

Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer
38, rue Saint Sabin
75011 Paris
tel/fax : 01 48 06 48 86
diffusion@eclm.fr
www.eclm.fr

Les versions électroniques et imprimées des documents sont librement diffusables,
à condition de ne pas altérer le contenu et la mise en forme.
Il n'y a pas de droit d'usage commercial sans autorisation expresse des ECLM.

politiques publiques
et citoyenneté
face aux nouvelles
formes d'exclusion

**politiques publiques
et citoyenneté
face aux nouvelles
formes d'exclusion**

débats sur la loi cadre
contre l'exclusion en France

dossier collectif
coordonné par :

Philippe AMOUROUX

Laurent FRAISSE

La Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) est une fondation de droit suisse, créée en 1982 et présidée par Pierre Calame. Son action et sa réflexion sont centrées sur les liens entre l'accumulation des savoirs et le progrès de l'humanité dans sept domaines : environnement et avenir de la planète, rencontre des cultures, innovation et changement social, rapports entre État et Société, agricultures paysannes, lutte contre l'exclusion sociale, construction de la paix. Avec des partenaires d'origines très diverses (associations, administrations, entreprises, chercheurs, journalistes...), la FPH anime un débat sur les conditions de production et de mobilisation des connaissances au service de ceux qui y ont le moins accès. Elle suscite des rencontres et des programmes de travail en commun, propose un système normalisé d'échange d'informations, soutient des travaux de capitalisation d'expérience et publie ou copublie des ouvrages ou des dossiers.

© La librairie FPH 1996
Série DOSSIERS POUR UN DÉBAT, n° 65

Diffusion : La librairie FPH, 38 rue Saint-Sabin, 75011 PARIS

*Maquette de couverture : Vincent Collin.
Graphisme et mise en page : Madeleine Racimor.*

Sont signataires d'un des textes de cette publication ou ont participé aux débats :

Michel Adam, Aline Archimbaud, Pierre-Jean Andrieu, René Ballain, Daniel Béhar, Claude Bijon, Jérôme Boillot, Patrick Boulte, Brigitte Boursier, François Breteau, Nicole Broust, Jean-Louis Cabrespines, Jean Cadiot, André Caillaud, Matthieu Calame, Pierre Calame, Marie-Luce Cavrois, Claude Chaudières, Claude Chigot, Albano Cordeiro, Pierre Courtoux, Francis Curtet, Julien Damon, Colette Danieau, Sonia Dayan, Jean-Jacques De Felice, Jean-Marie Delarue, Jean Delles, Jean Designe, Jacques Desprez, Elizabeth Devlin, Annie Dreuille, Jean-Bernard Dumortier, Roger Faist, Georges Festinger, Chantal Feuillade, Patrick Fouilland, André Gachet, Huguette Garsemeur, Florence Gault, Joël Gendreau, Bernard Gheysen, Bernard Ginisty, Marianne Gorog, Alessandro Guiglia, Patricia Huyghebaert, Alexis Karakostas, Jean-Louis Laville, Jangué Le Carpentier, Marie Legall, Jean-Claude Lemaire, Anne Lichtenberger, Monique Linossier, Alberto Lopez, Jacqueline Lonthiois, Patrick Lusson, Jean Marquet, Antoine Martin, Muriel Martin-Dupray, Pedro Méca, Michel Méry, Aoucha Mokeddem, Roger-Pierre Murez, Ghislaine Noé, Maria Nowak, Solange Passaris, Christian Pautonnier, Christine Pégourié, Richard Pétris, Bernard Perret, Pierre-Louis Perrin, Vincent Plazy, Paulette Pommier, Marie-Paule Poumeur, Eric Prédine, Frédérique Rastoll, Clothilde de Ravignan, Paul Reynaud, Jacques Robin, Dolores Roig, Yvette Rolin, Guy Roustang, Patrice Sauvage, Jean-Baptiste Say, Elizabeth Serin, Edith Tatar-Goddet, Michel Théry, Martine Théveniaut-Muller, Christian Tytgat, Patrick Valentin, Jean-Paul Vigier, Jean Werquin, Patrick Werquin, Céline Zadig.

Sommaire

<i>Introduction</i>	6
Quelle est l'origine de cette initiative ?	11
POLITIQUES PUBLIQUES ET LUTTE CONTRE	
L'EXCLUSION	13
ENJEUX ET PRIORITES POUR UNE LOI CADRE CONTRE	
L'EXCLUSION	17
Les enjeux essentiels.....	17
Pour des politiques publiques plus courageuses	18
Les priorités qui doivent guider la loi	19
<i>Synthèses et propositions</i>	<i>11</i>
RECREER LA COHESION SOCIALE AU	
NIVEAU LOCAL	25
Garantir et clarifier le rôle de l'Etat.....	28
Mobiliser l'ensemble des acteurs dans une logique	
de partenariat.....	29
Redéployer les moyens selon le principe de subsidiarité active et	
rendre visibles les transferts financiers	30
Favoriser l'initiative par un recensement de l'existant et l'échange	
d'expériences.	31
Refonder une citoyenneté locale et sociale	32
Articuler dynamique économique et cohésion sociale.....	33
ECOUTER LA PAROLE DES PLUS DEMUNIS ET	
FAVORISER LA CONNAISSANCE MUTUELLE	37
Créer de nouvelles formes d'expression, de participation et de	
représentation des personnes les plus démunies.	39
Construire une connaissance partagée avec les plus démunis des	
mécanismes de précarisation et d'exclusion	41
Favoriser d'autres modes d'utilisation et de circulation de	
l'information sur la pauvreté dans les médias.....	42
DEVELOPPER UNE ECONOMIE SOLIDAIRE ET PLURIELLE	
.....	45
Organiser une réduction négociée du temps de travail et favoriser	
une politique du temps libéré.	47
Développer une économie solidaire.....	48
Faciliter l'accès au crédit solidaire et un droit à l'initiative	
économique	50
Reconnaître et encourager les formes de production et d'échange non	
monétaires	52
PERMETTRE AUX PLUS DEMUNIS DE FAIRE RESPECTER	
LEURS DROITS FONDAMENTAUX	55
Donner les moyens d'un service public d'accès	
au Droit ouvert à tous.....	56
Faire évoluer le fonctionnement des administrations, des services	
publics et de la justice	58

Lier l'application d'un droit fondamental au repérage des responsabilités et donner à chacun les moyens de faire respecter un droit qui lui est reconnu	58
Développer la formation des personnels de l'administration et des professionnels du Droit, à la connaissance et à l'accueil des personnes en situation d'exclusion	59
CREER COLLECTIVEMENT LES LIENS SOCIAUX ET STIMULER L'AUTONOMIE DE CHACUN.....	63
Faire de la lutte contre l'exclusion et la précarisation, l'affaire de tous.....	66
Stimuler l'approfondissement et l'enrichissement mutuels des différentes pratiques d'accompagnement et de médiation.....	68
Développer la qualification des accompagnateurs et médiateurs	69
FAVORISER L'INNOVATION SOCIALE	73
Organiser et financer les modalités d'une réelle représentation et participation des chômeurs et des précaires dans les institutions et les associations.	75
Reconnaître et favoriser l'émergence de nouveaux acteurs sociaux	75
Réformer les modalités de l'action publique	77
FAIRE DE LA QUESTION DU LOGEMENT DES PLUS DEFAVORISES UN ENJEU DE SERVICE PUBLIC	79
Reconnaître le droit à l'habitat et en faire un facteur de citoyenneté	80
Intégrer l'habitat dans le champ de la protection sociale.....	81
Favoriser l'accès des plus modestes à l'offre locative avant la production d'offre.....	82
Assurer une régulation globale des interventions en faveur du logement.....	83
UN DIALOGUE ET UNE CONFRONTATION ENTRE JEUNES ET ADULTES POUR TRANSFORMER LA SOCIETE.....	87
Lutter contre la précarité de l'emploi des jeunes	89
Réformer et enrichir les modes d'action de l'école	92

Favoriser le dialogue intergénération par la promotion de temps et de lieux d'expression de la citoyenneté des jeunes.....	94
<i>Annexe</i>	87
UNE LOI CADRE CONTRE L'EXCLUSION ?	101
OUI, MAIS QUELLE LOI CADRE ?	101

Introduction

Quelle est l'origine de cette initiative ?

Au début de l'été 1995, le gouvernement annonçait, conformément aux engagements pris lors de la campagne présidentielle, un projet de loi cadre contre l'exclusion en France. Début octobre, à l'invitation de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH), un groupe d'une quinzaine de personnes, partenaires et amis, s'est réuni pour échanger des réflexions sur les orientations-clefs qui devraient, d'après eux, inspirer la loi. Le texte de quatre pages « Une loi cadre contre l'exclusion ? Oui, mais quelle loi ?¹ », qui en a résulté, énonce huit axes de prépositions. Il a été diffusé avant le 17 octobre 1995, date de la Journée Mondiale du Refus de la Misère, à laquelle le Président de la République devait annoncer, sur la dalle du Trocadéro, la teneur de la loi. Cette annonce n'a pas eu lieu, mais le projet de loi a de nouveau été annoncé par le Président lors des vœux de nouvel an, puis plus récemment au congrès de la FNARS. Aussi, nous avons décidé de poursuivre cette démarche collective.

L'appel a été envoyé aux médias et a fait l'objet de citations et d'articles dans certains d'entre eux. Une diffusion auprès des sénateurs et députés de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales et de la commission des lois, ainsi que des responsables des ministères concernés a également été effectuée.

Pour nourrir la discussion de la loi, nous avons organisé des journées de travail sur chacun des huit thèmes évoqués dans le texte. À chaque fois, entre dix et quinze personnes, impliquées à titre professionnel ou militant dans la lutte contre l'exclusion, ont été invitées à confronter pendant une journée leur analyse afin de mettre en commun des orientations et des propositions pour une loi cadre.

Cette publication regroupe les synthèses issues de ces rencontres. À quelques rares exceptions près, les participants ont accepté de signer le texte des travaux auxquels ils ont participé. Reflétant leur accord avec la réflexion menée dans leur groupe, leur signature ne les rend pas pour autant solidaires de l'ensemble des orientations et des propositions formulées lors des autres débats.

¹ Voir le texte en annexe de ce dossier.

Quel est le rôle de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme dans cette initiative ?

La Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme est une fondation indépendante. Son action internationale est financée intégralement par les revenus du patrimoine légué par son fondateur, Charles Léopold Mayer. L'un de ses objectifs est de permettre à des organismes impliqués dans l'action, soucieux de travailler au service de tous les hommes et en particulier des plus défavorisés, d'échanger leur expérience et d'apprendre des autres. Elle accorde une grande attention à la manière dont chaque pays peut s'enrichir de l'expérience des autres.

Dans cette perspective, la FPH organise des rencontres, favorise l'échange d'informations, publie ou aide à publier des livres et des dossiers retraçant des expériences humaines. Ses partenaires et son réseau d'amis se trouvent dans les pays du Nord comme dans ceux du Sud, en Europe de l'Est comme en Amérique latine, à Lille comme à Dakar. Elle soutient des groupes qui travaillent avec une méthodologie précise de capitalisation des connaissances, d'analyse et de synthèse ; des idées, pour les aider à acquérir et exercer un certain pouvoir d'interpellation auprès d'institutions publiques et privées pour contribuer à une évolution plus responsable et solidaire de nos sociétés.

La FPH a un souci permanent d'établir des liens entre la réflexion et l'action sur plusieurs thèmes privilégiés, parmi lesquels celui de la lutte contre l'exclusion sociale sous différentes formes, en particulier l'initiative économique et le logement. Elle s'est sentie concernée par l'annonce par le gouvernement d'un projet de loi cadre contre l'exclusion en France et, fidèle à sa vocation, elle a éprouvé le devoir de se proposer comme lieu de rencontre et d'échanges pour une mise en commun d'orientations et de propositions qui pourraient nourrir un cahier des charges pour une telle loi. En mettant à disposition ses locaux et ses moyens de diffusion et de publication, elle a pris en charge la logistique et l'organisation de cette réflexion collective.

POLITIQUES PUBLIQUES ET LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Ce dossier, qui retrace les analyses et les propositions issues de huit débats sur le projet de loi cadre contre l'exclusion en France, se situe au carrefour de deux des thèmes de travail de la Fondation, la lutte contre l'exclusion et l'évolution de l'action publique.

Lutte contre l'exclusion, d'abord. C'est une question mondiale. Elle traversa les découpages traditionnels, entre nord et sud, entre prospérité et sous-développement. Au cours des 20 dernières années elle a pris partout au monde des formes profondément nouvelles. La frontière entre richesse et pauvreté traverse chaque pays et chaque ville. La mondialisation de l'économie, la dématérialisation des techniques, la révolution de l'information ont provoqué des changements sans doute irréversibles, ébranlant en tout cas profondément les politiques de protection sociale, les modalités de négociation entre acteurs, les manières même de comprendre les rapports entre richesse et pauvreté, entre production et redistribution sociale, qui s'étaient lentement forgées au cours des décennies, principalement dans le cadre de l'Etat-nation. Les riches ont de moins en moins besoin des pauvres. Partout nous voyons poindre de nouvelles formes d'apartheid social. Comme nos représentations sont souvent en retard sur les faits, nous nous sentons démunis, nous nous accrochons au mythe de la croissance retrouvée, nous rêvons à des solutions miracles. Entre les bons docteurs, qui voient dans le développement du marché international la réponse à tous nos maux, et les sombres prophètes, qui y voient au contraire la source même de ces maux, le chemin est étroit pour reconstruire.

Évolution de l'action publique ensuite. Un peu partout au monde, l'action publique est en crise. L'action étatique, en particulier, est mise sur la sellette. L'Etat a été l'espace majeur de construction des régulations sociales et économiques au cours des siècles passés. Il est grignoté par le mouvement irrépressible en faveur de la décentralisation, de la revendication à la diversité et à l'autonomie. Et ses marges de manœuvre s'amenuisent chaque jour dans une société mondiale de plus en plus interdépendante. Les formes d'action normalisatrices, régaliennes, autoritaires de l'action publique sont montrées du doigt et répondent de moins en moins bien aux exigences de la société. Mais les États sont-ils capables d'évoluer ? Le mouvement mondial en faveur de la désétatisation, de la privatisation n'est pas qu'un gadget idéologique. C'est aussi une sorte d'aveu d'impuissance du politique à agir pour transformer en profondeur

les formes de l'action publique, qui pourtant dépendent précisément du politique. A défaut de savoir transformer, on brade. Ce même mouvement se retrouve d'ailleurs dans les entreprises : vendre l'entreprise est parfois l'aveu de l'impossibilité de la transformer de l'intérieur. Et c'est vrai que la transformation de très grands et très lourds appareils comme ceux de l'Etat nécessite plus encore que pour les entreprises, des perspectives, des stratégies, des transformations culturelles profondes, bref un temps long dont le politique pense ne pas pouvoir disposer. Pourtant, à un moment où la mondialisation des échanges et des flux financiers prive les gouvernements d'une part importante de ce qu'était traditionnellement le champ de l'action politique, où la gestion du territoire est déléguée de façon croissante à des collectivités territoriales plus petites, les politiques publiques, le fonctionnement de l'administration deviennent les objets mêmes de l'action politique. Que reste-t-il de celle-ci si elle renonce à transformer l'action publique ? la gesticulation hélas.

Il n'est pas étonnant que ce soit dans le domaine de la lutte contre l'exclusion que les formes de l'action publique doivent changer le plus rapidement et le plus profondément. Le rapport de l'Etat avec les pauvres, avec les exclus, est la véritable pierre de touche de la pertinence de l'action publique, car, qu'on le veuille ou non, l'Etat est dans tous les pays du monde, modelé par les classes moyennes, en reflète la culture et les attitudes. Aussi entre les États et la part la plus pauvre de la population les relations sont profondément interculturelles. Et c'est aussi pourquoi les politiques de lutte contre l'exclusion révèlent en général la difficulté des États à considérer les citoyens comme des partenaires, à entendre leurs aspirations, à s'associer à leurs initiatives.

Rechercher et promouvoir les conditions d'un véritable partenariat entre les populations et les pouvoirs publics, telle est la préoccupation constante de la Fondation dans ses engagements et les actions qu'elle soutient. Les rencontres internationales sur la réhabilitation des quartiers populaires que nous avons co-organisées à Caracas en 1991 et Salvador, celle sur la pauvreté urbaine qui s'est tenue à Recife.1996, nous ont permis de découvrir que l'action publique se heurte d'un continent à l'autre à des défis semblables, malgré des contextes économiques, politiques et urbains très différents. Les déclarations issues de ces rencontres énoncent les principes d'une transformation de l'action publique entre les démarches paternalistes et ; normalisatrices traditionnelles et le renvoi pur et simple, aux populations les plus pauvres, du soin de régler leurs propres problèmes, au nom du respect de leurs initiatives.

En juin 1996 à Istanbul, lors de la conférence mondiale Habitat II, nous avons organisé un forum d'habitants, offrant la possibilité que les habitants de différents pays engagés dans une lutte concrète pour l'amélioration de leur situation parlent entre eux de leurs espérances et de leurs difficultés. Une fois encore, un thème central a émergé : les interlocuteurs des populations pauvres, qu'il s'agisse des pouvoirs publics ou de ; organisations non gouvernementales, ont le plus grand mal à considérer celles-ci comme des partenaires à part entière.

C'est le contexte général dans lequel, à l'automne 1995, nous avons accueilli le débat en France sur la loi cadre contre l'exclusion. Il y avait, pour nous qui travaillons sur la lutte contre l'exclusion, une sorte de devoir : de réunir nos partenaires pour s'exprimer à l'occasion d'un événement législatif important. Je m'y suis d'abord senti engagé à titre de simple citoyen en participant avec une vingtaine de personnes² à la rédaction du texte intitulé : Une loi cadre contre l'exclusion ? Oui mais quelle loi cadre. Cette première initiative a permis de dégager quelques grands axes de propositions. Restaient à approfondir ces axes dans le cadre d'une réflexion collective. A ce stade, la Fondation, en tant que telle, retrouvait sa vocation d'espace de rencontre, de réflexion et de proportion. Des huit journées de travail qui se sont tenues sur les différents thèmes, je retiens trois idées fortes.

La première c'est que la loi cadre contre l'exclusion, si elle ne veut pas être une formidable occasion manquée, doit définir une stratégie claire à conduire dans le temps pour réformer en profondeur l'action publique. Ce qui est en cause ce n'est pas tel ou tel droit supplémentaire, telle ou telle création de catégorie d'ayant droit supplémentaire. Le problème fondamental est celui-ci : la France a une tradition forte et respectable d'action de l'Etat et d'égalité des citoyens. Au cours des Trente Glorieuses, quand le plein emploi constituait un horizon réaliste, on a pu répondre aux différents besoins sociaux par la mise en place de mécanismes de redistribution fondés sur des catégories d'ayant droit. La société avait d'une certaine manière déléguée à l'Etat le soin d'assurer la cohésion sociale par ces mécanismes de redistribution. Lorsque le chômage a commencé à augmenter au cours des années 70, la société française, comme d'ailleurs les autres sociétés européennes, a mis beaucoup de temps à prendre conscience du caractère structurel des changements auxquels elle était confrontée. Elle a donc continué à apporter, face à de nouveaux types d'exclusion, les mêmes formes de réponse catégorielle. Quand apparaissait un nouveau problème, créer un nouveau

² Voir la liste des signataires p. 103.

dispositif était certes coûteux budgétairement, mais c'était le procédé le moins coûteux politiquement : on satisfaisait une nouvelle catégorie, on ne remettait pas en cause les ressources des catégories déjà servies par les dispositifs précédents et, surtout, on ne demandait pas aux services administratifs de procéder à des transformations culturelles radicales. Ce faisant, et selon une logique classique dans la gestion publique, on a fabriqué un véritable millefeuille. Et, face à des problèmes d'exclusion qui mettaient en cause l'ensemble du fonctionnement économique et social, on continuait à vivre dans la fiction que l'Etat pouvait faire son affaire de la cohésion sociale. Il n'est plus possible maintenant de continuer ainsi. Le millefeuille est déjà trop épais et sa gestion absorbe l'essentiel des énergies ; le millefeuille est trop coûteux et l'inefficacité d'ensemble devient criante. En outre il devient évident que l'Etat ne peut fournir seul à garantir la cohésion sociale. Il doit coopérer avec la société, mais sait-il le faire ? Peut-il apprendre à le faire ? C'est là le défi. Défi à la société française, défi à la volonté politique, défi enfin aux administrations.

Deuxième idée forte, la mobilisation des énergies autour de la lutte contre l'exclusion et l'invention de nouvelles formes d'action plus cohérentes et plus partenariales doivent se réinventer à partir du local. Il ne s'agit pas pour l'Etat de démissionner de ses responsabilités et de ses engagements financiers. Les causes de l'exclusion ne sont pas principalement locales mais c'est à l'échelle locale, celle ; des pays, celle des agglomérations qu'il faut recomposer une stratégie d'ensemble dans laquelle l'Etat a bien entendu toute sa place mais à égalité, avec la société civile, avec les entreprises et, si j'ose dire, avec les exclus eux-mêmes.

La troisième idée force, précisément, est celle de la citoyenneté. Le sentiment d'appartenance à un même monde s'effiloche. Une partie de la population n'est plus en mesure de faire entendre sa parole, de faire valoir sa créativité, d'exercer ses droits, de respecter ses devoirs, de devenir véritablement adulte et citoyen. La montée de l'exclusion est actuellement un puissant acteur d'éclatement des liens sociaux. La lutte contre l'exclusion peut-elle être précisément l'occasion, par une mobilisation partenariale des énergies, de recréer au contraire un tissu social ? Tel est le défi.

Pierre Calame
Président de la FPH

ENJEUX ET PRIORITES POUR UNE LOI CADRE CONTRE L'EXCLUSION

Responsables associatifs, chefs d'entreprises, élus locaux, chercheurs, administrateurs ou simples citoyens³, les participants aux rencontres qui se sont déroulées à la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme viennent d'univers professionnels et militants différents, mais sont tous préoccupés par la montée de la précarisation dans notre société. Ils ont contribué à la réflexion d'au moins un des huit débats organisés sur des thèmes tels que le logement, la jeunesse, le développement économique, l'innovation sociale, la politique territoriale, l'accès au droit, l'action sociale. Compte tenu de cette diversité d'acteurs et de sujets, on ne peut qu'être frappé par les convergences d'analyses, de préoccupations et de priorités d'action qui s'en dégagent. Sans prétendre à l'exhaustivité, en voici les principales conclusions.

Les enjeux essentiels

- ***Une transformation irréversible de la société.*** L'ensemble des participants s'accorde à penser que l'exclusion est un processus continu et non un état transitoire amené à se résorber avec l'amélioration de la situation économique et sociale. Rappelons simplement que la pauvreté de masse que nous connaissons s'est développée dans un contexte d'accroissement des richesses et d'amélioration de la compétitivité de notre économie. Autrement dit, il est illusoire de penser que nous reviendrons au modèle d'intégration professionnelle et sociale que nous avons connu pendant les « trente glorieuses ».
- ***Une précarité croissante et partagée.*** L'exclusion n'est pas un phénomène qui concerne uniquement une frange marginale de la population qui serait incapable de s'adapter aux conditions économiques et sociales du monde, moderne. La fragilisation des identités professionnelles, familiales et sociales touche toutes les catégories sociales. Pour preuve, le

³ Voir la liste des signataires de chaque synthèse des débats.

sentiment angoissant, partagé par une grande partie de la population, que désormais la place de chacun n'est plus assurée dans la société.

- ***Des inégalités intolérables.*** Tout le monde ne dispose pas des mêmes ressources monétaires, relationnelles et personnelles pour faire face aux incertitudes de l'avenir et à l'affaiblissement des solidarités de proximité et des protections collectives. Au contraire, l'écart de « bien-être » et de protection face aux aléas de la vie entre les plus démunis et les mieux pourvus ne cesse de croître. La répartition des richesses et des statuts est plus que jamais inégalitaire.

- ***Une absence de dignité.*** Entre l'indifférence de l'opinion et le misérabilisme des médias, les plus démunis éprouvent un fort sentiment de dévalorisation devant l'image que la société leur renvoie d'eux-mêmes. A trop souvent pointer ce qui les différencie, à trop insister sur ce qui leur manque, nous passons à côté de leurs potentialités et sous-estimons leurs capacités à s'en sortir.

Pour des politiques publiques plus courageuses

Reconnaître ces enjeux pour bâtir une loi cadre contre l'exclusion ambitieuse et cohérente suppose une évolution des modalités de l'action publique. Nombreux sont les participants aux différents débats à avoir souligné les insuffisances, voire les effets pervers des politiques sociales et d'insertion existantes. Voici les principales critiques formulées sur les pratiques actuelles :

- ***Des mesures catégorielles qui stigmatisent et qui enferment dans l'exclusion.*** Les politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion ont été définies comme des compléments des grands mécanismes de solidarité et de protection sociale qui n'ont pas été modifiés. De ce fait, il y a eu une sorte d'institutionnalisation de l'exclusion, les dispositifs étant à l'origine d'un secteur d'insertion spécifique dont on s'aperçoit qu'il est aujourd'hui difficile de sortir. En ne traitant que les caractéristiques de l'exclusion sans prendre la mesure des fondements qui la génèrent, on risque de marginaliser les populations les plus fragiles dans des statuts d'exception sans leur permettre de s'insérer réellement.

- ***Une politique de l'urgence qui ne s'attaque pas aux racines du mal.*** Les mesures d'affichage politique, prises sous la pression de l'opinion publique suite à une poussée de violence dans les banlieues ou à la mort d'un SDF une nuit d'hiver, ont peut-être une utilité à court terme. Mais elles ne font que traiter les plaies d'un système socio-économique sans s'attaquer aux causes elles-mêmes de

- ***Un empilement des dispositifs et des changements de cap trop fréquents.*** Le manque de continuité dans les politiques d'insertion nuit à l'action des associations de terrain qui doivent en permanence s'adapter aux nouveaux dispositifs qui se multiplient sans cohérence d'ensemble et aux inflexions budgétaires liées à la conjoncture économique et politique.
- ***Une logique de l'assistance qui ne valorise pas les capacités des personnes.*** Il s'agit de reconnaître les limites des démarches humanitaires et assistancielles. Toutes les mesures prises doivent veiller à aider à faire plutôt que faire à la place. Généralement élaborés à partir du repérage des handicaps et des manques des plus défavorisés, les mécanismes de redistribution engendrent des dépendances accrues vis-à-vis des services sociaux sans pour autant soutenir les initiatives et les efforts effectués par les personnes pour améliorer leur situation.
- ***Une action publique sans évaluation systématique.*** Trop souvent on fait peser la complexité du système administratif sur ceux qui sont les moins à même de s'y reconnaître. Faute d'associer les usagers les plus démunis à l'évaluation des dispositifs d'aide sociale et plus globalement d'évaluer l'impact sur l'exclusion de l'ensemble des politiques publiques, on continuera à mettre en place des dispositifs excluants.

Les pouvoirs publics doivent contribuer au changement des représentations pour qu'une loi cadre contre l'exclusion ne soit pas assimilée par l'opinion publique à une « loi pour les pauvres ». Il faut à tout prix éviter de s'enfermer dans une gestion à la marge de la pauvreté qui sous couvert de générosité et de solidarité ferait le lit d'une nouvelle forme de contrôle social.

Les priorités qui doivent guider la loi

Au-delà des reproches adressés aux politiques actuelles, un engagement politique durable est généralement souhaité afin de sortir d'une logique de traitement social de l'exclusion. A la lecture des différents textes, un certain nombre de priorités d'action transversales aux différents débats peuvent être avancées :

- ***Inclure les exclus dans le débat.*** Ne pas prendre en compte concrètement et durablement les aspirations et les demandes des personnes les plus démunies réduira non seulement l'efficacité et la pérennité des dispositifs en place, mais sera le signe révélateur des limites de notre démocratie représentative. Une nouvelle fois, on parlera et on agira en place et lieu des personnes concernées. De la promotion des lieux de citoyenneté ouverts à tous à la représentation systématique des plus

démunis et des associations de solidarité dans les instances publiques, il s'agit d'être davantage à l'écoute des plus démunis, de favoriser autant que possible leur expression publique et leur représentation politique. Bien que difficile, la poursuite de cet objectif apparaît essentielle pour faire évoluer son opinion sur l'exclusion et permettre l'émergence de solutions issues du vécu quotidien des personnes, de leurs atouts et de leurs compétences.

- ***Impliquer l'ensemble de la société.*** Il faut éviter que la lutte contre l'exclusion soit le domaine réservé de spécialistes du « social ». Au contraire, elle doit impliquer et faire jouer les complémentarités de l'ensemble des compétences des acteurs. Inciter, par des déductions fiscales et des aménagements du contrat de travail, les salariés des entreprises publiques et privées à s'engager dans des actions citoyennes et de solidarité ; sensibiliser les étudiants en inscrivant dans les programmes des universités et des grandes écoles des réunions d'information et des stages dans des structures d'insertion ; amener les médias, par un code déontologique commun avec le monde associatif, à porter un autre regard sur l'exclusion et à donner la parole aux acteurs de cette lutte. Ce sont autant de propositions qui poussent chacun à dépasser sa propre logique et s'ouvrir à celle des autres.

- ***Partager les richesses et les statuts, promouvoir les initiatives solidaires.*** L'exclusion économique se manifeste par une inégalité d'accès croissante à l'emploi classique et à la consommation de biens et services, mais plus généralement à toute forme d'activités non monétaires, de l'engagement bénévole à l'autoproduction, qui sont tout autant facteurs d'innovation et d'intégration sociale. Aussi, une redistribution plus équitable des emplois et des revenus doit combiner une réduction significative du temps de travail et une véritable politique du temps libéré. En facilitant l'accès de tous au crédit, en reconnaissant juridiquement et en incitant fiscalement le volontariat et l'autoproduction, on favorisera collectivement la création d'activités solidaires qui concilient emplois et cohésion sociale.

- ***Permettre aux plus démunis de faire valoir leurs droits.*** La complexité et la nature du système judiciaire et administratif ne permettent pas à ceux qui en auraient le plus besoin de faire valoir leurs droits les plus élémentaires et d'avoir accès aux dispositifs légaux existants. Le respect des droits fondamentaux des plus démunis passe par un soutien aux mouvements associatifs et syndicaux qui favorisent l'appropriation du droit par les personnes elles-mêmes. Il passe aussi par une meilleure formation du personnel de l'administration judiciaire et des juristes professionnels à l'accueil et à la compréhension des personnes en situation d'exclusion.

Au-delà de l'énoncé de ces priorités, leur mise en œuvre concrète implique un renouvellement de l'action publique en matière de lutte contre l'exclusion. Une articulation voulue et négociée entre les services de l'Etat et les acteurs de la société civile s'avère plus que jamais indispensable pour prendre en compte l'hétérogénéité économique et culturelle des territoires. Une gestion territorialisée efficace devrait s'organiser à partir du principe de subsidiarité active : décidées et gérées au niveau local, les activités de lutte contre l'exclusion doivent répondre à des obligations de résultats définies et un contrôle a posteriori effectué au niveau national. C'est ainsi que l'on pourra à la fois :

- ***Favoriser l'innovation locale là où l'exclusion se vit quotidiennement.***
C'est sur le terrain que l'ensemble des acteurs locaux peut se mobiliser et que des solidarités concrètes peuvent être mises en place. Un réel appui à l'initiative implique des aménagements juridiques spécifiques et une affectation globalisée et négociée des fonds publics sous contrôle démocratique de l'ensemble des acteurs locaux. Cela suppose une confrontation permanente des acteurs locaux dans des réseaux d'échanges d'expérience organisés.
- ***Replacer l'Etat dans un rôle d'animateur garant d'un projet collectif.***
L'Etat doit retrouver sa vocation politique de concepteur et gardien d'un projet de société porteur de sens et d'espérance, qui fixe des objectifs à long terme. Garant du droit commun et de la solidarité nationale, il se présente comme un recours pour les citoyens s'estimant victimes de pratiques locales clientélistes et discriminatoires.

Laurent Fraisse
FPH

Synthèses et propositions

RECREER LA COHESION SOCIALE AU NIVEAU LOCAL

Des pactes locaux contre l'exclusion

Claude Bijon, Pierre Calame, Jacques Despretz, Elisabeth Devlin, Patrick Fouilland, Patrick Lusso, Antoine Martin, Muriel Martin-Dupray, Aoucha Mokeddem, Paulette Pommier.

Partir du local pour redéfinir des stratégies de lutte contre l'exclusion

Les causes majeures de l'exclusion ne sont certes pas uniquement locales. Elles sont principalement mondiales du fait de l'interdépendance croissante des économies et des échanges et d'une dualisation croissante des sociétés qui en résulte un peu partout. Elles sont européennes puisque la politique d'intégration choisie est fondée sur une rigueur budgétaire qui exclut les politiques de relance. Elles sont nationales avec les dysfonctionnements des politiques publiques, y compris celles de la lutte contre l'exclusion.

Et pourtant ce n'est qu'à partir du « local », du territoire concret de la vie et de la solidarité que constituent le « pays » et les « bassins d'emploi », que l'on peut espérer recomposer des stratégies efficaces de lutte contre l'exclusion, associant, dans une mission d'ensemble, les ressources humaines et financières venant aussi bien du national que du local, du public que du privé.

Il n'est guère possible de refuser la mondialisation des économies et des échanges, mais il faut la maîtriser et non la subir. Le renforcement des milieux locaux, des solidarités et liens sociaux qui s'instaurent entre des personnes et des organisations à l'échelle d'un territoire sont autant de contreponds à la mondialisation et autant de facteurs favorables pour l'affronter dans de bonnes conditions. Paradoxalement, la circulation mondiale des biens, services et informations, loin de faire disparaître l'importance des milieux locaux, leur a donné un nouveau souffle.

Les insuffisances structurelles des dispositifs nationaux de lutte contre l'exclusion

Si l'Etat, dans la période qui s'ouvre, doit continuer à jouer un rôle essentiel de garant des solidarités nationales et de l'égalité des citoyens devant la loi, il doit aussi transformer de façon radicale ses pratiques et sa culture. Le développement de l'exclusion sociale en France a pris l'Etat providence à contre-pied.

Pour faire face à un problème, dont on ne percevait au départ ni l'ampleur ni le caractère structurel, le monde politique et l'Etat ont espéré résoudre le problème par une juxtaposition de « dispositifs » catégoriels : les chômeurs de longue durée, les jeunes, les handicapés, etc. Ces dispositifs concernent par définition des personnes ou des ménages et non des groupes humains unis par leurs solidarités. Les « ayants droit » sont définis par leurs handicaps – que le dispositif est censé compenser, et non par leurs atouts et leurs compétences, qu'il faudrait pourtant valoriser en priorité. Par sa nature même, l'action publique ne contribue donc ni à renforcer les liens sociaux et les solidarités économiques, ni à revaloriser l'image des exclus à leurs propres yeux.

Nous avons cru pendant longtemps que l'exclusion était un phénomène transitoire, un mauvais moment à passer, vite effacé par une relance de la croissance. Aussi, la plupart des dispositifs publics ont-ils été eux-mêmes conçus comme des dispositifs transitoires, comme autant de sas, de transitions, permettant la réinsertion de ceux que la vie avait provisoirement mis hors jeu. Mais quand les conditions de la pleine activité ne sont plus réunies tandis que le travail salarié stable reste la référence principale de l'intégration sociale, le piège du dispositif transitoire se referme sur ses « bénéficiaires ». Le sas devient nasse. En devenant durables, les dispositifs catégoriels nationaux sont facteurs de dualisation – économies « d'insertion » contre économie « normale » par exemple – là où il faudrait au contraire penser en termes continus, dans le cadre d'une économie solidaire ou secteur non marchand et secteur marchand, activité rémunérée et non rémunérée, accompagnement social professionnel et bénévole s'interpénètrent.

Autre défaut des politiques de lutte contre l'exclusion : le manque de continuité et la multiplication des mesures. Chaque fois qu'un nouveau problème apparaît, chaque fois qu'un ministre veut manifester sa sollicitude à l'égard de l'exclusion ou imprimer sa griffe, de nouveaux dispositifs apparaissent, abrogeant les précédents ou se superposant à eux. L'injection de nouveaux crédits, parfois non dépensés tant le dispositif est devenu complexe, a été la solution de facilité, évitant de s'interroger sur la pertinence d'ensemble de la politique publique. Cette

accumulation sectorielle va à l'encontre d'une approche globale de l'exclusion, quand les dispositifs ne se neutralisent pas.

Une organisation territoriale facteur de complication plus que de partenariat efficace

Les politiques nationales, par souci louable d'égalité, sont uniformes sur le territoire français. Or, celui-ci est foncièrement hétérogène avec ses différences politiques, culturelles et économiques régionales. Région Ile-de-France, grandes agglomérations et reste du territoire nécessitent des politiques de développement différenciées.

La décentralisation avait mis en France son point d'honneur à clarifier les responsabilités des collectivités territoriales des différents niveaux. En réalité, on ne peut faire face à l'exclusion que par la combinaison des moyens et des compétences de la puissance publique à tous les niveaux et, au-delà d'elle, de la société tout entière. Quand les dispositifs s'enchevêtrent, quand la lutte contre l'exclusion mobilise plusieurs dispositifs à la fois, ce qui se voulait clarification devient univers kafkaïen où chaque acteur dépend des autres pour faire un pas en avant, où l'action la plus simple dépend de multiples accords. Situation d'autant plus difficile que l'Etat, au moment où il multiplie les dispositifs, s'est, à la suite de la décentralisation, désengagé de l'action territoriale.

La complexité du système administratif s'avère incapable de reconstituer des solidarités ou d'encourager les initiatives. Les actions locales épuisent leur énergie en démarches, dossiers, rebuffades, renvoyées d'une institution à l'autre. Les politiques nationales et départementales s'exprimant en obligations de moyens, les innovations locales se sentent jugées en conformité à des règles et non à des objectifs. Il en résulte un sentiment d'incompréhension et une démoralisation là où il faudrait au contraire, vu l'urgence et la difficulté de la tâche, mobiliser les énergies et stimuler les imaginations.

L'Etat prêche le partenariat. Fort bien, mais en est-il lui-même capable ? Est-il en mesure d'entendre et de prendre en compte la logique de l'autre ? Les fonctionnaires locaux sont-ils en mesure de tenir les engagements pris au nom de l'Etat ? L'Etat montre-t-il l'exemple du partenariat dans les liens entre départements ministériels sur le terrain ? A-t-il une continuité suffisante dans ses politiques et dans ses représentants locaux pour que se mettent en place les longs apprentissages nécessaires à l'établissement de la confiance ? Probablement pas. Les fonctionnaires sont dignes de confiance, mais ils sont pris dans un faisceau de contraintes et d'obligations rendant difficile le fonctionnement d'un partenariat.

Voilà pourquoi on ne progresse pas par la pose de quelques rustines supplémentaires, par la surimposition d'un mécanisme de concertation interministérielle qui ne ferait que compliquer un peu plus les choses, ou, au contraire en cédant à la mode de vouer l'Etat aux gémonies. Jamais, dans notre société en perte de repères, la demande d'Etat n'a été aussi forte. Pour y répondre, il faut transformer en profondeur les modalités de l'action publique.

Principes d'action

- 1. Garantir et clarifier le rôle de l'Etat**
- 2. Mobiliser l'ensemble des acteurs dans une logique de partenariat**
- 3. Redéployer les moyens selon le principe de subsidiarité active et rendre visibles les transferts financiers**

Les pactes locaux de lutte contre l'exclusion seront l'occasion d'entreprendre cette recomposition de l'action publique au niveau local, de mobiliser l'ensemble des acteurs dans une logique de partenariat et d'obtenir une meilleure coordination des moyens d'action.

Garantir et clarifier le rôle de l'Etat

Ce changement doit s'articuler autour d'un certain nombre d'objectifs et respecter des principes d'action précis pour ne pas être un dispositif de plus qui renforce la complexité sur le terrain. L'Etat doit s'appuyer sur les réseaux locaux existants, mobiliser et animer les acteurs économiques et sociaux lorsque les synergies locales font défaut. Autrement dit ce n'est pas à lui de désigner a priori quels sont les partenaires des pactes, ni sur quel périmètre il doit agir.

Pendant, la conviction que les pactes locaux doivent être la cheville ouvrière de la lutte contre l'exclusion ne saurait s'appuyer sur une vision angélique de la vie locale. Les risques de clientélisme ne sauraient être sous-estimés. Les solidarités locales peuvent avoir pour contrepartie l'exclusion de catégories entières de la population, par doctrine politique ou par esprit de clocher.

Aussi, la présence de l'Etat dans les pactes locaux est indispensable pour garantir l'égalité des droits et le recours éventuel des citoyens face aux discriminations locales. Plus que sur l'attribution de moyens, il doit jouer un rôle d'arbitre sur les finalités de l'action locale. Il doit prendre le relais des acteurs locaux lorsque les missions de service public et les solidarités élémentaires ne sont plus assurées. Les services de l'Etat et les entreprises publiques qui interviennent sur l'ensemble du territoire dans de multiples domaines (le logement, les transports, la santé, la poste, etc.) constituent de formidables réseaux de compétences potentiellement mobilisables au niveau local.

Mobiliser l'ensemble des acteurs dans une logique de partenariat

Le pacte local doit s'organiser autour et s'appuyer sur la mobilisation de tous ceux qui font la société. Pour éviter que les premiers pactes soient, comme tant de procédures de l'Etat, des partenariats formels sans contenu réel pour les exclus eux-mêmes, le principe de contrats entre partenaires s'impose. Pour fédérer les énergies d'acteurs économiques, sociaux et politiques qui n'ont pas toujours l'habitude de travailler ensemble, la constitution, par extension des comités de bassin d'emploi, d'un « comité du pacte » est un préalable nécessaire. La représentation des exclus eux-mêmes, des représentants des services de l'Etat, des élus locaux, des entreprises, des syndicats et des associations y serait garantie.

Un véritable partenariat s'inscrit dans la durée sur la base du volontariat et de l'engagement des acteurs dans la durée. Un pacte local est d'abord un apprentissage long du partenariat. Il ne se décrète pas, et surtout pas d'en haut, mais il est le résultat de relations historiques et durables entre forces motrices de toutes origines. Aussi, là où de véritables traditions partenariales existent, il faut les encourager et les élaborer à partir des institutions qui les animent, sur le territoire où elles se sont constituées. Le reste suivra progressivement, par imitation et contagion. Il est donc indispensable que l'Etat prenne un engagement de durée sur le dispositif mis en place, sur la possibilité de procéder dans le cadre des pactes à des innovations institutionnelles et sur le montant global mobilisé par l'Etat.

Les pactes supposent l'engagement des acteurs. Rien ne peut se faire bien sans l'engagement personnel des principaux maires du territoire concerné. Mais, et ce serait en soi une considérable innovation

administrative, le lancement d'un processus de pacte local (processus et non procédure, car il s'agit bien d'une aventure humaine et non d'une procédure administrative dont les étapes seraient codifiées) devra reposer sur l'engagement personnel sur plusieurs années des responsables administratifs en poste du côté de l'Etat et du côté du département.

Il est important ensuite que les périmètres du pacte local ne soient pas fixés a priori par l'Etat central. Il est bien entendu souhaitable qu'ils correspondent à une agglomération ou à un pays (au sens de la loi sur l'aménagement du territoire), mais plus nécessaire encore que le pacte s'appuie sur une tradition partenariale préexistante. Au rebours des procédures classiques où les périmètres d'intervention spécifique de l'Etat ou de l'Union européenne sont déterminés en fonction des handicaps propres à une zone, (« banlieues dégradées », « campagne en désertification », régions en retard éligibles aux fonds structurels européens...), le périmètre d'impact se définit à partir des atouts et des dynamiques locales en place. Il faut en effet compter, pour la diffusion des pactes locaux, sur la contagion de la réussite et non sur la généralisation par voie réglementaire d'innovations institutionnelles et sociales ayant réussi du fait de circonstances locales favorables.

Dans le cas particulier de la région Ile-de-France, il est difficile d'imaginer engager la préparation d'un pacte local à l'échelle de l'agglomération tout entière, qui compte des centaines de communes. On admettra la possibilité d'entreprendre le processus à partir d'un noyau de plusieurs grosses communes, représentant quelques centaines de milliers d'habitants, mais l'implication du département est probablement indispensable.

Redéployer les moyens selon le principe de subsidiarité active et rendre visibles les transferts financiers

La lutte contre l'exclusion et la mise en place des pactes locaux devront s'appuyer sur l'articulation voulue, consciente et négociée des compétences et des moyens des collectivités publiques de différents niveaux, selon un principe de subsidiarité active : il faut en effet raisonner à moyens constants en transformant les obligations de moyens (les dispositifs administratifs) définies à l'avance en obligations de résultats (le choix des méthodes appropriées pour recréer les conditions locales de l'insertion de tous). En cela la philosophie de l'action publique doit

rejoindre les avancées de la gestion privée, qui reconnaît l'importance de l'obligation des résultats et du contrôle a posteriori pour mieux faire face à la diversité des situations.

Selon le principe de subsidiarité active, une partie à déterminer des financements publics mobilisés par l'Etat pour les transferts sociaux (crédits du logement social, du RMI, des allocations chômage, de l'aide sociale, des CES, CIE, etc.) pourrait être transférée au niveau local, dans le cadre de pactes locaux. Pour sortir des contraintes de l'annualité budgétaire et du cloisonnement des financements publics, il faut aller vers une gestion négociée et collective des fonds publics cogérés par les différents acteurs du pacte. Transfert de gestion ne signifie pas dessaisissement, mais délégation complète aux agents locaux de l'Etat pour renégocier l'usage de ces fonds.

Cependant, une visibilité de ces transferts et des moyens mobilisés dont personne n'a encore une vue d'ensemble est un préalable indispensable. Aussi il faut établir un bilan des transferts financiers de toutes natures qui s'opèrent à l'échelle du territoire du pacte ou de l'agglomération dans laquelle il se trouve.

Les axes prioritaires des pactes locaux

1. Favoriser l'initiative par un recensement de l'existant et l'échange d'expériences
2. Refonder une citoyenneté locale et sociale
3. Articuler dynamique économique et cohésion sociale

Favoriser l'initiative par un recensement de l'existant et l'échange d'expériences.

Le point de départ d'un pacte pourrait être le recensement des initiatives existantes dans la zone, plus nombreuses et souvent plus isolées qu'on ne le croit généralement. La connaissance et l'échange d'expériences, tant à l'échelle locale qu'à l'échelle nationale et internationale, sont appelés à jouer un rôle décisif dans la naissance, le développement et le fonctionnement des pactes locaux. Face à l'ampleur des défis, c'est la découverte du mouvement des autres, c'est l'analyse des réussites et des échecs, qui donnent confiance, encouragent, stimulent, balisent la route, dégagent les méthodes.

Là aussi, il faut se garder d'une idéalisation du local, paré de toutes les vertus, par seul contrepoint des faiblesses des dispositifs nationaux. Contrairement aux services de l'Etat et aux grands réseaux associatifs, les services locaux n'ont pas toujours une connaissance technique des initiatives qui ont réussi ailleurs. Aussi les connexions entre les dimensions locale, nationale et internationale, sont fondamentales.

L'échange d'expériences doit d'abord être conçu au service des habitants eux-mêmes et des plus exclus d'entre eux, car ce sont eux qui, coupés des réseaux locaux ou nationaux, en ont le besoin le plus pressant. Les pactes locaux doivent être l'occasion de :

- Créer des pôles locaux d'échange d'expériences et des centres d'information, avec des postes de consultation dans les services publics, permettant : un recensement des initiatives et des expériences publiques et privées locales, l'accès aux informations sur les initiatives dans d'autres régions et pays, une information sur les appuis existants pour les initiatives des « exclus » ou au service des « exclus ».
- Constituer des réseaux nationaux et internationaux d'échanges d'expériences inter-pactes locaux s'appuyant sur une ; méthodologie commune de recueil d'initiatives et d'une banque de données accessible à tous.

Refonder une citoyenneté locale et sociale

La lutte contre l'exclusion n'est pas seulement un impératif de justice sociale, c'est aussi l'expression de la citoyenneté. L'aspect le plus important – et peut-être le plus difficile – est que les personnes exclues se trouvent réellement représentées et associées aux décisions prises dans les pactes locaux. Aujourd'hui, la démocratie représentative ne suffit pas à elle seule à assurer la représentation des exclus qui « sont parlés » plutôt qu'ils ne parlent, pas plus que les associations caritatives, aussi dévouées soient elles, ne peuvent se substituer à ceux qu'elles aident en prenant la parole à leur place. Cette question de la représentation des exclus doit donc être traitée au niveau des pactes locaux avec beaucoup d'attention.

Plus largement, les habitants doivent être considérés comme des citoyens « copropriétaires de la vie locale » dans tous les processus d'aménagement d'espaces publics et la création de services collectifs, et plus seulement comme des usagers ou des consommateurs passifs. Aussi, refonder la citoyenneté locale et sociale suppose de :

- Constituer un « comité d'élaboration du pacte » avec une représentation des « exclus » eux-mêmes.

- Créer et consolider des lieux d'élaboration collective des décisions de la vie locale associant en amont les acteurs locaux y compris les exclus ou leurs représentants.
- Reconnaître et favoriser la mise en place d'espaces de prise de parole pour les exclus et de lieux de consultation (Maison des chômeurs, Université populaire, etc.)
- Renforcer l'instruction civique au collège et au lycée dans un vaste programme d'apprentissage de la citoyenneté.

Articuler dynamique économique et cohésion sociale

C'est à partir des pactes locaux que peut être impulsée une véritable dynamique économique locale alliant création d'emplois et cohésion sociale. C'est à cette échelle que les acteurs locaux dans leur diversité peuvent établir des passerelles entre l'économique et le social en mobilisant en même temps sur un territoire les ressources et les compétences du marché, de la redistribution et du bénévolat.

Traditionnellement l'entreprise d'un côté et l'association de l'autre constituaient des entités radicalement séparées, la première essentiellement dans le champ économique et la seconde résolument dans le champ social. Mais, à une époque où cette séparation révèle ses conséquences négatives, de nombreuses recherches vont dans le sens d'une meilleure articulation entre l'économique et social. Les entreprises prennent conscience de l'obligation d'assumer leur rôle social, les associations de leur devoir de s'impliquer, pour lutter contre l'exclusion, dans l'échange économique. D'où la nécessité d'offrir un cadre institutionnel pour ces êtres hybrides – entreprises intermédiaires, coopératives d'économie solidaire, régies de quartier – qui se situent résolument à la charnière de ces deux mondes.

Les pactes locaux doivent renforcer les dynamiques contribuant au décroisement entre les sphères économique et sociale :

- **Le développement des services de proximité.** Une grande partie des emplois se créeront dans des services de proximité répondant à des besoins locaux. Au niveau aussi bien des personnes (services de proximité) que de la collectivité (entretien et embellissement des quartiers, réhabilitation et préservation des milieux naturels, enrichissement du temps libre, etc.), il y a un potentiel de création de nouvelles activités solidaires. C'est au niveau des pactes que pourraient être organisés la détection, l'accompagnement et le financement de ces nouvelles activités.

- **L'articulation entre partage du temps de travail et engagement volontaire.** Une autre organisation du travail peut permettre de créer des emplois, elle peut être aussi l'occasion, en dégageant du temps, d'une mobilisation locale d'un plus grand nombre dans des activités socialement utiles. Les négociations et les mécanismes incitatifs qui permettront une articulation entre la réduction du temps de travail et une politique du temps libéré qui favorise l'engagement bénévole ne sont possibles que localement.
- **L'encouragement des entreprises citoyennes à but social :** en sensibilisant les chefs d'entreprise sur leur responsabilité à l'égard du territoire, en les incitant par des mesures financières et fiscales à privilégier les échanges avec les acteurs locaux et en facilitant les échanges de compétences entre économie marchande et non marchande.
- **L'accès au crédit solidaire.** Nombre d'initiatives économiques locales ne voient pas le jour parce qu'elles ne répondent pas aux critères de rentabilité des banques. Pourtant, une épargne de proximité est mobilisable auprès des particuliers, si elle est réinvestie dans des projets économiques locaux. Des appels publics à l'épargne locale pourraient être organisés. Des dérogations pourraient être également accordées à la Poste pour développer des prêts à l'initiative de proximité.
- **Les échanges non monétaires.** Chacun sent l'importance de revaloriser l'échange local en complément de systèmes d'échanges mondialisés et délocalisés. Les réseaux locaux d'échanges de savoir, le développement de formes d'autoproduction alimentaire (jardinage) ou d'autoréhabilitation de logement, les systèmes d'échange de biens et de services avec la création d'une quasi-monnaie sont autant d'initiatives qui peuvent être appuyées ou expérimentées au niveau des pactes locaux.

Sont signataires de ce texte :

Claude Bijon	Président de l'ACEP, association intermédiaire du Var.
Pierre Calame	Président de la FPH (Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme). Auteur de Mission Possible.
Jacques Despretz	Délégué général de l'Alliance des organisations citoyennes à Lille.
Elizabeth Devlin	UNFOHLM – Service Inser-Eco.
Patrick Fouilland	Membre du groupe de Salvador.
Patrick Lusson	Délégué général de la FNAU (Fédération nationale des agences d'urbanisme).
Antoine Martin	Ancien Président de l'ANPE.
Muriel Martin-Dupray	Chargée de mission à l'AFPA.
Aoucha Mokeddem	Chargée de projet du contrat ville Lille-Bois blanc, Présidente de l'association d'un monde à l'autre (association pour l'insertion).
Paulette Pommier	Chargée de mission à la DATAR.

A également participé aux débats :

Pierre-Louis Perrin	Délégué national « insertion et entreprise à but social » du Centre des jeunes dirigeants.
----------------------------	--

ECOUTER LA PAROLE DES PLUS DEMUNIS ET FAVORISER LA CONNAISSANCE MUTUELLE

Des espaces de connaissance mutuelle et de concertation

Brigitte Boursier, Albano Cordeiro, Chantal Feuillade, Marie Legall, Anne Lichtenberger, Alberto Lopez, Jean Marquet, Pedro Méca, Vincent Plazy, Paul Reynaud, Dolores Roig, Yvette Rolin, Jean Werquin.

Politiques, élus locaux, médias, travailleurs sociaux, représentants du monde associatif, chercheurs, tout le monde parle de l'exclusion. Pourtant, face à ces propos, l'impression domine que l'on ne sait pas toujours de qui l'on parle (chômeurs de longue durée, personnes sans domicile, familles vivant dans la misère, etc.) et surtout que les « exclus » sont « parlés » plus qu'ils ne parlent.

La parole des plus démunis est absente des lieux où le débat public s'organise. Les institutions publiques, les médias, les partis politiques, les syndicats et plus généralement les corps intermédiaires n'ont pas su traduire politiquement la demande des plus défavorisés et les associer à leurs travaux. Si des médiateurs existent dans le monde associatif, les lieux où l'on apprend à prendre la parole font trop souvent défaut.

Mais au-delà des insuffisances des relais sociaux traditionnels, c'est la société tout entière qui est responsable de ne pas savoir et sans doute ne pas être prête à créer les conditions d'un véritable échange et d'une représentation des populations en grande difficulté.

La connaissance et l'information sur les situations d'exclusion circulent en vase clos. Elles ne sont pas produites par et ne s'adressent pas d'abord aux personnes les plus démunies. Parce qu'ils insistent trop souvent sur ce qui nous distingue plus que sur ce qui nous rapproche, les discours sur l'exclusion rassurent ceux qui les tiennent et ceux qui les écoutent. Inversement, les expressions et le vocabulaire employés sont inaudibles par ceux qui vivent de réelles situations de détresse parce qu'ils les stigmatisent, les dévalorisent ou les ignorent.

Les plus défavorisés ne sont pas considérés comme de véritables interlocuteurs, capables de formuler des solutions, voire de contester les représentations dont ils font l'objet et les décisions prises en leur nom. Certes, les prises de parole collective et représentative des plus démunis n'ont ni l'ampleur, ni la forme des revendications et des mouvements sociaux traditionnels, mais lorsqu'elles existent leur légitimité est discutée, voire contestée par les instances et organisations représentatives (parlement, partis politiques, syndicats, associations etc.).

L'incapacité de la société à écouter et à comprendre les personnes en situation de détresse et d'exclusion est la source même de nos incompréhensions. Si chacun d'entre nous ne prend pas le temps de repérer les ressources matérielles, culturelles et relationnelles qui leur permettent de se faire entendre, alors aucun échange n'est possible. Dans ce contexte, il serait illusoire de vouloir instituer des lieux de dialogue et de représentation. La parole ne se donne pas, elle se prend. Trop souvent, on demande de se conformer aux règles du débat et de la communication imposées d'en haut dont les logiques sont elles-mêmes excluantes.

L'absence de connaissance et de communication rejette une partie de la population dans une zone de sous-citoyenneté inacceptable dans une société démocratique. En outre, elle rend inefficace la recherche de réelles solutions de sorties de l'exclusion partant du vécu quotidien des personnes.

Une loi cadre contre l'exclusion doit être l'occasion de redéfinir en commun les conditions d'un dialogue et d'une réelle représentation des populations en difficulté. Il faut trouver les moyens pour que les citoyens se sentent concernés et pour qu'ils modifient leur regard et leur comportement quotidien sur les situations d'exclusion. Cela implique un effort réciproque de formation mutuelle, d'apprentissage et d'acceptation des différences de l'autre, et de reconnaissance de ce qui nous rapproche. A tous les niveaux : scientifique, politique, médiatique, il faut apprendre à travailler avec les plus pauvres. En même temps, les plus démunis doivent avoir la possibilité d'apprendre comment fonctionne la société pour pouvoir prendre part au débat démocratique et y apporter leur vision du monde et leur opinion.

Orientations

1. Créer de nouvelles formes d'expression, de participation et de représentation des populations les plus démunies
2. Construire une connaissance partagée avec les plus démunis des mécanismes de précarisation et d'exclusion
3. Favoriser d'autres modes d'utilisation et de circulation de l'information sur la pauvreté dans les médias

Créer de nouvelles formes d'expression, de participation et de représentation des personnes les plus démunies.

L'expression et la représentation des plus défavorisés ne se décrètent pas. Il ne suffit pas d'ouvrir un local pour qu'une parole émerge spontanément. Il ne suffit pas de pouvoir siéger dans des organismes sociaux auxquels ils sont confrontés pour qu'une représentation légitime des plus démunis se manifeste.

Il y a un apprentissage de la participation au débat démocratique qui a ses propres règles et demande souvent une forme de culture étrangère aux populations concernées. Créer un rapport de force, défendre ses droits et ses intérêts, faire des propositions, organiser des manifestations demandent une expérience militante que possèdent rarement les populations en grande difficulté.

La représentation pose les mêmes types de difficulté. Oser prendre la parole en public n'est pas un acte naturel. Cela nécessite un minimum de confiance en soi. Cela implique aussi de connaître les usages communs de la discussion et de l'argumentation.

Construire une parole collective est un préalable au passage à la participation à la vie démocratique et à une représentation. Mais c'est un processus qui prend du temps et nécessite de respecter les rythmes d'apprentissage de chacun. Surtout des groupes auxquels on peut s'identifier et s'impliquer sont indispensables. Partis politiques, syndicats, associations ont été historiquement de formidables écoles de formation pour des milliers de militants. Faute de mouvements sociaux importants, il faut sans doute accompagner et soutenir localement les initiatives.

Cependant, ce soutien ne saurait être uniquement du ressort de l'action sociale au risque de tomber dans une nouvelle forme de contrôle social.

Mais il faut aussi inventer de nouvelles règles du jeu démocratique. Les difficultés des élus, des partis et des syndicats à connaître et à relayer politiquement et socialement les demandes des plus démunis sont révélatrices de la crise de la démocratie représentative.

Favoriser une culture fondée sur l'échange plutôt que sur la transmission des savoirs est une manière de davantage reconnaître et valoriser les savoirs des personnes qui vivent des situations de détresse. C'est à partir de leurs connaissances et de leurs pratiques quotidiennes que des solutions pertinentes de sorties de l'exclusion pourront se construire.

Faute d'associer les plus pauvres à une évaluation systématique de l'action publique, on continuera à mettre en place des dispositifs excluants. Ils doivent être reconnus et soutenus dans leurs capacités à rendre compte de leur situation sans quoi l'administration continuera à faire reposer la complexité de son fonctionnement sur les usagers eux-mêmes.

Des espaces publics communs qui permettent un échange réciproque sont à réinventer. Il faut éviter les lieux ghetto. Un véritable échange nécessite un brassage des différents milieux sociaux, un mélange des populations insérées et de celles qui ne le sont pas.

Propositions

- Encourager la mise en place d'instances consultatives et représentatives permettant aux associations de solidarité et aux plus défavorisés d'être associés systématiquement à l'élaboration des politiques publiques.
- Prévoir une représentation des plus pauvres et des associations de chômeurs dans les instances publiques (anpe, assedic, unedic, cli, pli, etc.) et consultatives.
- Inventer des espaces publics de rencontre et d'échange où tout le monde pourrait venir débattre indépendamment de son origine sociale.
- Former les plus défavorisés à la prise de parole.
- Introduire dans les programmes des grandes écoles et des universités, des séminaires et des formations de sensibilisation concrète au dialogue et à la connaissance des personnes en situations d'exclusion. Prévoir une formation civique à l'école, tant dans le primaire que dans le secondaire.
- Créer une formation à l'écoute et à la construction d'une parole collective pour les accompagnants militants ou professionnels et les

travailleurs sociaux, ainsi que les acteurs susceptibles de rencontrer des personnes défavorisées (personnels de police et de justice, etc...).

- Former les agents des services publics à l'accueil et la connaissance des populations démunies et instituer dans les services publics des espaces pour « les usagers fragiles » à l'écoute permanente de leurs besoins et insatisfactions.

Construire une connaissance partagée avec les plus démunis des mécanismes de précarisation et d'exclusion

La connaissance sur l'exclusion se consacre presque exclusivement à dénombrer statistiquement et catégoriser sociologiquement des populations. Considérant la personne interrogée comme une simple source d'information, les méthodologies employées ne donnent pas toujours le temps aux plus démunis de mettre en mots leurs besoins et leurs souffrances, mais aussi leur courage et leurs espoirs.

L'observation et la réflexion sur l'exclusion insistent trop souvent sur les difficultés et les manques des personnes en situation de grande pauvreté. Elles mettent rarement en valeur les actions innombrables que les gens entreprennent pour tenter chaque jour d'améliorer leur situation ou simplement pour survivre.

Par ailleurs, l'expérience des militants et des acteurs de terrain est sous-estimée. Elle serait pourtant utile dans l'élaboration de nouvelles techniques d'enquête qui prennent en compte la complexité des situations et comme école de formation à la connaissance des plus démunis.

Enfin, en cherchant à tirer le maximum de données des personnes rencontrées, les enquêtes négligent des questions éthiques de respect de la dignité et de la vie privée de chacun. Les connaissances statistiques sur les plus pauvres ne doivent pas interférer avec les conditions d'attribution des mesures et des allocations.

Propositions

- Inscrire les préoccupations éthiques de respect de la dignité des personnes et de leur vie privée comme préalable méthodologique à toute enquête et étude sur l'exclusion, en accordant systématiquement un droit de restitution des résultats et un droit de réponse pour les personnes consultées.
- Encourager, par des financements européens ou nationaux, le développement de lieux (par exemple les universités populaires)

permettant aux plus démunis de se forger une connaissance et une pensée individuelles et collectives dans un dialogue avec les institutions publiques, les professionnels, les administrations ou les associations.

- Créer un observatoire national indépendant de la pauvreté et de l'exclusion et des politiques d'insertion relayant des observatoires départementaux ou locaux avec publication d'informations régulières. Outre l'évaluation de l'impact des politiques publiques en matière d'exclusion, cet observatoire aurait une fonction de veille sociale et d'interpellation des pouvoirs publics pour qu'ils traitent les problèmes de manière préventive.
- Faciliter la mise en place de réseaux d'échange d'expériences et de banques de données sur les situations et les dynamiques de sortie de l'exclusion, accessibles à tous.
- Favoriser et légitimer dans l'université comme dans les administrations les courants de recherche sur l'exclusion qui s'appuient sur un partenariat réel avec les plus démunis pour produire ensemble une connaissance commune.

Favoriser d'autres modes d'utilisation et de circulation de l'information sur la pauvreté dans les médias

Privilégiant l'événementiel et le sensationnel, les médias, notamment la télévision, jouent un rôle fondamental dans la structuration de l'opinion ; or ils n'offrent pas un espace de parole pour les exclus. Ils construisent, souvent insidieusement, une image stigmatisante d'une population, qui dérange et dont on aimerait mieux ne pas avoir à tenir compte.

Les médias confortent les stéréotypes sur l'exclusion. En cherchant systématiquement à cibler « l'extraordinaire », ils versent dans le misérabilisme ou dans le vedettariat. Ils privilégient trop souvent celui qui souffre plutôt que celui qui s'en sort. Les associations au contact des populations qui vivent des situations de précarité doivent aujourd'hui négocier avec les journalistes pour veiller à donner des personnes en situation d'exclusion une image qui respecte leur dignité, leur intimité et leur histoire sans les enfermer dans des clichés caricaturaux.

Les contraintes de l'audimat, un traitement trop rapide des sujets permettent rarement de saisir la complexité des situations. Il n'y a que trop rarement un droit de regard et un droit de réponse sur l'information et les images diffusées.

Là encore, un apprentissage réciproque est indispensable pour éviter les risques d'une information tronquée ne reposant pas sur une connaissance établie des réalités du terrain et le rejet des médias par les exclus eux-mêmes.

Propositions

Exiger des médias un autre regard sur l'exclusion et les y inciter.

- Créer une charte déontologique avec de réels moyens de contrôle dans les médias. Une réflexion éthique doit être engagée entre les journalistes, les associations et les plus défavorisés eux-mêmes.
- Introduire une formation sur le traitement médiatique de l'exclusion dans les écoles de journalisme.
- Encourager les journaux, radios, chaînes de télévision qui donnent régulièrement la parole aux plus démunis et aux témoignages de tout citoyen sur les situations d'exclusion.
- Promouvoir l'information sur les initiatives de lutte contre l'exclusion dans les journaux internes des grandes entreprises.

Créer les conditions qui permettent aux populations en grande difficulté d'accéder aux médias et de se faire entendre.

- Former les associations et les plus démunis à comprendre la logique de fonctionnement des médias et à travailler davantage avec eux.
- Initier les populations en difficulté aux métiers du journalisme. Financer des parcours de formation au journalisme pour des jeunes qui ont connu des situations d'échec scolaire. Les grandes écoles de journalisme se doivent d'accueillir en priorité ces jeunes.

Sont signataires de ce texte :

Brigitte Boursier	Membre du mouvement ATD Quart Monde.
Albano Cordeiro	Economiste et sociologue au CNRS.
Chantal Feuillade	Secrétaire générale du Secours Populaire.
Marie Legall	Déléguée générale de l'association Moderniser sans exclure.
Anne Lichtenberger	Vice-présidente de la FONDA Rhône- Alpes.
Alberto Lopez	Directeur de la Mission régionale d'information sur l'exclusion Rhône-Alpes.
Jean Marquet	Président Ile-de-France de Culture et Liberté.
Pedro Méca	Directeur des Compagnons de la Nuit.
Vincent Plazy	Directeur adjoint de la Mission régionale d'information sur l'exclusion Rhône-Alpes.
Paul Reynaud	Membre du CCSC (Comité chrétien de solidarité avec les chômeurs).
Dolores Roig	Coauteur de L'étude sur l'accueil de jour à Paris – Réalités et besoins.
Yvette Rolin	Directrice de l'Association d'information et d'entraide mosellane
Jean Werquin	Haut fonctionnaire à la retraite, Fondateur de l'association PIVOD.

DEVELOPPER UNE ECONOMIE SOLIDAIRE ET PLURIELLE

L'appui aux dynamiques de sortie de l'exclusion

Pierre Courtoux, Alessandro Guiglia, Jean-Louis Laville, Jean-Claude Lemaire, Solange Passaris, Eric Prédine, Guy Roustang, Patrice Sauvage, Christian Tytgat, Jean-Paul Vigier.

L'exclusion économique se manifeste par l'absence de participation d'une partie croissante de la population à la production, à la redistribution et à la consommation de biens et services. Les causes de son développement sont multiples : une croissance économique moins créatrice d'emplois, une banalisation des formes d'emplois précaires (CDD, intérim, stages, CES, etc.) qui rend le travail moins intégrateur ; un bouleversement accéléré des métiers, des statuts et des carrières qui met à mal la construction d'identités professionnelles stables.

Ces inégalités d'accès à un travail rémunéré et aux garanties qui lui sont attachées ne sont pas pour autant compensées par un investissement personnel plus important des personnes en situation de précarité dans des activités non marchandes. Au contraire, l'engagement bénévole et l'autoproduction sont plus répandus dans les catégories sociales déjà bien intégrées professionnellement.

La lutte contre l'exclusion économique doit en conséquence avoir pour objectif de faire accéder le plus grand nombre à cette pluralité de formes de production et d'échange. Cela passe par une redistribution de l'emploi, des revenus et statuts liés au salariat, mais aussi par l'invention et la promotion de nouvelles manières de produire et de consommer.

Favoriser le développement d'une économie plurielle, c'est reconnaître qu'il existe différentes logiques économiques qui n'obéissent pas uniquement aux lois du marché. Si l'économie marchande est une composante centrale, l'économie non marchande, à travers la redistribution étatique et la mise en place de service public, et l'économie non monétaire qui recouvre toute activité domestique, bénévole ou d'autoproduction sont

des modes de production et d'échange complémentaires à prendre en compte dans une politique de lutte contre l'exclusion.

Il est primordial pour éviter des confusions aux conséquences désastreuses de préciser que ce développement d'une économie plurielle ne saurait être assimilé :

- à une économie d'assistance ou caritative où seule une partie de la population participerait à la création de richesse économique en tirant les principaux revenus et gratifications sociales, l'autre partie dépendant uniquement des revenus de la redistribution ou de l'action philanthropique ;
- à une économie d'insertion qui fait l'hypothèse d'un retour au plein emploi marchand et enferme souvent les personnes dans des dispositifs transitoires de formation, de stages ou d'apprentissage qui, faute de débouchés, se transforment rarement en emplois ;
- à un secteur occupationnel pour les chômeurs : les activités de l'économie solidaire répondent à des besoins définis collectivement dont l'utilité sociale n'est pas artificielle ; de plus, elles mobilisent toutes les catégories de la population et non les seuls « exclus » ;
- au développement de « petits boulots » peu qualifiés et mal rémunérés qui, s'ils permettent de diminuer le chômage, ne contribuent pas pour autant à la réduction de la précarité et au renforcement de la cohésion sociale.

Pour permettre à tous d'accéder à l'emploi en même temps qu'à une pluriactivité, il convient d'articuler, à partir d'un cadre commun négocié collectivement et localement, les multiples dynamiques économiques solidaires de sortie de l'exclusion : la réduction du temps de travail, l'appui aux activités de proximité, la mise en place de financements solidaires et le développement des activités d'autoproduction.

Ces mesures auront d'autant plus de portée à long terme, si elles sont prises en compte dans les directives européennes. Sans une réflexion européenne sur les politiques de lutte contre l'exclusion et une coordination des législations en vigueur, les dispositions prises au plan national se heurteront à la réglementation européenne sur la concurrence et aux normes industrielles.

Orientations

1. Organiser une réduction négociée du temps de travail et favoriser une politique du temps libéré
2. Développer une économie solidaire
3. Faciliter « l'accès au crédit solidaire » et un droit à l'initiative économique pour les plus défavorisés
4. Reconnaître et encourager les formes de production et d'échange non monétaires

Organiser une réduction négociée du temps de travail et favoriser une politique du temps libéré.

Il s'agit d'inverser par une réduction importante de la durée du travail la logique d'une société à deux vitesses où seule une partie de la population participerait à la création de richesse économique en tirant les principaux revenus et gratifications sociales. Cependant, pour être efficace, cette baisse de la durée du travail doit être acceptée collectivement. L'Etat doit sans doute fixer un cadre et assurer une compensation intégrale pour les bas salaires. Faute de partenaires sociaux forts, notamment dans le monde des PMI/PME, des mécanismes incitatifs doivent être inventés pour encourager les entreprises qui s'engagent dans cette voie.

Si une autre organisation du travail peut permettre de créer des emplois, elle peut être aussi l'occasion, en dégageant, du temps d'une mobilisation d'un plus grand nombre dans des activités socialement utiles. Aussi, une politique d'aménagement du temps de travail doit être couplée à une politique du temps libéré. Nous assistons non seulement à des bouleversements dans l'organisation du travail et la nature des métiers, mais à une véritable mutation des modes de vie. Il convient d'organiser collectivement ce temps pour qu'il ne devienne pas uniquement un temps passif de repli sur la sphère privée, mais un temps de participation à l'espace public et à des activités collectives.

Propositions

- Une réduction du temps de travail négociée localement avec les partenaires sociaux et les organisations de chômeurs sur des objectifs fixés par une loi cadre. Parmi ces objectifs, une compensation salariale intégrale

pour les bas salaires et une réduction massive de la durée du travail doivent être affirmées.

- La mise en place d'un fonds de compensation pour les entreprises qui s'engagent dans des stratégies de réduction du temps de travail, qui, par contre coup, pénalisera celles qui licencient.
- La création d'un « chèque service-temps » qui permette à tout salarié ou travailleur indépendant qui le souhaite de s'engager à mi-temps dans un projet d'intérêt collectif et à l'entreprise de recruter sur le temps dégagé un demandeur d'emploi. Ce chèque serait versé en contrepartie du temps investi dans cette activité et financé par activation des indemnités de chômage.
- L'expérimentation d'une gestion coopérative du temps partagé au niveau local à travers la mise en place d'une plate-forme d'acteurs locaux prêts à mettre leurs disponibilités et leur savoir-faire au service de la collectivité.

Développer une économie solidaire

L'économie solidaire cherche à réconcilier emploi et cohésion sociale en mobilisant localement les ressources du marché, de la redistribution et du bénévolat. Par la combinaison de ressources marchandes, non marchandes et non monétaires, son développement s'écarte des logiques qui favorisent une dualisation de la société entre l'économique et le social et refusent les solutions de gestion de l'exclusion.

Il faut rendre visible la multitude d'initiatives économiques qui depuis plusieurs années déjà s'inscrivent dans cette perspective. En répondant à des besoins non satisfaits identifiés collectivement et en combinant des ressources issues du marché, des aides publiques et de l'engagement volontaire, ces activités mobilisent localement une multiplicité d'acteurs et produisent des richesses.

Cependant le développement des activités solidaires se heurte à des modalités de l'action publique inadaptées. Outre que l'initiative collective qui vient d'entrepreneurs sociaux et civiques n'est pas véritablement reconnue, les aides à la création d'activité privilégient l'investissement matériel à l'investissement immatériel qui conditionne pourtant largement la réussite des projets. De plus, elles confondent les différentes phases qui concourent à la réussite d'une initiative en concentrant l'effort financier sur l'aide au démarrage sans suivi a posteriori.

Une distinction par les politiques publiques est indispensable entre la détection du projet, le montage et la consolidation de l'activité, ainsi que la mise en place de dispositifs et de financements appropriés pour chacune de ces phases, notamment pour l'investissement immatériel. De plus, ces

aides doivent prendre en compte les caractéristiques sectorielles propres à chaque initiative en apportant un accompagnement technique adéquat.

La justesse des dispositifs ne saurait être durable sans une affectation des fonds publics globalisée et négociée localement par projet plutôt que distribuée au plan national par publics. Pour ne pas reproduire les pratiques tutélaires et clientélistes, le nécessaire redéploiement local des financements existants dans l'aide sociale, de l'aide à l'initiative locale, mais surtout des budgets d'aide à la création d'emploi et au développement économique, doit être négocié démocratiquement dans une instance locale regroupant partenaires sociaux, élus, associations.

Cependant, tout en étant réellement soutenu par les pouvoirs publics, le développement de l'économie solidaire doit aussi s'appuyer sur des financements propres sans quoi elle ne disposerait plus de l'autonomie économique, sociale et politique qui fait son originalité. Les activités solidaires ne sauraient donc être une émanation de l'Etat, mais bien constituer un renouvellement de la société civile.

Propositions

Au niveau de la détection du projet

- Le développement des procédures d'appel aux projets en utilisant en priorité des canaux d'information de « proximité » de préférence à des messages dans des supports à destination du grand public.
- La mise en place des missions de repérage de projets ayant pour objet de mobiliser les relais locaux pertinents pour « faire remonter » des projets qui ne se seraient pas manifestés sans une intervention médiatrice.

Au niveau du montage du projet

- Le financement prioritaire de l'investissement immatériel qui conditionne la qualité de la conception des activités, essentielle pour certaines qui sont basées sur la relation comme les services de proximité. Ce financement (qui pourrait être assorti d'un chèque conseil, sur le modèle des aides aux chômeurs créateurs d'entreprises) suppose l'inscription juridique pour le groupe porteur de projet comme un préalable au déclenchement d'une aide au montage et l'obligation d'établir une convention avec une structure locale ou nationale présentant les références nécessaires pour l'accompagnement de la formalisation du projet.

Au niveau de la consolidation de l'activité

- Le consentement d'une aide à la structure dégressive sur 3 ans : 70 %, 50 % puis 30 % du salaire à temps plein pour les premiers emplois créés sans critères de sélection des individus au titre de l'insertion, afin de favoriser la création de vrais emplois d'encadrement qui sont indispensables à la réussite des activités.
- L'élargissement aux structures de l'économie solidaire recrutant des personnes en grande difficulté du financement partiel admis pour les entreprises d'insertion de postes compensant le surcoût de l'insertion.
- La mise au point d'une convention d'aide au fonctionnement sur 3 ans regroupant l'ensemble des financeurs, définissant les montants garantis par ces différents partenaires et les engagements de la structure en termes de résultats.
- Au niveau de la coordination locale
- La création d'une instance locale regroupant partenaires sociaux, élus, associations dont le rôle serait d'organiser la détection de projet, d'évaluer démocratiquement et de déterminer les fonds à allouer pour le démarrage et la consolidation de l'activité à partir d'un redéploiement local des financements existants dans l'action économique, la formation, la création d'emploi et l'aide sociale.
- La désignation d'un responsable mandaté et assisté d'un agent de développement local chargé de gérer l'information utile aux porteurs de projets ; de faciliter les relations entre les différents acteurs (porteurs de projets, comités d'entreprise, collectivités locales, etc.) concernés par l'activité ; de coordonner, animer et accompagner les projets ; d'assurer une information auprès des usagers ; de mettre en œuvre les dispositifs de transfert des savoir-faire, etc.

Faciliter l'accès au crédit solidaire et un droit à l'initiative économique

En France, le financement du monde associatif et plus généralement du secteur social est largement dépendant des aides et subventions publiques. Cette dépendance réduit le pouvoir de négociation et de revendication des acteurs innovants qui doivent souvent se plier aux conditions imposées par les différents dispositifs d'aides. Dans un contexte de réduction des déficits publics, les acteurs sociaux ne peuvent plus se retourner uniquement vers l'Etat pour développer leurs activités. Une assise

financière propre est devenue économiquement indispensable pour retrouver des marges de manœuvre.

Mobiliser une part plus importante de l'épargne individuelle et collective sur des projets d'innovation sociale est un moyen de dégager de nouvelles ressources. Mais les difficultés d'accès au crédit bancaire demeurent une des principales inégalités économiques et sociales qui empêchent l'instauration d'un véritable droit à l'initiative économique.

Des opérateurs financiers solidaires ont prouvé que l'on pouvait faire confiance à des personnes et des projets que le système bancaire classique rejette en inventant les garanties et les accompagnements adéquats. Par ailleurs, il existe une épargne militante qu'il convient de faciliter. Par le biais de l'épargne, on peut faire jouer des mécanismes de solidarité sur une partie beaucoup plus importante de la population. Une promotion à grande échelle auprès du grand public des dispositifs de financement solidaire doit être organisée pour permettre aux « entrepreneurs solidaires » et aux plus précaires de retrouver une capacité d'initiative économique.

Mais le système bancaire et la réglementation financière française présentent un certain nombre de rigidités qui freinent le développement des produits financiers solidaires. Le respect de la loi bancaire implique des procédures et des garanties prohibitives ou bloquantes pour le montage de ce type de crédits.

Propositions

- L'obligation pour les banques de réinvestir sur place un pourcentage significatif de l'épargne collectée localement.
- La création d'un label des produits d'épargne de partage pour sensibiliser davantage le grand public et coordonner les opérateurs financiers qui ont vocation à développer le « crédit solidaire ».
- La mise en place d'exonérations fiscales pour inciter les particuliers à s'orienter vers ce type de placement.
- L'élargissement des déductions d'impôts sur les dons privés consentis aux projets de l'économie solidaire.
- Un assouplissement de la loi bancaire pour permettre la création de banques solidaires de proximité.
- La création d'un fonds de financement de l'initiative économique pour la partie non solvable de ces opérations : analyse financière du projet, accompagnement des créateurs et suivi des prêts.

- La participation des pouvoirs publics à un fonds de garantie accessible à tous les opérateurs financiers.

Reconnaître et encourager les formes de production et d'échange non monétaires

Le travail domestique, l'autoconsommation, les systèmes de troc locaux et d'échanges de savoirs, le bénévolat sont autant d'activités qui non seulement créent des richesses, mais donnent à chacun une reconnaissance et une utilité sociale.

Faciliter l'accès des populations en difficulté à d'autres formes de production et d'échanges, c'est aussi une manière de corriger des inégalités. Par manque de terrains, d'outils, de savoir-faire et de relations, les personnes en situation de précarité recourent moins fréquemment que les classes moyennes au jardinage, bricolage ou à l'échange de services. Une loi cadre contre l'exclusion doit s'attacher à corriger les inégalités d'accès au foncier, aux équipements et aux savoirs.

Le développement des activités d'autoproduction est un moyen trop souvent sous-estimé de lutter contre la précarisation. Bricolage, jardinage, cueillette, échanges de biens et de services permettent aux ménages en difficulté économique d'améliorer leur quotidien dans un contexte d'insuffisance de revenus monétaires. Pour des personnes dépendantes des minima sociaux, ces revenus complémentaires issus de l'économie informelle sont indispensables pour vivre décemment dans une société qui les rejette.

Ces formes de production et d'échange primaire sont complémentaires plus que concurrentes de l'économie marchande. Ainsi, pour des raisons budgétaires, les personnes qui se sont mises au jardinage n'étaient généralement pas consommatrices de fruits et légumes. Au contraire, ces activités contribuent à une diversification et une amélioration des modes de consommation alimentaire qui peuvent potentiellement s'avérer bénéfiques pour le commerce local.

Plus encore que les économies réalisées, les activités d'autoproduction et plus généralement toutes formes de dons ou d'engagements bénévoles sont facteurs de socialisation. Elles permettent de reprendre confiance en soi, d'acquérir ou de maintenir des savoir-faire, de tisser des relations sociales. Elles constituent souvent pour les plus démunis les conditions nécessaires pour retrouver un emploi classique. Si l'on considère la cohésion sociale comme un enjeu politique majeur, alors ces activités ne doivent pas être négligées par l'administration.

Autre trait commun aux pratiques solidaires de l'économie : la mobilisation du travail bénévole. Le fonctionnement des activités de proximité suppose souvent une participation des usagers et des bénévoles. Les formules d'aménagement du temps de travail dégagent du temps libre mobilisable dans la vie associative locale. Le développement des placements d'épargne solidaire dépend aussi de l'implication des réseaux militants dans la promotion et la diffusion de ces produits. Les services de proximité s'appuient sur une implication des usagers dans la coproduction du service.

Cependant, malgré son développement, le travail bénévole n'est pas suffisamment reconnu et valorisé par les pouvoirs publics, alors qu'il constitue un élément majeur de socialisation, d'acquisition de savoir-faire et d'innovation économique souvent créatrice d'emplois.

Propositions

- La valorisation du bénévolat par la création d'un statut qui permette aux individus, notamment aux salariés des entreprises et des administrations, de dégager du temps pour la vie associative. Ce statut doit comprendre :
 - une aide au financement de la formation des bénévoles ;
 - la couverture des risques encourus par les bénévoles au cours de leur activité ;
 - l'acquisition de points de retraite pour tout travail d'utilité sociale, reconnu comme tel par la collectivité, effectué bénévolement.

- Le développement des jardins familiaux par une politique des municipalités de redistribution et de facilitation d'accès au foncier et plus généralement à l'espace en faveur des plus défavorisés dans les lieux où ils vivent.
- Le financement d'un accompagnement technique spécifique pour l'acquisition et la transmission de savoir-faire dans les activités d'autoproduction.
- L'expérimentation de systèmes d'échanges locaux de biens et services et des statuts juridiques qui leur soient adaptés.

Sont signataires de ce texte :

Pierre Courtoux	Membre de l'IRED Nord (Innovations et réseaux pour le développement).
Alessandro Guiglia	Président de l'IRED Nord (Innovations et réseaux pour le développement).
Jean-Louis Laville Jean-Claude Lemaire	Sociologue, coauteur de L'économie solidaire. Délégué général du COORACE (Coordination nationale des associations d'aide aux chômeurs par l'emploi).
Solange Passaris	Chercheur à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (CIRED).
Eric Prédine	Cofondateur de l'association Les jardins d'aujourd'hui.
Guy Roustang Patrice Sauvage Christian Tytgat	Coauteur de L'économie contre la société. Administrateur civil. Codirecteur du GIEPP (Groupement pour l'initiative et l'élaboration de projets professionnels).
Jean-Paul Vigier	Président de FINANSOL (L'association des financiers solidaires).

PERMETTRE AUX PLUS DEMUNIS DE FAIRE RESPECTER LEURS DROITS FONDAMENTAUX

L'accès au Droit des plus démunis

François Breteau, Jean Cadiot, Marie-Luce Cavois, Jean-Jacques De Felice, Jean Designe, Huguette Garsemeur, Patricia Huyghebaert, Roger-Pierre Murez, Christian Pautonnier, Frédérique Rastoll.

« Il avait eu tellement peu de droits dans sa vie qu'il n'en réclamait aucun. »

L'exclusion ne se réduit pas à un problème social qui nécessiterait un traitement spécifique, mais pose la question du respect des droits fondamentaux de la personne dans notre société (droit à une vie familiale, droit au logement, droit à l'éducation, la formation et la culture, etc.). Les plus démunis sont en effet privés de certains de ces droits et sont ainsi empêchés d'exercer leurs responsabilités familiales et sociales.

La mise en œuvre des droits fondamentaux nécessite notamment de bénéficier des dispositifs légaux accessibles auprès des administrations et services publics, tels par exemple que les prestations familiales, l'inscription comme demandeur de logement, le soutien de travailleuses familiales, l'assurance-maladie, etc. Elle conduit aussi les plus démunis devant la justice, plus rarement mais souvent dans des situations dont les enjeux sont considérables (expulsions, placements d'enfants etc.).

Or, beaucoup sont découragés, ont perdu toute confiance dans l'administration et la justice et se taisent. Le Droit est même plus souvent perçu comme un moyen de répression que comme un moyen de défense et d'amélioration de ses conditions de vie.

L'exclusion traduit donc une impossibilité de faire valoir ses droits. A partir du moment où les victimes intentent de leur propre chef une action en justice, elles donnent vie au Droit à travers la création de jurisprudences. Ces actions revendicatives sont à l'origine de la

promulgation de nouveaux droits et donnent consistance aux grands textes constitutionnels et aux conventions internationales qui affirment les droits fondamentaux.

Face à cette situation, deux principes sont essentiels

- A) Une priorité absolue doit être donnée aux droits fondamentaux de la personne. Ils doivent primer en toute circonstance, et plus particulièrement en cas de conflits de droits dans les textes comme dans les institutions judiciaires et administratives. La hiérarchie des droits doit servir ceux qui n'ont pas les moyens de faire valoir leurs droits.
- B) Le refus de toute forme de « Droit des exclus » spécifique qui marginaliserait un peu plus les populations défavorisées. L'accès au Droit implique l'exercice effectif et égal pour tous du Droit commun.

Orientations

1. Donner les moyens d'un service public d'accès au Droit ouvert à tous
2. Faire évoluer le fonctionnement des administrations, des services publics et de la justice
3. Lier l'application d'un droit au repérage des responsabilités et à des voies de recours
4. Développer la formation des personnels de l'administration et professionnels du Droit à la connaissance et à l'accueil des populations très démunies

Donner les moyens d'un service public d'accès au Droit ouvert à tous

La société est de plus en plus régie par des procédures et des règlements juridiques. Faute d'une réduction des inégalités dans l'accès à la connaissance du Droit, celui-ci devient un facteur de reproduction sociale, et notamment reproduction des inégalités.

Pour cesser d'être un droit étranger, le Droit doit donc être maîtrisé par tous, et en particulier par les personnes en situation d'exclusion pour devenir un outil et un instrument de leur promotion familiale et sociale,

pour que leurs droits fondamentaux s'inscrivent dans les faits, puis dans le Droit positif et devant les institutions judiciaires et administratives.

L'application effective d'une législation ne tient en effet pas seulement à la qualité rédactionnelle et de fond du texte, ni à la qualité des experts et des intermédiaires sociaux, administratifs, politiques etc., mais à la capacité des populations concernées à l'utiliser quand elle répond à leurs préoccupations, voire à la modifier ou à en produire une autre quand elle n'y répond pas.

Le droit est perçu comme un facteur extérieur à la personne, affaire de spécialistes, alors qu'il est au cœur de la vie de chacun. Cette distance avec le juridique est importante, car aucune grande action de développement de la connaissance du droit n'a été menée, que ce soit dans le cadre de l'éducation nationale, auprès des agents des services publics, et territoriaux, ou dans le cadre de la formation permanente des salariés.

En outre, l'aide juridique doit être l'occasion d'une appropriation des droits par la personne. Il ne s'agit pas d'assurer la défense de celle-ci à sa place, mais de l'aider à faire valoir ses droits. Si les permanences d'avocats et les services d'aide juridique doivent veiller à l'appropriation des droits par les particuliers, il faut aussi privilégier des lieux qui contribuent à mettre en mouvement des groupes pour la défense de leurs droits. Or, l'aide juridictionnelle, telle qu'elle est organisée actuellement, renforce le monopole des professions juridiques sans pour autant permettre aux plus pauvres d'être acteurs de leurs droits.

Propositions

- Poser le principe d'un service public d'accès au Droit, ouvert à tous, qui assure l'information et la formation sur le Droit et donne les moyens à chacun de faire respecter et mettre en œuvre ses droits. Cette mission de service public, dont l'Etat est garant, peut être assurée par les associations.

En ce sens :

- Mettre en place des lieux de conseil juridique gratuit et de formation permettant une connaissance du Droit et des procédures judiciaires et administratives, avec une pédagogie qui développe la capacité à utiliser le droit existant, voire à le produire.
- Développer les services de médiation installés dans les lieux d'exercice de la citoyenneté, tels que les mairies et les associations, qui seraient ouverts à tous et dont le personnel n'aurait aucune relation de pouvoir sur l'usager (à titre d'exemple, ce personnel ne devrait pas contacter le service social si tel n'est pas le désir de l'usager).

- Encourager l'initiative associative et syndicale qui favorise l'appropriation du Droit par les personnes en situation d'exclusion et l'exercice d'une citoyenneté active.

Faire évoluer le fonctionnement des administrations, des services publics et de la justice

Du fait de leurs conditions de vie très précaires, les plus démunis ont beaucoup de difficultés à accéder durablement aux dispositifs légaux auxquels ils ont droit ou à soutenir une action en justice : ils dépensent beaucoup de temps et d'énergie à tenter d'y parvenir, quand des échecs répétés ou la peur de l'extérieur ne les ont pas découragés.

Parmi les difficultés rencontrées on peut citer notamment la complexité des démarches, la difficulté à rassembler les justificatifs quand on ne dispose d'aucun lieu sûr pour les conserver l'éloignement géographique faute d'un développement suffisant des antennes des administrations dans les quartiers, l'impossibilité de faire des démarches suivies quand on est acculé à la survie quotidienne, etc.

Propositions

- Installer des antennes des administrations et services publics dans les quartiers les plus défavorisés et excentrés, avec un personnel volontaire, formé, et mieux payé. Ce personnel devrait aller au devant des personnes dans une démarche de prospection des ayants droit. Des expériences existent déjà dans ce sens.
- Décloisonner les administrations et les services publics afin d'éviter les ruptures dans les prestations et d'accélérer le traitement des dossiers.
- Doter la justice, l'administration et les services publics, du personnel et de l'équipement permettant aux demandes d'aboutir dans des délais raisonnables.

Lier l'application d'un droit fondamental au repérage des responsabilités et donner à chacun les moyens de faire respecter un droit qui lui est reconnu

La complexité excessive du Droit se traduit par une inflation du contentieux, notamment avec les services de l'Etat et les collectivités territoriales. Face à la non-application de la loi par les pouvoirs publics, au non-respect de leurs engagements chiffrés, le recours des particuliers et des

associations vient utilement faire contrepoids. La transparence de notre démocratie ne peut prendre tout son sens qu'en se traduisant par un droit de recours ouvert à tout citoyen.

Par ailleurs, la reconnaissance d'un droit fondamental, les dispositifs législatifs pour mettre en œuvre ce droit, la mobilisation des acteurs politiques, économiques et sociaux sont des conditions nécessaires et indissociables pour progresser mais ne suffisent pas pour rendre ce droit effectif pour chacun. Des décisions discriminatoires, telles par exemple que le refus par un bailleur de loger une personne ou famille marquée par la misère, peuvent notamment s'y opposer.

Propositions

- Rendre opposables au tiers les engagements chiffrés que doivent présenter les dispositifs publics.
- Donner les moyens juridiques et réglementaires aux personnes en situation de grande pauvreté d'exercer un recours face au non-respect d'un droit fondamental reconnu par la loi, notamment le droit au logement et le droit à une vie familiale.
- Inscrire dans le droit français la procédure de faillite civile pour les personnes physiques donnant, sous certaines conditions, la possibilité d'un apurement de dette pour les personnes en grande difficulté.

Développer la formation des personnels de l'administration et des professionnels du Droit, à la connaissance et à l'accueil des personnes en situation d'exclusion

Plusieurs raisons expliquent les rapports négatifs entre les plus pauvres d'une part, et l'administration, les services publics et l'institution judiciaire d'autre part.

D'abord, le langage juridique et administratif est souvent incompréhensible par les populations défavorisées et peu ou pas approprié pour décrire les situations de détresse dans leur complexité. La lecture et la compréhension des textes exigent d'être habitué à un vocabulaire technique et abstrait qu'une grande partie des populations en difficulté ne maîtrise pas. Un sentiment d'impuissance conduit alors les personnes à renoncer à défendre leurs droits.

Ensuite, l'accueil dans les tribunaux et les administrations est souvent peu adapté aux personnes les plus démunies : la complexité des

démarches administratives, l'absence de connaissance des situations des plus démunis par le personnel de l'administration judiciaire s'avèrent à la longue elles-mêmes excluantes. La qualification insuffisante des personnels chargés de l'accueil ne permet pas toujours de réorienter les usagers sur les services compétents lorsque leur demande n'est pas du ressort de celui auquel ils s'adressent.

Les juristes, quant à eux, ne sont pas formés pour prendre en compte les conditions économiques, sociales et psychologiques, que recouvrent les problèmes juridiques des plus démunis. En outre, les avocats ne se donnent pas toujours le temps et les moyens nécessaires pour écouter, comprendre et connaître les situations et les demandes des plus démunis.

Propositions

- Introduire dans la formation initiale et permanente des personnels administratifs et professionnels de justice :
 - la connaissance des réalités de vie et des aspirations des plus démunis,
 - l'accueil des personnes et familles les plus modestes, en mettant en avant le respect de la dignité des personnes, la simplification des démarches et l'assurance que les demandes aboutissent rapidement,
 - la connaissance de l'environnement socio-économique et des institutions afin d'être en mesure de réorienter utilement les usagers les plus fragiles.

- En outre, les magistrats et les avocats doivent être formés aux conséquences psychologiques et sociales des condamnations juridiques.

Sont signataires de ce texte :

François Breteau

Jean Cadiot

Marie-Luce Cavrois

Jean-Jacques De Felice

Jean Designe

Huguette Garsemeur

Patricia Huyghebaert

Roger-Pierre Murez

Christian Pautonnier

Frédérique Rastoll

Avocat, membre de Droit au logement.

Secrétaire national de Solidarité paysans.

Premier Juge au tribunal d'instance de Lagny-sur-Marne.

Avocat, membre de la Ligue des Droits de l'Homme.

Délégué général de Juristes Solidarités.

Membre d'ATD Quart Monde.

Chargée de la coordination de Juristes Solidarités.

Conseiller juridique Service Droits des Jeunes.

Formateur de l'association AMELY, organisme de médiation sociale de Lyon.

Présidente de la CGL (Confédération générale du logement).

CREER COLLECTIVEMENT LES LIENS SOCIAUX ET STIMULER L'AUTONOMIE DE CHACUN

L'accompagnement, la médiation et la réorientation de l'action sociale

Michel Adam, Claude Bijon, Jérôme Boillot, Patrick Boulte, André Caillaud, Jean-Bernard Dumortier, Roger Faidt, Monique Linossier, Ghislaine Noé, Florence Gault, Marie-Paule Poumear, Jean-Baptiste Say.

Faire de la construction et du maintien du lien social un enjeu politique

A côté de ses manifestations économiques et sociales, l'exclusion est intimement liée à une crise d'identité qui traverse nos sociétés démocratiques contemporaines. Devant les mutations rapides des modèles professionnels et familiaux, chacun doit plus qu'autrefois construire ses propres repères. La société et l'ensemble des citoyens ne se donnant pas les moyens d'offrir une place à tous, les problèmes identitaires se multiplient. Le manque de perspective collective, le sentiment d'une absence de possibilité de promotion sociale pour une partie croissante de la population, sont sources d'angoisse. Chaque personne doit désormais trouver en elle-même et dans son environnement les éléments de sa propre intégration sociale.

L'exclusion se manifeste par une difficulté pour la personne à reconstruire une identité sociale dans un contexte de chômage structurel et de fortes inégalités sociales. Tous les individus ne disposent pas des mêmes ressources tant matérielles que relationnelles pour faire face aux ruptures que constituent la perte d'un emploi, l'absence de revenus, l'échec scolaire ou un contexte familial parfois difficile.

Une loi cadre contre l'exclusion doit être l'occasion de reconnaître que le lien social devient un véritable enjeu politique dans la société de demain afin d'offrir à tous la chance de pouvoir s'insérer socialement. Le

lien social n'est plus donné spontanément par la société et son histoire, il est plus que jamais à reconstruire en permanence.

Le développement des pratiques d'accompagnement et de médiation comme réponse à la crise du lien social

Pour répondre à cette crise du lien social, de nouvelles pratiques d'accompagnement et de médiation se sont développées au travers des différents dispositifs de lutte contre l'exclusion (RMI, aides au logement, médiation judiciaire, etc.) mis en place par l'Etat, mais surtout à l'instigation de professionnels du social et de citoyens bénévoles.

Relation interpersonnelle, l'accompagnement social se caractérise par un échange réciproque dans lequel chacun, en apportant quelque chose à l'autre, est en mesure de recevoir quelque chose en retour. Par l'écoute et la parole redonnée, l'accompagnement permet d'abord à la personne accompagnée de retrouver confiance en elle. Il s'agit de lutter contre le manque de considération à l'égard de soi-même, la tendance à l'auto-dévalorisation qu'entraînent l'isolement et le repli sur soi, en apportant un soutien, une attention, une compréhension créateurs de liens, et en facilitant l'inclusion des personnes dans des dispositifs de droit commun. De son côté, l'accompagnant change son regard sur la personne exclue et se trouve lui-même transformé par la relation.

Ces pratiques visent également à permettre à la personne « accompagnée » de retrouver son autonomie et sa capacité d'initiative en valorisant ses potentialités et en l'aidant à mobiliser les réseaux relationnels et institutionnels disponibles dans son environnement autour d'un projet d'insertion.

La médiation contribue également à la recomposition du tissu social. Le médiateur, par sa présence et son écoute, en jouant son rôle de tiers indépendant, met en rapport des personnes en les aidant à trouver avec leurs propres moyens une issue à leur différend.

Accompagnement ou médiation, dans les deux cas il s'agit d'aider la personne à faire plutôt que de faire à sa place. En cela, ces pratiques se démarquent d'une logique d'assistance et d'aide traditionnelle à des populations caractérisées par leur handicap. Elles participent au renforcement de l'action sociale vers une logique de création du lien social. Plutôt qu'à des populations, elles s'adressent à des personnes considérées dans leur globalité et mettent en valeur leur potentiel plus que leur handicap. Prendre en compte la diversité des situations d'exclusion et chercher à apporter une réponse personnalisée à chacun expliquent la variété des formes d'accompagnement et de médiation pratiquées aujourd'hui.

Favoriser la diversité des pratiques d'accompagnement et de médiation dans le cadre d'un droit commun revalorisé

Les pouvoirs publics ont intégré un certain nombre de ces nouvelles pratiques dans les dispositifs de lutte contre l'exclusion. Mais leur institutionnalisation a parfois dénaturé les démarches de terrain en cherchant à normaliser les pratiques et à quantifier les résultats. Conçues comme un passage obligé pour accéder à une prestation ou à un dispositif, les mesures d'accompagnement aux populations en difficulté ne risquent-elles pas de devenir de nouvelles formes de contrôle social ? Il convient de veiller à ce que l'accompagnement individuel et la médiation restent des démarches volontaires et contractuelles qui respectent l'intimité et la dignité des personnes afin d'éviter toute nouvelle forme de mise sous tutelle des populations. Ce sont des moyens qui doivent être systématiquement proposés, mais jamais imposés.

Le rôle des pouvoirs publics est de redéfinir un projet de société innovant à la hauteur de l'ampleur de crise et de l'exclusion. Le politique doit retrouver sa primauté et donner des signaux réducteurs d'incertitude, porteurs de sens et d'espérance, en sortant d'une logique à court terme d'adaptation aux contraintes économiques et sociales. Par manque de moyens ou d'imagination, l'Etat a eu tendance à se décharger de ses responsabilités politiques en faisant largement reposer la lutte contre l'exclusion sur l'action sociale et le secteur caritatif. En l'absence de réelles perspectives collectives à long terme, l'accompagnement et la médiation risquent de n'être qu'un simple outil de gestion de l'exclusion. A quoi bon accompagner une personne dans sa recherche d'emploi, de logement, dans sa formation, si au bout de son parcours elle se retrouve à nouveau face à des institutions économiques et sociales qui la rejettent ?

La loi cadre contre l'exclusion doit être l'occasion de favoriser l'accompagnement et la médiation dans un cadre renouvelé de l'action publique. D'abord, l'Etat doit davantage reconnaître et réguler ces pratiques dans une perspective de développement local et de solidarité de proximité plutôt que les réglementer et les instrumentaliser dans des dispositifs. La création du lien social ne se décrète pas. Elle résulte d'une diversité d'initiatives portées par une pluralité d'intervenants sociaux, et ne relève pas uniquement des services de l'Etat. Les collectivités locales ont également un rôle à jouer pour une réelle coordination à l'échelle du territoire et dans l'interface avec les orientations nationales. La lutte contre

l'exclusion doit devenir l'affaire de tous les citoyens. Dans le même temps, l'Etat doit être garant d'un système de droit commun redéfini et applicable pour tous afin d'éviter que des dispositifs spécifiques d'accompagnement et de médiation n'aboutissent à un traitement social de l'exclusion et ne renforcent ainsi la dualisation de la société.

Orientations

1. Faire de la lutte contre l'exclusion et la précarisation, l'affaire de tous
2. Stimuler l'approfondissement et l'enrichissement mutuels des différentes pratiques d'accompagnement et de médiation
3. Développer la qualification des accompagnateurs et des médiateurs

Faire de la lutte contre l'exclusion et la précarisation, l'affaire de tous

Si la création du lien social devient l'enjeu central, elle ne peut plus relever d'un traitement social à la marge. Aussi, la lutte contre l'exclusion nécessite la mobilisation de l'ensemble de la société. De fait, les nouvelles pratiques de l'accompagnement et de la médiation ont été développées par une multitude d'acteurs (professionnels du travail social, mais également salariés des entreprises, adhérents des syndicats ou citoyens impliqués à titre bénévole) aux compétences et motivations différentes.

L'apparition d'un accompagnement social bénévole et d'une médiation citoyenne est sans doute l'évolution la plus significative de cette nouvelle implication civile dans le champ de l'action sociale. Dans le même temps, la recherche de réponses adaptées à des populations confrontées aux problèmes du travail et du chômage a conduit les travailleurs sociaux à développer de nouvelles compétences et à s'investir dans des logiques « entrepreneuriales » de développement économique et local.

La loi cadre doit reconnaître et favoriser la diversité des intervenants qui s'investissent dans la lutte contre l'exclusion. Ces acteurs, qui contribuent à décloisonner les frontières traditionnelles entre l'économique et le social, doivent être également coordonnés pour faire jouer leurs complémentarités. De fait, les complémentarités entre

professionnels et bénévoles existent déjà, malgré les différences en termes d'objectifs, de disponibilité et de motivation qui caractérisent leurs actions. Mais cette coordination doit se faire de manière positive, en valorisant les atouts de chacun, afin d'éviter les effets de substitution et de concurrence sur le terrain. Il convient notamment d'éviter de recourir au bénévolat par défaut pour pallier le manque de moyens et de personnels de l'action sociale. Cela implique une évolution des points de vue de l'ensemble des acteurs, qui réfléchissent trop à ces problèmes en fonction de leur mission, de leur métier et donc de leur spécialité.

Propositions

- Inciter et valoriser l'engagement de nouveaux acteurs venant d'horizons divers dans des démarches d'accompagnement social ou de médiation citoyenne auprès des plus démunis.
 - Incrire dans le programme de stages de toutes les grandes écoles de gestion, de commerce et d'ingénieurs, et des cursus universitaires, un passage dans une structure d'insertion par l'économique, avec la nécessité d'un apport sous forme de projet à négocier.
 - Sensibiliser et informer les jeunes dans le cadre de la scolarité sur les pratiques d'accompagnement et sur le rôle qu'elles jouent.
 - Encourager le développement et la valorisation du volontariat, notamment dans le domaine de l'accompagnement individuel. Le bénévolat demande du temps, de la disponibilité, une régularité que l'activité professionnelle ne permet pas toujours. Mais ce temps bénévole doit être coordonné et supervisé dans un souci de cohérence des actions.
 - Des aménagements du temps de travail et des accords entre entreprises et associations pourraient faciliter l'engagement des salariés dans l'action sociale.
- Favoriser la rencontre des acteurs en mettant en place des lieux d'échanges et d'analyse des pratiques où chacun pourrait partager son expérience et mieux connaître celle des autres.

Stimuler l'approfondissement et l'enrichissement mutuels des différentes pratiques d'accompagnement et de médiation

L'empilement des dispositifs de lutte contre l'exclusion et leur manque de continuité ne permettent pas de favoriser un accompagnement qui accueille la personne dans sa globalité et sa singularité. Ses problèmes sont traités séparément alors que bien souvent ils sont interdépendants. A chaque dispositif correspond un accompagnateur ou un médiateur différent. Faute d'un interlocuteur unique, une aide personnalisée à même d'établir une relation de confiance fondée sur la réciprocité, devient problématique.

Il est nécessaire de privilégier un accompagnement qui considère la personne dans sa globalité et sa singularité. Il peut être ensuite décliné en démarches articulées, liées chacune à un aspect précis de la situation de détresse : logement, RMI, recherche d'emploi, etc.

Mais, au-delà de ces principes d'action, l'accompagnement et la médiation recourent à une multitude de pratiques qui sont autant de manières de personnaliser l'aide apportée aux individus en situation d'exclusion.

Alors que l'accompagnement met en relation deux personnes impliquant un engagement réciproque, la médiation introduit une tierce personne qui, par sa neutralité et son indépendance, permet à deux individus de recréer des liens ou de trouver l'issue d'un problème.

Il est également important de distinguer les modes d'intervention qui s'inscrivent dans un cadre institutionnel de ceux issus d'initiatives bénévoles ou citoyennes. Ainsi, l'accompagnement institutionnel est plus ou moins lié à l'accès à un dispositif d'insertion ou à l'obtention d'une prestation. Dans l'accompagnement bénévole, l'objectif à atteindre n'est généralement ni imposé, ni fixé a priori. La médiation institutionnelle est le fait d'une personne désignée par un organisme pour régler un conflit clairement identifié (médiation judiciaire, médiation familiale, médiation de service public, etc.). Dans la médiation citoyenne, le médiateur n'a ni mandat ni pouvoir, sinon celui d'amener par son écoute et sa neutralité, les gens à trouver entre eux une solution à leur problème.

Propositions

- Favoriser la pluralité des pratiques et leur diffusion. Une meilleure connaissance des modes d'intervention est nécessaire pour pouvoir orienter la personne en situation d'aide vers la méthode et la structure ou l'intervenant correspondants à sa situation.
- Développer la dimension collective de l'accompagnement. L'accompagnement d'un groupe ou le travail social d'intérêt collectif est un complément indispensable à l'accompagnement individuel. Il favorise la restauration d'une participation, d'une expression et d'une solidarité avec des personnes qui rencontrent des difficultés similaires, le même contexte de vie quotidienne.
- Apporter un soutien aux accompagnants. Un suivi régulier en groupe sous forme de supervision psychologique et pédagogique pour toute personne en situation d'écoute ou d'accompagnement est nécessaire. Il faut donner aux associations et aux services sociaux les moyens de cette supervision.
- Créer des lieux de médiation sociale dans les quartiers où les gens puissent venir librement.

Développer la qualification des accompagnateurs et médiateurs

Accompagner une personne en difficulté dans sa recherche d'emploi, être médiateur lors d'un conflit de voisinage ou de famille, ne s'improvise pas. Cela demande de réelles compétences et la connaissance des principes éthiques, des différentes méthodes et des publics.

La qualification des intervenants est d'autant plus importante que le développement du bénévolat dans la lutte contre l'exclusion se traduit par l'arrivée de nouveaux acteurs pas toujours familiarisés avec l'action sociale. Or la bonne volonté ne suffit pas toujours. Sans le soutien d'une structure et une formation aux principes de base de l'accompagnement et de la médiation, les pratiques bénévoles risquent de se limiter à une démarche caritative d'assistance.

La formation des travailleurs sociaux doit également suivre l'évolution des pratiques de terrain. Parce qu'il s'agit d'aider la personne à retrouver son autonomie et à mobiliser son entourage pour la réalisation d'un projet ou la résolution d'un conflit, les travailleurs sociaux doivent trouver des solutions innovantes au-delà des dispositifs sur lesquels reposent leurs actions.

Propositions

- Faciliter l'accès de tous les acteurs à des modules de formation continue liés à leurs pratiques. La formation continue est indispensable pour prendre du recul par rapport à une action quotidienne, pour la confronter à d'autres pratiques et l'adapter aux nouvelles réalités socio-économiques. Elle doit être ouverte à tous, professionnels comme bénévoles. Il faut donc donner les moyens aux associations de former leurs militants.
- Intégrer et généraliser la méthodologie à la gestion de projet, aux techniques de réunion et à l'animation de réseaux dans la formation des travailleurs sociaux.
- Introduire un enseignement à l'anthropologie et à l'éthique dans la formation des travailleurs sociaux et des militants bénévoles.
- Organiser une formation des médiateurs citoyens qui implique un réel travail sur soi et respecte l'éthique de la charte de la médiation.

Sont signataires de ce texte :

Michel Adam	Président de l'Union régionale des structures d'insertion par l'économique, Directeur du CREAHI Poitou-Charente.
Claude Bijon	Président de l'ACEP, association intermédiaire dans le Var.
Jérôme Boillot	Directeur du CHRS de l'association Julienne-Javel
Patrick Boulte	Vice-président de SNC (Solidarité nouvelle face au chômage). Auteur d'Individu en friche.
André Caillaud	Directeur de l'association CARS.
Carole Dane	Présidente de l'ANAS (Association nationale des assistantes de service social).
Jean-Bernard Dumortier	Chercheur au COPAS (cabinet conseil en politiques sociales et d'insertion).
Roger Faist	Vice-président de SNC (Solidarité nouvelle face au Chômage).
Monique Linossier	Directrice d'Habitat alternatif social.
Ghislaine Noé	Représentante du Secrétariat général de l'UNCCASF (Union nationale des centres communaux d'action sociale).
Florence Gault	Directrice du service A.I.L. du PACT-ARIM de Haute-Garonne.
Marie-Paule Poumear	Directrice de Capharnaüm Lille nord, association d'insertion.
Jean-Baptiste Say	Responsable à SNC (Solidarité nouvelle face au chômage).

FAVORISER L'INNOVATION SOCIALE

L'émergence de nouveaux acteurs et de nouveaux liens entre eux

Sonia Dayan, Annie Dreuille, Bernard Ginisty, Jacqueline Lorthiois, Christine Pégourie, Clothilde de Ravignan, Martine Théveniaut-Muller, Patrick Valentin.

Avec l'aggravation du chômage et des mécanismes de précarisation, on ne peut plus traiter l'exclusion comme un phénomène périphérique qui ne touche qu'une catégorie marginale de la population. Dès lors que la croissance ne suffit plus à assurer le retour au plein emploi, la lutte contre l'exclusion ne peut plus être uniquement du ressort d'un secteur social spécialisé, chargé de pallier les défaillances de l'économie de marché. De nouvelles réponses sociales, économiques et politiques portées par de nouveaux acteurs doivent être inventées.

Dans le même temps, un foisonnement d'initiatives contribue à décroiser l'économie et le social. Les chômeurs tentent de se mobiliser pour trouver des solutions collectives de sortie de l'exclusion. Des entrepreneurs venus du privé prennent conscience de l'obligation d'assumer leur rôle social et s'investissent dans la lutte contre l'exclusion. Des responsables associatifs, des travailleurs sociaux, des agents des services de l'Etat s'aventurent dans la création de nouvelles activités économiques pour trouver des réponses adaptées au problème de l'emploi.

Pourtant, l'émergence de nouveaux « entrepreneurs du social » et la multiplication des micro-initiatives ne sont pas à la hauteur du problème. Ces innovations restent encore peu visibles pour l'ensemble de la société. Faute de synergie, de réseaux nationaux plus structurés entre des acteurs venant d'univers professionnels et vivant des situations économiques très

différentes, ces initiatives n'apparaissent pas encore comme une force économique et sociale mobilisable au-delà du niveau local.

Mais si chacun doit sortir de sa logique propre et prendre en compte celle des autres, l'environnement institutionnel est loin d'être favorable à l'innovation sociale. Les inerties de l'action publique sont un frein à l'émergence de nouveaux opérateurs dans le champ du social. La multiplication des dispositifs et des interlocuteurs a créé une complexité qui rend opaque la politique de lutte contre l'exclusion.

Cependant, l'émergence des nouveaux acteurs innovants ne se réduit pas à un problème économique et financier. Elle pose la question de la représentation collective de ceux et celles que les organisations accueillent. Sans une représentation et une participation politiques des personnes concernées, la pertinence, l'efficacité et la pérennité des dispositifs de lutte contre le chômage et l'exclusion continueront à être inefficaces et contestées.

De nouvelles formes de solidarité immédiate et de contestations apparaissent. Maisons des chômeurs, Comités des sans-logis, collectifs d'usagers se mobilisent à travers des actions dont l'aspect radical et militant (occupations d'organismes publics, occupations de logements vides, marches collectives contre le chômage, etc.) leur donne un caractère plus politique. La légitimité des nouvelles initiatives militantes non seulement n'est pas reconnue mais contestée par les instances et organisations représentatives : parlement, partis politiques, syndicats, associations, etc.

La loi cadre contre l'exclusion doit être l'occasion de prendre acte de ces nouvelles formes d'innovation sociale et permettre d'élargir l'espace du débat public à de nouveaux interlocuteurs. L'Etat doit en même temps reconnaître et accompagner le foisonnement d'initiatives qui concourent sur le terrain à la recomposition du tissu social, tout en étant garant d'un droit commun pour tous.

Orientations

- 1. Organiser et financer les modalités d'une réelle représentation et participation des chômeurs et des précaires dans les institutions et les associations**
- 2. Reconnaître et favoriser l'émergence de nouveaux acteurs sociaux**
- 3. Réformer les modalités de l'action publique**

Organiser et financer les modalités d'une réelle représentation et participation des chômeurs et des précaires dans les institutions et les associations.

Les chômeurs et les précaires doivent avoir les moyens de se faire entendre et de faire valoir leurs droits collectivement. Mais la représentation ne se décrète pas. Les pouvoirs publics ne sauraient donc désigner les représentants qui doivent siéger dans les administrations et organismes sociaux les concernant. De même, ni les syndicats, ni les grandes associations impliquées dans la lutte contre l'exclusion ne peuvent s'autoproclamer comme les « porte-parole » des plus démunis. Aussi, pour que l'Etat donne les moyens d'une véritable expression démocratique des précaires et des chômeurs et de leur participation à la société civile, nous proposons :

Propositions

- L'organisation à l'échelon local (département ou région), d'élections des représentants locaux des chômeurs dans les instances publiques les concernant (anpe, assedic, unedic, cli, etc.) par un scrutin ouvert à toutes les personnes inscrites à l'ANPE ou bénéficiaires du RMI.
- La mise en place d'un chèque associatif ou syndical donnant libre choix aux chômeurs de participer et de financer leur représentation dans une association ou un syndicat de leur choix.
- La multiplication des lieux de rencontre pour les chômeurs où ils puissent se rendre sans discrimination et sans obligation.

Reconnaître et favoriser l'émergence de nouveaux acteurs sociaux

La lutte contre l'exclusion ne doit pas être le domaine réservé d'un sous-secteur spécialisé composé des seuls travailleurs sociaux, mais exige l'implication de l'ensemble des acteurs de la société. Elle exige à la fois militantisme et professionnalisme. Aussi toutes les compétences du monde de l'entreprise, du monde de l'administration comme du monde associatif doivent être mobilisées.

Cependant, les passerelles entre ces différents secteurs font défaut. Chacun continue à poursuivre sa propre logique sans prendre en compte

celle des autres. De plus, la personne qui souhaite innover dans le champ du social doit faire appel à de multiples savoir-faire dans des domaines aussi divers que la gestion financière et commerciale, l'action sociale et la connaissance des rouages administratifs et juridiques. Il manque des formations adaptées à ce nouveau type de « management social ».

Mais, au-delà des réseaux et des accompagnements à créer ou à renforcer, le rétablissement d'un contrat social comportant un droit effectif de participation active pour tous les citoyens qui le désirent est impératif. Pour atteindre cet objectif, des réformes institutionnelles sont à prendre pour encourager l'innovation sociale. Entre la logique de l'entreprise privée à but lucratif et la logique de service public, direct ou indirect (secteur associatif dépendant), une troisième voie doit être expérimentée. Elle emprunte à la logique de l'entreprise certaines règles de gestion, mais elle prend à la logique du service public ses objectifs et priorités en matière d'emploi. Il faut obtenir le droit d'expérimenter par le rapprochement entre le travail qui manque, l'argent passif redistribué et les chômeurs de longue durée en créant des entreprises spécialement destinées à ce but.

Propositions

- Donner, à tout salarié, la possibilité d'un détachement temporaire au service des structures de lutte contre l'exclusion.
- Créer un « chèque du temps choisi » qui permette à tout salarié ou travailleur indépendant à plein temps, qui le souhaite, de s'engager à mi-temps dans un projet personnel d'intérêt général, à condition que l'entreprise recrute sur le mi-temps libéré un demandeur d'emploi. Ce chèque serait versé en contrepartie du temps investi dans cette activité et financé par activation des indemnités de chômage.
- Faciliter l'expérimentation d'un statut d'entreprise ayant pour but de mettre en œuvre un « contrat de citoyenneté ». Ces entreprises proposeraient, au niveau communal, à tout chômeur qui le souhaite une activité utile, mais partiellement solvable, aux conditions actuelles du marché. Répertoriés par cette entreprise d'un nouveau type, ces services seraient cofinancés par l'activation des allocations de chômage. Cela suppose :
 - de créer un statut d'entreprise d'un « troisième type » ;
 - d'accorder à titre expérimental la possibilité pour ces entreprises d'utiliser les revenus distribués actuellement sous forme d'allocations passives (assedic, rmi, etc.), en les distribuant sous forme d'un « Revenu Minimum

d'Activité » (R.M.A.) à tous les chômeurs de longue durée qui le désirent, de manière à financer une partie de ces activités utiles.

- Favoriser la constitution de réseaux d'échanges d'expériences qui permettent de recenser et de faire connaître l'ensemble des initiatives économiques locales, de créer des synergies et des partenariats.
- Instaurer des modules de formation de « management social » dans les chambres des métiers.

Réformer les modalités de l'action publique

La course à la subvention décourage les acteurs innovants et les contraint à se plier à de telles conditions pour obtenir des financements que leur projet initial s'en trouve souvent dénaturé. Le manque de continuité dans les financements conduit à une précarité qui n'est pas favorable à l'innovation. L'absence d'interlocuteur unique fait trop souvent reposer la complexité du fonctionnement administratif et des dispositifs d'insertion sur les acteurs de terrain eux-mêmes.

Pour favoriser l'émergence de nouveaux entrepreneurs, les modalités de l'action publique doivent être modifiées. Une gestion territorialisée qui tienne compte des disparités locales est indispensable. Une logique financière au service de l'innovation sociale suppose qu'une partie des fonds publics soit désormais négociée entre partenaires locaux. Cela implique un changement de culture au sein de l'administration où le cloisonnement des services et la prégnance des pratiques professionnelles ne facilitent pas le travail en partenariat.

Propositions

- La simplification et la globalisation négociées démocratiquement au niveau local de l'ensemble des différents dispositifs pour l'emploi et d'aides sociales aux chômeurs.
- La mise en place de conventions trisannuelles sur des projets innovants.
- L'institution d'un droit de recours juridique des citoyens et des associations de défense en cas de non-respect et de non-application de la loi et des engagements contractuels des organismes sociaux et des collectivités territoriales.
- La formation des agents de l'Etat au fonctionnement interministériel et à la gestion en partenariat.

Sont signataires de ce texte :

Sonia Dayan	Représentante de l'Université citoyenne du temps choisi à Lyon.
Annie Dreuille	Fondatrice de la Maison des chômeurs de Toulouse.
Bernard Ginisty	Président réseau inter-régional de la Maison des chômeurs de Toulouse.
Jacqueline Lorthiois	Présidente du Directoire du REAS (Réseau pour l'économie alternative et solidaire).
Martine Théveniaut-Muller	Chercheur au centre E.S.T.A. et Présidente de l'association PARI (Praticiens de l'action et de la réflexion pour l'insertion).
Christine Pégourié	Responsable de l'association Partage Faourette à Toulouse.
Clothilde de Ravignan	Responsable de l'Atelier du TRËNEL, association de réinsertion à Carcassone.
Patrick Valentin	Directeur de l'I.S.T.A. (Insertion sociale par le travail adapté).

Ont également participé au débat :

Colette Danieau	Chercheur au centre E.S.T.A.
Bernard Gheysen	Président de l'association ARIANE.

FAIRE DE LA QUESTION DU LOGEMENT DES PLUS DEFAVORISES UN ENJEU DE SERVICE PUBLIC

Le logement, un bien de première nécessité

René Ballain, Daniel Béhar, Claude Chaudières, Claude Chigot, Julien Damon, André Gachet, Michel Méry, Frédérique Rastoll, Patrice Sauvage.

La loi cadre contre l'exclusion doit être l'occasion de mettre la question du logement des plus défavorisés au cœur des politiques du logement afin qu'elle ne soit plus traitée comme un phénomène résiduel à « gérer » à la marge.

Aujourd'hui, le risque existe de voir les politiques de logements d'urgence et d'insertion devenir une réponse structurelle au point de créer, à côté du parc privé marchand et du parc public HLM, un secteur spécifique qui marginalise les populations les plus fragiles sans leur permettre d'accéder à un logement ordinaire.

Une loi cadre contre l'exclusion manquerait son objectif si elle consistait seulement en une série de mesures d'urgence ou même d'optimisation des dispositifs en faveur du logement des plus défavorisés. Elle doit être l'occasion de reconsidérer de manière prospective les principes et les moyens des politiques du logement en prenant acte du caractère structurel et durable des mécanismes de précarisation et d'exclusion en matière d'habitat.

Orientations

- 1. Reconnaître le droit à l'habitat et en faire un facteur de citoyenneté**
- 2. Intégrer l'habitat dans le champ de la protection sociale**
- 3. Favoriser l'accès des plus modestes à l'offre locative avant la production d'offre**
- 4. Assurer une régulation globale des interventions en faveur du logement**

Reconnaître le droit à l'habitat et en faire un facteur de citoyenneté

Dans une société dominée par l'instabilité professionnelle et familiale, le logement devient un pivot majeur de l'insertion. Sans logement, chacun est menacé dans son intégrité physique et morale, dans sa capacité à échanger avec le monde extérieur.

Elément constitutif de la sécurité et de l'intimité de chacun, le logement n'est pas un bien de consommation comme les autres, mais un bien de première nécessité. Face à l'inégalité croissante en matière d'accès à un logement décent, il faut réaffirmer le « droit à habiter » comme un droit universel pour tous, au même titre que la santé ou l'éducation.

Mais l'invocation du droit à l'habitat ne vaut que s'il existe une réelle volonté politique pour le rendre effectif et des moyens juridiques pour les citoyens de le faire respecter. Cela passe par une réponse rapide :

- au problème des expulsions et des inégalités en matière d'accès au logement ;
- à l'absence de droit de recours du citoyen face à la décision publique, alors qu'il s'agit d'un secteur majeur de l'intervention publique et d'un des enjeux les plus sensibles de la vie locale ;
- au risque de constitution d'une zone de droit minimal pour les populations les plus modestes, reléguées durablement dans des dispositifs spécifiques et des statuts d'exception en matière d'habitat (de l'hébergement d'urgence au logement d'insertion) sans perspective d'accès à un logement social ordinaire.

Propositions

- Interdire les expulsions lorsqu'elles sont à caractère social, économique, ou liées à l'insalubrité ou résultant d'opérations immobilières ou d'urbanisme, pour les personnes de bonne foi, sans relogement préalable.
- Instituer un droit de recours au logement pour les refus ou les absences d'attribution d'un logement aux personnes et aux familles sans logement, créant ainsi une procédure d'appel.
- Créer un guichet unique de recours au niveau local, sous la responsabilité de l'Etat, pour tous les demandeurs de logement qui éprouvent des difficultés à faire prendre en compte leur demande.
- Refonder un statut locatif de droit commun en matière d'habitat. Il s'agit à la fois de clarifier les multiples statuts d'occupation des nouvelles formes d'habitat à vocation sociale pour instituer une garantie d'habitat universelle.

Intégrer l'habitat dans le champ de la protection sociale

Dans un contexte socio-économique dominé par une précarité financière croissante des ménages à revenus faibles, l'accès et le maintien dans un logement social classique deviennent plus difficiles, voire pour certains impossibles. L'allongement des listes d'attente, l'augmentation des situations de loyers impayés, la multiplication des coupures d'électricité, de chauffage et d'eau témoignent de la « paupérisation » d'une fraction toujours plus importante de la population.

Dès lors, la question de la solvabilisation des ménages se pose dans de nouveaux termes. A l'origine, conçues dans une logique de soutien temporaire accompagnant des parcours résidentiels ascendants, souvent indexées à des normes de confort, les aides au logement ne répondent plus à leur finalité initiale. Prendre la mesure du caractère massif des situations de précarité implique d'assurer de façon durable la solvabilisation, envisageant une insertion des aides au logement dans le champ de la protection sociale.

De fait, le système des aides au logement fonctionne déjà comme un filet de protection des individus puisqu'elles ont un caractère structurel

dans le budget des ménages. Mais il faut donc reconnaître que la nature des aides a changé et en redéfinir les règles d'attribution pour redonner de la lisibilité et de la cohérence dans le cadre d'un service public de solvabilisation ouvert à tous.

Propositions

- Harmoniser les mesures de solvabilisation liées au logement. Cela passe par l'unification des aides au logement (APL, ALF, ALS, AJPL) qui poursuivent des objectifs disparates ainsi que par l'inscription des dispositifs spécifiques d'accès et de solvabilisation (FSL) dans le champ de la solidarité nationale en recourant à des mécanismes de type mutualiste ouvert à tous.
- Prendre en compte les ressources de transfert (RMI, prestations sociales et familiales, allocations de logement, etc.) pour ne pas refuser l'attribution des logements locatifs sociaux sur le seul critère de faiblesse des ressources.
- Intégrer les charges de logement actuellement non retenues dans les barèmes des différentes allocations de logement.

Favoriser l'accès des plus modestes à l'offre locative avant la production d'offre

L'augmentation des situations de précarité rend de plus en plus difficile l'accession à des logements ordinaires qu'ils soient dans le parc privé à bon marché ou dans le parc locatif social. Pour répondre aux situations d'urgence, une offre spécifique de logements, d'insertion et d'hébergements d'urgence s'est développée. Mais cette solution conçue comme une étape transitoire, étape d'un parcours d'insertion, tend à devenir durable.

Dans ce contexte, une politique de diversification de l'offre immobilière et de production supplémentaire de logements ordinaires à vocation sociale manquerait son but si, dans le même temps, un accès prioritaire à cette offre n'est pas garanti pour les ménages les plus modestes.

Si le rétablissement de l'égalité des conditions d'accès à l'offre est une priorité de la politique du logement, alors l'Etat doit concentrer ses

financements moins sur la construction de logements neufs privés ou publics que sur l'accès des plus démunis à un logement ordinaire et son maintien dans la durée.

Propositions

- Encourager les propriétaires privés à accueillir les ménages modestes par des mesures spécifiques (encouragements pour l'investissement, prise en compte des frais réels supportés par les propriétaires bailleurs).
- Généraliser le conventionnement à tout le parc locatif privé, voire le recentrage des aides de l'ANAH sur les seuls logements conventionnés.
- Mettre en place des dispositifs permettant de mobiliser pleinement les logements vacants et des moyens d'intervention nouveaux pour faciliter la gestion de ce patrimoine.
- Développer les bourses d'échange de logements sociaux.
- Alléger le poids croissant de la taxe foncière pour les organismes d'HLM et les organismes agréés dans le cadre de la loi du 31 mai 1996 en révisant les valeurs locatives foncières et en créant un fonds de péréquation de cette taxe sur les propriétés bâties.

Assurer une régulation globale des interventions en faveur du logement

La politique en faveur du logement des défavorisés tend à se diluer dans une série de mesures qui, indépendamment de leur pertinence, sont difficiles à articuler entre elles et à intégrer dans le cadre des orientations générales de la politique du logement. Ce manque de cohérence, particulièrement sensible aux niveaux départemental et local, se manifeste notamment par :

- un manque de lisibilité du rôle et de l'action de l'Etat, qui donne parfois l'impression aux acteurs locaux d'une dilution des responsabilités ;

- la multiplication des lieux de concertation sans réelle coordination globale des différents intervenants dans le secteur du logement ;
- un empilement des dispositifs qui conduit au maintien d'un traitement segmenté de la question du logement des défavorisés ;
- un processus de contractualisation à la marge de l'Etat avec les collectivités locales pour traiter les phénomènes d'exclusion et de précarité, qui ne prend pas en compte l'ensemble de la régulation locale de l'offre et de la demande immobilières.

Face à cette situation, l'Etat doit à la fois affirmer qu'il est garant de la solidarité nationale en appliquant la loi en cas de défaillance des acteurs locaux et assurer une véritable régulation et animation d'un traitement territorialisé cohérent qui prend acte de la différenciation locale des marchés de l'habitat.

Propositions

- Désigner un lieu unique à l'échelle départementale pour définir des priorités, élaborer un programme d'action, mobiliser les moyens et les partenaires. Les différents plans doivent être articulés à ce niveau dans le cadre du CDH.
- Intégrer, à l'échelle locale, communale ou, de préférence, intercommunale, les actions en faveur du logement des défavorisés dans le cadre des PLH qui doivent devenir des documents de référence qui articulent l'ensemble des interventions dans le domaine du logement, de l'action foncière aux interventions sur le peuplement.
- Globaliser les aides publiques au niveau local sur des objectifs finalisés avec obligation de résultats. Cette contractualisation locale doit reposer sur un document d'engagement pluriannuel de référence opposable au tiers.
- Mettre en place dans toutes les préfectures un service unique pour la prévention des expulsions, le relogement des personnes en situation d'expulsion et la coordination de tous les organismes sociaux locaux.
- Attribuer les dotations globales de fonctionnement (DGF) à la mesure des efforts accomplis sur le terrain.

Sont signataires de ce texte :

René Ballain	Chercheur CIVIL-CNRS.
Daniel Béhar	Directeur d'étude du groupe ACADIE.
Claude Chaudières	Directeur adjoint de la FNC PACT ARIM.
Claude Chigot	Secrétaire général d'EUROPIL (association européenne pour l'insertion par le logement)...
Julien Damon	Auteur de Des hommes en trop – Essai sur le vagabondage et la mendicité.
André Gachet	Chargé de mission à l'ALPIL (Action lyonnaise pour l'insertion sociale par le logement).
Michel Méry	Délégué général de Logement pour Tous.
Frédérique Rastoll	Présidente de la CGL (Confédération générale pour le logement).
Patrice Sauvage	Responsable du centre de connaissance de la Fondation Abbé Pierre.

UN DIALOGUE ET UNE CONFRONTATION ENTRE JEUNES ET ADULTES POUR TRANSFORMER LA SOCIÉTÉ

Une politique de l'enfance et de l'adolescence

Pierre-Jean Andrieu, Nicole Broust, Jean-Louis Cabrespines, Matthieu Calame, Francis Curtet, Jean Delles, Georges Festinger, Marianne Gorog, Joël Gendreau, Janguï Le Carpentier, Richard Pétris, Elizabeth Serin, Edith Tatar-Goddet, Michel Théry, Patrick Werquin, Céline Zadig.

Avec la disparition du plein emploi, la difficulté grandissante à trouver des ressources autonomes et stables (précarité de l'emploi, chômage, etc.), mais aussi du fait d'une certaine évolution des mœurs – disparition des rituels « religieux » traditionnels, modification des rites sociaux, évolution de la cellule familiale – le passage de l'état d'enfant à l'état d'adulte est devenu de plus en plus long et flou. Pendant une période très variable d'une personne à l'autre, l'individu reste « adolescent » puis « jeune ».

Les étapes d'entrée dans la vie adulte sont plus étalées dans le temps. Elles sont également moins marquées et moins synchrones. Les correspondances entre la fin de la scolarité, la majorité politique, le service militaire, l'accès à un emploi stable, le départ du domicile parental, le mariage ou la vie en couple sont moins évidentes que par le passé. L'indépendance résidentielle et financière est de plus en plus tardive. Inversement, la maturité physiologique et sexuelle des jeunes est de plus en plus précoce, bien que cela ne se traduise pas, au contraire, par plus de maturité affective.

Dans ce contexte, toute délimitation de la jeunesse par l'âge devient de plus en plus problématique. Au mieux, être jeune peut se définir comme une

période de transition où doit s'opérer le double passage, de l'école à une vie professionnelle stable, et de la famille d'origine à celle que l'on construit.

Cette situation d'indétermination affective et professionnelle, où tout est envisageable et imaginable, nécessite un minimum de repères pour pouvoir se projeter dans l'avenir. Le développement de l'autonomie, tant valorisé dans notre société, suppose un minimum de structures et de sécurité sans quoi l'âge des possibles et des conquêtes laisse place à celui de la révolte, de l'angoisse, voire celui de la résignation.

Il est de la responsabilité des adultes et de la société de transmettre des jalons qui sont indispensables aux jeunes pour s'orienter dans la vie que ce soit en s'y conformant ou en s'y opposant. Or, entre ce que les familles et les institutions peuvent laisser espérer aux jeunes et la réalité à laquelle ils sont confrontés, l'écart peut sembler infranchissable.

Le décalage est croissant entre leurs aspirations, leurs rêves et les exigences d'une société qui valorise l'argent, la consommation, la réussite. Ce culte de la performance alimente d'autant plus l'anxiété et la révolte que l'idéal d'égalité des chances rend insupportables les inégalités réelles.

Le bouleversement accéléré des métiers et des qualifications, les exigences de mobilité et de réorientation professionnelle, mais aussi les évolutions des modèles familiaux peuvent laisser espérer à certains plus que par le passé un nouveau départ. D'où la tentation de l'éternelle jeunesse dont les valeurs sont fortement valorisées dans notre société, mais aussi l'impression de ne plus savoir vraiment à quelle génération on appartient. D'où également, la difficulté des parents à se conduire en adultes, ce qui retentit forcément sur l'évolution des enfants.

Mis à part un environnement commun de chômage et de compétition, il n'y a pas d'événements, vécus collectivement, équivalents à la résistance, à la guerre d'Algérie ou à mai 68, autour desquels les jeunes pourraient prendre conscience qu'ils appartiennent à une même génération. Par manque de références communes, chacun cherche à s'en sortir individuellement.

Les rites de passage républicains que constituaient le service militaire, les concours scolaires (certificat d'étude, brevet des collèges, baccalauréat, etc.) s'affaiblissent ou disparaissent sans que des substituts leur soient trouvés. De manière générale, la société n'est plus en mesure d'organiser collectivement ces moments symboliques où l'ensemble des générations se reconnaissent une filiation. Si aux engagements religieux ou politiques succèdent d'autres formes de communion collective (concerts rock, match de football, etc.), elles semblent moins faire le lien entre les plus jeunes et les plus âgés.

Génération qui cristallise les difficultés d'une époque, la jeunesse des années 90 est moins celle de l'émancipation que celle exposée aux risques de l'exclusion sociale. Cette période de transition vers l'âge adulte est sans doute plus sensible au risque de marginalisation que d'autres tranches d'âge. Il y a moins une inadéquation des jeunes aux exigences de l'époque contemporaine qu'une crise de la société et une démission de nombreux adultes dont la jeunesse subit les conséquences.

Revient-il aux jeunes de supporter l'essentiel des mutations socio-économiques auxquelles les aînés ont largement contribué ? Peut-être ? Mais, dans ce cas, cessons de faire comme si le contrat social était toujours le même. Du moins, faisons l'effort de redéfinir les conditions d'une vie commune à partir des aspirations de l'ensemble des générations.

Orientations

- 1. Lutter contre la précarité de l'emploi des jeunes**
- 2. Réformer et enrichir les modes d'action de l'école**
- 3. Favoriser le dialogue intergénérationnel et la citoyenneté des jeunes**

Lutter contre la précarité de l'emploi des jeunes

Même s'il est réducteur d'assimiler le passage à l'âge adulte à l'insertion professionnelle, elle reste la première préoccupation des jeunes. Outre l'indépendance matérielle et la reconnaissance sociale, l'accès à un logement, la constitution d'une famille restent largement liées à l'accès à un emploi stable, notamment pour les jeunes de milieux modestes.

Or, les jeunes sont massivement victimes des tensions sur le marché du travail. Non seulement ils sont davantage touchés par le chômage, mais ils expérimentent les formes précaires d'emplois (stages, CES, CDD, etc.) qui semblent devenir la règle. Les difficultés portent autant, sinon plus, sur la stabilisation dans une activité professionnelle que sur l'entrée dans le monde du travail.

L'instabilité professionnelle et financière qui en découle rend plus difficile la mise en œuvre de projets de vie. Elle est sources d'inquiétude face à un avenir professionnel perçu comme aléatoire. Si une majorité stabilise sa situation autour de la trentaine, d'autres se résignent à une situation de précarité permanente ou se retournent vers d'autres formes d'activité souterraines, voire illégales.

La mobilité et la flexibilité, tant mises en avant aujourd'hui, vont de pair avec l'insécurité dans la relation au travail. Pour les plus modestes, elles ne représentent pas des possibilités d'ascension sociale. Là encore, l'effort d'adaptation qu'exige l'intégration dans le monde du travail n'est pas à la hauteur des promesses de réussite et de confort que les médias véhiculent.

Le jeune qui n'accède même pas aux dispositifs d'aide à l'insertion ou qui multiplie les formations et les contrats de qualification, sans déboucher sur un emploi normal, peut avoir l'impression de ne pas être employable, alors que l'évolution technologique, les mutations de l'organisation du travail et la mondialisation de l'économie... ne permettent plus de créer suffisamment d'emplois pour tous. A quoi bon offrir une chance supplémentaire par la mise en place de nouvelles mesures pour les jeunes, s'il n'y a, en réalité, aucune perspective d'insertion à la sortie, en raison de la pénurie d'emplois ? Les dispositifs de formation permettent de maintenir un niveau d'employabilité et de compétences, indispensables pour un pays engagé dans la compétition mondiale. Mais peut-on uniquement laisser reposer l'espoir des jeunes investis dans ces dispositifs sur une hypothétique accélération de la croissance économique ?

Cette situation est d'autant plus mal vécue que la précarité de l'emploi touche davantage les jeunes que leurs aînés. Combien de temps la cohabitation sera-t-elle tenable entre une génération qui subit l'essentiel de la détérioration des conditions de travail, et celle de leurs aînés qui cumulent emplois, statuts, pouvoirs et revenus ? Il est indispensable que la redistribution de l'emploi et des statuts prenne en compte la pyramide des âges de la population active pour éviter les fractures entre générations.

A force de supporter les aléas du marché du travail, certains jeunes se détournent du monde de l'entreprise dont ils jugent l'environnement hostile. L'augmentation du nombre de candidats aux concours de la fonction publique est révélatrice de la valeur prioritaire accordée à la stabilité de l'emploi dans l'orientation professionnelle des jeunes.

Plus que les autres acteurs de la société, l'Etat et les collectivités territoriales ont une responsabilité particulière, en tant qu'administrateurs de l'intérêt général et principaux employeurs du pays, dans leurs pratiques

et leurs messages quotidiens. Comment accorder une crédibilité aux dispositifs d'insertion lorsque les services de l'Etat emploient des CES sans pouvoir leur offrir de réelles perspectives d'embauche ? Comment croire les discours politiques sur l'insertion et la solidarité lorsque l'administration recrute, autant que les entreprises, des surdiplômés pour les qualifications requises dans les postes de la fonction publique ? Comment croire que les mesures d'insertion offrent une seconde chance aux jeunes les plus en difficulté, lorsque les meilleurs dispositifs reproduisent les mêmes mécanismes de sélection que le système scolaire, en recrutant en priorité les jeunes qui présentent les meilleures aptitudes à l'emploi ?

Mais, au-delà de l'efficacité des politiques de l'emploi, à trop concentrer les énergies sur l'intégration professionnelle, on sous-estime d'autres possibilités de reconnaissance sociale comme l'action politique ou culturelle. Il est fort possible que les périodes de la vie encore fortement structurées par le rapport au travail, soient largement bouleversées à l'avenir, et que se mette en place un système d'alternance de périodes de formation et d'emploi.

Au partage, il faut allier l'innovation. Sans doute les adultes ne font-ils pas suffisamment confiance dans les capacités des jeunes à créer de nouvelles activités et de nouveaux métiers, notamment au niveau local. C'est pourtant eux plus que leurs parents qui sont en mesure d'imaginer et de transformer la société de demain.

Propositions

- Privilégier l'emploi des jeunes dans les négociations entre partenaires sociaux sur la réduction de la durée du travail dans les différentes branches professionnelles, en ayant une attitude plus incitative sur l'emploi non aidé.
- S'orienter vers un « contrat d'activité »⁴ qui permette de concilier en droit l'exigence de mobilité et de flexibilité professionnelle à laquelle les jeunes sont désormais confrontés avec les garanties de revenus et de protection sociale nécessaires à l'autonomie de chacun.
- Développer l'apprentissage et la formation en alternance dans les métiers du tertiaire. L'apprentissage est une formule qui a fait ses preuves. Mais elle doit davantage bénéficier aux jeunes sans qualification, une année de mise à niveau pouvant être incluse dans le contrat de travail, si nécessaire. L'apprentissage, qui reste essentiellement cantonné aux secteurs

⁴ Pour une présentation détaillée du « contrat d'activité » se reporter au rapport du Commissariat général au plan présidé par Jean Boissonnat : « Le Travail dans vingt ans ».

de l'industrie et de l'artisanat, doit s'étendre aux nouveaux services et emplois de proximité, ce qui nécessite un effort de codification de ces nouveaux métiers afin de sortir de la logique de petits boulots.

- Evaluer et réorienter les aides aux jeunes afin que les meilleurs dispositifs profitent véritablement aux plus démunis. L'Etat et les collectivités territoriales, en tant que premiers employeurs, doivent effectuer un effort particulier en évitant de laisser les jeunes les plus en difficulté à la porte des dispositifs d'insertion et en leur ouvrant la possibilité d'une préparation sérieuse aux concours d'entrée de la fonction publique.

- Développer la formation en emploi pour les jeunes. Il convient d'inciter les employeurs à financer des formations pour leurs jeunes recrues. Ce qui suppose de réorienter les actions de formation pour qu'elles ne soient pas de simples affichages sans contenu.

Réformer et enrichir les modes d'action de l'école

Trop souvent l'école est accusée d'être responsable des difficultés d'intégration professionnelle et sociale des jeunes. Aujourd'hui, alors qu'il est urgent que chacun mène une analyse objective de la situation sans faire de quiconque un bouc émissaire, parents et enseignants se renvoient la responsabilité de transmettre les « valeurs de base » aux enfants, de les « éduquer ». Le monde des adultes, par ces dissensions, se place lui-même dans l'impasse.

L'impression que l'Education nationale faillit à sa tâche est largement la conséquence de la massification de l'enseignement secondaire. Avec l'allongement moyen de la scolarité, les inégalités économiques et sociales entre jeunes se manifestent plus que jamais au sein de l'institution scolaire à travers des mécanismes de sélection entre établissements et filières. L'insuffisance d'emplois peu qualifiés et la crise du travail industriel rendent l'exclusion scolaire particulièrement intolérable, car elle est synonyme d'exclusion sociale.

Pourtant, même si l'on demande trop à l'école, le mode de fonctionnement de l'institution scolaire est inadapté aux transformations de l'environnement professionnel et culturel des jeunes. D'abord, une minorité de jeunes continue à sortir du système scolaire sans qualification. Or, le diplôme demeure un rempart nécessaire contre le chômage, et l'échec scolaire est d'autant plus mal vécu qu'il conduit pour beaucoup à « la galère ».

Ensuite, la prolongation de la scolarité s'est traduite par une diversification et une hiérarchisation des filières qui ont conduit à une disqualification accentuée de certains diplômes, notamment ceux du cycle professionnel. La gestion de l'hétérogénéité des origines sociales et culturelles des élèves se réalise toujours par la relégation progressive et relative de ceux qui sont le moins à même de suivre les filières d'excellence. L'élève ne choisit pas, il est orienté en fonction de ses déconvenues scolaires. A force d'être définis et classés à partir de leurs difficultés à suivre un cursus scolaire classique plus que de leurs capacités personnelles, les jeunes des filières « déqualifiées » ont tendance à intérioriser une image négative d'eux-mêmes, qui ne peut que les paralyser ou les révolter.

De plus, il ne semble pas sûr que l'enseignement, tel qu'il est pratiqué aujourd'hui, transmette le goût de savoir et d'apprendre. L'incompréhension des préoccupations et des comportements des jeunes met à mal l'autorité de l'enseignant qui ne peut plus s'appuyer uniquement sur le cours magistral et la sanction des notes pour transmettre son savoir. Sans se substituer aux parents dans l'éducation des jeunes, il entre dans la mission de l'école de proposer un apprentissage de la vie collective et du respect d'autrui, conditions indispensables à la transmission des savoirs. Par ailleurs, devenant un marché des filières et des établissements, l'école remplit moins bien son rôle d'instruction civique et ne fait guère place à la recherche de sens des jeunes face aux mutations du monde moderne.

Mais plus généralement, dans un environnement professionnel où le savoir-être devient aussi important que le savoir-faire, où la compétence est recherchée autant que la qualification, la survalorisation du diplôme à laquelle conduit le système d'éducation nationale français risque de provoquer des désillusions chez les jeunes diplômés, qui s'aperçoivent que l'amélioration de leur niveau d'étude n'équivaut plus nécessairement à une promotion sociale. Est-ce uniquement aux jeunes de s'adapter aux réalités du monde du travail, ou aux institutions de cesser de faire croire que les transformations actuelles ne sont qu'un mauvais moment à passer ?

Enfin, le système scolaire souffre sans doute de son isolement. Les relais et les partenariats avec le monde de l'entreprise, les organismes sociaux, les associations citoyennes et culturelles, sont insuffisamment développés pour prendre en compte les difficultés des jeunes dans leur globalité. L'absence de coordination entre les institutions en charge de la jeunesse nuit à une véritable politique de prévention des situations à risques, lesquelles sont trop souvent repérées bien tardivement.

Pourtant les initiatives pédagogiques innovantes en faveur des jeunes en difficulté ne manquent pas. Mais faute d'être reconnus et valorisés par l'Education nationale, les enseignants à l'origine de ces expériences se sentent isolés et se découragent face aux inerties d'un système aujourd'hui incapable de faire une place aux plus défavorisés.

Propositions

- Instaurer pendant le collège une formation professionnelle obligatoire d'un an de manière à offrir à tous les élèves l'occasion de découvrir un métier en lien avec le monde du travail et d'introduire d'autres critères d'évaluation pédagogique. L'orientation de l'élève serait alors davantage fondée sur une expérience vécue et sur les aptitudes concrètes qu'il a manifestées. Cependant, l'inclusion d'une expérience en entreprise pendant le cursus scolaire doit respecter les règles du droit du travail pour éviter tout abus de la part des employeurs.
- Former des instituteurs et des professeurs à l'accueil et au travail avec les jeunes en difficulté et les implications des changements sociaux sur leur travail scolaire. Cette formation à la connaissance du développement psychologique et aux différences culturelles et sociales des élèves doit se perpétuer tout au long de la carrière d'enseignant à travers une formation continue et des réseaux d'échanges d'expériences.
- Favoriser à l'intérieur des établissements scolaires des lieux de discussion et des temps de rencontre où enseignants et élèves pourraient avoir un dialogue, une communication qui dépassent le cadre strict de l'enseignement et permettent un véritable brassage social par la mise en place de projets collectifs.
- Encourager les partenariats entre l'école et les intervenants sociaux et culturels, en particulier les associations locales qui mènent des actions de prévention extérieures. Des lieux de médiation artistique et culturelle entre jeunes et adultes dans les collèges et les lycées devraient être créés.

Favoriser le dialogue intergénérationnel par la promotion de temps et de lieux d'expression de la citoyenneté des jeunes

La famille constitue en général pour de nombreux jeunes un rempart contre les formes les plus radicales de l'exclusion. Si peu de parents sont en mesure d'aider financièrement leurs enfants, beaucoup continuent de les héberger après une première expérience professionnelle ou de couple.

Mais, cette cohabitation, plus subie que choisie, n'est pas toujours bien vécue surtout lorsqu'elle se prolonge.

En cas de conflits entre générations, les départs précoces peuvent se révéler dramatiques pour les jeunes qui accumulent déjà les difficultés scolaires et relationnelles. La rupture avec la famille est fréquemment à l'origine du basculement dans les conduites à risque puis dans la marginalité.

Face à cette situation, les relais institutionnels et locaux dans la société sont très démunis. Les corps intermédiaires (partis, églises, mouvements de jeunesse et d'éducation populaire, associations) ne parviennent plus à jouer leur rôle intégrateur pour les générations montantes. Les modèles qu'ils proposent sont en décalage avec les évolutions culturelles récentes et les préoccupations des jeunes.

Devenant dépendants des services sociaux, les jeunes se coupent du monde des adultes. Faute de parents et de tuteurs, les travailleurs sociaux, les policiers et les juges deviennent leurs principaux interlocuteurs.

Des lieux d'expression et de confrontations entre générations font défaut à la sortie et hors du cadre scolaire. Une incompréhension réciproque se fait jour entre jeunes et vieux qui trop souvent ignorent et méprisent mutuellement leurs modes de vie. Les moments et les espaces où jeunes et adultes peuvent se retrouver pour échanger ce qu'ils ont en commun et ce qui les sépare sont rares. On ne fait pas suffisamment confiance à la créativité des jeunes, à ce qu'ils peuvent nous apprendre. Nous cherchons toujours des solutions à partir de nos propres références, alors même qu'elles se figent et ne peuvent être transmises sans une confrontation permanente aux interrogations des générations montantes. L'aide aux jeunes passe aussi par une aide aux parents à se positionner en tant qu'adultes. N'oublions pas que l'on devient également adulte en regardant grandir ses enfants.

Pour renouer le dialogue entre générations, il faut d'abord sortir d'une gestion de la crise par des dispositifs qui ne sont pas porteurs de sens pour les jeunes. A force de ne proposer que des mesures techniques et institutionnelles aux sigles incompréhensibles, on tue l'espérance et le désir de participer à tout dialogue.

Propositions

- Favoriser la représentation des jeunes dans les instances de décision au niveau tant local que national. La présence de jeunes dans les conseils d'administration des missions locales serait notamment souhaitable.

- Promouvoir des lieux (universités populaires, médias, municipalités) de rencontre entre générations qui favorisent un métissage pédagogique et culturel sous forme d'échanges de savoir et d'apprentissage de la citoyenneté.
- Renforcer la participation de jeunes à des actions humanitaires, en particulier en faveur des pays du Tiers monde par la création de plateformes d'insertion : action humanitaire et coopération. Ces actions permettent de redonner aux jeunes en difficulté, qui ne peuvent intégrer immédiatement les dispositifs traditionnels d'insertion et de formation, l'envie de s'en sortir et de valoriser chez eux la valeur de solidarité. Dans cette perspective, les partenariats entre les structures interministérielles, les missions locales, les ONG et les organismes de formation des collectivités territoriales doivent être renforcés.

Sont signataires de ce texte :

Pierre-Jean Andrieu	Ancien délégué à l'insertion des jeunes.
Nicole Broust	Adjointe au maire en charge de l'enseignement, de l'éducation et de la prévention – Paris, mairie du 12ème ; Vice-présidente de la mission locale « Soleil ».
Jean-Louis Cabrespines	Chargé de mission à la Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse.
Matthieu Calame	Responsable de la ferme de la Bergerie dans le Vexin (Val d'Oise).
Docteur Francis Curtet	Directeur de l'association Grande Ecoute (prévention grand public des toxicomanies).
Jean Delles	Directeur de la protection judiciaire de la jeunesse.
Georges Festinger	Directeur de P.O.N.T. (association pour la Popularisation et l'organisation des nouvelles technologies).
Joël Gendreau	Psychosociologue - Cabinet d'études sociales de Plélan le Grand (Ille-et-Vilaine).
Marianne Gorog	Psychologue, responsable clinique de l'A.P.S.T. (Action psychologique sociale de terrain).
Janguï Le Carpentier	Vice-président du Conseil national des missions locales.
Richard Pétris	Directeur de l'association Les Amis d'une école de la paix.
Elizabeth Serin	Psychologue clinicienne à l'association Lien social jeunes.
Edith Tatar-Goddet	Psychologue et Présidente de l'association Temps de rencontres, temps de parole.
Michel Théry	Ancien délégué à l'insertion des jeunes.
Patrick Werquin	Economiste du travail.
Céline Zadig	Psychologue à l'A.P.S.T. (Action psychologique sociale de terrain).

Annexe

UNE LOI CADRE CONTRE L'EXCLUSION ? OUI, MAIS QUELLE LOI CADRE ?

Aline Archimbaud, Claude Bijon, Patrick Boulte, Matthieu Calame, Pierre Calame, Claude Chigot, Jean-Marie Delarue, Roger Faist, Bernard Ginisty, Alexis Karakostas, Jean-Louis Laville, Maria Nowak, Bernard Perret, Jacques Robin, Guy Roustang, Jean-Paul Vigier, Jean Werquin.

Le Président de la République, le Premier Ministre, ont annoncé leur intention de soumettre au parlement et, peut-on espérer, à un large débat public, une loi cadre pour la lutte contre l'exclusion. Une loi cadre pour quoi faire ?

Pour ajouter aux cinquante dispositifs déjà existants qui se succèdent, se chevauchent, ou se contredisent, quelques dispositifs réglementaires ou financiers nouveaux, hâtivement concoctés par des administrations centrales ? Non merci. Les exclus n'ont que faire du fouillis inextricable de textes règlements et aides qui les encerclent et les entravent autant qu'il leur porte secours.

Pour enfermer un peu plus encore les plus pauvres dans des catégories qui les désignent pour mieux les isoler ? Non merci.

Pour généraliser par des mesures réglementaires nationales des innovations locales ? Non merci, non merci, non merci ! Partout des femmes et des hommes, exclus ou non, réagissent, innover, inventent, donnent vie et chaleur à une société plus solidaire. Il faut faciliter cette émergence, lui donner les moyens de se développer, surtout pas espérer la reproduire par des moyens administratifs. Et, hélas, notre Etat s'y entend à étouffer ce qu'il embrasse.

Alors, faut-il une loi cadre ? Oui, mille fois oui ! Mais une vraie loi cadre, une loi qui parte des mécanismes profonds de l'exclusion, qui sache donner des perspectives à une mobilisation de la société française, qui formule les principes fondamentaux de la lutte contre l'exclusion, qui définisse le cahier des charges et le calendrier des lois à venir, qui redonne sens et vigueur à un travail social qui a perdu ses marques.

Au cours des trente glorieuses, de 1945 à 1975, le travail est devenu pour les femmes et les hommes le pivot de l'identité et de l'intégration

sociale. La fonction de l'action sociale était claire : redistribuer les fruits de la croissance ; permettre par des services collectifs adéquats la généralisation de l'activité professionnelle ; ramasser ceux qui tombaient pour les aider à remonter dans le convoi. Au cours des vingt dernières années, tout a basculé. Le sol s'est dérobé sous nos pieds. Les facteurs traditionnels d'intégration, famille, travail, mouvements de jeunesse, partis, églises, syndicats, écoles ont perdu beaucoup de leur force, laissant le champ libre à de purs réflexes identitaires. Il faut créer, en fonction du nouvel état du monde, de nouvelles stratégies et de nouvelles références. La loi, l'Etat, ont leur rôle à jouer dans cette création.

Nous nous sommes réunis à quelques-uns, porteurs d'expériences et venus d'horizons divers pour confronter nos convictions et nos intuitions. En voici, en deux mots, les conclusions.

1- La lutte contre l'exclusion, ce n'est pas un problème d'argent mais de mutation sociale. Osons le dire. De l'argent public, il y en a probablement assez. Ce qui est en cause, c'est la manière même dont la société et l'Etat fonctionnent. Ce qui est en cause, c'est notre myopie, notre vision trop étroite du travail comme référence suprême, l'attention exclusive portée à l'échange marchand, l'affaiblissement des solidarités de voisinage. Cette myopie confine au ridicule quand on veut réinsérer à coup de millions des travailleurs sur un marché de l'emploi qui dégorge.

L'Etat, les services sociaux, les lourdes institutions sédimentées au fil des décennies, la société elle-même, ne changent pas du jour au lendemain. L'enjeu d'une loi cadre n'est pas de soustraire à nos yeux gênés, l'hiver venant, les paumés de plus en plus jeunes qui hantent le métro ou les rues, en les casant dans des logements d'urgence. L'enjeu est de conduire dans la durée une mutation difficile, qui se heurtera à mille résistances, pour entrer dans le XXI^e siècle avec une société moins excluante et une économie plus solidaire. Ce n'est avant tout pas aux pauvres de changer, c'est au regard que porte la société sur les pauvres.

2- Toute stratégie de lutte contre l'exclusion doit reposer sur une valeur centrale, une valeur cardinale : le respect de la dignité des personnes. Pensons une seconde à l'absurdité de la situation actuelle. L'exclusion, c'est la perte de confiance en soi, la dégradation de l'image de soi et souvent le délitement des liens sociaux. Et que proposent en réponse les politiques de lutte contre l'exclusion ? Une aide individuelle à des « ayants droit », définis par leurs handicaps et non par leurs atouts, par leur ignorance et non par leur savoir. Cela n'a aucune chance de marcher ! Nous pensons au contraire qu'il faut – par les actes et non par de belles paroles contredites par les actes – soutenir toutes velléités et possibilités

d'entreprendre, contribuer à la reconstitution des liens sociaux là où ils ont disparu, veiller à ne pas les détruire là où ils existent de manière souterraine. L'acteur central de la lutte contre l'exclusion, ce n'est ni l'Etat, ni les associations, ce sont les exclus eux-mêmes. Le respect de leur dignité suppose à la fois l'affirmation de vrais droits pour tous, dissociés du statut professionnel, avec les moyens concrets de les faire valoir, et l'inscription de ces droits dans un réel « contrat social » associant droits et devoirs. Cela vaut en particulier pour les jeunes, car ce n'est pas par l'addition de droits que l'on forme des citoyens.

3- La solidarité nationale est indispensable pour organiser les grands flux de redistribution. Mais pas par le moyen d'une réglementation uniforme qui prétendrait tout régenter ! Chacun sait que l'exclusion est un fourre tout regroupant les situations les plus diverses et que, par contre, pour chaque personne la spirale de la marginalisation et celle de la réinsertion forment un tout où santé, éducation, emploi, vie familiale, conditions de logement viennent se combiner pour faire couler ou pour sortir de l'eau. Chacun sait aussi l'importance que peut prendre, à certains moments cruciaux de la vie, un coup de main ou un coup de pouce, un accompagnement amical, la difficulté à trouver cet accompagnement quand la structure familiale, communautaire ou sociale, s'est désagrégée. Chacun le sait ? Eh bien qu'on en tire les conséquences ! C'est au niveau local, au niveau local seulement que peuvent s'organiser des solidarités concrètes, qu'une stratégie d'accompagnement global peut se concevoir et se mettre en œuvre, que de nouveaux acteurs peuvent apparaître, que des réseaux d'échange de savoir et de travail peuvent se constituer, que de nouvelles institutions, combinant sous des formes inédites objectifs économiques et objectifs sociaux, peuvent se créer, qu'un tissu d'entreprises citoyennes peut transformer les conditions d'accès à l'emploi ou les conditions de création de microentreprises. A l'Etat de le faciliter, de le permettre ou, au moins, de ne pas l'empêcher. Avez-vous essayé concrètement de monter une « action intégrée » associant logement, activité économique, santé, éducation, accompagnement social ? Si oui, vous êtes fou, vous êtes saint, ou les deux à la fois tant les obstacles s'accumulent sur votre passage.

Agir à l'échelle locale ? Quelle échelle locale ? Assurément l'agglomération en zone urbaine, le pays en zone rurale. Mais sans idéaliser la « démocratie locale ». La décentralisation à la française, amputée d'une réforme de la fiscalité locale, que personne à gauche ni à droite n'a eu le courage d'entreprendre, a fait l'impasse sur les réels échelons de la vie économique et sociale que sont le bassin d'emploi et le bassin d'habitat et a contribué ainsi à aggraver l'exclusion sociale. Féodalisme et clientélisme

ont prédominé. Il est devenu dangereux de ne pas être « l'imbécile heureux qui est né quelque part » dont parlait Brassens. Nous réinventons à l'échelle communale ce que les Etats de l'entre-deux-guerres avaient inventé : « l'apatride », « l'indésirable ».

A partir de ces trois idées simples, la mutation sociale à entreprendre, le respect de la dignité et la primauté du local, nous pensons qu'une loi cadre devrait comporter des orientations dans les domaines suivants :

1. **L'appui aux initiatives des exclus et aux dynamiques de sortie de l'exclusion** : accorder un réel « accès au crédit », qui n'est rien d'autre qu'un a priori de confiance, et que des opérateurs financiers solidaires s'emploient à accorder depuis dix ans avec succès, mais trop peu de moyens ; ne plus se satisfaire que bras ballants et besoins non satisfaits coexistent côte à côte ; taxer la consommation des ressources non renouvelables de préférence au travail ; faciliter les échanges non marchands de savoir et de travail ; aider au développement d'une « économie solidaire » qui associe autrement valeur économique et valeur sociale ; revaloriser l'autoproduction ; sortir d'allocations de subsistance subordonnées à l'interdiction de se rendre socialement utile.

2. **Des espaces de connaissance mutuelle et de concertation** : il est urgent d'avoir une connaissance moins superficielle d'une « fracture sociale » dont nous sommes tous acteurs et d'évaluer l'impact sur l'exclusion sociale de l'ensemble des politiques publiques, et pas seulement des politiques dites « sociales » ; les exclus eux-mêmes doivent être les premiers acteurs et les premiers bénéficiaires de cette connaissance, ils doivent être en mesure de prendre la parole au lieu « d'être parlés ».

3. **L'accompagnement, la médiation et la réorientation de l'action sociale** : chaque personne maltraitée par la vie, désarmée devant les maquis institutionnels, ayant perdu confiance en elle, doit pouvoir s'appuyer sur quelqu'un pour reprendre pied, pour réapprendre à entreprendre. Accompagnateur, médiateur, bénévole, professionnel, peu importe pourvu qu'il accepte d'être transformé lui-même par cet engagement.

4. **L'émergence de nouveaux acteurs et de nouveaux liens entre eux** : les meilleures intentions du monde ne sont rien s'il n'y a pas des personnes et des institutions qui aient envie, capacité et intérêt à les transformer en réalité ; aucun dispositif réglementaire, aucune « obligation de moyens » n'est en mesure de susciter ou même de permettre les démarches globales que chacun appelle de ses vœux ; c'est la société tout entière qui doit être mobilisée dans la lutte contre l'exclusion et non les

seuls bataillons de « travailleurs sociaux » ; le lien contractuel, formulant des obligations mutuelles, doit partout prévaloir.

5. **L'accès aux droits des plus démunis** : ils doivent être en mesure de faire valoir en pratique les droits, dont ils jouissent en théorie : la sécurité de ressources, la formation, la qualification et l'emploi, l'éducation, l'accès à la culture et au savoir, le droit d'exister quelque part, l'habitat, la liberté de vivre en famille, l'intégrité familiale, l'accès à la justice, le droit aux soins...

6. **Une politique de l'enfance et de l'adolescence** : l'école de la République ne peut pas se réfugier dans une fonction de stricte transmission des connaissances au moment même où les autres structures éducatives battent de l'aile ; il faut mettre en place des apprentissages de citoyenneté et que cesse la césure entre impunité, avant 16 ans, et répression, après 16 ans ; le passage à l'âge adulte doit retrouver des rites et des brassages à travers un service civil concernant les deux sexes, qui pourrait s'étendre à l'échelle européenne.

7. **Le logement, un bien de première nécessité** : reconnaître le logement comme un pivot majeur de l'insertion et des formes renouvelées du contrat social ; agir sur l'ensemble du marché du logement en renonçant à l'illusion de produire une sous-catégorie de logements réservés aux plus pauvres ; reconnaître un réel « droit à habiter », qui ne soit pas seulement un droit à un toit mais un droit à la dignité et à l'enracinement.

8. **Des pactes locaux de lutte contre l'exclusion** : articuler entre elles les initiatives de tous niveaux ; soutenir les innovations locales dans toute leur fragilité ; offrir l'occasion de réinventer de nouvelles combinaisons dans le cadre d'une aide totalement globalisée ; subordonner les rythmes administratifs aux rythmes sociaux – l'extrême urgence d'une part et la longue durée de l'autre – au lieu de faire l'inverse. Voilà quelques pistes pour des pactes qui sont essentiels mais seront vides de portée sans une réforme de la décentralisation créant de réels espaces de solidarité fiscale.

Nous, soussignés, sommes prêts à mettre en débat des propositions dans ces différents domaines, propositions nourries à la fois par une expérience concrète et des réflexions plus théoriques. Pas plus que les autres, nous n'avons dans notre besace de « solution miracle » face à l'exclusion sociale, mais néanmoins nous croyons à l'importance de quelques idées fortes et claires pour bâtir une stratégie impliquant, au-delà de l'Etat, l'ensemble de la société.

Sont signataires de ce texte :

Aline Archimbaud	Présidente du conseil de surveillance du REAS (Réseau de l'économie alternative et solidaire)
Claude Bijon	Président de l'ACEP, association intermédiaire du Var.
Patrick Boulte	Vice-président de SNC (Solidarités nouvelles face au chômage). Auteur de <i>Individus en friche</i> .
Matthieu Calame	Militaire du service ville à l'Auto-Ecole (école expérimentale de Saint-Denis pour enfants en situation d'échec scolaire).
Pierre Calame	Président de la FPH (Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme). Auteur de <i>Mission Possible</i> .
Claude Chigot	Secrétaire général d'EUROPIL (association européenne pour l'insertion par le logement).
Jean-Marie Delarue	Ancien délégué interministériel à la Ville.
Roger Faist	Vice-président de SNC (Solidarités nouvelles face au chômage).
Bernard Ginisty	Président du réseau interrégional de Maisons de chômeurs et de création d'activité, Toulouse.
Alexis Karakostas	Président de GESTES (Groupe d'étude spécialisé thérapies et surdités).
Jean-Louis Laville	Sociologue, auteur de <i>L'économie solidaire</i> .
Maria Nowak	Présidente de l'ADIE, Association pour le droit à l'initiative économique.
Bernard Perret	Economiste, coauteur de <i>L'économie contre la société</i> .
Jacques Robin	Auteur de <i>Changer d'ère</i> .
Guy Roustang	Coauteur de <i>L'économie contre la société</i> .
Jean-Paul Vigier	Président de l'association FINANSOL (association pour le financement solidaire).
Jean Werquin	Haut fonctionnaire en retraite, responsable d'associations de solidarité internationale.

Vous pouvez vous procurer les « Dossiers pour un débat »,
ainsi que les autres publications ou co-publications de la
Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH)
auprès de :

La librairie FPH
38 rue Saint-Sabin
75011 PARIS (France)
Tél./Fax : 01 48 06 48 86

Sur place : mardi, mercredi, vendredi : 9 h-13 h et 14 h-18 h,
jeudi : 14 h-19 h

Par correspondance : d'après commande sur catalogue.

Le catalogue propose environ 300 titres sur les thèmes suivants :

avenir de la planète
lutte contre l'exclusion
innovations et mutations sociales
relations État-société
agricultures paysannes
rencontre des cultures
coopération et développement
construction de la paix
histoires de vie

Pour obtenir le **catalogue** des éditions de la FPH, envoyez vos
coordonnées à :

La librairie FPH
38 rue Saint-Sabin
75011 PARIS (France)

--- ✂ -----

Veillez me faire parvenir le catalogue des éditions de la FPH.

Nom Prénom

Société

Adresse

.....

Code postal Ville

Pays

