

Proximité et citoyenneté en milieu urbain

Les leçons de la pratique au Québec, aux Pays-Bas et en Espagne

DÉMARRAGES

En 2008, le CREMIS a entamé une comparaison internationale des pratiques sociales ancrées dans les milieux de vie des populations vulnérables au Québec, aux Pays-Bas et en Espagne.¹ Elle comporte un volet bibliographique et empirique pour trois grandes métropoles des pays concernés : Amsterdam, Barcelone et Montréal. Le travail de recherche bibliographique porte sur la littérature scientifique et professionnelle concernant les pratiques d'inclusion et de promotion de la participation des citoyens marginalisés qui sont ancrées dans les milieux de vie. Le volet empirique de la recherche consiste en un ensemble de trois enquêtes qualitatives sur les pratiques qui visent à traiter les difficultés des publics pour participer et faire entendre leur voix en société. Pour chacun des trois terrains, il s'agit d'analyser l'ancrage des pratiques, les difficultés rencontrées et les acquis pour prendre la mesure des aspirations des publics visés quant à leur place dans la vie sociale de leur quartier et dans la société.

Le rapport de l'intervention sociale à la marginalité a souvent été questionné (Castel, 1995). Que ce soit auprès de personnes ayant des problèmes de santé mentale ou d'alcoolisme, de bénéficiaires de l'aide sociale ou de jeunes décrocheurs, la légitimité des intervenants sociaux se définit à partir de leur capacité à réinsérer des populations jugées déviantes ou, pour le moins, marginalisées (Fontaine, 2003). Ces pratiques d'inclusion peuvent s'appuyer sur des représentations variées et parfois contradictoires. Il arrive en effet que l'on attribue aux personnes marginalisées une certaine part de responsabilité dans leur situation ; elles peuvent aussi être appréhendées comme les victimes d'un système qui génère de l'exclusion. De plus, on considère parfois que ces personnes constituent une menace pour les

biens et la sécurité des autres citoyens. Ces diverses représentations de la marginalité ont guidé des politiques publiques diverses et parfois antagonistes : de l'enfermement au virage ambulatoire, du placement à l'éducation populaire, de la pratique clinique à l'empowerment. L'intervention sociale dite de proximité vise à rejoindre des publics à la marge pour améliorer leurs conditions de vie et leur bien-être.

Ce projet de recherche porte sur les formes et les fondements théoriques des pratiques de proximité ainsi que leur réception par les publics qu'elles ciblent. Il s'agit, d'une part, de connaître les savoir-faire des intervenants développés à travers la mobilisation de la proximité et de saisir la façon dont ils perçoivent, chez les individus qu'ils côtoient, les réticences, le désintérêt et les craintes face à l'offre de services publics. D'autre part, ce projet s'intéresse au point de vue des citoyens en situation de grande précarité sur les pratiques de proximité qui leur sont destinées. En quoi correspondent-elles à leurs attentes ? Quels usages en font-ils ? Cette recherche entend aussi être une occasion de contribuer aux débats sur la proximité comme catégorie sociologique. Chamboredon et Lemaire (1970) ont mis en évidence le fait que la condition de voisins permet la confrontation des modes de vie et la mise en scène de différences et de ressemblances. En quoi est-il possible d'agir sur ces dynamiques ? Dans quelle mesure la proximité peut-elle être envisagée comme catégorie d'action sociale ? Quelle en est la portée pour réduire les distances sociales dans des contextes urbains fortement polarisés ? En quoi ces pratiques apportent-elles un éclairage nouveau aux travaux sur le voisinage et la proximité de fait dans les grands ensembles ? Il s'agit de voir en quoi la mobilisation de l'idée de proximité per-

Évelyne Baillergeau

Chercheure principale

*Chercheure d'établissement
CAU-CSSS Jeanne-Mance
Membre du CREMIS*

Myriam Thriot

*Agente de recherche
CREMIS
Étudiante au doctorat en
sociologie, UQAM*

*Sont co-chercheurs dans ce
projet :*

Jan Willem Duyvendak

*Professeur titulaire
Département d'anthropologie
et de sociologie
Université d'Amsterdam*

Marta Llobet

*Professeure titulaire
Faculté de pédagogie
Université de Barcelone*

Marc Hoijtink

*Agent de recherche
Étudiant au doctorat en
sociologie
Université d'Amsterdam*

DÉMARRAGES

met de comprendre et de retranscrire des aspirations et des demandes peu lisibles pour les pouvoirs publics et qui, dans le cas des individus et groupes marginalisés, restent souvent insatisfaites. Ce travail nous conduit à aborder la question de la citoyenneté sous l'angle de l'expression d'aspirations à la vie sociale dans un contexte de précarité et de forte conflictualité, où le rapport à la société – et donc le recours aux modes d'expression de la citoyenneté qui prévalent pour le plus grand nombre – semble moins évident.

Au Québec

Au Québec, et plus spécifiquement au centre-ville de Montréal, les pratiques de proximité touchent des populations particulièrement stigmatisées comme les jeunes de la rue, les itinérants, les consommateurs de drogues injectables ou les prostituées, et sont le plus souvent le fait d'organismes communautaires qui perçoivent des fonds publics. Les intervenants qui mettent en œuvre ces pratiques sont des travailleurs de rue, des organisateurs communautaires, des travailleurs de milieu, des infirmières de proximité et des médiateurs.

Depuis la Révolution tranquille des années 1960, l'organisation communautaire, issue des pratiques d'animation sociale, représente une forme spécifique de l'intervention sociale. Dedicée à traiter des problèmes sociaux collectifs auprès de personnes en situation d'exclusion sociale et politique, l'organisation communautaire offre un cadre à des pratiques de renforcement du pouvoir des personnes sur leur propre devenir et celui de leur société (Doré, 1991 ; Hurtubise et al., 1997). En référence à la démocratie participative et à l'autogestion, elle considère les personnes et les groupes comme des acteurs de changement social (Comeau et al., 2007). Le travail de rue s'inspire des mêmes valeurs. Son développement a été justifié par la prise de conscience de la difficulté de rejoindre des populations marginalisées (en premier lieu, les jeunes toxicomanes) par des pratiques traditionnelles en travail social (Fontaine, 2004). En mobilisant l'idée de proximité, les travailleurs de rue s'insèrent dans les espaces de vie de ces populations et

tendent d'entrer en relation pour un accompagnement respectueux des rythmes et des modes de vie à la marge (Duval, 2000). Depuis quelques années, le contexte québécois est également marqué par la montée de discours sécuritaires qui érigent en problème la cohabitation de différents groupes sociaux au sein de l'espace public. La cohabitation difficile et conflictuelle dans l'espace public, la volonté de dénoncer les abus et les discriminations dont sont l'objet les personnes marginalisées ont, semble-t-il, légitimé la nécessité non seulement d'intervenir auprès des personnes en difficulté, mais aussi d'élargir l'action à leur milieu de vie.

Ces pratiques innovantes ont été initiées par un réseau dynamique d'organismes communautaires. Au fil des années, elles ont reçu le soutien des pouvoirs publics pour prévenir et réduire les méfaits. Certains auteurs inscrivent le travail de rue ainsi que d'autres pratiques sous le vocable d'interventions de proximité (Bastien et al., 2003), leur point commun étant une action dans les milieux de vie. Cela dit, ce terme englobe non seulement des pratiques d'intervention sociale mais aussi d'autres pratiques d'ordre sociosanitaire (infirmière de proximité, par exemple). Enrichis des expériences des pionniers, les mandats des intervenants dits de proximité ont été élargis à des populations vulnérables diverses, au gré de l'émergence de nouvelles problématiques.

À partir de ces constats, nous avons circonscrit au sein de ces pratiques dites de proximité, un sous-ensemble de pratiques qui entrent particulièrement bien dans notre champ de questionnement : l'« intervention de milieu ». Cette appellation regroupe diverses pratiques d'intervention sociale qui se construisent dans les milieux de vie des publics réputés difficiles d'accès (comme les jeunes de la rue) afin de travailler sur les liens sociaux. Au-delà de l'accompagnement individuel, les « travailleurs de milieu » cherchent à instaurer des liens entre les populations marginalisées et leurs concitoyens. En mobilisant toute une gamme de pratiques d'intervention « de » milieu, « sur le » milieu ou « en » milieu de vie, ils veulent rapprocher, sensibiliser, apaiser les conflits et, à long terme, créer un tissu social plus convivial, soli-

« Dans quelle mesure la proximité peut-elle être envisagée comme catégorie d'action sociale ? »

Karlina - as things are..., 2008, Certains droits réservés



daire et respectueux. Certaines interventions les conduisent à travailler auprès des personnes marginalisées, tandis que d'autres concernent les usagers des espaces publics fréquentés par les populations marginalisées. À ce jour, peu de recherches ont porté sur le travail de milieu en tant que tel. Le travail de milieu est souvent réduit à un complément du travail de rue ou à un travail de proximité (Paquin et al., 2001), alors qu'il gagnerait à être analysé comme une pratique à part entière. On remarque également que peu d'articles ou d'ouvrages ont été consacrés à la réception des pratiques sociales de proximité par les publics eux-mêmes. Comment la proximité est-elle mobilisée et opérationnalisée dans ces pratiques ? Comment les publics les accueillent-ils ?

Aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, les pouvoirs publics ont depuis longtemps exprimé la volonté de prêter attention au point de vue du public. À la fin des années 1960 et au début des années 1970, une grande variété de comités de citoyens ont vigoureusement réclamé la « démocratisation » des politiques publiques en revendiquant le droit à l'information et à la participation du public (Duyvendak et al., 1992 ; Kennedy,

1994). Ces revendications ont souvent trouvé une oreille attentive du côté des pouvoirs publics néerlandais qui, dès cette époque, ont développé des interfaces de dialogue avec les citoyens organisés collectivement et ont débloqué des crédits publics en conséquence. Cette volonté de promouvoir la participation des citoyens s'est notamment traduite par l'essor des comités de locataires dans le secteur HLM et par le développement de pratiques d'intervention sociale d'animation dans les milieux de vie des populations marginalisées

(*opbouwwerk* ou « travail de construction » sous-entendue sociale ; *straathoekwerk* ou « travail de rue »). Depuis 1995, ces pratiques ont non seulement lieu dans les milieux de vie, mais elles s'appuient sur l'implication d'intervenants recrutés dans les milieux sur la base de contrats d'insertion : mères de famille au chômage – *buurtmoeders* (Van der Zwaard, 1999) et jeunes habitants des quartiers défavorisés – *jongerenwerkers* (Van Ginkel, 2006 ; Baillergeau, 2007).

Dans ces pratiques, la proximité est donc mobilisée à deux niveaux : proximité entre les intervenants et les publics visés et proximité au sein des publics visés puisque les pratiques cherchent à favoriser la vie sociale dans les milieux de vie, à l'échelle du voisinage bien souvent. Si la proximité est un atout, elle comporte également certaines limites. Par exemple, une grande proximité peut inhiber l'établissement d'une relation de confiance à l'égard du savoir-faire de l'intervenant. Le recours à la proximité pour asseoir des pratiques visant les habitants des quartiers en crise est également critiqué parce qu'il induit parfois une confusion entre le cadre de l'intervention (le quartier) et l'objectif de l'intervention (le lien avec la société, au-delà du quartier – Duyvendak et Hortulanus, 1999). De plus, les intervenants sociaux néerlandais doivent aujourd'hui composer avec des injonctions contradictoires venant des pouvoirs pu-

blics : être à l'écoute des destinataires, mais également leur dire ce qu'il faut faire et déterminer leurs besoins (Hojtink, 2006). En quoi de telles limites peuvent-elles être dépassées ?

En Espagne

En Espagne, les pouvoirs publics ont également exprimé le souhait d'accorder une attention particulière aux aspirations des citoyens et de les impliquer à la vie de la cité. À la sortie de la dictature franquiste, la Constitution espagnole adoptée en 1978 a défini un modèle d'État décentralisé en matière de politiques sociales et de services sociaux, en confiant ces compétences à chacune des dix-sept Communautés Autonomes.² Le cas de la Communauté Autonome de Catalogne est particulièrement intéressant, cette communauté ayant été pionnière dans la promotion du développement associatif à visée locale. Aujourd'hui, les pouvoirs publics catalans ont un discours très favorable au développement associatif.

En 1985, la première *Loi des Services Sociaux de Catalogne* a permis de favoriser le développement du réseau de services sociaux (Nicolau, et Vilà, 1998) et de mettre en œuvre un modèle d'attention primaire, c'est-à-dire des dispositifs de proximité confiant à des travailleurs sociaux des missions d'information et d'orientation du public en fonction de leurs besoins, mais aussi de développement associatif à l'échelle du quartier (incluant le développement de partenariats avec les associations et autres collectifs de citoyens existants) (Rubiol, 1986). Ces pratiques de mobilisation mutuelle ont, par exemple, permis à l'administration publique et aux comités de citoyens de développer conjointement les ressources collectives dans des quartiers où elles faisaient nettement défaut, notamment dans les quartiers construits sous la dictature, pour accueillir les ouvriers provenant du sud de l'Espagne.

Cela dit, les conditions structurelles d'intervention ont beaucoup changé. On assiste en effet à un double processus d'extériorisation de certains services sociaux qui, jusqu'alors, étaient gérés par l'administration publique et à une sectorisation des politiques publiques. Tout cela a entraîné un changement de relation

entre l'administration et les organismes et/ou les associations des quartiers et une dépolitisation des acteurs qui sont impliqués dans ces projets. De plus, la promotion du développement associatif dans les quartiers n'est plus réservée aux travailleurs sociaux, laissant entrer dans ce champ d'autres acteurs professionnels et bénévoles dans le vaste spectre de l'intervention sociale. Une partie des projets initiés au tournant des années 1980 ont trouvé un prolongement durant les années 1990, à travers la création de structures de partenariat qui aident à réorienter les ressources et, en même temps, à créer la complicité nécessaire pour chercher des formes de financement des projets. Comment ces changements de relations ont-ils affecté les projets sur le terrain, leurs modalités de mise en œuvre et leur financement ?³

Une comparaison internationale

À Montréal, notre enquête sera constituée par une série d'entrevues semi-directives collectives avec les intervenants de milieu de cinq organismes opérant au centre-ville de Montréal, ainsi qu'une série de cinq entrevues collectives avec les publics visés (personnes en situation d'itinérance, consommateurs de drogues, aînés résidant en HLM, étudiants d'une école secondaire dite à risque de consommation de drogue). Les résultats de l'enquête en terrain montréalais feront l'objet d'une mise en discussion avec ceux obtenus aux Pays-Bas et en Espagne. Les enquêtes menées dans ces deux pays porteront sur des pratiques très voisines, mais concernant des populations quelque peu différentes : jeunes résidents de cités HLM à Amsterdam et immigrants en situation de grande précarité à Barcelone. Le travail de mise en discussion des trois enquêtes débouchera sur la rédaction d'une note de synthèse qui sera présentée et mise en débat avec tous les participants lors d'une rencontre collective sur chacun des trois terrains, prévue pour l'automne 2009 en ce qui concerne Montréal. Notre souhait est de proposer aux participants un retour analytique et de leur donner l'occasion de prolonger la réflexion sur les modalités et le sens des actions en lien avec les attentes du public et les deux autres contextes nationaux.

Les rencontres auront également pour but de discuter des éventuelles suites de cette recherche à vocation exploratoire.

Notes

¹ Cette recherche est financée dans le cadre de la Consultation « citoyenneté urbaine » du Plan Urbanisme Construction Architecture (France - 2007-2009).

² Trois de ces communautés étaient considérées comme historiques (la Catalogne, le Pays Basque et la Galice), contrairement aux quatorze communautés restantes qui venaient ainsi d'être créées. De 1979 à 1985, les administrations publiques formaient le Système Public de Services Sociaux et à partir de 1982, les *Lois Autonomes de Services Sociaux* et la *Loi 7/1985 de Bases de Régime Local* de 1985 ont été instaurées pour permettre l'essor de programmes de promotion et de coopération au niveau local.

³ : La partie espagnole reprend pour une part un texte (non publié) de Marta Llobet.

Baillergeau, E., (2007). « Favoriser les liens sociaux de proximité : de nouvelles pratiques d'intervention sociale dans les villes européennes ? », *Pensée plurielle*.

Bastien, R. et J. Goulet (2003). *Étude microsociale du travail de terrain réalisé au CLSC Montréal-Nord : les marcheurs de l'Équipe Quartier*, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, Montréal, Chap. 1, 1-22.

Bourque, D. (1997). « Trajectoire de l'organisation communautaire professionnelle », *Nouvelles Pratiques Sociales*, 10(1), 59-70.

Bourque, D., Comeau, Y., Favreau, L., et L. Fréchette (2007). *L'organisation communautaire. Fondements, approches et champs de pratiques*, Presses de l'Université du Québec, Ste-Foy.

Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Gallimard, Paris.

Chamboredon, J.-C. et M. Lemaire (1970). « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, 11, 3-33.

Comeau, Y., Duperré, M., Hurtubise, Y., Mercier, C. et D. Turcotte (2006). « Les transformations de l'organisation communautaire en CLSC (1988-2004). Quelques conclusions d'une recherche », *Interaction communautaire*, 73, 18-21.

Comeau, Y., Duperré, M., Hurtubise, Y., Mercier, C. et D. Turcotte (2007). « La pratique de l'organisation communautaire dans le réseau communautaire au Québec », *Intervention*, 126, 7-19.

Doré, G. (1991). « L'organisation communautaire et l'éthique de solidarité », *Service social*, 40(1), 125-141.

Duval, M. et A. Fontaine (2000). « Lorsque les pratiques différentes se heurtent : les relations entre les travailleurs de rue et les autres intervenants », *Nouvelles Pratiques Sociales*, 13(1), 49-67.

Duyvendak, J.W., Heijden, H.A., Koopmans, R. et L. Wijmans (1992). *Tussen verbeelding en macht, 25 jaar nieuwe sociale bewegingen in Nederland*, Amsterdam, Sua.

Fontaine, A. (2003). « Aux marges du social, le travail de rue », *Intervention*, 119, 15-23.

Fontaine, A. (2004). *Balises et enjeux de définition du travail de rue*, Document de réflexion en progression, Automne.

Ginkel, F. van, Veenbaas, R. et W. Noorda (2006). *Jongerenwerk. Stand van zaken en perspectief*. Amsterdam, SWP.

Hojtink, M. (2006). « Teruggeworpen op jezelf in het welzijnswerk » in Tonkens, E., Uitermark, J. et M. Ham (dirs.), *Handboek moraliseren. Burgerschap en ongedeelde moraal*, Amsterdam, Van Gennep.

Hurtubise Y. et J.-P. Deslauriers (1997). « La nouvelle donne de l'organisation communautaire : réponses aux contraintes imposées à la pratique par le néolibéralisme, le postmodernisme et la crise des finances publiques », *Intervention*, 104, 16-25.

Kennedy, J. C. (1994). *Nieuw Babylon in aanbouw, Nederland in de jaren zestig*, Amsterdam, Boom.

Nicolau, R. et A. Vilà (1998). *El context dels serveis socials d'atenció primària a Catalunya*, Barcelona, RTS.

Paquin, P. et A. Perreault (2001). *Cadre de référence pour le travail de proximité en Montérégie*, Direction de Santé Publique, Montréal.

Rubiol, G. (1986). *Els serveis socials d'atenció primària a diferents països europeus*, Barcelona: Direcció General de Serveis Socials, Generalitat de Catalunya.

Zwaard, J. van der (1999). *Met hulp van vriendinnen. Moeders uit lage inkomensgroepen over rondkomen en vooruitkomen*, Amsterdam, SWP.

DÉMARRAGES

les midis du CREMIS

Pour une approche globale et féministe de la santé

Conférence par **Isabelle Mimeault**

Réseau québécois d'action pour la santé des femmes

Mercredi 3 décembre 2008

12h à 13h30

CLSC des Faubourgs

1250 rue Sanguinet,

Salle 451,

www.cremis.ca