déclarent travailler en réseau. Toutefois, la différence entre le travail en réseau qui implique une coopération entre professionnels de différents domaines et le travail en équipe n'est pas toujours claire. La nuance n'est pas seulement théorique puisque, par exemple, 42 % des professionnels de l'éducation nationale travaillent en équipe. Ils œuvrent avec des personnes dans le même secteur d'activité alors que seulement 4 % d'entre eux travaillent en réseau.

Il convient de noter que la notion de travail en réseau ne recouvre pas exactement celle du travail en équipe qui est une notion est utilisée lors du travail entre collègues d'un même secteur d'activité. La notion de travail en équipe est donc moins large que la notion de travail en réseau. Dans leurs propositions, **les professionnels se réfèrent plus à une mutualisation des moyens dans le cadre d'une réseau qu'à une meilleure répartition des prérogatives respectives dans le cadre d'un travail en équipe.** Les professions qui sont sensibilisées aux questions de prévention sont les plus avancées dans la réflexion sur le partage des connaissances (professions médicales, éducation nationale).

Au-delà de ces nuances sémantiques, le principe de la mutualisation des connaissances permettrait de mieux respecter la vie privée des personnes et par voie de conséquence leur dignité. « *Travailler en réseau doit éviter à la personne en difficulté de « redire sa vie » à chaque fois.* » La garantie du respect de la confidentialité des situations individuelles doit cependant au préalable être améliorée notamment en cas de mutualisation des connaissances. Les professionnels doivent en effet s'abstenir de divulguer certaines confidences faites par des familles qui ont choisi de se confier à un professionnel et pas à un autre.

**D'une manière générale, les professionnels estiment qu'une connaissance partielle des situations est suffisante pour leur permettre de répondre aux demandes. Ils reconnaissent cependant que le traitement des dossiers peut manquer de cohérence entre les différentes administrations concernées.** « *On a besoin d'être aidé pour être aidant. On a besoin des qualités humaines et professionnelles des autres qui ont chacun une spécialisation différente. Elle permet une efficacité et une grande cohérence* » du fait de « *la complémentarité et non de la superposition des actions d'accompagnement.* »

**C'est pourquoi dans une première phase de rapprochement, certains professionnels souhaiteraient disposer de référents dans les administrations avec lesquelles ils sont en relation.** Ces référents seraient en charge de dossiers nominatifs à l'image de ce qui a été développé dans les banques où des chargés de clientèle sont responsables de portefeuilles de clients.

**Cette nouvelle organisation renforcerait l'accès des usagers aux droits grâce à un contact personnalisé. Elle faciliterait également des possibilités de recours hiérarchique contre les décisions de l'administration.** Enfin, cette organisation permettrait aux professionnels de disposer de vis à vis identifiés dans les autres administrations.

#### 2.4 – De l'identification des besoins des personnes à la prise en compte de leurs souhaits : un passage difficile mais pas nécessairement voulu par la société civile

Actuellement, **les professionnels** ne sont pas en mesure de consacrer un temps suffisant aux dossiers : 60 % d'entre eux et plus particulièrement ceux intervenant pour le compte de l'éducation nationale et la Justice, **estiment qu'ils ne touchent pas assez les personnes les plus en difficulté.** Ils signalent par ailleurs que les personnes les plus en difficulté ne se déplacent probablement pas et ne sont pas identifiées. *« Les familles les plus démunies ne font pas forcément appel aux services sociaux par pudeur ou simplement par manque d'information. »*

Parmi les facteurs explicatifs les plus souvent évoqués, **58 % des professionnels pensent que les personnes n'ont pas suffisamment confiance dans les institutions.** *« Le passé des familles qui ont connu des placements d'enfants pèse très lourd. Elles ont beaucoup de mal à accepter la main tendue du professionnel à cause de ce qu'il représente, non pas en tant que personne mais en tant que professionnel. »*

**Les professionnels évoquent également les manques de moyens,** de lieux de rencontre, de temps et de disponibilité qui représente un véritable frein **pour aller sur le terrain au devant les personnes.** *« On a besoin d'aller vers elles, elles ne viennent pas et quand elles viennent nous voir c'est dans l'urgence. »*

D'une manière générale, **les professionnels sont conscients que la démarche des personnes pour venir à leur rencontre demande une certaine persévérance.** Les personnes en difficulté rencontrent des problèmes matériels de transport, surtout en zone rurale, et ont des soucis pour obtenir des entretiens. Ils notent également que **les personnes les plus en difficultés sont souvent désarçonnées par la multiplicité des intervenants** dont les prérogatives sont par ailleurs mal identifiées **et par la complexité des dossiers à constituer ainsi que des justificatifs à fournir.** Elles ont l'impression d'être renvoyées de service en service.

**Malgré tout, 63 % des professionnels estiment connaître la situation des personnes en difficulté,** voire 93 % pour les professionnels travaillant dans les domaines du logement. Or dans ce domaine précisément, les institutions et associations sont particulièrement sinistrées faute de moyens suffisants à consacrer pour l'étude des dossiers des demandeurs. Il semble donc que ces chiffres recouvrent des réalités très différentes en fonction du sens qui est accordé aux termes : connaissance de la situation des personnes.

**Les professionnels sont moins affirmatifs quant à leur connaissance des souhaits des personnes, puisque seulement 49 % estiment les connaître.** *« Leurs souhaits réels, quelle drôle de question ! Avec l'écoute, l'attention et la disponibilité, je tente d'aller au plus proche de ce qu'ils me semblent souhaiter, mais honnêtement, leurs souhaits réels ! »* Les professionnels mettent en avant les contraintes de fonctionnement de leurs structures qui ne leur laissent pas de temps pour identifier les besoins réels des familles ce qui augmente le risque de créer des besoins à partir de la représentation subjective qu'ils se font des situations. *« Ce temps nécessaire pour être plus à l'écoute n'est pas facile puisqu'il n'est pas reconnu dans le coût des dossiers car nous sommes financés sur des objectifs quantitatifs. »*

**D'une manière générale, les professionnels sont partagés sur la nécessité de connaître les souhaits réels des personnes.** *« Je ne suis pas certain qu'il faille tout connaître, je pense même le contraire, sinon, quelle intimité ? Quelle liberté ? » « Je n'en connais que ce que les personnes veulent bien nous transmettre. Je n'ai pas à tout savoir. C'est la liberté et le respect de chacun. » « Doit-on tout savoir ? »*

**Certains professionnels considèrent même que leurs missions se limitent à assurer la continuité du service public.** Les personnes en difficulté sont donc considérées comme des usagers.

Les demandes sont traitées dans le strict respect de leur champs de compétence en dehors de toute vision globale des situations. L'urgence des situations de détresse passe au second plan.

**Au total, les professionnels se rejoignent sur un constat préoccupant : pour gérer la pénurie des moyens, pour être efficace, la lutte contre l'exclusion doit être recentrée sur l'identification des « besoins réels » plutôt que sur la prise en compte des souhaits des personnes.**

### 3 – POUR L'AVENIR, SEUL UN VERITABLE PARTENARIAT ENTRE INSTITUTIONS ET PERSONNES EN SITUATION DE GRANDE PAUVRETE PERENISERA L'APPLICATION EQUITABLE DES DROITS

Les situations d'exclusion isolent les personnes en difficulté. L'isolement se traduit par un affaiblissement des liens sociaux mais aussi des liens avec les professionnels intervenant dans la lutte contre l'exclusion.

En réunissant des professionnels et des familles ou personnes en difficulté, le groupe brise la logique de replis sur soi. Mais la pérennité de cette démarche dépend de la capacité du groupe à fédérer les volontés, dans l'action, autour d'un projet collectif. A cet égard le travail, qui est une forme de projet collectif, permet incontestablement de promouvoir les personnes à travers une dignité retrouvée et une attitude individuelle renouvelée et positive en direction de l'avenir.

Néanmoins, pour s'inscrire dans la durée, cette démarche concertée entre les professionnels et les personnes en difficulté doit s'adosser sur un véritable partenariat. Cette relation d'égal à égal doit avoir pour objectif de faire émerger les souhaits des personnes afin de répondre à leurs besoins. Les missions de chacun doivent cependant au préalable être clairement identifiées. Cela implique par conséquent un redéploiement des moyens des professionnels.

#### 3.1 – *Fédérer les personnes en difficulté au sein d'un groupe est une méthode efficace pour rompre la spirale de l'isolement*

Compte tenu du déséquilibre dans le dialogue entre les professionnels et les personnes en difficulté, faute de temps pour installer un climat de confiance réciproque, les personnes interrogées limitent le contenu des entretiens. Leur silence peut faire croire aux professionnels qu'elles ne sont pas intéressées. De surcroît, le manque de recours sur les décisions prises finalement d'autorité par les professionnels, parfois sur la base d'une interprétation subjective des situations individuelles, contribue à renforcer l'isolement des personnes en difficulté et leur méfiance à l'égard des institutions.

Face à ce constat, sous l'impulsion de certains professionnels, **les personnes évoquent l'effet positif de pouvoir parler de leur expérience avec d'autres personnes ayant vécu la même situation.** 51 % des professionnels interrogés organisent ainsi des actions collectives. Ce chiffre est cependant très lié à l'échantillon de personnes interrogées puisque 65 % des professionnels proches d'ATD Quart Monde organisent des actions collectives contre 32 % pour les autres. *« Je participe à la maison du quartier avec un groupe de femmes. Beaucoup de portes s'ouvrent pour moi en écoutant les autres ». « Des lieux de reconstruction où les personnes pourraient vraiment se poser en toute sécurité, ce qui permettrait aux personnes de mieux formuler leurs souhaits et de les découvrir aussi ».*

**L'expérience des actions culturelles et de rassemblement menées par ATD Quart Monde, en particulier les universités populaires Quart Monde, est souvent citée comme exemple tant par les personnes interrogées que par les professionnels.** *« C'est utile de parler et de savoir écouter et de savoir qu'on n'est pas seuls dans la même situation. »* Or ce type d'approche est peu répandue comme le fait remarquer un professionnel : *« Des tentatives d'actions collectives ont été menées mais la mission locale effectuée en priorité un accompagnement individuel. »*

**Les personnes en difficulté osent ensuite s'exprimer et revendiquer le droit de participer aux décisions.** *« J'arrive à mieux m'exprimer devant les petits et leur expliquer pourquoi ils ne reviennent pas à la maison. J'ai été capable de rencontrer le directeur de l'école ».* La connaissance réciproque des membres d'un groupe, grâce à la co formation, permet aux personnes en difficulté

d'avoir un regard différent sur elles-mêmes. *« Cela me redonne du courage et de l'espoir, je me sens moins seule et j'ai plus confiance en moi. »*

**En manifestant leur intérêt pour la connaissance de la situation et de la pensée des personnes, les professionnels améliorent également la pertinence de leurs actions.** Cela leur permet de mieux se rendre compte de la réalité. Ainsi pour un professionnel de l'éducation, ces actions aboutissent *« à réduire le clivage entre les parents et les enseignants, la maison et l'école, elles renforcent les relations parents/enfants et éclairent les enseignants de part les difficultés exprimées lors de ces réunions ».*

### *3.2 – Le projet est un élément essentiel des dispositifs qui aident les personnes à retrouver une démarche positive vers plus d'autonomie*

**La mise en place d'un projet permet de confronter les cadres de référence des professionnels avec ceux des familles.** Le projet crée plus d'égalité entre les professionnels et les personnes car en groupe les personnes sont plus fortes pour s'exprimer. Mais les plus pauvres sont souvent réticents à participer à des actions collectives. Le catalyseur peut être un professionnel ou un bénévole qui doit s'assurer de la participation de chacun afin de *« créer du lien social, une reprise de confiance, une reconnaissance de se « sentir utile », la création d'un réseau humain ».*

Le constat de départ et le projet doivent être communs aux professionnels et aux familles. Il faut *« proposer et ne pas imposer ».* *« Nous faisons appel à leur désir de sortir de chez elles, de se rendre utiles, nous leur proposons d'améliorer leurs conditions concrètes de vie en bannissant un assistantat dégradant. »* *« La manière de présenter ces actions est importante pour valoriser les personnes qui s'investissent dans ces actions. »*

En effet, bien souvent les projets des institutions existent avant les souhaits des familles. Les professionnels reconnaissent devoir écouter les projets avant d'orienter. *« Prendre d'avantage de temps pour entendre leur demande implicite ou explicite, leur projet et non celui qu'on souhaiterait pour eux. »* *« Il faut leur parler individuellement, les convaincre qu'elles peuvent le faire. »* Les personnes sont réceptives à cette approche : *« Activités manuelles, je rencontre des gens et j'ai vu que je pouvais faire quelque chose beau. »* Enfin, l'évaluation est un moyen important pour matérialiser un suivi individuel sur le long terme. Elle est fondée sur une base contractuelle à partir d'objectifs librement consentis. Les étapes sont évaluées en fonction du vécu des familles.

**Au-delà du référentiel commun qui se met en place, le suivi des familles dépend de l'état d'avancement du projet. Les familles se trouvent légitimées dans leur approche. Elles sont encouragées à mieux connaître leurs droits.** Un professionnel de la Justice remarque que les actions permettent *« l'amélioration pour les personnes de certains de leurs droits, la restauration de leur dignité car elles arrivent à en prendre conscience ».* De surcroît, leur évolution est appréciée sur le long terme par rapport à un projet pour améliorer leur situation.

L'expérience de l'association « Une Famille, un Toit » située à Angers, montre qu'il est possible d'aider les personnes à retrouver une démarche positive en les considérant comme des partenaires d'un projet.

L'association s'efforce d'améliorer, à travers le logement, la situation de familles en difficulté. Le logement constitue en effet un des éléments fondamentaux de la dignité des personnes en difficulté.

L'objectif de chaque action que mène l'association est proposé en fonction de l'évaluation globale de leur environnement personnel. Le projet doit les mettre en mesure d'assumer leurs responsabilités.

Par itérations successives, l'association met donc en place un partenariat avec les familles. Ce partenariat s'appuie sur une relation de type fraternelle nécessitant une implication personnelle et approfondie des acteurs. Le projet est défini comme une promotion pour les personnes. Il intègre donc nécessairement des éléments que les personnes apportent. En contrepartie, elles doivent s'adapter aux contraintes du projet qui est le gage de leur envie de se mettre en

mouvement. Dans ce contexte, le projet est un repère sur lequel les personnes peuvent s'orienter dans la durée. Un processus d'évaluation par étape vérifie l'accord réel et permanent des familles.

Cette expérience montre que l'insertion par le logement est nécessaire pour faciliter l'accès aux droits (droit à la vie familiale, droit aux ressources, droit au travail). Elle montre également qu'en tant que partenaires incontournables dans l'action, les personnes en sortent grandies et respectées dans leur dignité.

### 3.3 – L'apport du monde du travail : un facteur déterminant de promotion des personnes

**Près de la moitié des personnes interrogées** sur ce qu'elle souhaiteraient voire changer dans leur situation personnelle évoquent le domaine du travail. Elles **estiment que le travail est essentiel pour les aider à sortir de leur situation.** *« Le travail pourrait changer ma vie. » « C'est l'essentiel, c'est le signe de l'indépendance. »*

Il convient de souligner que parmi les personnes interrogées, **les trois quarts de celles qui ont eu un travail et qui sont en recherche d'emploi, déclarent que les relations avec les employeurs sont satisfaisantes.** Elles reconnaissent les qualités d'écoute des employeurs et l'apport positif que représente le contact dans l'entreprise avec les autres salariés. Les personnes interrogées apprécient d'être considérées à l'égal des autres. *« J'ai été très bien accueillie, j'avais l'impression d'être utile et d'être appréciée par les collègues. »*

**Néanmoins dans certains cas, la difficulté dans la démarche de retour à l'emploi réside dans la suite qui est donnée au premier entretien avec l'employeur.** *« Je suis toujours bien accueilli mais il n'y a pas de suite. »* Cet entretien peut être également ressenti comme une véritable épreuve. *« Je suis trop vieux pour eux (passé les 40 ans). » « Pour les entretiens d'embauche, ils sont très indiscrets. »*

**Une large majorité des personnes interrogées (71 %) ont également apprécié de ne pas être jugées par l'entreprise. Elle se sont senties respectées.** *« Ils m'ont pris tel que je suis (alcool, prison). »* Pour ceux qui ont eu un travail, la majorité d'entre eux se sont sentis soutenus sur le lieu de travail par leurs collègues et leurs employeurs (71 %). Certaines sociétés semblent particulièrement attentives à la bonne intégration des personnes, en particulier, les entreprises d'intérim.

**L'intégration au monde du travail est donc incontestablement une voie de progrès pour les personnes en difficulté. L'accompagnement dans les premiers contacts est cependant capital pour favoriser une démarche de recherche d'emploi.** En effet, la compétition pour le retour à l'emploi reste la même que pour l'ensemble des demandeurs d'emploi.

L'accompagnement dans le retour à l'emploi doit soutenir les personnes tout en développant leur autonomie pour qu'elles puissent s'adapter aux exigences du monde du travail. **En revanche, il convient d'éviter l'enchaînement prolongé de situations précaires qui n'est pas favorable à la pérennité des efforts des professionnels mais aussi des personnes.** *« Je voudrais avoir autre chose que des contrats précaires. » « Avoir un travail stable, arrêter les petits boulots. »*

L'expérience de Val Services, Régie de Quartier du Val Fourré à Mantes-la-Jolie témoigne de la nécessité de restaurer le lien social dans les quartiers en vue de favoriser l'insertion par l'emploi.

Cette Régie de quartier, sous forme d'association de loi 1901, devait rétablir un service de nettoyage jusqu'alors déficient et organiser un service de correspondants de nuit et de médiation. La Régie avait également pour objectif d'accompagner les personnes éloignées de l'emploi dans la reprise d'une activité. L'action de cette Régie de quartier était fondée sur la création d'un service professionnel de qualité réservé à un quartier et mis en œuvre par les gens du quartier. La municipalité a soutenu le développement de cette action exemplaire.

Les résultats de l'action de la Régie de quartier du Val Fourré à Mantes-la-Jolie, montrent comment l'organisation d'une activité dans un quartier en difficulté peut être élaborée, non

seulement pour, mais avec les habitants. Cette participation des habitants à l'entretien de leur quartier a eu des effets très positifs en matière de lien social et de respect des espaces publics.

L'action emploi de Val Services révèle aussi que l'insertion professionnelle des personnes en difficulté ne peut se faire que sous certaines conditions : accorder un revenu qui permette à ces personnes de traduire leur reprise d'activité par une amélioration concrète de leurs conditions d'existence, assurer un accompagnement global de la personne pendant sa période d'insertion mais aussi lors de sa sortie vers un emploi « normal ».

### 3.4 – Mais la pérennité de cette lutte contre l'exclusion que les professionnels engagent en partenariat avec les plus démunis dépend d'une clarification des missions de chacun

**92 % des professionnels ont formulé une opinion sur la notion de partenariat.** Toutefois, quand il leur était demandé de la définir, il apparaît que la compréhension du lien avec les familles en situation d'exclusion recouvre plusieurs niveaux d'interprétation.

**La définition la plus courante** se résume ainsi : « *Ne pas faire à la place des personnes en difficulté mais les accompagner.* » En d'autres termes, **il s'agit de remettre la personne au centre du dispositif et de la rendre actrice.** « *Etre partenaire, c'est évoluer ensemble.* » La méthode implique l'écoute, le soutien et l'accompagnement.

**Le second type de définition est plus centré sur la confiance.** « *Il faut les aider et les accompagner dans leur démarche.* » La notion d'autonomie de la personne est plus présente que dans la première définition.

**ATD Quart Monde synthétise ces deux définitions avec la notion d'égal à égal** rejoignant l'opinion d'un professionnel : « *Le terme est juste car il place la personne en difficulté à égalité avec celui qui aide et sa liberté est respectée.* »

Toutefois, certains professionnels emploient le terme partenariat pour la mise en place d'un réseau de professionnels. Dans ce type d'approche, l'objectif est d'optimiser par exemple l'allocation des ressources pour répondre à une situation individuelle. Mais dans cette logique, la personne en difficulté reste le bénéficiaire absent dans la prise de décision. Elle n'est pas resituée dans un contexte de responsabilité ni de confiance.

Dans cette logique, certains professionnels ont même des remarques parfois lapidaires sur la notion de partenariat. Une personne du secteur social cite ainsi : « *Dans notre travail, cela ne signifie pas être à égalité avec les familles... c'est un constat terrible* » ou encore pour un professionnel du travail : « *Etre partenaire n'évoque rien car nous n'avons pas les mêmes chances de gagner au départ. On n'est pas sur le même pied d'égalité. On a une relation de pouvoir. On est payé pour faire notre boulot et si les personnes peuvent collaborer, elles ne sont pas partenaires.* » « *On ne peut pas être partenaires de personnes en difficultés si on ne partage pas la même difficulté.* »

**Du côté des familles, pour 79 % des personnes interrogées, la notion de partenariat n'évoque rien. Trois idées apparaissent néanmoins pour celles qui se prononcent. Le partenariat est une relation de confiance :** « *C'est faire les démarches avec quelqu'un.* » Il est aussi **une aide avec des possibilités de rencontres pour briser la solitude :** « *C'est avoir de lieux de parole pour rompre la solitude.* » Il est enfin **une attitude générale qui se résume dans une certaine ouverture d'esprit qui permet de faire, réfléchir et comprendre ensemble.**

**En définitive, pour que cette notion devienne le ciment qui unisse les professionnels et les personnes en difficulté dans l'action, l'objectif doit être de renforcer en priorité la communication** sur le thème du partenariat. **Cela implique naturellement une clarification des rôles respectifs des professionnels mais aussi un redéploiement de leurs moyens afin de bénéficier de l'effet positif d'une approche mutualisée sous forme de réseau.**

L'expérience menée en 2000 et 2001 par la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion de la région Rhône Alpes intitulée « Accès aux droits, quelles améliorations ? » sur la base d'une réflexion partagée associant institutions et groupes d'usagers, a permis de formuler des

propositions d'évolution de l'action publique impliquant une véritable réorganisation du fonctionnement institutionnel.

Les résultats de la consultation de nombreuses associations (ATD Quart Monde, Economie et Humanisme, Secours catholique, Foyer Notre-Dame des Sans Abri,...), institutions (CPAM, CAF, CCAS, DRASS...) et collectivités locales (départements de l'Ain, Ardèche, Isère, Loire, Savoie, Haute-Savoie, municipalités) présentes dans la région Rhône Alpes montrent que l'aspect partenarial est essentiel pour améliorer les dispositifs existants. Les travaux ont abouti à formuler des propositions notamment :

- de nouvelles manières de communiquer utilisant un langage simple pour une information claire et partant des situations vécues pour une information qui soit optimale et utile.
- des lieux d'accueil différents et complémentaires pour que le public défavorisé puisse s'informer et bien se faire comprendre, apprendre à 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.
- 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 ».
- 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.
- des représentants des usagers présents lors de la préparation et de l'analyse des décisions prises en application d'un dispositif ou quand sont débattues au sein des institutions des priorités d'action.