

Direction Générale de l'Action Sociale

*Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité
Ministère du logement et de la ville*

*Propositions méthodologiques
pour la mise en place d'une participation des usagers
à des commissions consultatives concernant la lutte contre l'exclusion.*

*Laurent Barbe
Gilbert Berlioz*

L'action sociale territoriale de lutte contre l'exclusion est souvent animée ou coordonnée dans le cadre de collectifs inter-institutionnels (PARADS – Comités de Veille Sociale – Comité de pilotage ou comité opérationnel RSA, CDIAE¹...) qui jouent un rôle précieux pour stimuler les échanges et augmenter la cohérence des politiques mises en place.

Ce document, résultant d'une expérimentation et de l'apport d'expériences variées², cherche à apporter une contribution au développement de leurs pratiques de participation.

Sans prétendre faire face à toutes les situations, il cherche à répondre de manière pragmatique à la question de savoir comment développer de manière durable la participation de bénéficiaires des politiques de lutte contre l'exclusion à ces instances inter-institutionnelles.

Il n'existe évidemment pas de recette pour répondre de manière standard à une question aussi complexe qui engage de multiples acteurs. Et si l'on peut penser avec certains que « la participation des personnes en situation de pauvreté est un processus d'apprentissage pour les individus, les organisations, et les décideurs politiques qui s'engagent et que le plus important est de ne pas brûler les étapes ».³ L'expérience montre aussi qu'il existe des principes et des savoir-faire qui permettent de progresser et qui gagnent à être partagés. C'est dans cette perspective que se situe le présent travail.

D'autres guides, notamment produits par le monde associatif, sont cités dans le document. Ils apportent des éclairages complémentaires à ces propositions plus spécifiquement destinées aux collectifs inter-institutionnels.

Ce texte s'inscrit dans l'ensemble des réflexions menées qui cherchent à permettre que la participation, notamment des personnes en difficulté sociale, évoquée par tous les textes législatifs et réglementaires depuis une vingtaine d'années, entre progressivement dans les pratiques habituelles de pilotage des politiques publiques.

¹ Les Pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux, - Comité départementaux de l'insertion par l'activité économique

² Annexe 1 : L'expérimentation en quelques lignes

³ Sur ces questions et expériences, on peut lire notamment : EAPN – Petits pas – grands changements. Construire la participation des personnes en situation de pauvreté. Janvier 2009 ou encore FEANTSA – Boîte à outils sur la participation. Octobre 2007

Introduction

| | |
|---|----|
| Pourquoi développer la participation ?..... | 4 |
| Pourquoi mener une démarche territoriale ? | 6 |
| Les ressources proposées | 7 |
| | |
| Schéma général..... | 7 |
| Les principaux points de passage | 8 |
| Fiche 1 : S'appuyer sur les textes | 11 |
| Fiche 2 : Mobiliser le collectif institutionnel | 13 |
| Fiche 3 : Une distinction centrale : organiser la parole – structurer une représentation | 19 |
| Fiche 4 : Organiser l'expression et la parole des personnes sur les actions les concernant..... | 21 |
| Fiche 5 : Développer la représentation..... | 30 |
| Fiche 6 : Dégager des perspectives opérationnelles / restituer / évaluer..... | 37 |

Introduction

Pourquoi développer la participation ?

Les apports de la participation peuvent être posés à plusieurs niveaux mais se situent toujours dans une perspective de transformation sociale.

Pour les personnes concernées, participer constitue une occasion de donner son avis, de faire connaître son expérience, de contribuer à l'amélioration des réponses apportées par la collectivité. Si l'on évoque parfois les difficultés des personnes comme un obstacle, les expériences montrent que, dès que certaines conditions sont réunies, celles-ci sont prêtes à se mobiliser et à apporter une contribution significative. Ainsi, on sait maintenant que « ce n'est pas parce que les personnes affrontent des situations économiques et sociales difficiles, parfois extrêmes, qu'elles ne sont pas capables d'exprimer leur avis, de prendre des initiatives, de faire des propositions, d'être acteurs⁴ ». Ni parce qu'elles ne connaîtraient pas suffisamment les sujets abordés. Dans les processus de participation, la conscience d'un problème ou d'un manque est une force motrice supérieure à la compétence pour le traiter.

On observe également que ces dynamiques ont pour les personnes qui s'y engagent des effets intéressants à la fois en termes de développement de compétences, de valorisation, de capacité d'affirmation, etc. Quand elles sont structurées et durables, ces démarches ont des effets significatifs sur les trajectoires personnelles. Elles peuvent également déboucher sur différentes formes d'action collective⁵.

Pour les professionnels et les organisations qui participent à ces démarches, celles-ci sont l'occasion d'une mobilisation productrice de sens, d'un renouvellement des relations nouées avec les personnes accompagnées. Elles génèrent souvent un questionnement des pratiques, allant dans le sens d'un plus grand respect et d'une alliance pour faire progresser les réponses apportées.

Pour les politiques publiques cette participation constitue une potentialité importante. L'avis des personnes concernées constitue une ressource souvent inexploitée qui permet de mieux comprendre la manière dont les dispositifs rencontrent la vie et les attentes des individus qu'ils cherchent à atteindre. Il permet aussi de prendre en compte l'aspect transversal des problèmes et la forte intrication des processus générateurs d'exclusion. Il peut amener à mieux comprendre les

⁴ Extrait de la présentation EAPN France: Rencontre nationale de Participation citoyenne « malgré les difficultés, le pouvoir d'agir » 12, 13 novembre 2009

⁵ Comme le montre l'exemple du forum permanent de l'insertion mis en place dans le département du Nord

effets de fonctionnements désadaptés, et à produire des progrès auxquels on ne peut pas arriver sans cette contribution particulière.

Ainsi, une démarche de ce type repose sur le postulat qu'une politique publique s'appuyant sur la participation de ses bénéficiaires (voire parfois de ceux qu'elle n'arrive pas à toucher) sera potentiellement plus pertinente et plus légitime que celle qui ne le fait pas. Même si la participation n'est en rien une panacée qui réglerait toutes les difficultés des politiques sociales, même si les difficultés à la mettre en place ne doivent pas être minimisées, cette conviction constitue le principal fil conducteur de la démarche.

Yves Sintomer⁶, souligne, ainsi, qu'au-delà de l'effet de mode dont fait l'objet le concept de démocratie participative, un mouvement de fond est engagé : « en ce début du 21ème siècle, la «participation» s'impose de plus en plus comme le terrain obligé de la politique et de l'action publique ». A l'appui de sa démonstration, il évoque :

- l'idée que gestion publique serait plus efficace lorsqu'elle s'effectue au plus proche des usagers
- l'idée selon laquelle, pour faire face au degré de complexité de nos sociétés, il faut démocratiser les décisions techniques et intégrer les savoirs des usagers ;
- le constat d'une recherche grandissante de l'implication de citoyens non élus dans les processus de décision ;
- et enfin, la nécessité pour les démocraties d'être plus délibératives pour gagner en efficacité et en légitimité

Quels sont les avantages, pour l'État, du recours à la participation citoyenne ?

Il nous semble que cinq réponses peuvent être apportées à cette question :

- a) la participation permet d'augmenter les acteurs directement impliqués,
- b) elle assure une plus grande mobilisation des publics cibles des politiques,
- c) elle contribue à enrichir le contenu des programmes publics,
- d) elle peut accroître la légitimité des actions engagées,
- e) enfin, elle aide à répondre à de nouveaux enjeux.

Centre d'analyse stratégique - La participation des citoyens et l'action publique - 2008

⁶ La démocratie participative - La Documentation française (n.959-avril 2009)

Pourquoi mener une démarche territoriale ?

La participation des personnes concernées dans les démarches territoriales de coordination des politiques de lutte contre l'exclusion vient compléter ce qui est mis en place sur le plan national et ce qui se situe plutôt dans le cadre du fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux.

Un tableau montre l'articulation entre ces trois « étages » de la participation

| | |
|---|--|
| <p>Au sein de la politique publique (nationale ou européenne)</p> | <p>Les citoyens/ usagers sont représentés en direct, ou par les réseaux associatifs avec lesquels se débattent ou se négocient les politiques publiques... Ex : Grenelle de l'insertion. Rencontres européennes des personnes en situation de pauvreté. Participation de bénéficiaires du RSA au comité national d'évaluation...</p> |
| <p>Au sein des politiques territoriales</p> | <p>La participation des personnes reste à construire dans les instances diverses qui coordonnent les réponses sur le plan territorial. L'intérêt de ce niveau est qu'il dispose de marges de manœuvre pour améliorer concrètement les réponses en fonction des réalités et demandes locales.</p> |
| <p>Au sein de l'action des établissements et services</p> | <p>Les usagers sont représentés au sein du Conseil de Vie Sociale (instauré par la loi 2002-2) ou dans d'autres instances participatives pour donner leur avis sur le fonctionnement de l'établissement ou du service. Ils doivent être consultés dans les démarches d'évaluation interne et externe⁷.</p> |

Le cadre territorial peut ainsi améliorer l'articulation entre la participation instituée avec plus ou moins de succès dans la production des politiques nationales et celle qui est mise en place dans les établissements et services. A ce titre il gagne également à s'appuyer sur le portage politique des élus locaux.

⁷ Décret no 2007-975 du 15 mai 2007 sur l'évaluation externe – note de recommandations sur l'évaluation interne ANESM 2008.

Il est pertinent dès lors qu'il permet de disposer de marges de manœuvre opérationnelles plus larges et de transformer les idées recueillies dans les démarches participatives en progrès concrets.

Parfois bien sur, l'échelle départementale est perçue comme trop vaste et peu appropriée. En fait, on voit que pour bien fonctionner, la participation doit être organisée à une échelle signifiante pour les acteurs (bassins de vie, bassins d'emploi, agglomérations, etc.) et qui sera variable selon les sujets traités.

Par exemple, en Seine Maritime, le Comité de Veille Sociale a décidé de mener la démarche de participation autour des deux grandes villes Rouen et Le Havre et pas dans tout le département. Les sites ont travaillé séparément et se sont regroupés pour une restitution des réflexions.

Dans l'Hérault, c'est autour des Pays que la participation s'est organisée pour la mise en place de charte de cohésion sociale.

Les ressources proposées

Dans ce document, sont présentés :

- Un schéma qui présente la logique d'ensemble de la démarche proposée
- Une explicitation des « points de passage » principaux de celle-ci
- Des fiches qui approfondissent les sujets et proposent des pistes pour la réflexion et l'action.

Les principaux points de passage d'une démarche participative

• Des textes à prendre comme points d'appui

Même si le volontarisme des acteurs reste important, les démarches gagnent à s'appuyer sur les textes qui fondent la légitimité de ces démarches participatives et en précisent les objectifs possibles. Elles montrent que la participation n'est pas seulement une « lubie » ou une mode mais bien un impératif largement affirmé par le législateur.

• Des instances à mobiliser autour de thématiques ciblées

Un élément important de la méthodologie tient dans la manière de mobiliser les commissions institutionnelles concernées. Pour ce faire, il importe de partir des enjeux sur lesquels travaillent ces commissions, de questions pouvant déboucher sur des progrès institutionnels sur le plan territorial. Les thématiques couvertes par ces instances étant généralement très larges, un ciblage sur des thèmes concrets paraît essentiel pour éviter de rester dans des formes de participation « témoignages » ne pouvant pas déboucher sur un impact opérationnel.

Certains forums sociaux n'ayant pas fait ce travail de ciblage, ont permis une expression mais qui est restée très large et générale sur ce qui vivaient les personnes concernées. Difficile alors d'en retirer des pistes opérationnelles permettant de montrer que la participation peut concrètement faire changer les choses...

Dans ce domaine, le rôle de tiers apparaît souvent nécessaire pour structurer les démarches, favoriser un échange réel entre les parties prenantes du dispositif et permettre une évolution des points de vue.

• Organiser la participation

« En matière de participation aussi le diable se cache dans les détails. Il importe de considérer avec le plus grand sérieux les procédures, les dispositifs techniques, l'ensemble des équipements et des formes matérielles au travers desquels la participation est censée se déployer »⁸.

Sur la base de l'expérimentation et des expériences observées, il paraît important de mettre l'accent sur la différenciation entre deux registres de participation, à la fois distincts et complémentaires. En effet, s'il est relativement aisé de *permettre, favoriser, développer une parole des bénéficiaires* sur les actions les concernant, il est plus complexe de *parvenir à des formes de représentation* au sens un peu classique du terme. Les points de jonction entre ces

⁸ Loïc Blondiaux – *Le nouvel esprit de la démocratie* - Coll. La République des idées, éd. du Seuil, 2008

deux registres doivent faire l'objet d'une attention particulière sur la quelle nous souhaitons insister.

• **Développer la parole et l'expression des personnes**

Le développement de la parole ou de l'expression sur les actions publiques concernant les personnes peut s'appuyer sur des formes de travail diverses. Concrètement, une commission qui souhaite engager cette participation peut s'appuyer sur différents outils :

- questionnaire individuel de bénéficiaires ou plus largement des publics concernés mise en place d'échanges collectifs
- utilisation d'outils spécifiques de dialogue usagers / professionnels (théâtre forum, forums⁹, etc)
- méthodes « créatives » suscitant une forme d'expression volontairement plus subjective ou sensible (écrit, vidéo...)

Pour que les personnes puissent s'emparer de ces méthodes, différentes conditions doivent être réunies. Leur mise en place suppose un travail approfondi avec les associations proches de ces publics.

• **Développer la représentation directe en s'appuyant sur les initiatives existantes**

Même si le principe d'une représentation directe du public concerné peut paraître souhaitable, il pose des questions complexes. L'analyse montre qu'un processus de représentation directe au sein d'une instance inter institutionnelle ne peut que relever d'une démarche évolutive, supposant des étapes, des points de vigilance, de la formation, de la communication... Les raisons de cet état de fait sont nombreuses et dans chaque cas il faut examiner de quelle manière une continuité peut être recherchée avec les démarches de représentation initiées au niveau des établissements et services (notamment via les Conseils de Vie Sociale¹⁰ ou les autres formes de participation existantes) dans lesquelles nombre d'associations ont investi.

Développer cette participation suppose une réflexion élargie autour de l'idée de légitimité et des processus susceptibles de l'étayer, conformément à ce que pratiquent déjà nombre de réseaux. Cela suppose aussi de travailler autour des modalités d'accompagnement ou de formation des personnes ainsi invitées à se situer dans un rôle de porte-parole. Et aussi de progresser dans la réflexion sur une indemnisation raisonnable des personnes s'engageant dans ces démarches.

Dégager des perspectives opérationnelles / restituer

Enfin les démarches doivent se conclure par des perspectives opérationnelles et sur une forme d'amélioration ou de transformation des réponses apportées. Elles doivent également faire l'objet

⁹ sur le mode de ce qui a été expérimenté, à l'initiative de la DGAS par la DDASS de Dordogne

¹⁰ instances de participation incluant des usagers rendues obligatoires dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux par la loi 2002-2

d'une restitution. Car pour que la participation puisse perdurer et s'intégrer de manière pérenne aux processus de structuration des politiques publiques territoriales, il est fondamental qu'elle puisse déboucher sur des progrès concrets et lisibles.

Fiche 1 : S'appuyer sur les textes

La participation des bénéficiaires / usagers / citoyens constitue un principe politique fort dans la construction des politiques publiques qui ne cesse d'être rappelé par le législateur. On peut ainsi citer :

- la loi, loi Voynet de 1999 qui rappelle que les citoyens doivent être associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire.
- la création de la Commission nationale du débat public (CNDP) 2002,
- la loi SRU imposant la concertation pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme 2000,
- la loi « démocratie de proximité » 2002,
- la loi sanitaire la loi du 4 mars 2002 incluant un volet autour de la « démocratie sanitaire » et instituant la représentation des malades par des associations agréées,
- la loi 2002-2 avec ses volets de droits individuels et collectifs des usagers,
- la loi 2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.
- la loi 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion
- ...

En ce qui concerne les politiques de lutte contre l'exclusion, différents textes prévoient explicitement celle-ci.

- La loi de lutte contre les exclusions de 1998 constitue ainsi un premier cadre législatif indiquant dans ses motifs que « la politique de lutte contre l'exclusion n'a de sens que si elle est élaborée avec les plus démunis, qui peuvent être considérés comme des partenaires à part entière.»¹¹
- Sur le plan européen, la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) est un processus d'échanges et d'apprentissages mutuels...en faveur de l'inclusion sociale qui prévoit notamment de coordonner les politiques grâce à l'intervention de l'ensemble des acteurs y compris les personnes en situation de pauvreté. Elle constitue un mode de gouvernance souhaité qui a amené la France à se saisir de cette question de la participation dans les politiques de lutte contre l'exclusion.
- Plus récemment, la loi RSA indique Art.L.115-2 : La définition, la conduite et l'évaluation des politiques [d'insertion] sont réalisées avec des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées. *Art. L. 262-39.* - Le président du Conseil Général constitue des équipes pluridisciplinaires composées notamment de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle, de représentants du département ou lorsqu'elles existent, des maisons de l'emploi et de représentants des bénéficiaires du RSA. Des personnes représentant les bénéficiaires du

¹¹ Elisabeth Maurel – La démarche participative - Propos introductifs Rencontre territoriale pour la prévention et la lutte contre les exclusions. Rhône Alpes 2006

RSA sont également intégrées au comité de pilotage de l'évaluation. (arrêté JO 23/09/09).

Notons aussi que la participation dans le cadre du RSA a deux volets complémentaires :

- celui de l'article L.115-2, qui pose le principe large d'une participation effective des personnes intéressées à la définition, la conduite et l'évaluation des politiques d'insertion
 - celui de l'article L. 262-39 qui pose le principe de la présence de représentants des bénéficiaires dans les équipes pluridisciplinaires, lieu d'examen de dossiers individuels (qui pose des questions que nous n'évoquons pas dans ce document).
- La circulaire DGAS du 3 avril 2007 relative à la mise en place des Commissions Départementales de Cohésion Sociale invite également à associer des représentants d'usagers dans une perspective de prise en compte de la diversité des acteurs concernés et à s'engager avec pragmatisme dans cette direction.
 - La circulaire du 9 décembre 2009, relative à la planification territoriale de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, en liaison avec la politique d'accès au logement, cite dans les objectifs et éléments de méthode à mettre en place la nécessité de veiller à ce que les usagers puissent être consultés voire associés dans le processus d'élaboration du PDAHI.

Les propositions méthodologiques comprises dans ce document constituent ainsi un apport pour la mise en œuvre de ces perspectives.

Enfin, même si c'est un sujet plus large, on peut également noter que développer le rôle des bénéficiaires / usagers dans l'évaluation des politiques publiques constitue un thème central de nombre de recommandations dans ce domaine (ANESM – Société Française de l'évaluation, etc.)

| | |
|---------------------|---|
| Quelques ressources | <p>Centre d'Analyse Stratégique – La participation des citoyens et l'action publique - 2008</p> <p>Société Française de l'évaluation. Site www.sfe.asso.fr</p> <p>Les usagers évaluateurs ? Etudes hospitalières 2008</p> <p>ANSA- Document d'appui à la mise en place des équipes pluridisciplinaires. - 2009</p> <p>ANSA- Généraliser le RSA et le Contrat Unique d'Insertion - Bonnes pratiques et recommandations. http://www.solidarites-actives.com</p> <p>Anesm - Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale. 2008). Site www.ansm.sante.gouv.fr</p> |
|---------------------|---|

Attention, s'appuyer sur les textes permet de montrer que la participation n'est pas une préoccupation secondaire mais bien un principe fort pour l'action publique.

Néanmoins, la participation ne peut uniquement se décréter et s'organiser « d'en haut », car elle suppose des modalités de mobilisation collective qui reposent toujours sur du volontarisme et de la recherche d'adhésion. Mobiliser pour enclencher de la participation suppose d'abord de la conviction tout au long de la chaîne hiérarchique. Que ce soit pour l'Etat, les collectivités ou les associations, il faut veiller à éviter les processus par lesquels une partie seulement des acteurs se sent engagée ou ceux qui donnent le sentiment d'une coupure entre le niveau politique et le terrain.

Fiche 2 : Mobiliser le collectif institutionnel

• Repérer et analyser les paramètres d'une mobilisation institutionnelle

Il existe à l'échelle territoriale, différentes configurations institutionnelles, qui jouent un rôle utile dans la concertation et la coordination des politiques d'action sociale. C'est à partir de ces instances qu'il est proposé d'engager les démarches de participation.

Sans exhaustivité on peut citer :

- Les PARADS¹² départementaux ou infra-départementaux qui ont pour vocation de mutualiser les réflexions et les réponses autour de l'accès aux droits et d'organiser le partenariat grâce à l'utilisation d'outils communs
- Les Comités de Veille Sociale qui ont pour périmètre les actions liées à la veille sociale (115-urgence – hébergement – insertion...)
- Les commissions départementales de Cohésion Sociale
- Les commissions pluridisciplinaires ou les groupes de travail mis en place dans le cadre du RSA
- Les CDIAE (Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique) qui ont une mission d'animation et de propositions d'actions en faveur du développement de l'activité et de l'insertion professionnelle.

Mais il existe aussi parfois des structurations locales spécifiques sur lesquelles la participation peut s'appuyer.

Les paramètres favorables pour qu'une démarche participative puisse être engagée sont divers, mais on peut particulièrement identifier :

- l'ancienneté de la concertation et la qualité des liens noués entre institutions et acteurs associatifs
- la présence dans les concertations des acteurs principaux du domaine concerné
- l'absence de litiges institutionnels majeurs risquant de venir parasiter la démarche

Soulignons également :

- l'importance de relations de confiance établies entre financeurs/prescripteurs et associations permettant d'entrer dans une logique de co-construction. *En Seine Maritime, le Comité de Veille Sociale avait permis une démarche collective de production du schéma AHI...avant d'envisager une démarche de participation avec les personnes fréquentant les structures. Dans l'Hérault, le Préfet a nommé le DDASS comme référent de la démarche bien en amont,*

¹² **Les Pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux (PARADS)** ont pour but d'améliorer l'accès effectif aux droits sociaux des personnes en situation de précarité en permettant une meilleure coordination entre les partenaires impliqués dans l'accueil des publics en difficulté. Ils sont souvent structurés par une charte qui organise la démarche et les relations entre acteurs institutionnels.

dès la préparation des chartes territoriales dans lesquelles se décline le PARADS. Et entre la DDASS et les autres institutions se sont tissées de nombreuses actions communes au fil des années.

- Les expériences de démarches participatives réussies et fonctionnant comme référence commune. *En Dordogne, une mobilisation participative réussie a permis de modéliser qu'il était possible de mener un travail commun autour des usagers/bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique.*
- Le portage de la démarche par un acteur institutionnel majeur et reconnu (Conseil Général, DDASS, Préfet...)
- L'existence d'un enjeu et d'un outil collectif autour duquel ancrer la démarche. *Dans l'Hérault, c'est autour de la mise en place d'une charte territoriale de cohésion sociale que différentes démarches de participation ont été mises en place.*
- L'existence de savoir-faire développés par les associations en matière d'association ou d'alliance avec leurs usagers ;

L'absence de certains des facteurs évoqués n'est en rien rédhibitoire, mais elle peut imposer un temps de construction de la démarche plus long. Ainsi, l'expérience montre que les démarches de participation peuvent générer des inquiétudes dans des institutions qui peuvent craindre des remises en cause difficiles de la part des usagers/bénéficiaires.

C'est le cas quand une institution craint que son organisation ne fasse l'objet d'un rejet massif. C'est aussi le cas quand elle n'est pas représentée dans le collectif institutionnel par un responsable suffisamment légitime pour l'engager.

Mobiliser le collectif institutionnel

Favoriser et construire une mobilisation institutionnelle durable autour de la participation, suppose de prendre un temps suffisant pour construire les objectifs communs de la démarche.

L'expérience montre que l'accord collectif de départ constitue un temps essentiel qu'il ne faut pas trop vouloir brusquer.

Les points de vigilance sont :

- la clarification des objectifs communs et spécifiques des institutions
- l'échange autour des craintes institutionnelles (y-a-t-il des thèmes délicats ? quelle est la nature des difficultés que cela pourrait poser ? comment peut-on garantir que la démarche sera attentive à construire de manière positive ?)
- la mobilisation « par le haut » et l'appui sur un portage politique
- l'organisation d'un moment initial porteur (ex : journée forum, débat...) puis de moments d'étape pour soutenir la mobilisation des acteurs tout au long du processus
- l'appui sur des questions déjà problématisées dans le département et qui ne sont pas remises en cause.
- un lien assez direct avec l'action portée par le collectif institutionnel

- la mise au point d'un calendrier commun.

Structurer une « commande » ou une thématique porteuse

Les thèmes potentiels concernés par la lutte contre l'exclusion étant nombreux, et relevant d'institutions et d'acteurs différents, il est important de cibler les questions autour desquelles on souhaite organiser la participation.

Trois enjeux principaux déterminent ce travail de priorités :

- éviter que la démarche ne traite que de questions relevant de la politique nationale et sur lesquelles on n'a pas de prise sur le territoire
- permettre de définir le périmètre des acteurs à mobiliser sur une question porteuse
- identifier des questions relativement concrètes, proches des réalités vécues par les personnes et pouvant déboucher sur des améliorations perceptibles.

Pour réaliser ce choix, plusieurs pistes peuvent être à suivre :

- partir des travaux existants ou des diagnostics montrant des faiblesses sur un sujet particulier (*ex Loiret – une première rencontre entre acteurs a montré le manque de connaissance mutuelle quant aux réponses existant en matière d'accès aux droits sur le territoire et le risque d'une sous-information du public*)
- partir d'une démarche en cours qui peut mobiliser et l'utiliser pour enclencher un processus participatif (*la DDASS de Dordogne a ancré un dispositif de participation autour de la volonté de faire une évaluation de l'IAE¹³ départementale – Le comité de Veille sociale de Seine Maritime souhaitait organiser une commission unique d'admission sur Rouen, la participation mise en place sur ce thème peut alors apporter des éléments qualitatifs précieux pour cette mise en place*)
- formuler un thème qui soit proche des questions concrètes que rencontrent les bénéficiaires / usagers concernés (*ex – comment les personnes s'informent pour accéder à leurs droits – comment les personnes perçoivent les processus d'admission dans les structures ? comment vivent-elles leur parcours dans l'IAE ? accueil et orientation. Le CCAS de Montpellier s'est interrogé sur la qualité de l'accueil dans ses services et de l'orientation des publics vers les autres partenaires*)
- vérifier collectivement qu'il sera envisageable de disposer de marges de manœuvre suffisantes pour progresser à partir des propositions résultant de la participation.

Préparer le contact direct entre institutions et publics concernés

¹³ Insertion par l'activité économique

Les obstacles à la participation se trouvent autant dans certaines attitudes et habitudes des institutions¹⁴ que dans les difficultés que les personnes pourraient éprouver à s'exprimer.

Les expériences montrent ainsi la nécessité d'un travail en amont du côté des institutions qui souhaitent intégrer un travail de ce type.

Quelques points de repère sont importants :

- être sensible à la difficulté pour certaines personnes de se retrouver dans un cadre institutionnel et construire un climat d'accueil, d'écoute et de respect pour éviter les processus d'auto-censure;
- être vigilant autour des questions de langage et de registres de communication (éviter le jargon, les sigles, les termes savants, les sous-entendus de l'entre-soi inter institutionnel...)
- préparer la venue des personnes et leur faire une place spécifique dans le temps d'échange. Particulièrement si l'on organise la présence de représentants d'usagers dans des lieux institutionnels un peu solennels, la nécessité d'une préparation attentive et respectueuse avec l'animateur est importante
- accepter les remises en cause sans s'enfermer dans une défense de l'institution. Dans ce cas, le rôle d'un tiers neutre est particulièrement utile...si celui-ci est suffisamment aguerri et familiarisé avec ce domaine d'action et les questions qu'il traite.

D'ailleurs, de manière générale, l'utilisation de tiers (discutants - consultants – professionnels jouant le rôle d'animateur, etc.) peut être considérée comme un apport important pour :

- expliquer et garantir la méthode et la qualité de l'échange
- assurer la distribution de la parole
- éviter les processus possibles d'emballement du débat
- permettre aux acteurs de se décentrer de leurs rôles habituels (financeurs / opérateurs – personnes en difficulté / professionnels...) et favoriser le développement d'une co-production de la réflexion.

Différentes expériences de rencontre entre des assemblées et des personnes connaissant l'exclusion montrent l'intérêt potentiel de ces temps et l'enrichissement qu'ils peuvent apporter :

- Accueil de délégations d'ATD Quart Monde dans les locaux du Grand Lyon pour des rencontres d'échange et de formation réciproque, avec des élus (avec le concours de la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion)
- Rencontre à la mairie de Reims et au Conseil général du Haut Rhin de délégations d'ATD
- Participation de personnes dans les différentes tables rondes de la 7e table ronde européenne sur la pauvreté et l'exclusion sociale à Marseille.

¹⁴ Laurent Sochard - Former à la démocratie participative, une formation pas comme les autres...Site www.atd-quartmonde.fr

| | |
|------------|---|
| Ressources | <p>Marion Carrel - Principes des démarches de concertation. Communication publique, n° 79 décembre 2003-janvier 2004</p> <p>ATD Quart Monde France www.atdquartmonde.org</p> <p>Écouter donne la parole. (2006). Charte du Croisement des Savoirs Ce que l'on dit doit faire changer notre vie - Grande pauvreté, participation et accès aux droits fondamentaux. Février 2006</p> <p>Programme d'action communautaire, Lutte contre l'exclusion sociale 2002-2006 Commission européenne.</p> <p>Rencontre Régionale du 29 nov 2008 - Pauvreté, précarité, quelle démocratie participative, pour quelles transformations ? Documents de synthèse de la démarche- http://www.mrie.org</p> |
|------------|---|

Organiser la démarche : proposition de modélisation

Même si les démarches peuvent être différentes et variables, une logique d'organisation générale peut être proposée.

Mais il faut d'abord souligner que ces démarches, ayant pour ambition de générer des mobilisations larges, supposent un temps relativement long.

Par exemple, pour organiser et mettre en place une démarche de type « forum », il est nécessaire de compter autour de 6 mois. Ces délais peuvent paraître longs au premier abord, mais ils sont à penser en intégrant la question des calendriers des différents intervenants et notamment les vacances scolaires et des temps d'arrêt qu'elles supposent.

| Phase de travail | Contenus |
|-----------------------------|---|
| Phase de préparation | Identification de questions porteuses pour le travail de la commission. Identification du périmètre de l'analyse (institutions, associations et publics concernés par le thème). Sensibilisation et mobilisation des acteurs |
| Organisation de la démarche | Choix des méthodes à mettre en place – Eventuellement choix d'un animateur – Commande pour un accompagnement méthodologique - Préparation éventuelle d'un cahier des charges pour l'accompagnement - Recherche et recrutement |

| | |
|--|---|
| | d'un tiers pour l'accompagnement Identification des ressources à mobiliser (temps institutionnel – lieux – indemnisation – financement d'un accompagnement – reproduction) |
| Mise en place des différentes démarches de rencontre et d'échanges.... | Information régulière aux acteurs sur le déroulement de la démarche. Régulation des éventuelles difficultés. |
| Synthèse | Rédaction d'un texte conclusif sur la démarche |
| Evaluation de la démarche et restitution | Organisation de restitutions (notamment aux bénéficiaires / usagers ayant contribué) |

Plusieurs points apparaissent comme particulièrement essentiels pour le bon déroulement de ces démarches qui cherchent à mobiliser de manière large :

- Le rôle de la décision ou du portage au plus haut niveau de l'institution est important. Il doit permettre de dégager des moyens permettant de financer de l'accompagnement, l'organisation des temps collectifs, les éventuels défraiements (ex : pour les DDASS autour des lignes ingénierie). Soulignons sur ce plan, la politique mise en place par la Région Rhône Alpes pour soutenir financièrement les projets en matière de démocratie participative : réunions publiques, réflexions collectives, manifestations, expositions, formations, outils (documents, vidéos, NTIC...) et tous les dispositifs / processus spécifiques visant à développer la participation des citoyens à la vie publique (<http://www.rhonealpes.fr>). Il a ainsi voté un budget exceptionnel de 350 000€ pour soutenir des actions basées sur la participation des personnes en situation de précarité.
- Au delà des questions matérielles le portage institutionnel et politique doit valider l'engagement de l'institution et sa volonté de travailler avec d'autres dans une perspective ouverte.
- Il faut qu'un pilote opérationnel soit chargé explicitement de l'animation, de la relance. Dès qu'il s'agit de mobiliser un nombre d'acteurs important, il faut prévoir une part de secrétariat et de faire vivre le dispositif. Ce pilote assure la circulation de la communication et constitue un point de repère pour la démarche dans le temps.
- Les associations constituent un partenaire fondamental de la démarche. Leur rôle consiste à informer, mobiliser, accompagner les personnes et à faire remonter les éventuelles difficultés rencontrées. Dans ce cadre, il est important de veiller à ce que les intervenants sociaux de terrain comme les bénéficiaires soient associés concrètement à la démarche le plus tôt possible pour ne pas se sentir instrumentalisés dans une opération institutionnelle venue « d'en haut ».

Fiche 3 : Une distinction centrale : organiser la parole – structurer une représentation

L'observation montre que l'on peut distinguer deux niveaux, voire deux objectifs dans les démarches de participation.

| | |
|---|--|
| <p><i>Susciter et organiser la parole des personnes, / usagers / bénéficiaires / allocataires autour d'une action publique les concernant</i></p> | <p><i>Organiser une représentation des personnes au sein d'instances institutionnelles</i></p> |
| <p>Dans cette perspective, il s'agit d'inviter les personnes concernées qui le souhaitent à venir s'exprimer, sous des formes diverses, autour du thème retenu et à porter leur parole dans les instances.</p> <p>Pour organiser cette parole, différents outils existent et peuvent être utilisés. La situation d'exclusion des personnes ne constitue en rien un empêchement dans ce domaine dès lors qu'elles ont conscience de l'importance des problèmes traités ou qu'elles ont une expérience vécue sur le sujet.</p> <p>Ces démarches constituent souvent un préalable à des démarches de représentation au sens plus classique du terme.</p> | <p>L'intégration ponctuelle ou durable de représentants du public concerné au sein d'instances institutionnelles permet de les constituer comme parties prenantes des politiques en question. A ce titre, elle constitue un progrès ou un objectif important.</p> <p>Elle rencontre cependant des difficultés (nature de la représentation et du « mandat », temps nécessaire, capacité des institutions à accepter et faciliter cette participation...) et suppose un travail progressif.</p> |
| <p>La fiche 4 présente différents outils et réflexions pour mettre en place cette parole.</p> | <p>La fiche 5 présente des réflexions permettant d'étayer et mettre en place cette représentation en s'appuyant sur l'existant.</p> |

Ainsi, si l'on voit se développer de nombreuses expériences en matière de participation des usagers sur le thème de l'augmentation de la qualité des services (l'accès aux droits, l'accueil, l'information, ...), leur participation aux instances n'est pas encore effective. Elle apparaît comme un objectif qui peine à trouver ses modalités de réalisation.

Cette situation peut s'expliquer de plusieurs manières :

- il est plus difficile d'envisager la participation des usagers à des niveaux de pilotage ou de coordination si leur participation aux niveaux opérationnels n'est pas réelle et un peu stabilisée
- il semble plus facile pour un certain nombre d'usagers de se mobiliser d'abord sur des questions concrètes avant de se mobiliser sur des questions pouvant paraître plus lointaines ou plus théoriques. Et l'on peut penser que les modes de construction de légitimité ont besoin de cette logique progressive d'engagement qui va de la discussion sur la qualité de l'usage du service jusqu'à la qualité de l'usage de la politique publique (ou du dispositif) qui ouvre sur une dimension plus large de citoyenneté.
- les modalités de participation à la qualité de l'usage du service permettent souvent de faire émerger des personnes disposant de l'envie et des compétences minimales (pertinence, compréhension, prise de parole, capacité de négociation) pour participer activement à des instances plus loin du terrain dans lequel elles se situent habituellement. En ce sens, les démarches de prises de parole constituent un lieu d'apprentissage primordial et un début d'engagement dans le processus de participation. Mais ce passage à un rôle plus actif de représentation suppose également que celui-ci soit accompagné par des professionnels ou membres d'association avec lesquels des relations de confiance ont été nouées. Il suppose que les lieux institutionnels soient eux-mêmes attentifs à encourager et créer les conditions de cette participation (préparation – défraiement – accessibilité – respect des personnes, etc) (fiche 2 – mobiliser le collectif institutionnel).

Fiche 4 : Organiser l'expression et la parole des personnes sur les actions les concernant

Quelques principes généraux

Les démarches de participation voulant associer des bénéficiaires / usagers doivent respecter certaines conditions pour bien fonctionner.

En premier lieu, la question du temps à se donner est importante. Celui-ci est à la fois nécessaire aux institutions pour murir leur démarche et aux personnes pour entrer progressivement dans des démarches qui restent peu habituelles. Il est également utile si l'on veut que la démarche initiée mobilise largement sur le territoire. Il faut enfin ne pas oublier que la temporalité institutionnelle n'est pas celle des usagers : s'il faut réserver le temps institutionnel très à l'avance, avec le public il faut au contraire éviter les trop grands laps de temps entre les annonces de séquences de travail et leur réalisation, entre les actions et l'annonce de leurs effets et résultats.

- En ce qui concerne l'attitude vis à vis des personnes invitées à participer:
 - informer clairement sur les objectifs de la démarche
 - préciser les suites pouvant être données et l'utilité de la démarche
 - clarifier les « règles du jeu » et les garanties données aux personnes (notamment quand leur parole pourrait faire craindre des retombées négatives sur leur situation)
 - veiller aux conditions concrètes d'accessibilité des démarches proposées (garde des enfants, distance, transports, horaires...)
 - développer la convivialité et une ambiance d'échange respectueuse
 - développer les conditions d'égalisation de la parole (éviter le langage technique – respecter les différents modes d'expression – mettre de l'information à disposition - penser aux étrangers qui pratiquent mal le français)
 - éviter les processus d'auto-censure par une attitude d'écoute et de respect
 - veiller à informer sur les « résultats » et suites de la démarche sans pour autant faire des promesses non tenables

- Certaines démarches sont attentives à prévoir un temps permettant aux personnes concernées de parler uniquement entre elles, avec un animateur indépendant, afin de que chacun puisse s'exprimer, chercher, se rendre compte que sa parole a un intérêt, qu'elle rencontre les préoccupations d'autres. Ces temps permettent de préparer ce qu'elles souhaitent dire, de dépasser certaines appréhensions, de structurer une parole commune. Pour ATD Quart Monde, ce point est essentiel pour permettre le croisement des savoirs. Il est mis en place à travers l'organisation d'un groupe de référence (cf - Charte du croisement des savoirs).

Même dans les démarches ne le prévoyant pas spécifiquement, il est intéressant de réfléchir à la manière de permettre un échange entre les personnes concernées suffisamment « protégé ». Par exemple, dans la méthode du forum social, la matinée est consacrée à un échange entre

personnes avec un animateur. Parfois c'est dans l'organisation même du débat que le premier temps est prévu en donnant l'accent à un échange entre personnes concernées sans intervention institutionnelle. Mais cela peut aussi être organisé en amont des débats collectifs avec des professionnels ou des institutions.

Notons également qu'il peut être essentiel d'être attentif aux « exclus » aux « non demandeurs » concernés par les politiques ou actions concernées. On sait en effet que de nombreux facteurs peuvent contribuer à une sous-utilisation par les personnes des dispositifs qui leur sont destinés. Par exemple cela peut tenir :

- à l'information insuffisamment disponible sur le thème
- aux règles perçues comme trop contraignantes
- à la trop grande complexité et au besoin d'accompagnement personnel de certaines personnes
- à des problèmes d'accessibilité des lieux, du service, de la relation, ...

Par exemple en Seine Maritime, la démarche de questionnement sur les structures d'hébergement s'est également adressée à des personnes refusant celui-ci en allant rencontrer les personnes fréquentant un bus associatif.

En Hérault, un radio trottoir a permis d'interroger des usagers ruraux « lambda » sur leurs difficultés d'accès aux droits sociaux).

Dans le Loiret, l'échange avec le public d'un accueil de jour et d'un CHRS a permis de noter différents freins que ceux-ci rencontraient dans leurs démarches d'information (distance, manque d'accès internet dans les lieux fréquentés, pratiques d'accueil peu « accueillantes » de certaines structures de droit commun, besoin d'un contact individuel pour maintenir une demande dans le temps, etc).

Et pourtant ça marche...

Concrètement, la mobilisation des personnes concernées, quand elle est relayée par les intervenants qu'ils connaissent, quand les objectifs affichés sont suffisamment clairs et explicites fonctionne et ne pose pas de problèmes particuliers. Les personnes viennent, donnent leur avis, et se déclarent satisfaites de la preuve de considération que le dispositif de travail leur témoigne.

Combiner différentes méthodes

Pour susciter la parole des personnes sur les actions les concernant, l'instance qui veut engager une démarche de participation peut utiliser différentes méthodes, qui ont déjà été largement utilisées et ont fait la preuve de leur opérationnalité.

Chacun a cependant un intérêt, un angle d'approche, des limites qu'il est important de connaître préalablement.

Différentes méthodes sont possibles. Six d'entre-elles sont présentées ci-dessous sans volonté de hiérarchisation et doivent être choisies en fonction du temps et des objectifs.

Méthodes et commentaires

Le croisement des avis – Méthode du forum local

Cette méthode met l'accent sur le croisement des avis usagers / professionnels autour d'une question précise. Elle suppose des animateurs expérimentés. Elle permet de confronter les points de vue, d'identifier les convergences et divergences, de faire progresser la compréhension réciproque. Elle est généralement organisée sur une journée (matin en groupes séparés / après midi en croisement/confrontation). Une méthode riche – qui limite en revanche le nombre de participants – suppose un travail en amont de mise en confiance – un budget si on confie l'animation à un tiers.

Soulignons dans le même esprit la méthode de qualification mutuelle mise en œuvre par Suzanne Rosenberg, consultante, qui permet la construction d'une démarche commune dans le temps entre professionnels et bénéficiaires (ex – réalisation d'outils de communication pour les allocataires du RMI). Notons que cette démarche pose comme condition l'indemnisation des participants.

Ces deux types de démarche peuvent déboucher sur la production d'avis argumentés et confrontés autour d'un sujet précis, voire sur la production d'outils écrits bâtis en commun.

La réunion/ débat dans les lieux fréquentés par les personnes

L'instance (ou les personnes qui organisent la démarche) « s'invite » dans des structures pour échanger avec les personnes sur le thème. Cela suppose que la structure invitante informe ses usagers, leur explique les raisons du débat et les mobilise. Sur un thème précis, il est souhaitable d'aller rencontrer des lieux différents...pour voir les différents publics.

Une méthode facile à mettre en place avec l'aide des structures, facilitée par l'expérience préalable qu'elles ont en matière d'échanges collectifs. Un appui sur la confiance nouée entre les structures et les personnes qui permet un accès facile. Le risque principal consiste dans la difficulté à produire une synthèse d'échanges souvent riches et « à chaud ».

Le questionnement individuel des personnes

Même si cette méthode ne constitue qu'un point de départ à une démarche de participation, elle peut être intéressante pour disposer d'un premier matériau concernant l'expérience des personnes. Elle peut être utilisée à partir d'une trame bâtie en commun (en évitant que celle-ci ne soit trop limitative et qu'elle reste ouverte à une expression plus spontanée). Cette démarche permet d'impliquer des intervenants sociaux de terrain mais elle est exigeante en matière d'analyse et de synthèse des avis recueillis. Pratiquée en binôme, elle permet de favoriser un travail en réseau des intervenants (ex : des intervenants de deux structures mènent ensemble les échanges auprès des usagers). Elle met l'accent sur la diversité et l'homogénéité des situations rencontrées dans un même dispositif.

Relativement facile à mettre en place elle se rapproche de l'étude participante bien connue des

travailleurs sociaux. Mais elle est exigeante sur le plan méthodologique si l'on veut éviter les biais, et lourde en temps pour réaliser des échanges fructueux et pour traiter les entretiens.

Elle peut déboucher sur une analyse et une synthèse détaillée des avis individuels sur la question abordée, mettant l'accent sur les points communs et les divergences enregistrées.

Le questionnement collectif autour d'une question précise

On propose aux personnes concernées un échange à partir d'une méthode de type métaplan qui consiste à :

- demander à chacun de préparer pendant quelques minutes, une ou deux idées qui lui paraissent importantes sur chacune des questions
- faire un tour de table qui favorise l'expression de chacun avec notation écrite
- engager un débat général

Cette méthode favorise l'expression individuelle au sein d'un collectif. Pour contourner les difficultés à l'écrit, on peut demander à un co-animateur de noter (avec leur accord) l'idée de chaque personne.

L'appel à des méthodes créatives

On peut faire appel à des récits, des dessins, des expressions plus artistiques qui permettent d'obtenir une expression plus personnelle et subjective qui peut mettre l'accent sur la manière dont sont vécues différentes situations. (Par exemple, en Seine Maritime, les récits faits par plusieurs personnes sur leur admission en structure d'hébergement ont permis de mettre l'accent (avec humour) sur le vécu de ce moment délicat. La journée participation des usagers du CCAS de Montpellier s'est ouverte sur un film humoristique montrant le « parcours du combattant » de l'usager dans les différents services administratifs.

L'utilisation de la vidéo ou de la radio peut également permettre de transporter la parole des usagers dans les lieux où elle ne va pas naturellement et de produire des informations fortes ou décalées qui aident à faire comprendre et « passer » le point de vue des usagers des dispositifs sociaux (*ex : film des temps forts des groupes de travail et micro trottoir réalisés en Hérault – DVD réalisés en Franche Comté avec des salariés en insertion*).

Ces pratiques doivent être conduites avec une déontologie irréprochable pour éviter les risques de manipulation (montage) et une prudence au regard de ses effets potentiellement importants sur les personnes concernées. Si les démarches de production sont souvent des moments forts, l'expérience montre qu'il est parfois difficile de les réutiliser dans d'autres contextes.

Le théâtre forum ou théâtre de l'opprimé

Ces méthodes développées par différentes associations ou troupes permettent de mettre en scène des situations vécues dans les interventions sociales. Réalisées avec des personnes/bénéficiaires des actions mais aussi avec des professionnels, elles permettent à chacun de développer une expression sur les situations vécues. Dans les moments de restitution, les mises en scène permettent d'impliquer le public, en lui donnant l'occasion d'intervenir. A ce titre, ces démarches constituent un outil d'animation des temps collectifs maintenant stabilisé et ayant prouvé son efficacité avec toutes sortes de publics et de situations¹⁵.

Une méthode qui suppose un intervenant expérimenté, des professionnels aguerris et sécurisés s'ils participent directement au théâtre, un budget et une bonne anticipation temporelle.

Quelques conseils pour l'animation

Dans l'animation des temps d'échange entre intervenants institutionnels et usagers / bénéficiaires, plusieurs constantes de bon sens émergent de l'expérience des praticiens. Elles ne sont pas à prendre comme des recettes qui marcheraient à tout coup, mais comme les éléments d'une pratique qui a fait ses preuves.

Dans l'animation et l'organisation, il s'agit d'être attentif et d'éviter les marqueurs qui insistent sur les différences de statut. Cela passe par le langage (on s'exprime simplement) mais aussi par le fait de ne pas se présenter par les titres ou les fonctions mais juste par le prénom. On peut également éviter les accessoires (papiers – stylos) et laisser à un participant ou deux le soin de prendre les notes pour faire le compte rendu.

La disposition des lieux peut également être analysée sous cet angle (éviter les estrades qui font face au public et privilégier les dispositions en cercle de parole...).

Dans ces temps d'échange, il est important de montrer que toutes les expressions (y compris quand elles ne sont pas standard) sont acceptables...même si parfois elles semblent s'éloigner du sujet dans une logique rationnelle. Il est toujours possible d'écouter avec respect et de revenir au sujet si nécessaire. Et il est parfois nécessaire d'accepter des digressions qui témoignent des préoccupations des personnes même si l'on n'a pas de réponse à leur apporter ou qui montrent simplement un mode d'entrée dans la question¹⁶.

¹⁵ Ex : textes issus de la journée DGAS 18/09/ 2006

¹⁶ Nous pensons à ce jeune usager qui précisait dans sa prise de parole : « moi je mélange tout. Je suis obligé »

Y compris dans des lieux recevant des personnes en grande difficulté, il s'avère possible d'échanger de manière constructive pour peu que l'on veille à construire des conditions matérielles et méthodologiques favorables.

Dans le Loiret, une réunion menée dans un accueil de jour, recevant des personnes vivant pour certaines à la rue, ou dans une grande précarité a montré qu'il était tout à fait possible d'avoir des échanges soutenus et respectueux (y compris avec certaines personnes ayant des problèmes personnels lourds¹⁷), en utilisant une attitude d'écoute, de recadrage, d'humour...permettant à la fois d'écouter des personnes dérivant un peu dans leurs propos, tout en ramenant avec tact sur le thème débattu.

L'animation est importante dans ces temps collectifs pour distribuer la parole, inviter ceux qui le souhaitent à s'exprimer, faciliter l'expression de ceux qui se taisent, canaliser les plus bavards ou ceux qui sont « hors sujet » et surtout faire approfondir ce qu'expriment les gens.

Il est ainsi nécessaire de ne pas oublier que le processus est aussi important que les contenus. Dans ces moments les personnes éprouvent et vérifient si l'on peut vraiment échanger, si leur parole est respectée. C'est finalement là qu'ils valident si cela vaut ou non, la peine de participer à ce type d'expérience.

Il est également important pour les représentants institutionnels qui sont présents de veiller à ne pas vouloir répondre trop vite ou se justifier par rapport aux critiques qui peuvent être émises sur les institutions. Les personnes sont souvent prêtes à discuter des difficultés auxquelles sont confrontées les institutions, si l'on a d'abord vraiment entendu et accepté ce qu'elles disent d'un point de vue d'usager. Il nous semble qu'être prêt à admettre les faiblesses et difficultés des institutions est une condition indispensable à un dialogue de qualité avec les usagers.

En Seine Maritime, les échanges mis en place autour de l'admission entre intervenant et personnes ont permis à tous de mieux comprendre comment le processus d'accueil réalisé dans les structures pouvait facilement se transformer en procédure « mécanique »...alors que pour les personnes accueillies, le moment de l'admission est très chargé sur le plan personnel et émotionnel, au risque d'un décalage important entre la tension vécue par ceux qui arrivaient et l'attitude parfois perçue comme un peu « désinvolte » ou blasée chez certains professionnels. Comme le soulignait une professionnelle, certaines journées il vaut mieux arriver tôt car après plusieurs admissions, on tend à être moins attentif, plus routinier...

Dans l'Hérault, au cours du théâtre forum il a rapidement été impossible de faire la différence entre les usagers et les professionnels sur les critiques et les propositions d'amélioration dans les prises de parole anonymisées.

¹⁷ Cette observation est corroborée par les nombreuses expériences d'ATD ou comme celle de la FNARS qui a réuni récemment un atelier entre travailleurs sociaux et jeunes en situation d'errance à Grenoble

Lors de la journée sur les PARADS, lorsque les personnes sont intervenues à la tribune ou dans la salle, on ne savait pas si c'était des professionnels ou des « usagers » et les avis pouvaient être largement partagés sur les difficultés à prendre en compte.

Dans les temps collectifs mis en place, il est également important de mixer des temps plus centrés sur des témoignages et des échanges plus conceptuels, des passages plus centrés sur les questions ou approches individuelles et des passages plus centrés sur ce qui peut être généralisé.

Recueillir, transmettre et analyser la parole recueillie

La parole recueillie dans ces différentes modalités d'expression doit faire l'objet d'un travail de restitution permettant sa transmission sous une manière proche de sa forme initiale. Elle doit également faire l'objet d'une démarche d'analyse et de réflexion permettant de différencier ce qui relève de questions singulières et ce qui peut concerner l'action publique ou le dispositif que l'on veut faire progresser.

Garder des traces mises en forme est important pour que l'expression des usagers demeure y compris à des moments où il est difficile pour eux de le faire directement. (Ex : Vidéo utilisée dans l'Hérault lors d'une restitution générale).

L'organisation de la restitution constitue donc un élément à structurer dès le départ (comment va-t-on noter, enregistrer ce qui est dit ? qui va se charger de la mise en forme ?)

Il est cependant important d'être vigilant à éviter une utilisation « sensationnaliste » qui pourrait être difficile à vivre par les personnes. Dans ce cas, la règle consiste toujours à être intransigeant sur l'accord à obtenir des personnes pour la diffusion de leur image.

Il est, bien sûr, difficile de donner des conseils génériques pour des travaux qui peuvent être très divers. Mais le travail d'analyse peut être plus particulièrement sensible aux éléments qui manifestent :

- l'hétérogénéité des personnes et des situations concernées
- la diversité ou l'homogénéité des points de vue exprimés sur l'action ou le dispositif concerné
- les points considérés comme les plus satisfaisants et ceux considérés comme les plus problématiques
- les écarts les plus importants qui existent entre ce qui est attendu du dispositif et ce qui est vécu par les personnes
- les éléments de contexte qui viennent éclairer la perception des personnes
- etc.

Quelques exemples

Quelques exemples permettent de cerner de quelle manière la parole recueillie permet de questionner les politiques ou projets en cours.

- Dans le Loiret, les échanges mis en place dans un accueil de jour, un CHRS / CADA ont mis en évidence les difficultés vécues pour l'accès à l'information sur les droits sociaux. Ils ont fait apparaître une demande forte autour de l'accès à Internet et d'une centralisation de certaines informations par les structures avec lesquelles les personnes les plus en difficulté avaient noué une relation de confiance.

« Moi, pour me connecter je vais au mac do mais ça n'est pas pratique, je ne peux pas imprimer et parfois, vu mon âge on me regarde un peu de travers » Résident CHRS – « Pour s'informer, à part au Relais où on peut venir comme on veut, il faut prendre rendez vous, attendre et surtout marcher... ». Participant débat accueil de jour.

- En Seine Maritime, la parole des personnes sur l'accueil et l'admission dans les structures d'hébergement a permis de mettre en évidence de nombreux éléments : la difficulté particulière des personnes nouvelles dans le dispositif – le risque d'une certaine « mécanisation » de l'accueil – les éléments positifs des modes d'accueil développés par certaines équipes – les nuances établies entre structures – les différences dans les droits pouvant exister entre les différentes structures (CADA- CHRS homme, urgence etc). Les remarques vont déboucher sur la réalisation commune d'une charte départementale de l'accueil qui dira – du point de vue des personnes – ce qui est souhaitable pour inviter les structures à progresser dans leurs réponses.

Extrait de deux témoignages écrits sur l'admission : J'ai été désorientée sans vraiment savoir où j'arrivais. Je me sentais abandonnée et incapable de dire un mot. J'étais méfiante vis-à-vis des animateurs face aux questions qu'ils me posaient. J'avais peur d'être dehors et d'être jugée sur les erreurs que j'avais commises pour me retrouver dans cette déchéance. On ne sait pas où on atterrit » - CHRS.

L'assistante sociale du quartier, à laquelle je me suis adressé, m'a dit que le meilleur moyen d'être hébergé, dans ma situation de « sans ressource », était d'appeler le 115 pour être pris en charge provisoirement. J'ai appelé le numéro une première fois, la réponse fut de rappeler plus tard à une heure précise. Ce que j'ai fait. Alors, il m'a été dit que je devais arriver au foyer d'urgence avant 19h. N'ayant pas les moyens de prendre le bus, j'ai été obligé d'y aller en courant, en m'arrêtant de temps à autre pour me renseigner sur le chemin à suivre. La route était longue et je suis arrivé au foyer en haletant. On m'a montré ma chambre et on m'a expliqué que je ne devais pas laisser mes affaires quand je sortais. Puis on m'a orienté vers le restaurant pour y prendre un dîner. C'était très mécanique et je n'ai eu aucun véritables contacts humains en dehors de cette « mécanique » : « Voilà le restaurant. » « Voici ta chambre. » « Le matin, remets ta clé à l'accueil. ». CHRS

- Dans l'Hérault, la difficulté des personnes à obtenir une information fine sur des dispositifs mal connus par les agents des services publics en milieu rural, les complications induites par une mauvaise pratique de la langue française ou les difficultés d'articulation entre des agents de

service différents pour les usagers du CCAS de Montpellier font partie des éléments qui ont été particulièrement retenus.

- En Dordogne, le travail mis en place à partir des ateliers a particulièrement mis en évidence un sentiment de stigmatisation vécu par les personnes en insertion, questionnant ainsi la manière dont ceux-ci sont accueillis et écoutés. Celui-ci constitue une thématique qui revient dans nombre de démarches et doit être entendue et prise en compte.

- L'expression de salariés de l'IAE a été sollicitée dans différentes démarches¹⁸. Elle a fait apparaître différentes conclusions portant tant sur ce que le dispositif leur apporte que sur les points qui leur apparaissent le moins en cohérence avec les projets affichés. « Le point le plus clairement mis en avant par les salariés comme impact de l'IAE sur leur parcours porte sur ce que l'on pourrait appeler leur reconstruction personnelle. Le passage par une SIAE a un impact très fort, selon les salariés, dans trois registres :

- la reconstruction de l'estime de soi, par la confiance qui leur est faite ;
- la rupture de l'isolement social, par l'offre relationnelle que la SIAE apporte ;
- la dignité retrouvée, notamment auprès des proches, par le sentiment d'utilité sociale.

Là encore, un écart se manifeste entre les logiques des SIAE, qui disent cibler un public « en difficulté », et les personnes qui se perçoivent comme les victimes d'un rejet social et ont besoin d'un cadre protecteur pour se reconstruire. Quant aux notions de parcours et d'accompagnement, enfin, ces mots sont pour les salariés en insertion peu investis de sens. C'est autour de la notion de parcours que le malentendu, la distance entre les impacts attendus et ce qui s'exprime est la plus marquée. La notion de parcours évoque plutôt d'idée d'un « parcours du combattant ». Les salariés ont rarement l'impression d'aller vers un mieux harmonieusement organisé. » - Elisabeth Maurel « Mesurer l'impact de l'insertion par l'activité économique », colloque organisé par Alternatives Economiques le 8 octobre 2007.

¹⁸ CNIAE – Synthèse des études territoriales Mars 2009. Disponible sur le site de l'AVISE <http://www.avise.org>

Fiche 5 : Développer la représentation

Développer une représentation des publics dans les instances est complémentaire aux démarches de recueil de leur parole, mais constitue aussi un palier supérieur dans l'engagement et la participation.

Elle apparaît comme une condition fondamentale pour faire évoluer à terme les dispositifs mis en place. Il reste que cela est difficile à réaliser, à faire vivre et perdurer et qu'il faut faire preuve d'inventivité pour progresser.

Les difficultés rencontrées dans ce domaine sont bien connues et relèvent de plusieurs registres :

- des obstacles liés aux difficultés de vie, au sentiment de non-valeur parfois exprimés par les personnes ;
- des obstacles liés, à l'identité peu valorisée constituée par l'utilisation des dispositifs d'aide sociale,
- des obstacles liés à la faiblesse des dispositifs électifs existant dans les structures ;
- des mobilisations personnelles difficiles à faire vivre dans le temps notamment du fait du turn-over existant dans les structures ;
- des processus institutionnels qui doivent se remettre en question et évoluer pour apprendre à faire vivre et accueillir cette représentation.¹⁹

Du point de vue des institutions, cela pose la question de la formation des agents sur la question de la participation : lien avec les méthodes de travail, l'animation d'équipe et l'action de modernisation.

La DGAS et l'EHESP ont mis en place une formation collective autour des questions de participation dans trois régions, permettant de faire travailler ensemble agents de l'Etat, associations autour des outils communs à développer. De telles actions pourraient être reproduites ailleurs, sur des projets communs Etat/associations/CNFPT par exemple.

Des questions de légitimité à poser d'une manière renouvelée

Souvent la question de la « représentativité », liée à la faiblesse ou à l'absence de processus électifs rigoureux, est évoquée pour minorer l'intérêt ou la pertinence de cette représentation.

Même si cette question est réelle, elle ne doit pas être surestimée, ni trop mise en avant.

¹⁹ Un témoignage filmé sur ce thème est visible sur le site de la FNARS : <http://www.fnars.org/index.php/journees-de-caen/426-journees-de-caen/2156-temoignage-journees-de-caen>

D'abord parce qu'on ne se pose pas la question de la représentativité des autres participants institutionnels ou professionnels dans les mêmes termes (alors que l'on pourrait...).

Ensuite parce que, par perfectionnisme, on risquerait vite d'arriver à l'idée que les personnes en exclusion ou en précarité ne peuvent pas être représentées...ce qui est encore une forme d'exclusion.

D'autre part, différentes démarches montrent qu'il est possible d'identifier et de faire reconnaître d'autres formes de légitimité que celle produite par le système électif :

- légitimité de l'expérience : la personne est légitime du fait de ce qu'elle a vécu qui lui donne des clés pour comprendre la situation que n'ont pas ceux qui considèrent les choses de l'extérieur ;
- légitimité de l'utilisateur : la personne est légitime en tant qu'utilisateur d'un service ou d'un dispositif et à ce titre elle a des choses à dire et le droit de s'exprimer ;
- légitimité « citoyenne » : la personne est légitime en tant que citoyen concerné par l'action publique (dans le sens qui est mobilisé dans les démarches de jurys citoyens)

De plus, l'expérience montre que la légitimité de la parole des représentants peut également être accrue par :

- l'information ou la formation qu'on donne à la personne sur les sujets à traiter (expérience EAPN)
- l'aide qu'on lui apporte dans son expression publique, dans sa capacité à parler au nom du collectif
- sa participation à des échanges ou moments collectifs où s'élabore une parole commune. Quand la personne s'exprime, elle est porteuse d'une parole collective du fait de sa participation à ces différents moments collectifs.

L'Uriopss Nord - Pas-de-Calais, la fédération des centres sociaux du Nord et le Forum permanent de l'insertion de Lille ont déposé un projet d'action relatif à la participation et à la représentation des allocataires du Revenu de Solidarité Active au sein des instances du PDI. Ce projet propose de mettre en place un système qui garantisse que la représentation des allocataires ait été précédée d'une animation collective où les allocataires soient parties prenantes et d'un accompagnement spécifique à la fonction représentative. Ce dispositif propose de s'appuyer sur l'expérience de certaines associations qui ont déjà développé des démarches de ce type en interne.

L'expérience montre à l'évidence qu'il ne manque pas dans les publics concernés par les politiques de lutte contre l'exclusion de personnes capables de porter une parole et une réflexion inspirée par les questions du collectif et qui peuvent - avec un soutien approprié - jouer ce rôle de manière utile.

Dans les débats, si certaines personnes restent très liées à leur problème propre, nombre d'entre elles font preuve d'une capacité fine d'analyse des fonctionnements institutionnels et d'un intérêt pour les problèmes de tous qui légitiment l'intérêt de leur parole.

| | |
|------------|--|
| Ressources | Regards croisés : quand des personnes en exclusion donnent leur avis sur les politiques publiques Les jurys citoyens – La documentation française 2004 Pierre Rosanvallon – La légitimité démocratique. Seuil 2008 La capacitation citoyenne - www.capacitation-citoyenne.org Site URIOPSS Nord Pas de Calais. http://www.uriopss-npdc.asso.fr |
|------------|--|

S'appuyer sur les dispositifs existants / travailler avec les associations

Développer la participation suppose un travail patient et qui s'appuie sur les potentialités locales.

On peut ainsi partir de l'idée que c'est un renforcement mutuel entre ce qui s'organise sur le plan territorial et ce qui existe déjà dans les associations ou les lieux de l'action sociale qui sera le plus à même de produire des effets durables.

- Nouer des liens forts sur ce thème avec les associations et les réseaux est une condition essentielle pour la mise en place de processus représentatifs. L'expérience montre que les institutions ne peuvent se passer du concours de ceux qui accompagnent au quotidien les personnes concernées pour susciter, renforcer, structurer véritablement les processus de représentation.

L'instance concernée par la mise en place d'un processus de participation peut ainsi préalablement chercher à identifier précisément les lieux dans lesquels la question de la participation se travaille déjà. Quelles sont les structures qui ont mis en place dans le cadre de la loi 2002-2 des formes de participation ? Dans l'IAE, on peut également penser aux délégués des salariés en insertion qui se mettent progressivement en place.

Cette identification peut constituer un point d'appui car la mutualisation des réflexions et expériences est toujours sur ce point un facteur de progression. Dans tous les cas, on peut observer que l'engagement d'une personne dans le processus de représentation procède d'abord d'une rencontre avec une personne de confiance « invitante ».

La majorité des expériences réussies combine ainsi la détection, la mise en confiance, l'accompagnement des personnes ayant le potentiel et la motivation pour entrer dans une fonction de représentation auprès des institutions. Cela passe par des étapes aussi banales que la proximité, la convivialité, la confiance établie dans le temps...

Pour développer les processus de participation, différentes initiatives peuvent ainsi être prises :

- organisation de temps de formation et d'échanges pour les délégués de CVS,
- diffusion des expériences réussies, incitations à progresser, etc.

Soutenir les personnes/ représentants

Entrer dans un rôle de représentation même limité n'est pas sans conséquences personnelles. Positivement, cela constitue souvent un moment de valorisation, de prise de confiance, de progression personnelle. Mais cela peut s'accompagner de doutes, de scrupules, de peur de l'échec, de mouvements psychologiques auxquels il faut être très vigilant aussi bien avant, pendant qu'après le processus de participation.

Il faut ainsi être vigilant aux garanties apportées aux personnes sur le fait qu'accepter cette fonction n'aura pas de conséquences négatives sur leur situation sociale, notamment si elles portent des points de vue critiques.

D'autre part, devenir représentant, « porte parole » n'est pas simple et peut faire l'objet d'un apprentissage ou de formations adaptées. Les initiatives permettant d'accompagner les représentants soit dans les structures, soit de manière plus collective (formation commune des délégués des CVS) sont donc à encourager dans ce domaine.

| | |
|------------|---|
| Ressources | S.Baron ; C.Etienne. Usagers, Conseils de vie sociale, groupe d'expression : la participation, cela s'apprend. Un livret pédagogique pour aider les usagers à jouer leur rôle de représentant au conseil de vie sociale ou dans toute autre forme de consultation. Document FNARS 2004/2005 |
|------------|---|

Développer des initiatives à l'échelle départementale

Pour les personnes concernées, l'échelle départementale (même si l'engagement démarre d'abord au niveau local d'une action) peut constituer un espace de valorisation et de dynamisation du fait du changement d'échelle de leur engagement.

Plusieurs pistes pourraient être suivies :

- *Le contact ou la rencontre des membres de l'instance avec les lieux de participation existants.*

Quand des questions sont traitées par la commission, certains de ses membres vont à la rencontre des délégués dans les territoires, les établissements et services pour échanger avec eux. Pour fonctionner une démarche de ce type suppose :

- d'anticiper et de s'y prendre à l'avance
- d'examiner avec les professionnels de terrain et les délégués comment leur permettre de construire un point de vue collectif sur le sujet débattu (ex : organisation dans la structure de débats collectifs – réalisation de comptes rendus utilisables par les délégués...)

Une telle démarche a le mérite de valoriser le travail réalisé par les délégués en le reliant à ce qui se fait à une autre échelle. Elle montre que les réflexions produites dans un établissement ou un service peuvent être connectées avec celles menées à une échelle plus large.

- *L'organisation de rencontres départementales des délégués.*

Des démarches de ce type ont commencé à s'organiser (Nord Pas de Calais – Champagne Ardennes). Elles permettent à des personnes engagées dans cette dynamique de travailler ensemble autour de leur rôle. Pour ne pas rester à des questions trop générales, elles gagnent à être structurées autour de thèmes précis.

- *L'organisation d'une instance de type Conseil de Vie Sociale départemental des établissements sociaux qui puisse constituer un lieu d'échanges durable.*
- *L'organisation d'une instance de production associant institutions et personnes représentant le public dans un objectif de production précis : ex réalisation de documents d'information pour les usagers – rédaction d'une charte – travail autour d'un texte de politique publique.*

Organiser le débat sur un système d'indemnisation des personnes

La question a souvent été posée, avec des fortunes diverses, d'une indemnisation des personnes jouant un rôle actif de représentant²⁰ au sein d'instances liées à l'action publique.

Il est important que le débat soit posé clairement sur le plan local.

Un débat qui doit être engagé

Même quand ils sont engagés dans les démarches participatives, les professionnels sont parfois rétifs à envisager cette modalité qui structure davantage la relation. Les risques de dérive par rapport à ce qui doit rester un investissement citoyen sont fréquemment mis en avant.

D'un autre côté, cette indemnisation correspond à ce qui se fait dans d'autres domaines (ex : indemnisation des jurys d'assises – indemnisation des jurys citoyens dans les démarches délibératives). Elle a l'intérêt de limiter l'écart existant entre les participants professionnels de ces instances et les participants « citoyens ». *« Pour participer réellement, on a besoin d'une formation. Il faut se poser la question des indemnités pour les personnes pauvres dans ces temps de réunion. Les élus, les techniciens qui y participent sont rémunérés ; nous, on est bénévoles. Ce n'est pas toujours facile d'être bénévole quand on n'a rien ²¹».*

Il n'est bien sûr pas possible de trancher sur les options qui peuvent être prises sur le plan local et qui dépendent du type d'opération de participation mise en place. En tout état de cause, il est important que la question fasse l'objet d'un débat et de décisions explicites.

Il reste qu'à minima, il semble nécessaire de prendre en charge les coûts engagés du fait de la participation et de veiller à ce que les personnes n'aient pas à faire d'avance de frais.

²⁰ La question ne concerne évidemment pas les formes ponctuelles de participation

²¹ Article publié dans Feuille de route Quart Monde n°382 (mars 2009)

Quelques points de repère

Pour ceux qui souhaitent s'engager dans cette voie, on peut souligner que l'indemnisation constitue une reconnaissance de la contribution apportée. Elle ne constitue en aucun cas un salaire (impliquant rapport salarial et risquant d'avoir un impact personnel).

Au vu des expériences dont nous avons connaissance, on voit que :

- Elle peut être versée sous forme d'un défraiement pour un montant qui pourrait se situer autour de 40 ou 50 € pour une journée.
- Certains CHRS disposant d'activités AVA considèrent ainsi les heures de représentation des délégués comme des heures d'atelier.
- La forme des chèques service parfois utilisée fait l'objet de critiques du fait de son image un peu négative.

La participation « turbo »

Il arrive parfois qu'une commande institutionnelle (Ministre, Préfet, Président de Conseil général, élus...) soit passée pour mettre en place une démarche de participation dans un délai très rapide et autour d'une production attendue.

Comment faire face à cette injonction tout en restant fidèle aux principes énoncés dans ce texte ?

Plusieurs points doivent être pris en compte :

- d'abord il est essentiel de vérifier que la participation attendue pourra faire évoluer la production, influencer sur les décisions...Inversement, si on n'en attend qu'une validation ou une forme de publicité, si les décisions sont déjà prises (ce qui peut être légitime), autant éviter de se lancer pour avoir ensuite le reproche d'une participation « bidon ».
- si cette condition est réunie, il peut être intéressant de contacter les réseaux associatifs qui sur ces questions ont peut-être déjà travaillé, ont peut être déjà mobilisé des personnes qui pourraient accepter – après explication claire des objectifs - d'apporter une contribution.
- on peut alors s'assurer des conditions de cette participation (information préalable, accueil des personnes, place qui leur est faite dans le travail, avance des frais, etc)
- enfin, si ces conditions sont réunies, il est important de voir comment indemniser les personnes.

Fiche 6 : Dégager des perspectives opérationnelles / restituer / évaluer

Pour perdurer, les démarches participatives doivent déboucher sur des perspectives de transformation sociale et d'amélioration des situations des usagers.

Selon les cas, ces perspectives peuvent être décidées dans la commission institutionnelle ou être débattues avec les personnes ayant participé aux réflexions.

L'expérience menée dans le cadre européen montre ainsi, que pourvu qu'on leur en donne les moyens, les personnes peuvent travailler sur des documents de politique publique et donner un avis pertinent pour améliorer ceux-ci.

Différentes expériences ont également permis de bâtir avec les personnes concernées des documents qui seront utilisés avec tous. Cela permet à la fois de vérifier leur accessibilité, leur acceptabilité, et de prendre en compte ce qui a été entendu.

Ex : En Seine Maritime, le travail a débouché sur la rédaction d'une charte de l'accueil dans les structures d'hébergement, reprenant ce qui a été exprimé par les personnes, et destinée à encourager le débat dans les structures sur les aménagements possibles.

A Rennes, des groupes usagers-professionnels ont permis la rédaction de courriers d'invitation pour la contractualisation RMI totalement inédits, accessibles à tous, donnant un sens à ce rdv et permettant de s'y préparer.

En Isère, un groupe de professionnels et d'usagers, animés par, Suzanne Rosenberg, à partir de la méthode de qualification mutuelle, a débouché (après validation institutionnelle) sur la production d'un nouveau modèle de contrat d'insertion, réalisé à partir des travaux du groupe.

Il est également important de veiller à la restitution aux personnes qui ont participé par des outils simples (une affiche, un texte, une information faite dans les structures...).

Evaluer

La question est souvent posée de l'évaluation des démarches ainsi menées et il est important de ne pas l'esquiver, à condition d'éviter le réductionnisme qui laisserait penser qu'on puisse identifier un résultat immédiatement lisible, observable, alors que l'essentiel dans ces démarches tient souvent, dans l'évolution qu'elles permettent dans le parcours des acteurs et vers une plus grande co-production de l'action publique.

Mais, il est en revanche nécessaire d'apprécier comment ont fonctionné les dynamiques mises en place :

- quelles ont été les institutions engagées et celles qui ne l'ont pas été ? comment peut-on comprendre le non-engagement de certains ?

- quel a été le degré d'engagement des associations concernées ? ont-elles réussi à mobiliser des personnes ?
- dans les processus proposés lesquels ont bien fonctionné ? lesquels ont posé problème ?
- les échanges ont-ils permis de faire évoluer les représentations mutuelles ? ont-ils permis de faire progresser dans la compréhension du point de vue des usagers / bénéficiaires ?

Renouveler l'énergie

Les démarches participatives nécessitent donc un renouvellement permanent de l'énergie qui les fonde, à la fois parce que les personnes qui se sont investies changent, mais aussi parce que les thématiques et sujets sur lesquels il est important d'enclencher la participation évoluent.

D'autre part, la volonté de développer la participation entre souvent en tension avec des exigences liées à la gestion des dispositifs et des structures dont le poids est permanent et en augmentation. Il y a donc un risque permanent, que cette participation soit considérée ou traitée comme secondaire par rapport aux exigences toujours perçues comme pressantes et prioritaires de la gestion de dispositifs.

A ce titre, la participation n'est jamais gagnée, jamais installée, elle nécessite un investissement durable sous tendu par la conscience des enjeux importants qu'elle a dans la modernisation des politiques publiques destinées aux personnes connaissant des difficultés sociales. Elle mériterait plus qu'actuellement de trouver sa place dans le domaine de l'investissement formatif, de l'accompagnement de cette évolution des pratiques...

Pour cela, il est intéressant de souligner les outils qui permettent de relayer l'information autour des initiatives et des savoir-faire qui se développent dans ce domaine. Par exemple, le travail de la MRIE Rhône Alpes peut être souligné avec les « brèves de la participation » qui permettent une forme de connaissance mutuelle entre porteurs d'initiatives et témoignent de la richesse mobilisatrice de ces démarches.

On peut également faire le lien entre ces démarches et la volonté d'associer plus les citoyens/bénéficiaires à l'évaluation des politiques publiques. Et aussi à l'utilité affirmée par l'ANESM d'associer les bénéficiaires des actions aux évaluations internes et externes des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

La mise en place d'outils dans ce domaine s'inscrit ainsi comme un complément et un prolongement logique et naturel des démarches qui viennent d'être évoquées.

Pour conclure, si le législateur inscrit de manière récurrente la participation dans les textes organisant les politiques publiques, particulièrement à l'égard des personnes en difficulté sociale, c'est bien parce que celle-ci correspond à une exigence éthique, qui ne peut se réfuter uniquement en évoquant les difficultés concrètes de mise en place que cette participation rencontre. Même si les savoir-faire dans ce domaine restent à développer, ils existent et doivent être mobilisés pour passer de l'intention à la réalisation effective.

Annexe 1 :

Les sites sur lesquels on peut trouver des documents ou travaux utiles sur le thème :

EAPN - France est la branche française du réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : <http://www.eapn-france.org>

FEANTSA, Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri
<http://www.feantsa.org/>

ATD Quart Monde : www.atdquartmonde.org

Centre de ressources et d'échanges pour le développement social et urbain - Rhône-Alpes
<http://www.crdsu.org/>

Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion Rhône Alpes <http://www.mrie.org>

Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale- FNARS
<http://www.fnars.org/>

La capacitation citoyenne - www.capacitation-citoyenne.org

Site URIOPSS Nord Pas de Calais. <http://www.uriopss-npdc.asso.fr>

AVISE Agence pour la valorisation des initiatives socio-économiques : <http://www.avise.org>

Annexe 2 : L'expérimentation

L'expérimentation qui a, en partie, permis la rédaction de ces propositions méthodologiques a été commandée par la DGAS au cabinet CRESS (www.cabinetcress.fr).

• Les principes mis en avant pour l'expérimentation étaient les suivants :

- S'appuyer sur une commission ou sur une instance chargée sur le plan départemental de coordonner, piloter l'action (ou un segment de l'action) dans le domaine de la lutte contre les exclusions.
- Construire une dynamique partagée (et participative) avec les acteurs locaux, en partant de leurs expériences et de questions qui les mobilisent et soient susceptibles de contribuer à une amélioration de la politique publique.
- Travailler les conditions concrètes de la participation. Partant du principe qu'il ne s'agit pas de convoquer les usagers concernés à des débats institutionnels généraux, la volonté est de chercher par quelles modalités pratiques et adaptées il est possible de les écouter et les solliciter sur des questions pouvant contribuer à l'amélioration de l'action mise en place dans le département ou le territoire.
- Mutualiser les réflexions et identifier au fur et à mesure les éléments de méthode favorisant la démarche et les difficultés rencontrées pour en retirer des pistes modélisables et des savoir-faire transférables.

• Elle s'est mise en place dans trois départements qui s'étaient portés volontaires :

Hérault : L'expérimentation était portée par le Pôle d'Accueil en Réseau pour l'Accès aux Droits Sociaux (PARADS)

Seine Maritime : L'expérimentation était portée par le Comité de Veille Sociale et par les comités de Rouen et du Havre.

Loiret : L'expérimentation était portée par le Pôle d'Accueil en Réseau pour l'Accès aux Droits Sociaux (PARADS) et la commission de représentation des usagers (CRU)

• Le comité de pilotage

DGAS : - bureau PIA (politiques de prévention, insertion et accès aux droits), sous direction des politiques de prévention insertion et lutte contre les exclusions (PILE) - bureau lutte contre les exclusions - - sous direction du travail social et de l'animation territoriale -

Ministère de l'Intérieur - Direction de la modernisation et de l'action territoriale

ADF (association des départements de France)

Associations : Réseau EAPN - Association ATD Quart Monde

Conseils : Conseil National de lutte contre les exclusions CNIAE – Conseil National de l'IAE

Personnalités qualifiées : DDASS de Dordogne - Jean Pierre BULTEZ - ONPES - EHESP, CNFPT, Laurent SOCHARD - Conférence des conseillères techniques en travail social ANCASD - CCAS - Agence Nationale des Solidarités Actives (ANSA)

DDASS de Seine Maritime – DDASS du Loiret – DDASS de l’Hérault

Le cabinet CRESS

Il intervient dans le domaine des politiques publiques et des politiques sociales en particulier. Ses travaux se situent dans de nombreux champs : action sociale, politique jeunesse, protection de l’enfance, handicap, insertion, insertion par l’activité économique, politiques de locales de sécurité...

Auprès des commanditaires publics et des acteurs de l’action de terrain (collectivités et associations) il accompagne des démarches d’évaluation et d’aide à la définition de politiques publiques, d’accompagnement de collectivités, d’associations, d’établissements, de services, d’équipes dans des projets d’action et d’organisation.

Site : www.cabinetcress.fr