

C N L E

Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Les rapports du CNLE

Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques

17 octobre 2011

**Recommandations
pour améliorer la participation
des personnes en situation
de pauvreté et d'exclusion
à l'élaboration,
à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques
publiques**

Rapport du groupe de travail du CNLE

17 octobre 2011

« Tout ce qui est fait pour moi, sans moi, est fait contre moi. »

Nelson Mandela

En application du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale, Paris, 2012

Conseil nationale des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
Direction générale de la cohésion sociale
14 avenue Duquesne 75350 Paris 07 SP
Tél. : 33 (0)1 40 56 83 26
www.cnle.gouv.fr

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE 1. LES ENJEUX D'UNE PARTICIPATION ACCRUE DES PERSONNES EN SITUATION DE PAUVRETÉ ET DE PRÉCARITÉ AUX POLITIQUES PUBLIQUES.....	11
1.1. LES ENJEUX COLLECTIFS DE LA PARTICIPATION : L'ÉLABORATION DE MEILLEURES POLITIQUES PUBLIQUES ET UN CHANGEMENT GÉNÉRAL DES PRATIQUES ET MENTALITÉS.....	11
1.1.1. <i>Les personnes en situation de pauvreté : acteurs des politiques publiques et partenaires des pouvoirs publics grâce à la participation.....</i>	<i>11</i>
1.1.2. <i>La participation : terreau fertile d'un changement général des pratiques et des mentalités</i>	<i>14</i>
1.2. DES ENJEUX CONCERNANT L'INDIVIDU LUI-MÊME : LES CONSÉQUENCES DE LA PARTICIPATION SUR LES PERSONNES EN SITUATION DE PAUVRETE	18
1.2.1. <i>Un accès effectif à la citoyenneté facilité par la revalorisation des personnes en situation de pauvreté</i>	<i>18</i>
1.2.2. <i>La réanimation de la liberté d'expression et du droit au respect de la dignité de tout être humain</i>	<i>20</i>
CHAPITRE 2. ÉTAT DES LIEUX DES PRATIQUES DE PARTICIPATION EN FRANCE ET EN EUROPE	23
2.1. DES ASSOCIATIONS FRANÇAISES PIONNIÈRES EN MATIÈRE DE PARTICIPATION	23
2.1.1. <i>La participation, principe fondateur des actions menées par ATD Quart Monde.....</i>	<i>23</i>
2.1.2. <i>Les projets pilotés par la Fondation de l'armée du salut</i>	<i>27</i>
2.1.3. <i>Autres initiatives associatives de participation</i>	<i>28</i>
2.2. UNE PARTICIPATION CONSOLIDÉE PAR LE LEGISLATEUR ET LES POUVOIRS PUBLICS FRANÇAIS.....	32
2.2.1. <i>Des lois promouvant la participation.....</i>	<i>32</i>
2.2.2. <i>Des réalisations en matière de participation impulsées par l'administration française</i>	<i>37</i>
2.2.3. <i>Des réalisations innovantes mises en place par des collectivités territoriales</i>	<i>39</i>
2.3. L'UNION EUROPÉENNE : UN RÔLE MOTEUR EN MATIÈRE DE PARTICIPATION.....	43
2.3.1. <i>La participation : axe stratégique de la politique sociale européenne.....</i>	<i>43</i>
2.3.2. <i>La MOC et les revues par les pairs : partager les bonnes pratiques</i>	<i>44</i>
2.3.3. <i>L'organisation de rencontres européennes annuelles des personnes en situation de pauvreté</i>	<i>45</i>
CHAPITRE 3. PRÉCONISATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL.....	47
LISTE DES ANNEXES.....	55
ANNEXE 1 • LETTRE DE MISSION DE ROSELYNE BACHELOT AU CNLE	56
ANNEXE 2 • COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL DU CNLE	58
ANNEXE 3 • LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	60
ANNEXE 4 • EXEMPLES DE CHARTES FAVORISANT LA PARTICIPATION.....	62

ANNEXE 5 • ÉCHELLE DE SHERRY ARNSTEIN MESURANT L'INTENSITE DE LA PARTICIPATION	63
ANNEXE 6 • BIBLIOGRAPHIE	64
ANNEXE 7 • LISTE DES SIGLES	66

AVANT-PROPOS

Le groupe de travail, co-présidé par Matthieu Angotti, directeur général de la FNARS, et Bruno Grouès, conseiller spécial du directeur général de l'Uniopss, était composé de 22 membres (cf. annexe 2), représentant tous les collèges membres du CNLE : élus, associations, conseils et comités, partenaires sociaux, personnalités qualifiées, administrations, etc. Au bout de quelques séances, il a été décidé d'associer aux travaux du groupe des personnes en situation de précarité, choisies au sein du Conseil consultatif des personnes accueillies (CCPA). L'organisation des réunions était assurée par la secrétaire générale du CNLE, Christiane El Hayek, et ses stagiaires, Maia Lecoin et Hélène Epailard, qui ont réalisé la recherche documentaire et rédigé les comptes-rendus des séances.

La mission du groupe a été précisée dans une lettre de Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale, en date du 28 février 2011 (cf. annexe 1). Il lui était demandé de :

- définir les moyens de développer l'expression directe des personnes en situation de pauvreté lors de l'élaboration et de l'évaluation des politiques publiques qui les concernent et les conditions pour donner sa pleine efficacité à cette expression ;
- cerner les différents modes de participation possibles au niveau institutionnel ;
- souligner les freins à la participation dans ce domaine ;
- définir les modalités et les cadres de sa mise en œuvre ;
- être particulièrement attentif aux questions d'éthique.

Le groupe de travail s'est réuni à neuf reprises (15 février, 16 mars, 3 mai, 24 mai, 8 juin, 5 et 19 juillet, 20 septembre et 4 octobre 2011). Les deux premières séances ont permis à chacun des membres de s'exprimer sur les définitions, les pratiques et les enjeux de la participation. Anne Joubert (DGCS) a présenté un état des lieux des expérimentations menées et de l'évolution des pratiques, tant en France qu'au niveau européen. Il a été décidé que la réflexion du groupe ne porterait pas seulement sur la participation des personnes en situation de précarité sur les politiques qui les concernent mais serait étendue à l'ensemble des politiques publiques. La plupart des séances a été consacrée à des auditions de représentants d'associations ou d'institutions, ainsi que d'élus et d'experts (cf. liste en annexe 3).

Le présent rapport, et notamment ses préconisations, ont fait l'objet des deux ultimes séances. Il a été coordonné par Guy Janvier, chargé de mission auprès de Sabine Fourcade, directrice générale de la cohésion sociale, à partir des comptes-rendus des réunions, de contributions écrites de certains membres et du mémoire rédigé par Hélène Epailard, dans le cadre d'un master 2 de Théorie et pratique des droits de l'homme, présenté à l'Université de Grenoble.

INTRODUCTION

La précarité consiste dans l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances d'assumer ses responsabilités et de conquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible¹. De nombreuses études sur la pauvreté et les constats des acteurs de terrain mettent en évidence que la pauvreté est une violation des droits de l'Homme et porte atteinte à l'indivisibilité des droits et que l'exclusion résulte d'une accumulation de ruptures, de malchances, d'échecs et d'accidents de la vie (chômage, maladie, perte de logement). Le plus souvent, les précarités se renforcent et se conjuguent dans les différents domaines de la vie. Autrement dit, les inégalités sociales, économiques et culturelles s'additionnent entre elles.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est une préoccupation constante de nos sociétés modernes. Pour y remédier, des démarches innovantes, qui replacent l'être humain en situation de pauvreté au cœur des dispositifs et des politiques publiques, ont été conduites. La participation en est un exemple. La participation est une valeur qui repose sur une ambition déjà ancienne des sociétés démocratiques, selon laquelle les citoyens souhaitent participer au fonctionnement des institutions publiques et plus particulièrement aux décisions qu'elles prennent. Nelson Mandela affirmait par exemple : « Tout ce qui est fait pour moi, sans moi, est fait contre moi ». Cette démocratie participative vient enrichir la démocratie représentative.

Étymologiquement, la notion de participation désigne le fait de prendre part à une action collective, de s'associer pour être ensemble porteurs de projets, de propositions, de revendications. La participation des personnes en situation de pauvreté est ainsi depuis longtemps une aspiration croissante qui tend à reconnaître aux personnes les plus défavorisées leur droit à s'exprimer, à exister et à être écoutées en tant que personnes à part entière au sein de la société. Ainsi, la participation a comme objectif principal l'accès à une citoyenneté pleine et entière. C'est un réel atout dans la lutte contre l'exclusion. C'est une exigence croissante dans beaucoup de pays européens et pour les acteurs de l'insertion et progressivement pour les pouvoirs publics. Sa finalité est de comprendre les mécanismes d'exclusion, ses causes, ses conséquences, et d'agir collectivement pour éradiquer la misère. En effet, celle-ci est une violation des droits de l'Homme. Pour Joseph Wresinski, « la misère est l'esclavage des temps modernes ».

Cependant, la participation peut prendre différentes formes et ses enjeux sont divers. Elle est donc une notion polysémique voir parfois équivoque. Quatre stades de la participation sont souvent identifiés : la communication ou l'information ; la consultation, qui introduit l'idée de débat ; la concertation ou la participation effective qui débouche sur une élaboration conjointe ; et enfin la codécision qui implique un réel partage de pouvoir. Cette dernière étape est souvent la plus difficile à atteindre puisqu'elle implique des enjeux de taille et un réel partage du pouvoir entre décideurs et personnes en situation de pauvreté. Pour apprécier l'intensité de la participation, on peut s'appuyer sur l'échelle pionnière de Sherry Arstein², qui recouvre trois processus distincts : la non-participation, la coopération

¹ Définition de la pauvreté et de l'exclusion donnée par Joseph Wresinski dans le rapport « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », présenté au nom du Conseil économique et social, en février 1987.

² Voir l'échelle d'Arstein en annexe 5.

symbolique et le pouvoir effectif des citoyens qui est la forme la plus achevée de participation (ces processus sont déclinés en huit degrés de participation). Cette échelle a été élaborée en 1969 à la suite des émeutes urbaines aux Etats-Unis dans les années soixante. Elle permettait alors d'apprécier la réalité de la participation dans les opérations de rénovation urbaine. Elle s'est progressivement diffusée aux Etats-Unis et dans de nombreux autres pays.

C'est progressivement, à partir des années 1990, qu'il a été reconnu que les personnes directement concernées devaient être associées à la définition et à l'évaluation des actions de lutte contre la pauvreté. Cette nécessité a en particulier été rappelée dans la déclaration finale du Sommet mondial pour le développement social en 1995 qui avait pour ambition de « renforcer les moyens et les capacités des populations à participer à la définition et à la mise en œuvre des politiques économiques et sociales et des programmes ».

En France, la participation a été imaginée et mise en œuvre depuis un certain temps par des associations. Ces démarches visent à interpellier de manière régulière les pouvoirs publics sur la question de l'association des personnes à la construction et à la mise en œuvre des politiques les concernant. L'UE a été aussi très rapidement pilote en la matière et a incité les États membres à mettre en place des outils pour coordonner leurs politiques sociales dans ce sens. Elle a été ainsi expérimentée en France dans la politique de la ville dès les années soixante-dix. La participation des habitants dans les quartiers était alors le mot d'ordre des politiques publiques. Le rapport d'Hubert Dubedout, intitulé « Ensemble refaire la ville », rendu en 1983 au Premier ministre, présentait la participation comme un véritable manifeste pour une transformation démocratique de la gestion des villes, proposant de traiter les « causes profondes de la dégradation physique et sociale de certains quartiers populaires en s'appuyant sur une mobilisation collective de tous ceux qui, à un titre ou à un autre sont concernés par la vie de ces quartiers, à commencer par les habitants eux-mêmes ». Ce rapport était à l'époque considéré comme le texte fondateur du développement social des quartiers. Dans les années quatre vingt-dix, la participation s'institutionnalise et s'étend à différents champs d'activité : le handicap, la santé, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, la citoyenneté... Dans cette perspective, la place de l'utilisateur dans les services publics et les institutions publiques devient un enjeu majeur. Quelques lois marquantes mettent en avant la participation des personnes: la loi d'orientation de la politique de la ville de 1991, la création de la commission nationale de débat public en 2002, la loi « démocratie de proximité » de 2002 qui crée des comités de quartier pour les villes de plus de 80 000 habitants, la loi sanitaire du 4 mars 2002 qui fait référence à la « démocratie sanitaire » et prévoit une place dans tous les lieux de pilotage pour les représentants des usagers du système de santé, la loi de 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, etc. La liste est longue, mais la participation n'est pas encore aujourd'hui automatique. Et les travaux participatifs engagés à l'initiative de l'État dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sont encore trop marginaux.

En matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion plus particulièrement (c'est-à-dire en termes de droit fondamental au logement, au travail, à la vie familiale, à l'éducation, à la culture, aux revenus d'existence, à la protection de la santé, au recours à la justice), quelques lois consolident et imposent cette participation sous l'influence des associations françaises et de l'UE. En France, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions adoptée en 1998 en souligne l'importance. La loi 2002-2 du 2 janvier 2002 impose différentes formes de participation des usagers dans des lieux et instances institutionnelles des établissements sociaux et médico-sociaux. Celle de 2008 sur le RSA et les politiques d'insertion prévoit une participation active et obligatoire des allocataires. Aussi a-t-il été progressivement admis que la consultation, le débat public sur les finalités de l'action publique sont non seulement légitimes mais nécessaires, tant pour assurer l'efficacité que l'acceptabilité des actions.

Michel Chauvière décrit l'évolution de la notion d'usager dans notre droit³. Aujourd'hui, elle tend à supplanter celle de bénéficiaire (des prestations sociales, du RMI, de l'aide sociale à l'enfance, etc.) ainsi que celle de client (du service social, par exemple). C'est manifestement un enrichissement de l'action sociale, qui insiste tout à la fois sur les droits positifs des personnes concernées, sur les vertus de la contractualisation entre les professionnels (ou les associations) et les bénéficiaires de leurs prestations ainsi que sur les questions éthiques qui les transcendent. Mais le souci de l'usager, de son bien-être, de sa satisfaction est souvent en contrepartie d'une norme de participation pour tous, plus ou moins explicite, au nom de la citoyenneté. Il cite la loi 2002-2, dite de rénovation de l'action sociale, qui consacre 7 articles sur 87 à la question spécifique des droits des usagers. Mais que peuvent les usagers dans un cadre qui ne prévoit pas qu'ils puissent s'organiser et disposer de droits collectifs ? « Au final, dans une perspective démocratique, il est impossible de récuser la question des droits des usagers. Plus de participation, plus de débat, plus d'expression des besoins et des souhaits, plus de protection, plus de capacités à faire valoir ses intérêts, quels que soient les situations, les problèmes, les pathologies ou les symptômes, constituent un indéniable pas en avant sur le chemin difficile de la citoyenneté au quotidien. Une altérité et une égalité conjointement mieux reconnues constituent l'apport le plus radical de cette problématique⁴. »

« L'impératif participatif⁵ » se développe actuellement tant sur le plan législatif que sur le plan des pratiques sociales (débat citoyens, conseils, forum, etc.) et répond à des enjeux variés selon les positions de ses promoteurs. Parfois c'est l'enjeu d'amélioration de la gouvernance qui est mis en avant ; d'autres fois, c'est l'enjeu de l'efficacité de l'action qui est évoqué ; souvent, c'est un souci démocratique qui est à l'origine des pratiques de participation. Dans le cadre de ce que l'on nomme « démocratie participative » (qui recouvre de nombreuses réalités), ces pratiques peuvent s'inscrire comme un contrepoint, ou une forme complémentaire de la démocratie représentative, confiant aux seuls représentants désignés le soin de dire l'intérêt collectif et dont les limites sont bien évidentes dans de nombreux domaines. En effet, les démocraties contemporaines se cherchent un nouvel esprit, de nouveaux fondements. Les formes classiques de la représentation politique survivent, mais leur légitimité s'amenuise et leur efficacité décline⁶. Mais c'est également ce souci démocratique qui est à l'origine de l'exigence pour les institutions sociales d'être plus attentives aux droits de leurs usagers et de leur donner la possibilité de s'exprimer, non seulement sur l'action qui les concerne directement, mais aussi sur l'organisation même des réponses qui leurs sont proposées. Comme le soulignait un des rapports de la commission européenne, institutionnaliser cette participation revient à reconnaître que la pauvreté n'est pas un problème d'individus mais bien un problème de société dont les causes sont variées. La participation relève alors de notre volonté de vivre ensemble. « Une société d'égaux, où chacun est respecté, où les individus sont considérés comme des semblables, chacun se voit donner les moyens d'être indépendant et autonome, participant à égalité au monde commun⁷ ».

Le sujet de la participation des publics en situation de précarité est intéressant à plusieurs titres. C'est un sujet d'actualité. Il est novateur car il peut conduire à des changements profonds du comportement des administrations. Il peut apporter des améliorations propices à une plus grande cohésion sociale. Il peut déboucher sur un « mieux vivre ensemble » dans nos sociétés. Une distinction fallacieuse entre pauvres « méritants » et « mauvais » pauvres persiste en France et dans d'autres pays occidentaux. Cette distinction ne cesse de

³ Michel Chauvière, « Usagers : rapports sociaux d'usage et droits des usagers », *Nouveau dictionnaire critique d'action sociale*, Bayard, Paris, 2006.

⁴ *Ibid.*

⁵ Expression utilisée par Loïc Blondiaux. *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil et La république des idées, mars 2008.

⁶ Loïc Blondiaux, *Ibid.*

⁷ Pierre Rosanvallon, *La société des égaux*, Seuil, septembre 2011.

s'accroître dès lors que certaines idées reçues et propos sur l'assistanat (considéré il y a peu comme le « cancer de la société ») se répandent. La crise économique et financière actuelle a des répercussions néfastes sur la mise en œuvre des droits de l'homme dans le monde. Elle conduit à une augmentation considérable du taux de chômage, lui-même source potentielle de la hausse de la xénophobie et de la discrimination⁸. Le discrédit persistant du politique et son incapacité à résoudre la crise actuelle se traduit par une baisse importante de la participation aux élections ou à des votes extrêmes. Il peut conduire également à un vent de révolte sur toute l'Europe et dans le monde. Dans ce climat de suspicion et de perte de confiance dans les institutions, la participation apparaît donc comme un espoir capable de mettre en valeur les potentiels et les compétences de ces personnes et de lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion. La participation peut également empêcher le risque d'accoutumance à ces formes de violence de notre société que sont la pauvreté et l'exclusion. L'ampleur même de ces phénomènes, conduisant à leur banalisation, laisse s'installer parfois l'indifférence.

⁸ Leah Levin, *Droits de l'Homme, questions réponses*, éditions Unesco, 4^e édition, 2004. Préface de l'ouvrage : propos de Vladimir Valodine et Konstantinos Tararas, de la Division des droits de l'Homme, de la sécurité humaine et de la philosophie, Unesco.

CHAPITRE 1. LES ENJEUX D'UNE PARTICIPATION ACCRUE DES PERSONNES EN SITUATION DE PAUVRETÉ ET DE PRÉCARITÉ AUX POLITIQUES PUBLIQUES

Alors que par le passé, la légitimité des décisions politiques résidait dans la seule autorité des gouvernants, elle découle aujourd'hui davantage de la manière dont elles sont prises, en concertation avec les destinataires et partenaires de l'action publique. C'est pourquoi la participation des personnes en situation de pauvreté est une préoccupation constante dont les enjeux individuels, collectifs et démocratiques sont majeurs. Elle vise l'amélioration des politiques publiques et le changement des pratiques et mentalités. Elle a aussi des effets positifs évidents sur les personnes en situation de pauvreté et réactive des droits dont ces personnes sont titulaires.

1.1. LES ENJEUX COLLECTIFS DE LA PARTICIPATION : L'ÉLABORATION DE MEILLEURES POLITIQUES PUBLIQUES ET UN CHANGEMENT GÉNÉRAL DES PRATIQUES ET MENTALITÉS

La participation tend à l'élaboration de meilleures politiques publiques car permettre l'expression des personnes en situation de pauvreté, c'est les instituer comme de véritables partenaires dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et mieux appréhender leurs quotidiens, leurs difficultés. Les politiques publiques seront donc plus transparentes, pertinentes et durables et les personnes en situation de pauvreté considérées comme de véritables interlocuteurs. D'autre part, la participation favorise un changement des pratiques et des mentalités nécessaire à notre société.

1.1.1. Les personnes en situation de pauvreté : acteurs des politiques publiques et partenaires des pouvoirs publics grâce à la participation

La participation des personnes en situation d'exclusion permet une meilleure connaissance de la pauvreté et une coconstruction des politiques publiques. Et c'est enfin un enjeu démocratique.

A. Une meilleure connaissance de la pauvreté, de ses causes, des combats et des attentes des populations

La participation a pour objectif de mieux appréhender et connaître la pauvreté, d'en comprendre ses causes. Les initiatives de participation apportent également des éléments de compréhension sur les manières de penser et d'agir dans les situations de pauvreté et de précarité. Cette démarche permet d'avancer dans l'amélioration de la connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale⁹. La participation fait prendre conscience des réalités sociales aux professionnels et aux élus et contribue aussi à prendre en compte les aspects transversaux générateurs d'exclusion. Toute démarche de participation consiste à tenir compte de la parole de ces personnes directement concernées par les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, avec leurs propres mots, à recueillir leurs expériences, leurs points de vue et à les analyser. Ces personnes sont alors des interlocuteurs directs avec qui les professionnels, les politiques travaillent, collaborent pour mieux comprendre leur quotidien, leurs craintes, leurs besoins, leur réflexion. Ainsi, la méthode participative invite à penser autrement la pauvreté et complète les indicateurs disponibles¹⁰. Elle révèle que toute

⁹ Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes), *Bilan de dix ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'heure de la crise. Rapport 2009-2010*, La Documentation française, Paris, mars 2010.

¹⁰ *Idem*.

personne, même la plus démunie, pense et détient des clés de compréhension, non seulement de sa propre situation mais aussi de la société. C'est une démarche qui consiste à « connaître, se former et chercher avec » pour coconstruire des politiques publiques ensemble.

B. La coconstruction des politiques publiques

Personnes en situation de pauvreté, professionnels, élus en travaillant ensemble coconstruisent des savoirs qui mèneront à terme à la construction en commun de politiques publiques. La participation doit être le résultat d'une confrontation de points de vue entre des expertises différentes : l'expertise donnée par une expérience de vie, l'expertise politique et l'expertise technique. Ce n'est plus décider pour les personnes en situation de pauvreté, mais bien décider avec elles. Il s'agit de mieux comprendre ce qui fonctionne, ce à quoi elles aspirent, mettre fin à certains malentendus, éviter les incompréhensions entre politiques et personnes en situation de précarité. En apportant leur expertise, les personnes en situation de précarité permettent d'éviter les contresens, d'établir les problématiques, de mieux cibler et concevoir les dispositifs, de donner de la légitimité aux actions mises en œuvre. Il ne s'agit pas seulement de solliciter un simple témoignage de ces personnes mais bien de créer les conditions d'une réciprocité des savoirs.

La transversalité des initiatives de participation est essentielle également, c'est à dire qu'il est important d'associer les personnes en situation de pauvreté à l'examen de sujets divers. La participation permet aussi de vérifier si l'offre de services, d'aides ou d'allocations diverses correspond aux besoins des personnes concernées. Il semble en effet souhaitable de partir de ce qu'elles pensent, disent et de ce qu'elles sont, plutôt que de ce que l'on imagine qu'elles sont. La participation des personnes en situation de pauvreté permet de construire une connaissance rarement mobilisée, l'« expérience du vécu ». Ce qui aboutit à l'élaboration de politiques publiques plus adéquates. Comment penser en effet qu'une politique publique qui se construit sans questionner ceux à qui elle s'adresse soit mieux construite et pensée que celle qui a pris le temps de le faire ? Les personnes en situation de pauvreté deviennent alors de véritables partenaires des pouvoirs publics qui élaborent ou évaluent ensemble les politiques publiques mises en place pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les institutionnels et professionnels entendent le vécu des personnes en situation de pauvreté et réciproquement pour construire ensemble des diagnostics partagés, des stratégies et actions communes et croiser les expériences. Il s'agit avant tout de « faire ensemble », et donc de chercher ensemble les meilleures façons de faire, chercher ensemble le « comment ». « Vivre un fonctionnement » puis l'analyser. Autrement dit, les démarches de participation n'apportent pas uniquement un « résultat » (la production finale), elles apportent aussi le fait d'avoir parcouru un chemin ensemble, qui est en tant que tel un facteur d'évolution des représentations et des politiques¹¹.

Inévitablement, les pratiques professionnelles et les mentalités tendent à changer grâce à de telles démarches. Il est certain qu'une meilleure collaboration entre personnes, associations et autorités publiques sera porteuse de beaucoup de gains pour notre société. Il y a enfin, depuis quelques années, un mouvement général qui reconnaît « l'expertise d'usage » des citoyens et leur capacité à nourrir des décisions justes et adaptées lorsqu'ils sont invités à délibérer avec des professionnels et des élus. Les démarches participatives en général prouvent la capacité des personnes dites fragiles à s'approprier des politiques publiques complexes, à investir en commun et à élaborer des propositions à partir de leurs besoins et de leur vécu. Qui mieux que les premiers concernés peut connaître les dispositifs, leurs

¹¹ Propos de Denys Cordonnier, recueillis lors de la réunion du groupe de travail du 24 mai 2011. Denys Cordonnier est animateur-consultant. Il se dit aussi « facilitateur » et « praticien ». Il a créé, il y a une dizaine d'années, l'entreprise « Valeur Plus » à Nancy. Sa mission est de faciliter le croisement des intelligences de divers publics : personnes allocataires du RSA, demandeurs d'emploi, syndicalistes, chefs d'entreprise, professionnels, représentants d'institutions, etc.

qualités et parfois leur complexité et leurs dysfonctionnements et apporter des propositions d'amélioration¹² ? Les personnes en situation de pauvreté sont là pour apporter autre chose, traduire des besoins, réfléchir différemment, sortir des normes. Toutefois, pour parvenir à une coconstruction ou coproduction de connaissances et de politiques publiques, la mise au point de méthodologies, aujourd'hui insuffisantes, est essentielle. C'est enfin un enjeu démocratique.

C. Un enjeu démocratique

La participation des personnes en situation de pauvreté aux politiques publiques est donc un enjeu démocratique pour que chacun ait sa place dans la société. En 2004, un groupe de travail du CNLE soulignait que la participation des citoyens est l'élément fondateur essentiel d'un régime démocratique ; elle en fait aussi la spécificité. L'exclusion générée par l'extrême pauvreté empêche ceux qui en sont victimes de s'associer pleinement à la vie en société. Elle est donc, de fait, un déficit de démocratie car, en mettant hors jeu une partie de la population, elle se prive d'une partie de ses ressources humaines. La participation des personnes, et en premier lieu de celles qui se battent contre les difficultés quotidiennes est, par conséquent, le moyen le plus démocratique pour lutter contre la misère si les conditions de leur participation sont réunies. Le recueil des paroles et des réflexions des personnes en situation de pauvreté se révèlent particulièrement riches pour appréhender le vécu des personnes et la perception qu'elles en ont¹³. Le CNLE précisait aussi que rendre les personnes acteurs de leur vie et de la société est un facteur de reconnaissance et d'insertion pour elles et un facteur de progrès pour la société qui gagne en démocratie chaque fois qu'elle intègre l'expérience et la pensée d'une partie de ses membres¹⁴. La misère entrave cette égale participation. L'encourager et la soutenir sont donc une nécessité démocratique. La prise en compte des usagers est toujours potentiellement ou substantiellement une nouvelle parole publique et un possible enrichissement de l'espace démocratique. La participation citoyenne des personnes en situation de difficultés économiques et sociales est cruciale pour la démocratie car de nombreux problèmes sociaux, notamment celui de la violence, symbolique et réelle, sont peu débattus publiquement. Or, la base de la démocratie est de permettre le traitement de tous les problèmes qui, par leur répétition, entravent le vivre ensemble, et de favoriser la transformation de la violence, ou du silence résigné, en conflits argumentés¹⁵. Pouvoir influencer les décisions qui concernent les citoyens, et donc participer, est une des conditions de la démocratie et du respect des droits de l'Homme. Pour Loïc Blondiaux¹⁶, les instances de participation sont des lieux formidables de « tension démocratique ». La participation des personnes en situation de pauvreté est une forme de démocratie participative. Cette notion a émergé depuis de nombreuses années pour remédier aux dysfonctionnements de notre démocratie et notamment rendre plus effective la participation des citoyens au-delà du vote démocratique et de la représentation. Dans les États membres de l'UE, il y a également une grande volonté de faire de la participation des personnes en situation de pauvreté un enjeu incontournable pour l'Union, et notamment pour l'ensemble de ses citoyens qui s'élève aujourd'hui à plus de 500 millions de personnes. Il s'agit de mobiliser l'ensemble des citoyens français et européens autour de la notion du « vivre ensemble » et de la solidarité. L'aspiration est donc d'ériger une société plus solidaire, plus respectueuse des uns et des autres. Cette réalisation n'est toutefois possible que si s'opèrent certains changements dans les pratiques et les mentalités actuelles,

¹² Propos de Marie-Anne Montchamp, secrétaire d'État auprès de la ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale, recueillis lors de la séance de clôture du projet « Pour une Europe sociale, apprenons la MOC », à Issy-les-Moulineaux, en décembre 2010.

¹³ Extraits de l'introduction du rapport du groupe de travail du CNLE : *Être acteurs ensemble dans la lutte contre l'exclusion*. Ce groupe de travail a été mis en place en 2004, en amont de la Conférence nationale de lutte contre l'exclusion.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ Hanna Arendt, *Condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy, 1983.

¹⁶ Loïc Blondiaux, ouvrage précité.

changements qui paraissent vraisemblables grâce à une participation accrue des personnes en situation de pauvreté aux politiques publiques.

1.1.2. La participation : terreau fertile d'un changement général des pratiques et des mentalités

La participation grâce aux objectifs qu'elle vise et aux outils qu'elle mobilise peut être favorable à un changement général des pratiques professionnelles, interindividuelles et des mentalités de tous. Ces possibles changements s'expliquent pour différentes raisons et il existe des leviers pour que ces changements aient réellement lieu.

A. Les raisons des possibles changements de pratiques et de mentalités : coformation, apprentissage mutuel

La participation, même si elle a été acceptée progressivement et reconnue par le législateur français depuis quelques années, ne cesse de soulever craintes et appréhensions. Elle déstabilise beaucoup parce qu'elle va à l'encontre des pratiques habituelles, et surtout à l'encontre des pratiques institutionnelles. La participation est souhaitée pour lutter contre les représentations négatives de la pauvreté, de l'exclusion et des personnes qui les vivent, et pour lutter contre les discriminations. Elle implique inévitablement des changements de pratiques et de mentalités en permettant la rencontre de personnes qui n'ont pas l'habitude de se rencontrer et de travailler ensemble - les pouvoirs publics, d'un côté, et les personnes en situation de pauvreté, de l'autre. En effet, les élus, les professionnels et les personnes en situation de pauvreté ont des logiques de pensée et d'action différentes, des représentations, des cadres de référence opposés. Une évolution des pratiques et des mentalités est possible grâce à la participation de tous. Effective, la participation peut déboucher sur une coformation, un apprentissage mutuel entre professionnels, élus et personnes vivant la pauvreté, sur le vécu des personnes en situation de pauvreté, leurs résistances, leurs aspirations vis à vis des milieux institutionnels et professionnels. Elle nécessite une formation aux relations mutuelles de dialogue, aux démarches d'élaboration de projets communs à dimension personnelle, interpersonnelle et collective, aux démarches de création ensemble en apportant ses savoirs, ses compétences, aux démarches d'évaluation en commun¹⁷. Elle entraîne une autre façon de faire plus attentive aux besoins réels des personnes concernées par telle ou telle politique. Associer les personnes en situation de pauvreté à l'élaboration, à l'évaluation des politiques publiques, c'est leur donner la parole, c'est accepter d'entendre les constats qu'elles font et les recommandations qu'elles peuvent formuler pour résoudre certains dysfonctionnements. C'est accepter de nouveaux savoirs, ceux des « experts du vécu ».

La controverse, les discordances ont donc leur place dans la participation et ne présentent pas un danger insurmontable. Il s'agit au contraire de les accepter et d'imaginer ensemble des solutions qui conviennent à tous. Les personnes en situation de pauvreté ont, collectivement, une parole, une pensée originale liées à leurs expériences de vie, à leurs souffrances, à leur résistance et à leurs luttes. Le changement est d'ailleurs considéré comme une finalité importante par les personnes en situation de pauvreté (qu'est-ce que ça va changer si je participe ?). Cet espoir peut même être la condition essentielle pour que les personnes en situation de précarité décident de s'exprimer, de participer. En effet, il faut que cette participation leur paraisse utile, qu'elles en voient l'impact (que ce soit pour elles-mêmes personnellement ou pour d'autres). Elles veulent savoir rapidement à quoi va servir leur participation, doivent avoir des retours sur les initiatives de participation. Si elles n'en voient pas les résultats immédiats, les personnes peuvent avoir un sentiment d'usure, de désillusion et de frustration. C'est pourquoi il faut rendre compte des effets de la participation

¹⁷ Extraits du rapport du groupe de travail du CNLE : *Être acteurs ensemble dans la lutte contre l'exclusion*, précité.

aux usagers. Sinon, la difficulté à les mobiliser sera encore plus grande. Selon beaucoup d'initiateurs de démarches de participation, il faut mettre en évidence des réussites, des résultats concrets même s'ils sont minimes, pour « fidéliser » les personnes en situation de pauvreté à ces démarches. Ainsi, la participation pour les personnes concernées constitue une occasion de contribuer à l'amélioration des réponses apportées par la collectivité.

La participation ne considère pas les personnes en situation de pauvreté uniquement dans leur dimension personnelle. Inviter une personne qui vit une situation de pauvreté ou d'exclusion sociale à participer aux travaux d'une commission va au-delà d'un témoignage de vécu individuel. Cela pose la question de la représentation d'un collectif et celle de la représentativité de la personne qui parle au nom de beaucoup d'autres. Il est ainsi utile que les profils de ces personnes qui participent à une démarche soient variés pour que chacun soit, là aussi, en tant que représentant d'un groupe d'appartenance à multiples entrées (professionnelle, culturelle, familiale, sexuelle, etc.).

Ainsi, les professionnels de l'action sociale, les pouvoirs publics sont amenés à changer leurs représentations de la pauvreté et des personnes qui la vivent dès lors qu'ils comprennent davantage ses causes et prennent conscience que les personnes en situation de pauvreté ont des choses à dire et qu'elles veulent collaborer, faire changer les choses. La participation favorise une évolution du regard sur les capacités des personnes en difficulté qui occupent alors une posture de coproduction. La reconnaissance de l'importance de la parole et de l'action collectives dans le processus de réinsertion des personnes en situation de pauvreté est de cette manière une piste de renouveau pour les projets associatifs et plus globalement pour le travail social. Car, pour les professionnels, cette participation est productrice de sens et peut renouveler des relations nouées avec les personnes accompagnées. Elle génère un questionnement de leurs pratiques dans le sens d'un plus grand respect et d'une alliance pour faire progresser les réponses apportées. En effet, il semble y avoir un paradoxe entre les discours, très souvent invoqués, de promotion d'un individu acteur de sa vie et des pratiques qui ont tendance à enfermer les usagers dans le huis clos de la relation d'aide et excluent la dimension politique de leur aide. Il y a comme une contradiction entre tout ce que la sociologie a produit de connaissances sur les trajectoires de désaffiliations progressives, et cette attention quasi exclusive pour l'accompagnement individualisé¹⁸. Nous sommes certainement dans un moment charnière de l'histoire du travail social, où l'on passe de la perception de l'accompagnement individuel comme moyen privilégié de la réinsertion sociale à l'intégration d'une nouvelle approche, complémentaire, qui vise à favoriser la production par des collectifs d'usagers de projets et de propositions. Le travail social est entraîné de se reconnecter avec la mission de promotion collective qui était une de ses caractéristiques, progressivement oubliée¹⁹. Il faut de nouvelles convictions, des pratiques d'une autre nature que celles exigées par l'accompagnement individuel pour mettre en œuvre une démarche participative. C'est une remise en cause des pratiques habituelles. Il s'agit de travailler autrement et de construire l'action publique différemment²⁰.

De ce fait, une vraie contribution des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion provoque des changements dans l'attitude et les engagements de l'ensemble des citoyens, dans la pratique des professionnels et de leurs organismes, dans les politiques, etc.

Pour toutes ces raisons, on peut comprendre en quoi et comment la participation aboutit inévitablement à une évolution culturelle voire à un changement politique. Beaucoup de personnes interrogées sur la participation font part de leurs craintes, de leurs appréhensions

¹⁸ Catherine Étienne, « Le conseil de vie sociale dans les CHRS », *Directions*, n°17, mars 2005.

¹⁹ *Ibid.* Catherine Étienne est assistante sociale de formation et titulaire d'une maîtrise de sociologie.

²⁰ Voir aussi le rapport de l'Igas, *L'intervention sociale un travail de proximité. Rapport annuel 2005*, La Documentation française, 2006.

vis-à-vis de cette démarche. Pour remédier à ces craintes, une série de leviers existe afin de favoriser et de rendre plus effective la participation, et notamment d'encourager des pratiques et des mentalités plus respectueuses des personnes en situation de pauvreté.

B. Les leviers de ces changements de représentation, de pratiques et de mentalités

Il s'agira de dénombrer l'ensemble des leviers et conditions à remplir pour que ces changements aient lieu. Parmi ces conditions, il y a l'importance de la liberté de parole des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion ; celle-ci sera totale dès lors qu'il n'y a aucun lien de dépendance, de subordination entre personnes en situation de pauvreté et d'autres personnes associées à une initiative de participation, en particulier concernant les travailleurs sociaux. Les personnes en situation de pauvreté expliquent qu'elles ne seront pas libres de dire tout ce qu'elles veulent si elles le font devant une personne qui les accompagne, par peur d'une sanction ou d'une réprobation. Au contraire, si elles sont totalement libres de s'exprimer, elles seront dans un cadre favorable pour travailler avec l'ensemble des parties prenantes. L'idéal est de réussir à créer un cadre approprié non seulement pour l'expression des « personnes en situation de pauvreté » mais aussi pour que cette expression vienne « croiser » la réflexion d'autres acteurs (selon les cas : employeurs, syndicalistes, travailleurs sociaux, élus, responsables d'institutions, médias, etc.). De plus, les conditions de la « confrontation » doivent être réunies (respect, considération, recherche commune, etc.). Cela relève de l'acceptation de l'autre. Il y a une certaine méthodologie à mettre en place pour que cette participation soit réelle. Elle consiste à former et préparer des personnes en situation de pauvreté et les institutionnels à ces pratiques.

Un deuxième levier favorable à cette transformation des pratiques est la volonté des acteurs mobilisés dans de telles démarches de participation, et notamment celles des élus. Tous doivent réellement vouloir prendre part à de telles démarches pour qu'elles aboutissent à des changements durables. Il faut savoir mobiliser et sensibiliser élus, professionnels, syndicalistes et personnes en situation de pauvreté à l'intérêt des démarches de participation, aux buts qu'elles poursuivent. Autrement dit, en amont de toute démarche de participation, il est indispensable de mobiliser des savoir-faire pour leur donner envie de contribuer à une telle démarche et pour que l'écoute et l'expression de ces personnes soient possibles. Dans la participation, il y a une prise de risque à s'autoriser. Il ne faut pas être frileux, de peur de ne pas être réélu ; il faut y croire et faire confiance²¹. Cependant, cette volonté politique est à la fois un levier et un frein important de cette participation. À ce sujet, Loïc Blondiaux soulignait que les adversaires les plus résolus à la participation au sens fort sont les élus pour qui la seule légitimité possible en démocratie doit venir de l'élection et pour qui tout dispositif participatif est vécu comme une concurrence, une remise en cause de leur prétention à définir l'intérêt général²². Il ajoute que les élus ont souvent peur de la participation, du peuple. Ils sont parfois réticents à l'idée que ça marche trop bien et qu'on trouve alors qu'ils ne sont plus utiles. L'ambivalence des élus est donc très forte. Toutefois, il nuance son propos en soulignant que les élus aujourd'hui les plus réfractaires reconnaissent qu'il est utile de se servir de l'expertise citoyenne, de l'expertise profane, de « l'expertise d'usage », pour éviter les décisions absurdes, éviter de produire des décisions qui aboutiront à des impasses puisque les projets seront refusés par les citoyens ou ne correspondront pas à leurs besoins. Le deuxième groupe qui résiste très fortement à la participation est celui des experts, des techniciens, des ingénieurs, des grands corps d'État, des responsables de services techniques. Ils se sentent eux aussi remis en cause dans leur légitimité même, car ils ne supportent pas que des citoyens revendiquent une capacité d'expertise comparable à la leur. Loïc Blondiaux souligne enfin que les citoyens eux-mêmes sont convaincus, que, finalement, on ne les fait participer qu'à des choses très secondaires et que la décision a

²¹ Propos de Bruno Baron, conseiller municipal délégué aux solidarités et membre du CCAS d'Angers, recueillis lors de la réunion du GT du CNLE sur la participation, 19 juillet 2011.

²² Loïc Blondiaux, ouvrage précité. Propos tenus lors d'un séminaire sur la participation, organisé par le Conseil nationale des villes (CNV), en mai 2011.

déjà été prise ; souvent, leur premier réflexe est alors de désertier les dispositifs mis en place à leur intention et d'y rester indifférents. Et souvent, la population concernée par ces démarches est difficile à identifier et à mobiliser car elle constitue fréquemment un groupe hétérogène.

D'autres leviers importants sont l'animation et la convivialité lors des temps de participation. En effet, tous doivent être dans un cadre sécurisant, favorable à leur prise de parole. Cette animation doit être la tâche d'une ou de plusieurs personnes neutres. Pour les désigner, on parle de « tiers facilitateur » ou de « tiers garant ». Le mode d'animation doit être souple mais efficace pour favoriser les échanges. Selon l'Onpes, le rôle d'animateur du groupe est déterminant, tant par le savoir-faire qu'il met en jeu pour l'expression des personnes et l'émergence d'une réflexion collective que par sa capacité à susciter une relation de confiance. Pour cette raison, l'animateur ne peut en aucun cas être dans un rapport de type « professionnel/personne accompagnée » avec les membres du groupe. L'animation est également importante pour canaliser la colère de certains participants, le cas échéant. L'animateur peut imaginer également d'autres supports ou modalités pour la participation qu'une réunion formelle. Le théâtre forum ou d'autres formes créatives ont parfois rencontré des succès dans des démarches de participation. Il s'agit d'être imaginatif pour susciter l'intérêt de tous et c'est également un moyen de faciliter l'expression des personnes en situation de pauvreté en ne se limitant pas à la prise de parole pure et simple qu'elles ne maîtrisent pas forcément toutes (dessins, vidéos, théâtre, etc.). Les expériences de participation montrent en effet qu'il ne suffit pas d'inviter pour que les personnes se mobilisent, qu'il ne suffit pas que le thème les concerne pour qu'elles osent s'exprimer et qu'il ne suffit pas de donner la parole pour qu'elles s'expriment. De même, il ne suffit pas que les structures institutionnelles invitent des représentants des usagers pour que la place de ceux-ci dans les débats soit garantie. C'est bien là le rôle du ou des animateurs : susciter le débat, la confiance pour que chacun puisse s'exprimer et collaborer. La convivialité passe par des temps d'échanges plus informels par exemple des repas, des modalités d'accueil agréables pour assurer un climat de confiance. Une condition également importante dans la participation est de reconnaître qu'il y a plusieurs types de savoir qui ont besoin les uns des autres pour se construire en réciprocité²³. Selon ATD Quart Monde, il existe trois types de savoirs : les savoirs d'action, le savoir de vie, le savoir des sciences. Le savoir scientifique a pour fonction d'informer, d'expliquer et de mobiliser. Il doit faire place au savoir de la vie, à la connaissance que les très-pauvres eux-mêmes ont de leur condition et du monde qui les entoure. Il doit aussi faire place au savoir de l'action, à la connaissance de ceux qui vivent et agissent avec ces populations. Ces savoirs sont partiels et autonomes.

L'enseignement tiré de beaucoup d'expériences de participation est la reconnaissance de la compétence et de la pertinence des contributions des personnes en situation de précarité, de leur volonté de participer à la société et à la prise des décisions qui les concernent. Plus généralement, ces constats sont donc favorables et légitiment la participation des personnes en situation de pauvreté. Pour les plus fervents défenseurs de la participation, elle doit à terme tendre à transformer la société, à éliminer les représentations négatives de la pauvreté. Elle peut contribuer ainsi à « fabriquer » la citoyenneté des personnes en situation de précarité, et les conséquences sur ces personnes sont souvent immédiates et bénéfiques pour elles.

²³ Propos de Claude Ferrand du mouvement ATD Quart Monde.

1.2. DES ENJEUX CONCERNANT L'INDIVIDU LUI-MEME : LES CONSEQUENCES DE LA PARTICIPATION SUR LES PERSONNES EN SITUATION DE PAUVRETE

1.2.1. Un accès effectif à la citoyenneté facilité par la revalorisation des personnes en situation de pauvreté

Les divers sentiments qu'entraîne la participation sont favorables à l'exercice effectif de la citoyenneté par les personnes en situation de pauvreté.

A. Revalorisation, reconnaissance et responsabilisation de ces personnes par la participation

Les personnes confrontées à l'exclusion, en situation de pauvreté grâce à la participation gagnent en reconnaissance en apportant leurs contributions à l'édifice commun. Ces personnes ont alors le sentiment d'être utiles à la collectivité, d'être considérées et reconnues socialement, car ces dynamiques ont souvent des conséquences positives à la fois en termes de développement de compétences, de valorisation et de capacité d'affirmation. Le sentiment fréquent de « disqualification sociale »²⁴ qu'elles éprouvent est contrebalancé par l'ensemble de ces conséquences positives et des influences positives que présente la participation notamment sur la perception de soi. Or, il est bien évident que tout citoyen souhaite se sentir utile à la collectivité. Il peut être fait référence à la pyramide de Maslow. Contrairement à la manière dont elle est le plus souvent interprétée à tort, cette pyramide démontre que les besoins alimentaires ne sont pas « premiers », au sens où tant qu'ils ne sont pas d'abord satisfaits, les besoins de reconnaissance sociale n'existent pas. En réalité, tous les besoins s'expriment en complémentarité les uns des autres, en indivisibilité. Les besoins de considération et de reconnaissance sont toujours primordiaux, ils n'arrivent pas « une fois d'autres besoins satisfaits ». Les personnes en situation de pauvreté sont revalorisées par cette démarche car, le plus souvent, ces expériences donnent de ces personnes une image positive ; leurs compétences et leurs savoirs sont reconnus aux yeux de tous. Selon Lela Bencharif, conseillère régionale de Rhône-Alpes, la participation engage les citoyens à prendre position, à donner leur avis, même s'ils contrarient ceux des élus²⁵. C'est réinvestir leur capacité d'action. Il est alors aisé de s'imaginer que lorsque ces démarches sont structurées et durables, elles peuvent avoir des effets significatifs sur les trajectoires personnelles. La participation présente également un sentiment de responsabilisation de ces personnes car elles sont amenées à assumer sur le moyen terme, voir le long terme, le choix qu'elle a fait de participer à une instance. C'est une sorte d'engagement.

Selon certains auteurs, les processus participatifs ouvrent sur « l'*empowerment* » c'est-à-dire le pouvoir pour les personnes en situation de pauvreté d'être acteur de leur vie, de leurs choix, et de choisir de se mobiliser pour l'exercice de leurs droits. L'*empowerment* est un processus d'apprentissage de compétences et d'intelligence citoyenne. La notion d'*empowerment* a fleuri depuis quelques années dans de nombreux textes diffusés par de grandes institutions telles que l'ONU et la Banque mondiale, et elle commence à apparaître dans le vocabulaire européen et français. En France, on parle davantage d'autonomisation, de « capacitation » et de participation. Par ailleurs, plusieurs pays ont mis en place des politiques publiques qui se réclament de l'*empowerment*, comme l'*Empowerment Zone program* aux États-Unis ou le *Black Empowerment* en Afrique du Sud. Dans ces différents contextes, l'*empowerment* désigne des démarches de développement qui s'adressent aux

²⁴ Expression de Serge Paugam, sociologue. Cette notion renvoie au processus d'affaiblissement ou de rupture des liens de l'individu à la société au sens de la perte de la protection et de la reconnaissance sociales. L'homme socialement disqualifié est à la fois vulnérable face à l'avenir et accablé par le poids du regard négatif qu'autrui porte sur lui.

²⁵ Propos de Lela Bencharif, recueillis lors de la réunion du 19 juillet 2011.

populations pauvres ou aux minorités qui n'ont accès ni aux ressources économiques, ni aux ressources politiques. C'est un processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action et de s'émanciper. Au Québec, des associations de lutte contre la pauvreté effectuent la promotion de l'*empowerment* pour alléger le fardeau social et économique de certains milieux en perdition. Les interprétations de cette notion sont toutefois très diverses ainsi que ses cadres d'utilisation. L'*empowerment* à la française vise l'apprentissage par les personnes en situation de pauvreté des compétences, des qualifications qui leur permettent de reprendre confiance en elles et de libérer leurs potentialités. Le guide commun de l'accompagnement vers et dans l'emploi²⁶, coréalisé par les syndicats, les employeurs et les associations s'inscrit dans cette démarche.

Pour développer ainsi ses capacités propres et apporter sa contribution, chacun a besoin d'être soutenu, encouragé, les personnes vivant en grande pauvreté plus encore que d'autres, parce que précarité et exclusion les privent trop souvent d'accès aux moyens qui permettent le développement personnel et la participation à la vie de la collectivité.

Via tous les effets positifs que la participation procure aux citoyens, la participation peut faire également naître chez ces personnes un sentiment de responsabilisation, et débouche nécessairement sur l'exercice effectif de leur citoyenneté. Ils se réapproprient leur citoyenneté en sus de l'acquisition ou du retour de leur dignité.

B. L'accès effectif à la citoyenneté

La participation a comme objectif principal l'accès à une citoyenneté pleine et entière. Les personnes en situation de précarité, en s'associant à des démarches de participation, font l'apprentissage de la citoyenneté car elles passent progressivement d'une revendication à une proposition élaborée. Elles parviennent à se projeter dans l'avenir et l'intérêt général, et prennent part au débat public. La participation tend à transformer une parole individuelle d'une personne, en situation de pauvreté lambda, en une parole collective. En vivant une expérience enrichissante qui leur apprend beaucoup sur eux-mêmes et sur le fonctionnement des institutions, certains de leurs préjugés tombent et certaines de leurs représentations changent aussi. Les personnes en situation de pauvreté aspirent à vivre en société au milieu de tous, en particulier dans leur environnement proche de quartier ou de village en participant à la vie culturelle et citoyenne. Cette aspiration rejoint celle de l'accès au droit commun, autrement dit l'accès de tous aux droits de tous. Elle est mise en lumière dans différents rapports²⁷. La logique de stigmatisation, qui est permanente, porte préjudice aux personnes en situation de pauvreté. Ce qui compte c'est de rester dans le cadre du droit commun. Il faut éviter de mettre en place un droit conditionnel qui favorise une sorte de « marquage social ». En ce sens, les personnes en situation de pauvreté qui participent ne sont plus seulement vues comme des bénéficiaires de dispositifs et de mesures, mais bien comme des citoyens à part entière. La Rochefoucauld-Liancourt en 1790 écrivait : « On a toujours pensé à faire la charité aux pauvres, et jamais à faire valoir les droits de l'homme pauvre sur la société ».

La participation peut être envisagée comme un nouveau droit, l'exercice de la citoyenneté. La participation est pour chacun une façon de s'affirmer en tant que citoyen, mais plus encore pour les personnes défavorisées elle est un moyen d'exister au sein de la société. La participation est un des rares moyens de donner la parole à chacun sans oublier les plus exclus. La participation permet d'instaurer une culture du dialogue pour passer « du faire

²⁶ Associations, syndicats et employeurs, *Vers l'emploi, mais pas tout seul. Guide de l'accompagnement vers l'emploi et dans l'emploi à l'usage de tous les acteurs de l'accompagnement social et professionnel*, 2010.

²⁷ Entre autres, en vue d'élaborer un « Pacte de la solidarité et de l'écologie », Pierre Saglio, ancien président du mouvement ATD Quart Monde, et Alain Chosson, vice-président de CLCV (Consommation, logement et cadre de vie), ont remis, le 3 février 2010, aux ministres Jean-Louis Borloo et Valérie Létard un rapport intitulé *Transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation*, qui reprend cette notion d'accès aux droits de tous : l'accès au droit commun y compris pour les personnes en situation de pauvreté.

pour » les populations au « faire avec ». Il s'agit de faire avec les personnes, et plus seulement pour elles. Selon l'Onpes, les pratiques participatives sont particulièrement précieuses à double titre ; par ce qu'elles apprennent du vécu des personnes et de leur appréhension des politiques publiques qui les concernent ; et parce qu'elles redonnent de la valeur citoyenne aux personnes participant à ces exercices²⁸.

C'est bien le but que poursuit la participation et ceux qui la mettent en œuvre. Un courant de réflexions sociopolitiques²⁹ qui s'intéressent aux expériences de démocratie directe susceptibles de favoriser l'implication de populations ayant rarement accès à la parole mettent en effet en avant que les citoyens, contrairement à une idée très répandue, s'intéressent au bien commun pour peu qu'existent des lieux de discussion sur des sujets qui les concernent concrètement. Enfin, selon l'expression de Loïc Blondiaux, une des finalités de la participation est de fabriquer de « bons citoyens », en partant du principe qu'une démocratie ou qui se prétend telle, dans laquelle les citoyens sont indifférents à la chose publique, est une démocratie qui meurt ou est déjà morte. Il poursuit en prétendant qu'il faut essayer de donner la possibilité aux citoyens d'être plus actifs, plus critiques, plus partie prenante de l'action publique et de la décision publique. Il affirme qu'on retrouve chez Tocqueville cette idée que, dès lors que les citoyens se replient sur la sphère privée, la démocratie glisse tout doucement vers une forme douce de tyrannie ou comme c'est le cas aujourd'hui, d'oligarchie³⁰. Aussi, en se réappropriant leur citoyenneté, les démarches de participation peuvent déboucher sur différentes formes d'action collective. La participation a enfin le pouvoir de réanimer la liberté d'expression et le respect de la dignité des personnes en situation de pauvreté.

1.2.2. La réanimation de la liberté d'expression et du droit au respect de la dignité de tout être humain

Ces démarches de participation visent l'effectivité de l'accès aux droits, et en particulier réaffirment deux droits de l'Homme essentiels à chaque être humain : la liberté d'expression et le droit à la dignité.

A. La liberté d'expression des plus pauvres réanimée par la participation

Les personnes en situation de pauvreté manquent souvent de confiance en elles et en les autres. Cela peut être le résultat d'une vie remplie d'échecs et d'humiliations et conduire parfois à un sentiment de culpabilité. La société tend à renvoyer aux personnes l'image qu'elles sont responsables de leur situation. Alors que les atteintes à la dignité humaine et aux droits fondamentaux dont elles sont victimes entravent l'exercice de leurs droits voire de leurs responsabilités. La participation est une opportunité et une garantie pour les personnes en situation de précarité de s'exprimer en leur nom, de prendre part à la décision, ou au moins d'être informés, consultés sur des politiques qui les concernent. Alors que leur liberté d'expression est souvent bafouée, la réappropriation de cette liberté a des conséquences immenses pour elles. En effet, dès lors que ces personnes se sentent libres de parler, elles peuvent exercer plus naturellement et automatiquement l'ensemble de leurs droits fondamentaux ou du moins chercher à les connaître et se battre pour leur reconnaissance. Dans ce sens, cela permet d'empêcher les non-recours aux droits, qui font l'objet d'études depuis plusieurs d'années : « Le non-recours concerne les personnes qui ne s'adressent pas aux services pour satisfaire leurs droits. De ce fait, elles ne perçoivent pas les prestations auxquelles elles peuvent prétendre³¹ ». Les causes de non-recours sont diverses : manque

²⁸ Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes), *Bilan de 10 ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'heure de la crise. Rapport 2009-2010*, précité.

²⁹ Ce sont des auteurs tels Michel Callon, Pierre Lascombes, Yannick Barthes qui s'inspirent, entre autres, des travaux de Hannah Arendt, Jurgen Habermas.

³⁰ Loïc Blondiaux, ouvrage précité. Propos tenus lors d'un séminaire sur la participation, organisé par le Conseil nationale des villes (CNV), en mai 2011.

³¹ Définition du non-recours donnée par l'Observatoire des non recours aux droits et services.

d'information, complexité des dispositifs (entraînant un manque de motivation), la crainte de la stigmatisation, la non demande ou les erreurs commises par les institutions elles-mêmes. Elles témoignent toutefois de la nécessité d'aller au-devant des bénéficiaires potentiels, de les inviter à rejoindre les services publics. Les taux de non-recours aujourd'hui sont très importants. C'est le cas pour le dispositif du RSA, de la CMU et de la loi DALO entre autres. La participation permet d'éviter que les personnes en situation de pauvreté ne se murent dans le silence, s'auto-excluent mais qu'elles soient bien dans une démarche active et tirent satisfaction de pouvoir s'exprimer et contribuer au bien commun.

Les expériences de participation ont pour particularité de faire émerger « la voix des acteurs faibles » ou, autrement dit, celle des « sans voix » : les jeunes, les personnes en situation de pauvreté ou de précarité, les immigrés, etc. Comme le dit Jean-Baptiste de Foucauld : « Les sans oreilles doivent écouter les sans-voix ».

B. Le respect de la dignité de chaque être humain

La question de l'autonomie et de la dignité en tant qu'acteurs de leurs propres vies est remise sur le devant de la scène avec la participation. Très longtemps, on a considéré ce qui était bon pour eux, mis en place des dispositifs sans les consulter, les écouter. Aujourd'hui, il paraît que la demande de reconnaissance comme être humain digne, l'exigence de justification des choix faits se font entendre et s'incarnent à travers la participation. Avec la participation, les capacités d'action, d'initiative, d'expression des citoyens et leur créativité sont réactivées. L'ambition de la participation est de rendre les personnes acteurs de leur vie et de la société. Ce sont des facteurs de reconnaissance et d'insertion pour elles et un facteur de progrès pour la société. La participation est avant tout la reconnaissance des personnes dans leur capacité à agir. C'est donc une démarche de réhabilitation des personnes dans leur dignité, celle-ci étant une des aspirations universelles de tout individu³². Selon la théorie des capacités d'Amartya Sen³³, la pauvreté ne se définit pas uniquement en termes de ressources monétaires disponibles, mais aussi en termes de perte de capacité à intervenir dans et sur sa propre vie, tant au niveau individuel que collectif.

Ainsi la participation poursuit des objectifs et produit des effets qui permettent aux personnes en situation de pauvreté de sortir de la « condition humiliante d'assisté » que la société leur renvoi. Elles reconstruisent un lien social avec autrui et leur dignité est restaurée au même titre que n'importe quel autre individu.

³² Extraits de la contribution de l'UNAF au groupe de travail du CNLE sur la participation.

³³ Amartya Kumar Sen est un économiste indien. Il a reçu le prix Nobel d'économie en 1998 pour ses travaux sur la famine, sur la théorie du développement humain, sur l'économie du bien-être, sur les mécanismes fondamentaux de la pauvreté et sur le libéralisme politique.

CHAPITRE 2. ÉTAT DES LIEUX DES PRATIQUES DE PARTICIPATION EN FRANCE ET EN EUROPE

En France, comme en Europe, depuis une quinzaine d'années, diverses expériences ont cherché à associer les personnes en situation de pauvreté à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. En France, deux associations ont été pionnières en matière de participation, la Fondation de l'armée du salut et ATD Quart Monde. L'Union européenne (UE) a été également pilote en la matière. Enfin, sous cette double influence, le législateur et l'administration française ont progressivement impulsé la participation dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques.

Les exemples présentés dans ce rapport ne prétendent pas camper un état des lieux exhaustif mais simplement illustrer la grande diversité des initiatives de participation les plus marquantes. Il y a en effet bien d'autres exemples, souvent locaux et de grande qualité.

2.1. DES ASSOCIATIONS FRANÇAISES PIONNIÈRES EN MATIÈRE DE PARTICIPATION

2.1.1. La participation, principe fondateur des actions menées par ATD Quart Monde

La participation des personnes en situation de pauvreté est le fondement de toutes les actions du mouvement ATD Quart Monde. Ce mouvement l'a expérimentée dès sa création à travers la méthode du « croisement des savoirs et des pratiques » et des universités populaires ATD Quart Monde. Désormais, le rayonnement de ce mouvement est très grand puisqu'il est implanté dans plus d'une trentaine de pays. Cela favorise les démarches participatives au-delà de nos frontières.

A. Historique et philosophie du mouvement ATD Quart Monde

Le mouvement ATD Quart Monde a été créé en 1957 par le père Joseph Wresinski avec des familles vivant dans un camp de sans-logis à Noisy-le-Grand, en banlieue parisienne. Une certitude anime dès lors le père Joseph Wresinski : « La misère est l'œuvre des hommes, seuls les hommes peuvent la détruire ». Membre du Conseil économique et social (CES) de la République française à partir de 1979, il a rédigé un rapport intitulé « Grande pauvreté et précarité économique et sociale » qui a été adopté le 11 février 1987. Ce rapport a eu des répercussions sociales et politiques importantes à travers l'Europe et dans le monde. Le rapport reconnaît la misère comme une violation des droits de l'homme « là où les hommes sont condamnés à vivre dans la misère, les droits de l'homme sont violés. S'unir pour les faire respecter, est un devoir sacré ». Cet appel à la solidarité a été gravé en octobre 1987, sur l'une des dalles centrales du Parvis des libertés et des droits de l'homme, place du Trocadéro à Paris. Ce rapport proclame qu'il n'est pas possible de supprimer la grande pauvreté sans associer d'emblée les plus pauvres comme partenaires. Toutes les actions du mouvement ATD Quart Monde s'articulent donc autour de deux principes majeurs : penser et agir avec les personnes en situation de grande pauvreté (ce qui permet d'établir ensemble les conditions d'une véritable participation) et ne laisser personne de côté. Dès les années 1960, l'association affirme « qu'être privé de participation, c'est être dans l'impossibilité d'exercer ses droits de citoyen. C'est donc une nécessité pour l'accès de tous aux droits fondamentaux et la condition pour que nos sociétés puissent aller au bout des idéaux qu'elles proclament ». Pour cette association, reconnaître les personnes en situation de pauvreté comme des acteurs à part entière est le préalable de la lutte contre la misère et

l'exclusion. C'est ainsi que l'on peut dire que le mouvement ATD Quart Monde fut pionnier en matière de participation en France, et aujourd'hui les universités populaires tout comme les coformations entre professionnels du travail social ou enseignements et usagers sur le principe du croisement des savoirs constituent des formes élaborées de participation de ces personnes.

B. Le croisement des savoirs et des pratiques

Le mouvement ATD Quart Monde a initié la démarche de co-recherche-action-formation par le croisement des savoirs et des pratiques, qui se développe depuis une dizaine d'années. Elle se fonde et s'appuie sur les résultats et acquis de deux programmes expérimentaux franco-belges : Quart Monde Université (de 1996 à 1998) et Quart Monde Partenaire (de 2000 à 2001). Les programmes ont impliqué successivement des universitaires de différentes disciplines (droit, économie, sociologie, histoire, psychologie, sciences de l'éducation, etc.), puis des professionnels de différents domaines (éducation, justice, police, aide à la jeunesse, travail social, santé, formation professionnelle, logement, fonction publique, culture, etc.), mandatés par leurs institutions. Ils ont expérimenté et établi les conditions de croisement des savoirs et des pratiques, avec des militants du mouvement ATD Quart Monde ayant l'expérience de la grande pauvreté, et des volontaires-permanents d'ATD engagés à leurs côtés. Ces programmes ont été conduits sous l'égide de l'Institut de recherche et de formation aux relations humaines du mouvement ATD Quart Monde, en collaboration avec l'Université de formation européenne de Tours, la Faculté ouverte de politique économique et sociale et l'Institut Cardijn à Louvain-la-Neuve.

L'objectif du programme Quart Monde Université était d'expérimenter les conditions d'une coproduction des connaissances nécessaires à la lutte contre la grande pauvreté, par le croisement des savoirs liant trois groupes d'acteurs. Il s'est déroulé autour d'une dizaine de séminaires qui regroupaient à chaque fois une trentaine de participants. Au cours de ce premier programme, universitaires, personnes ayant vécu la grande pauvreté et professionnels ont déterminé ensemble cinq thèmes de recherche : la famille, les savoirs, l'histoire, la citoyenneté, le travail et l'activité humaine. Ils ont mené ensemble la recherche et coécrit les résultats de leurs travaux. Le mouvement ATD Quart Monde considère en effet les personnes en situation de pauvreté comme des citoyens à part entière. Les reconnaître comme tels, c'est leur reconnaître un savoir de vie et d'expérience sans lequel les autres types de savoirs (scientifique, d'action, etc.) sont « incomplets » et donc à terme inefficaces, voire même générateurs d'effets contraires à ceux qui sont en principe recherchés³⁴. Les savoirs réciproques des universitaires, des professionnels et de ces personnes ont interagi et ont permis de produire, de construire une connaissance plus complète de la pauvreté. Selon ATD Quart Monde, un grand nombre d'études sur la pauvreté ont été réalisées par des universitaires, mais elles sont partielles et se révèlent parfois erronées parce qu'elles ont ignoré le savoir des personnes vivant la pauvreté. Le croisement des savoirs se réalise lorsque les savoirs académiques (celui des chercheurs, de l'université, etc.), les savoirs d'action (celui des professionnels, des gens d'action) et les savoirs de vie (en particulier celui des personnes en situation de pauvreté) dialoguent et se fécondent mutuellement³⁵. « Croiser » les savoirs, ce n'est pas les additionner. Croiser, c'est se confronter, c'est-à-dire s'exposer au savoir et à l'expérience de l'autre pour construire une plus-value ; c'est créer des interactions entre différentes personnes d'horizons sociaux très divers. L'enjeu n'est pas seulement une meilleure compréhension réciproque mais également la mise en œuvre d'une démarche permanente de démocratie participative au sein de laquelle les personnes en situation de pauvreté seraient acteurs à part entière. Ainsi, le meilleur moyen de confronter

³⁴ Extraits de la Charte du Croisement des Savoirs et des Pratiques avec des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, rédigée par le mouvement ATD Quart Monde.

³⁵ Propos de Monique Couillard-de-Smedt (volontaire permanente d'ATD Quart Monde), recueillis lors de la réunion du groupe de travail sur la participation du CNLE, du 8 juin 2011.

réellement les points de vue est de s'engager mutuellement lorsque c'est possible dans une production commune.

L'objectif du second programme était de produire une méthode de formation mutuelle entre professionnels et personnes en grande pauvreté, afin d'améliorer la connaissance réciproque et de renforcer les compétences respectives en vue d'un travail en partenariat. Ce programme a regroupé une quarantaine de personnes (personnes en situation de pauvreté et professionnels) et s'est organisé autour de cinq séminaires de trois jours. Le résultat concret de ces programmes, ce sont des ouvrages rédigés collectivement. Quart Monde Université a produit un travail intitulé « Le croisement des savoirs, quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble » qui rassemble cinq mémoires de recherche coécrits et qui a été présenté à la Sorbonne devant des universitaires français et étrangers. *Le croisement des pratiques. Quand le Quart monde et les professionnels se forment ensemble*, résultat du programme Quart Monde Partenaire, a été présenté au CESE.

Ces deux expérimentations ont prouvé qu'une démarche de coconstruction des savoirs et de coformation était possible et donnait lieu à de nouvelles connaissances et de nouvelles pistes d'action. Elles ont permis de prouver la validité et l'efficacité de la pédagogie et de la méthodologie utilisées. En 2006, l'association a consigné dans la Charte du croisement des savoirs et des pratiques avec les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale les enjeux, les principes éthiques et pédagogiques, les conditions du croisement des savoirs. En France, l'influence de cette méthode est donc très forte et inspire de nombreuses associations qui mettent en place une méthode similaire pour associer les personnes en situation de pauvreté à leurs projets. Depuis 2002, dans le prolongement des deux programmes expérimentaux, l'équipe permanente du croisement des savoirs et des pratiques du mouvement ATD Quart Monde anime des modules de coformation à la demande de différentes institutions impliquées dans le monde de la pauvreté. Ces modules réunissent des professionnels de ces institutions (médicales, de l'enseignement, du travail social, de la petite enfance, de l'insertion professionnelle, etc.) et des personnes en situation de précarité, militantes. Il ne s'agit pas d'une formation classique proposée aux professionnels, c'est une coformation qui, grâce à une méthode rigoureuse, permet à chaque participant de se former, c'est-à-dire d'avancer dans une compréhension plus complète de la réalité et d'envisager des pistes de changement.

Le groupe des acteurs des deux programmes s'est réuni régulièrement puis s'est élargi pour créer le « Réseau Wresinski participation et croisement des savoirs ». Son but est de promouvoir la démarche de croisement des savoirs, c'est une plate-forme de réflexion pour ceux et celles qui mettent en œuvre la démarche.

Les Universités populaires mises en place antérieurement à ces deux programmes s'appuyaient déjà sur la méthode du croisement des savoirs sans la nommer.

C. Les universités populaires ATD Quart Monde

Elles furent créées en 1971 par le fondateur d'ATD Quart Monde. Elles représentent une forme de participation car elles invitent des personnes en grande pauvreté et d'autres citoyens à s'exprimer. Au cours de ces universités, les personnes en situation de précarité prennent la parole pour dénoncer des abus qui sont souvent inconnus du reste de la population (violation des droits fondamentaux, sociaux). Désormais, les universités Populaires ont lieu le plus souvent une fois par mois et abordent des sujets très variés, souvent dans un dialogue avec des invités extérieurs. Elles sont implantées dans neuf régions en France : Alsace, Bretagne, Champagne-Ardenne, Île-de-France, Lorraine, Nord - Pas-de-Calais, Normandie, Provence - Alpes - Côte d'Azur, Rhône-Alpes. Un travail préparatoire est réalisé en petits groupes, au niveau local, avant chaque université populaire, afin de faciliter l'analyse du vécu, la réflexion et la prise de parole. Ces universités populaires sont des espaces de dialogue entre le Quart Monde et la société, des espaces de liberté où la parole des plus pauvres est attendue et écoutée avec respect. Ce sont des lieux de

formation à l'expression individuelle et collective dans lesquels les personnes en grande pauvreté sont les premières enseignantes. L'objectif principal est la reconnaissance de l'intelligence des personnes en situation de pauvreté : que cette intelligence puisse s'exprimer, se développer, exister publiquement. Les compétences des personnes en situation de pauvreté y sont alors reconnues, compétences qui s'enrichissent au contact du savoir et des expériences des autres citoyens et réciproquement.

D. Le rayonnement international du mouvement ATD Quart Monde

Il est important de souligner le rayonnement européen et international du mouvement ATD Quart Monde, car il impulse ainsi les expériences de participation à travers le monde. En effet, dans chaque pays où le mouvement existe, une association nationale ATD Quart Monde est créée. Aussi, le mouvement international ATD Quart Monde a été créé et assure un travail de représentation auprès des instances internationales ou dans d'autres lieux où ATD Quart Monde ne peut pas être représenté par une association nationale ATD Quart Monde. Sur le plan national et international, ce mouvement mène donc une action auprès des pouvoirs publics, des organismes et institutions et les sensibilise sur les enjeux positifs de la participation des personnes en situation de pauvreté. En ce sens, le mouvement organise des universités populaires ATD Quart monde européennes depuis 1989. Elles se réunissent autour d'un thème précis, en général tous les deux ans. Les universités populaires Quart Monde européennes sont des temps de dialogue et de réflexion commune avec des personnes en situation de pauvreté venant de différents États membres de l'UE. C'est un temps nécessaire pour chercher avec elles, à partir du savoir qu'elles tirent de leur vie, des moyens pour lutter contre la grande pauvreté. Ces sessions européennes des universités populaires ATD Quart Monde regroupent généralement des représentants des universités populaires Quart Monde de différents pays européens, des délégués d'autres associations, des syndicalistes, des représentants d'ONG, des représentants des gouvernements et administrations des États membres, des membres et fonctionnaires de la Commission européenne, du Comité économique et social, du Comité des régions, du Parlement européen.

Les 6 et 7 février 2004, s'est tenue à Varsovie une université populaire ATD Quart Monde européenne pour renforcer la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, avec la participation d'adultes et de jeunes vivant dans la pauvreté et de personnes engagées à leurs côtés sur le thème « Acteurs ensemble d'une Europe de la dignité pour tous ». La huitième université populaire ATD Quart Monde européenne s'est déroulée le 8 novembre 2010, à Bruxelles, au comité économique et social européen et s'intitulait « Avec les jeunes, bâtissons une Europe sans pauvreté ni exclusion » qui a réuni de nombreux jeunes et adultes de neuf pays européens en situation de pauvreté, des membres du Mouvement, ainsi que des personnalités impliqués dans la construction européenne.

Le mouvement ATD Quart Monde impulse la participation et l'expression de personnes en situation de pauvreté et le dialogue entre elles avec d'autres citoyens européens par l'organisation de telles rencontres régulières. Le Mouvement International ATD Quart Monde a d'ailleurs le statut consultatif au Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC), à l'Unicef, à l'Unesco et au Bureau international du travail, contribuant ainsi à la défense des droits de l'homme et à d'autres questions primordiales liées à la lutte contre la pauvreté. Il dispose d'une délégation permanente auprès de l'Union européenne. Ainsi, ce mouvement promeut la participation directe et la représentation des personnes très défavorisées vis-à-vis des organismes locaux, nationaux, internationaux.

Son rayonnement est donc très grand et ses actions encouragent la promotion et la généralisation de la participation. ATD Quart Monde a dénoncé, en juin 2011, que face à la progression actuelle des intolérances et du totalitarisme de l'argent, notre démocratie est en danger et doit être revivifiée. Pour cela, elle a besoin de la réflexion des plus démunis, eux qui

font l'expérience quotidienne du déni de justice et des droits de l'Homme, du déni de liberté, d'égalité et de fraternité³⁶.

2.1.2. Les projets pilotés par la Fondation de l'armée du salut

La Fondation de l'armée du salut (FAS) affirme que les précaires sont des experts et donc que les politiques publiques de lutte contre les exclusions doivent s'appuyer sur cette expertise. Forte de cette conviction, elle a vigoureusement porté deux initiatives innovantes de participation, rendues possibles grâce à des financements européens.

Les projets « Regards croisés sur les politiques d'inclusion sociale » (2007) puis « Pour une Europe sociale, apprenons la MOC » (2008-2010), qu'elle a pilotés en partenariat avec l'Uniopss et EAPN-France³⁷, consistaient à animer un travail d'analyse des politiques publiques de lutte contre l'exclusion et la pauvreté, au sein de groupes régionaux composés de personnes en situation de précarité et d'intervenants sociaux. À partir de leur lecture critique du Plan national d'action pour l'inclusion (PNAI)³⁸, les participants élaboraient une synthèse de leurs observations et des propositions d'amélioration.

A. Le projet « Regards croisés sur les politiques d'inclusion sociale »

Ce premier projet, piloté par la Fondation de l'armée du salut pendant toute l'année 2007 en partenariat avec l'Uniopss, la DGAS et EAPN-France, s'est attaché à travailler sur trois régions pilotes (Haute-Normandie, Nord - Pas-de-Calais et Champagne-Ardenne), et s'est concentré sur la lecture critique du PNAI 2006-2008.

L'objectif du projet a été de mettre en place des groupes de travail régionaux composés de personnes en situation de précarité et de professionnels du champ social pour faire une lecture critique du PNAI (ce qui marche, ce qui ne marche pas et les propositions d'amélioration).

Les travaux ont été synthétisés autour de trois grands axes thématiques :

- accès et retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées ;
- favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes ;
- développement de l'offre de logement social et d'hébergement de qualité.

L'ensemble des recommandations a été présenté au cours d'une journée nationale de clôture, le 6 décembre 2007, devant la ministre du Logement et de la Ville, Christine Boutin. Une autre présentation de ces recommandations a été faite devant le groupe de travail du CNLE « Suivi de la mise en œuvre du PNAI ».

B. Le projet « Pour une Europe sociale, apprenons la MOC » (Méthode ouverte de coordination)

Le second projet, étendu à six régions, fut porté par la Fondation de l'armée du salut en collaboration avec le Secours catholique, l'Uniopss et les Uriopss de Haute-Normandie, Nord - Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne, Île-de-France, Provence - Alpes - Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon. Il avait également pour objectif de favoriser la prise en compte de la parole des personnes en situation de pauvreté lors de l'élaboration et de l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

³⁶ Extraits d'une lettre ouverte d'ATD Quart Monde aux partis politiques, à leurs militants et à toutes les personnes habitant en France en date du 8 juin 2011.

³⁷ European Antipoverty Network.

³⁸ Le Plan national d'action pour l'inclusion (PNAI) est un exercice proposé aux États membres par la Commission européenne pour coordonner leurs politiques sociales via la Méthode ouverte de coordination (MOC). Il présente une vue d'ensemble de toutes les politiques sociales que chaque État s'engage à mener sur une période triennale. Ainsi, la France a présenté à ce jour quatre plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale, pour les périodes 2001-2003, 2003-2005, 2006-2008 et 2008-2011, ainsi que des mises à jour intermédiaires. Le CNLE a rendu régulièrement des avis et formulé des recommandations lors de l'élaboration des différents PNAI français.

Le projet a été cofinancé pour deux ans (2009-2010) par la Commission européenne dans le cadre du programme PROGRESS. Les six régions se sont mobilisées et ont organisé différents temps de rencontres autour de deux grands thèmes du PNAI :

- favoriser l'accès et le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées ;
- développer l'offre de logement social et développer l'hébergement.

Chaque groupe de travail régional était constitué de personnes accompagnées (vivant en structure d'hébergement, travaillant en chantier ou en entreprise d'insertion, etc.), d'intervenants sociaux et parfois d'acteurs institutionnels. Il choisissait un ou plusieurs thèmes de travail parmi ceux proposés dans le PNAI. En fonction du thème choisi, le groupe émettait des constats et des propositions pour améliorer les dispositifs présentés dans le PNAI. La prise de décision était négociée, les propositions étaient validées par consensus au sein du groupe.

En parallèle, deux rencontres régionales ont été organisées, rassemblant environ 200 personnes chacune ; des vidéos ont été coélaborées en PACA (sur le thème du logement/hébergement) et en Nord - Pas-de-Calais (sur le thème du RSA) ; la Haute-Normandie et la Champagne-Ardenne ont édité des cartes postales et un recueil de textes sur la participation des personnes et le RSA. Ces outils peuvent dorénavant être utilisés par tout un chacun.

Ces travaux de groupe ont permis de coproduire des synthèses qui ont été diffusées aux institutions concernées par les politiques publiques de lutte contre l'exclusion, sous la forme d'un cahier de propositions. Par exemple, parmi les constats faits par ces personnes en matière d'accès à l'information pour obtenir un emploi, elles dénoncent l'omniprésence de l'informatique. De nombreuses démarches administratives requièrent de plus en plus l'usage d'un ordinateur ou de l'internet. Or, bon nombre de personnes en situation de précarité ne disposent pas d'ordinateur chez elles et n'ont pas accès à l'internet ou ne savent pas s'en servir, et se retrouvent privées encore une fois de ces nouveaux services. Les associations proposent donc de former tous les demandeurs d'emploi à l'informatique et à l'internet - car selon elles cette mesure favoriserait l'accès et le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées. Dans le cahier de propositions présenté à l'issue de ce projet, des propositions transversales ont été formulées : par exemple, créer des spots d'information à la télévision sur les dispositifs de lutte contre l'exclusion et simplifier le vocabulaire utilisé.

Une journée de clôture du projet a été organisée à Issy-les-Moulineaux, le 7 décembre 2010. Madame Marie-Anne Montchamp, secrétaire d'État auprès de la ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale, y a déclaré son engagement formel à développer la participation des personnes en situation de précarité et à contribuer à la pérennisation du processus. Selon elle, l'objectif du projet a été rempli, à savoir celui de montrer que les personnes en situation de pauvreté sont en capacité de s'intéresser aux politiques qui les concernent et d'avoir un avis sur celles-ci.

2.1.3. Autres initiatives associatives de participation

A. Voisins et citoyens en Méditerranée

Voisins et citoyens en Méditerranée (VCM) est une association de citoyens créée en 1995. Elle anime un réseau d'une centaine d'initiatives de solidarité locale et d'entraide mises en œuvre, le plus souvent, par les personnes en situation de pauvreté pour améliorer leur vie quotidienne. VCN intervient principalement en région méditerranéenne française, sur les départements de deux régions (PACA et Languedoc-Roussillon), avec une extension en Midi-Pyrénées (Haute-Garonne).

L'association VCM a pour objectif de soutenir l'émergence et le développement de formes de solidarité et d'entraide dans ces régions très concernées par les situations de précarité. Ses démarches s'inscrivent souvent dans des registres économiques : épiceries sociales, garages associatifs, autoproduction alimentaire, vestimentaire, etc. L'association repère des formes collectives de « l'économie de la débrouille », des formes d'organisation qui se développent à la marge des réglementations (squats, lieux de vie, auto-école associative) et met en réseau ces différentes initiatives. Or, la réglementation est parfois en décalage ou bloque certaines initiatives de solidarité et d'entraide³⁹.

VCM fédère, anime et apporte un appui à ces initiatives (aide à l'ingénierie de projets, mise en réseau, travail sur la gouvernance des projets, aide à la diversification d'activité). Elle met en œuvre des travaux (réflexions et expérimentations) associant les institutions, les chercheurs et les acteurs de terrain, concernant l'analyse de l'évolution des phénomènes de pauvreté, la promotion d'expérimentations et la recherche d'un cadre approprié pour le développement de réponses.

VCM accompagne le développement de projets et apporte un appui spécifique aux personnes qui la sollicitent. Elle leur propose de participer à des groupes thématiques, de les intégrer dans des groupes de travail sur des sujets précis ou transversaux et de participer à des moments de réflexion collective. Les initiatives que l'association soutient doivent être légitimes et ne doivent pas aller contre ses valeurs qui sont celles de la République (certains collectifs ne sont pas acceptables, notamment s'ils soutiennent des trafics). Elle estime que chaque citoyen a sa place dans la société et doit participer à sa construction.

Le fondement de l'association est la participation. En effet, sa démarche est fondée sur la consultation des personnes et elle préconise que les solutions soient trouvées par les personnes elles-mêmes : la participation n'est pas d'imposer une solution.

Le rôle de VCM est tout à fait spécifique en ce qu'il fédère des initiatives montées par les personnes paupérisées elles-mêmes, qui ne sont fédérées par aucun autre réseau et ne s'inscrivent pas ou peu dans les dispositifs publics. VCM travaille avec ces personnes sur la construction du projet associatif, la reconnaissance et la professionnalisation des initiatives, en s'appuyant sur un projet éthique fort.

B. Le collectif Paroles de femmes en Rhône-Alpes.

Le collectif Paroles de femmes Rhône-Alpes (CPdF) rassemble des groupes de femmes habitant les quartiers populaires de la région Rhône-Alpes. Ces femmes sont confrontées aux multiples précarités qui sévissent dans les quartiers populaires (scolarité des enfants, avenir des jeunes, emploi, etc.). Ce collectif aborde les questions sociales, le chômage, la violence, l'échec ou le décrochage scolaire, etc. Cette dynamique existe depuis une quinzaine d'années.

Depuis sa création, ce collectif travaille sur trois thèmes majeurs :

- la citoyenneté : le CPdF travaille pour la promotion de la participation citoyenne des habitants des quartiers populaires. Ainsi, le collectif a rédigé un cahier de doléances en 2005, après les violences qui ont eu lieu en banlieue lyonnaise. Puis une opération « sac à dos » a été mise en place au cours de laquelle ces cahiers ont été distribués par des jeunes, des pères et mères des quartiers. Suite aux doléances, en 2007, ce collectif réalise des cahiers de propositions. Il est à l'origine de divers débats, organisés pendant les dernières élections présidentielles, sur des questions qui concernent les habitants des quartiers populaires. Une des membres du collectif a pu même participer à la Rencontre internationale de la démocratie participative, en Bolivie ;

³⁹ L'association VCM a été coorganisatrice d'une journée de débat sur ce thème intitulée « La fraternité en actes, l'entraide civile et l'expérimentation locale, vecteurs de cohésion sociale » qui a eu lieu le 11 avril 2011 au Sénat.

- le travail/l'emploi : le CPdF travaille pour faire émerger l'expertise des quartiers populaires et la croiser avec d'autres expertises alimentant le débat public sur cette question centrale ;
- l'école/l'éducation : le collectif a réalisé un travail de réflexion sur la démission des parents : « Parents démissionnaires ? Parents démissionnés ! ».

Puis le collectif a participé aux universités populaires de parents (UPP) de 2005 à 2008. Il a réalisé un travail collectif de recherche sur le thème « Enfants décrocheurs ? Enfants décrochés ! ». Leur recherche a mis en évidence que les familles des quartiers populaires subissent la stigmatisation, l'humiliation, la culpabilisation. Les enfants ont honte de leur milieu : c'est une cause majeure de décrochage scolaire. Pour le CPdF, il faut « resociologiser et recitoyenniser » la relation familles populaires/école. « La société dit que nous sommes des parents démissionnaires, en fait nous sommes des parents démissionnés et nous voulons être des parents partenaires », mais « qu'il est long le chemin ! », soulignent-elles.

Suite à l'UPP, le groupe de Pierre-Bénite du CPdF a été missionné par les institutions locales pour réaliser une enquête sur les besoins des parents, dans laquelle les exclusions scolaires sont apparues comme un souci prioritaire. Le groupe a donc réfléchi avec les parents du quartier pour analyser les situations d'exclusion (arbre des conséquences, arbre des causes, etc.), et l'a fait aussi parallèlement avec un groupe de professionnels. Puis, tous ensemble, ils ont formulé des propositions concernant ces situations. Ils ont réussi à changer la situation-problème en construisant ensemble un dispositif pour les enfants exclus scolairement, dans lequel parents et professionnels sont associés dans une relation de confiance.

Pour réaliser l'ensemble de ces travaux, le CPdF a mis au point sa méthode qui consiste en une démarche collective de participation, inspirée de la « méthode des petits papiers » de Paolo Freire. La participation passe par différentes étapes, selon l'échelle que le CPdF a conceptualisée. Le collectif fait fleurir les murs avec les témoignages des parents, puis un travail de réflexion collectif s'engage (on trie, on classe, on prend du recul... on déconstruit...). Ensuite, ce collectif construit une expertise collective et populaire spécifique (on ne cherche pas à ce que ce qui est dit soit politiquement correct). Enfin, il part à la pêche aux interlocuteurs, aux partenaires, pour clarifier les accords, les désaccords, et coconstruire à égalité. Le CPdF s'est construit au fil des ans une expertise spécifique forte concernant les problématiques des quartiers populaires. Il souhaite être institué en commission de quartiers populaires pour rapprocher les plus marginalisés des instances de concertation et pour éclairer les politiques publiques.

C. La participation des associations d'usagers à la prise de décision en santé : une étude menée par Planète publique

Les initiatives participatives en matière de santé ont été impulsées dans les années 1980, et renforcées dans les années 1990, principalement du fait des associations de patients. À partir de 2000, ces initiatives ont été reconnues officiellement, ce qui s'est traduit par l'attribution de sièges aux usagers dans les instances de concertation et de décision. Ainsi, la participation, dans le champ de la santé, passe surtout par la représentation des usagers du système de santé dans différentes instances : les associations d'usagers qui ont l'agrément en santé siègent dans les instances de consultation en matière de santé et du secteur hospitalier. Il en existe environ 500; parmi celles-ci, il y a des associations spécialisées sur une pathologie en particulier et d'autres plus généralistes.

Plus récemment, plusieurs initiatives ont visé à renforcer la participation et l'implication des usagers et des citoyens dans le champ de la santé (opération « 2011 année des patients », révision de la loi sur la bioéthique par exemple).

En matière de santé, le principe de la participation est en voie d'être acquis, mais son périmètre, les modalités offertes et les budgets alloués à cette dimension sont encore limités. La santé, par rapport à d'autres sujets tel que l'environnement, est assez peu investie par le grand public, ce qui est paradoxal étant donné la gravité des enjeux.

L'étude⁴⁰ a permis d'identifier certaines initiatives allant dans le sens d'une meilleure participation : certaines agences régionales de santé ont créé des plateformes pour solliciter l'avis des citoyens sur la politique régionale (s'appuyant sur l'engouement des patients pour les forums et internet) ; la médecine communautaire se développe ; des problématiques de santé à l'échelle d'un quartier ou d'une ville sont identifiées, d'où la notion de démocratie sanitaire, etc.

À contrario, d'autres exemples montrent les limites de cette sollicitation : la voix du représentant des usagers est diluée parmi tous les autres membres (cas du conseil d'administration d'un CHU) ; concernant la grippe H1N1, les citoyens n'ont malheureusement pas été consultés et mobilisés, etc.

Les initiateurs de cette expérience considèrent que la participation ne se limite pas à consulter des représentants de mouvements spécialisés et bien structurés. Au contraire, pour être complète, la participation doit également intégrer des pratiques de concertation moins organisées et des espaces de mise en débat plus ouverts.

Dans le domaine de la santé, les professionnels n'avaient pas forcément conscience que les usagers avaient aussi des connaissances. Les professionnels et les pouvoirs publics commencent à reconnaître l'intérêt des interactions entre médecins et usagers, d'autant qu'aujourd'hui les usagers deviennent parfois plus experts que certains médecins, par exemple sur les maladies orphelines.

D. Le COORACE : une fédération qui promeut la participation des salariés à la vie de l'entreprise

Le COORACE est une fédération qui réunit aujourd'hui près de 500 entreprises de l'économie sociale et solidaire. Elle se caractérise par la diversité des entreprises qu'elle fédère, permettant une réflexion et des actions transversales au service de l'emploi, de l'insertion et du développement de territoires solidaires⁴¹. Elle a récemment expérimenté une démarche pour favoriser la participation des salariés à la vie de l'entreprise.

En 2005, la mise en place d'une démarche qualité dans les entreprises du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) adhérentes au COORACE a permis la prise de conscience, par le personnel d'encadrement, de la nécessité de prendre en compte la satisfaction des salariés à l'égard des services offerts et de les associer à la qualité des services rendus.

Dans ces démarches, le salarié en parcours d'insertion est pris en compte dans toutes ses dimensions :

- usager bénéficiaire d'un accompagnement social et professionnel ;
- salarié sous contrat dans une entreprise sociale et solidaire ;
- citoyen bénéficiaire de diverses politiques (État, Région, service public de l'emploi, EPCI, Commission locale d'insertion, etc.).

⁴⁰ François Mouterde, Elise Prout et Caroline Massot (Planète publique), *Pour un débat citoyen sur la santé plus actif. Étude sur les modes de participation des usagers citoyens à la prise de décision en santé*. Rapport d'étude, juillet 2010. Ce rapport a été réalisé par Planète publique à la demande de la Direction générale de la santé.

⁴¹ Ses adhérents sont principalement des structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE). Il s'agit également d'organismes agréés de services à la personne (OASP), regroupés sous la marque commerciale Proxim'Services. L'ensemble de ces entreprises salarié annuellement près de 100 000 personnes dont 83 000 dans le cadre de parcours d'insertion.

En 2007, lors de la préparation du congrès de la fédération Coorace, il est apparu indispensable d'associer d'autres acteurs à la définition des orientations de la Fédération, et notamment les personnes elles-mêmes concernées ; ce qui s'est fait par le biais de deux groupes témoins, constitués de salariés en parcours d'insertion dans des entreprises de deux régions.

La réussite de cette première expérience a entraîné la mise en œuvre d'un projet national « Participation des salariés à la vie de l'entreprise » dont l'ambition est de renforcer la participation des salariés en faisant évoluer les modes d'organisation et de management de leur entreprise. Le projet s'applique à quatre champs d'expérimentation :

- participation aux relations de travail (par exemple aux institutions représentatives du personnel) ;
- participation à la gouvernance des entreprises (par exemple au CA) ;
- participation à la mise en œuvre du projet d'entreprise ;
- participation citoyenne des salariés à l'élaboration des politiques qui les concernent dans les instances territoriales.

Dans le projet, la dynamique de participation est résumée par : concertation, codécision, coaction et coévaluation. Le projet se diffuse actuellement sous l'impulsion forte des associations régionales, engagées dans une démarche nationale de recherche et de développement (« Développement de territoires solidaires »), qui s'appuie sur la mise en place de forums consultatifs attachés à des projets collectifs.

2.2. UNE PARTICIPATION CONSOLIDÉE PAR LE LEGISLATEUR ET LES POUVOIRS PUBLICS FRANÇAIS

Dès 1998, le législateur français a favorisé la participation puis, successivement, à travers certaines lois. De son côté, l'administration française, et notamment la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), s'est engagée à développer et à soutenir des démarches favorisant la participation des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion aux politiques qui les concernent. Certaines collectivités territoriales sont également à l'origine de différentes expérimentations efficaces en matière de participation.

2.2.1. Des lois promouvant la participation

Dans le champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'affirmation législative de la participation des personnes concernées aux politiques de lutte contre les exclusions est progressive. D'une part, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998 a fait de la participation des plus démunis un élément essentiel dans la lutte contre la pauvreté. D'autre part, la loi 2002-2 rénovant l'action sociale et médico-sociale a mis en place des dispositifs de participation dans ce champ. Enfin, la loi de 2008 généralisant le RSA a érigé la participation en une obligation légale dans certains dispositifs relatifs au RSA.

A. La loi n°98-657 du 29 juillet 1998

La participation est un enjeu ancien qui était déjà pointé dans cette loi. En effet, l'exposé des motifs de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 fait mention de la participation des plus démunis dans les termes suivants : « Cette politique de lutte contre les exclusions n'a de sens que si elle est élaborée avec les plus démunis, qui doivent être considérés comme des partenaires à part entière. Il nous appartient donc à tous de créer les conditions de leur participation à la définition des politiques publiques ». Cette participation revêt une importance d'autant plus particulière que cette loi dispose que « la lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques de la nation (...) ». La notion de consultation des « usagers » ou plutôt des personnes en situation de pauvreté et

d'exclusion est explicitement consacrée par la loi du 29 juillet 1998, quasiment pour la première fois en matière de politiques de lutte contre la pauvreté. La notion de consultation ou d'association se fonde sur la notion du « droit des usagers » apparue au début des années 1980 autour des services publics. Cette loi qui répertorie les principes fondamentaux de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est ainsi innovante en la matière, en faisant de la participation l'un de ces principes fondamentaux. Elle est aussi novatrice en recommandant à l'État de financer des formations pour la préparation des professionnels et des bénévoles à la pratique du partenariat et en garantissant la participation des plus démunis à ces formations (article 151-1). Il est alors clairement question que l'État favorise la participation des personnes en situation de pauvreté en finançant des formations permettant un partenariat et un apprentissage mutuels entre l'ensemble des professionnels, des bénévoles engagés dans la lutte contre les exclusions et ces personnes elles-mêmes. De plus, l'article 159 stipule que l'évaluation de cette loi doit particulièrement prendre en compte le point de vue des personnes en situation de précarité. Il est précisé que, pour mettre en œuvre cette disposition, il faut développer les moyens d'une évaluation démocratique pour connaître le vécu, l'expérience et la pensée des personnes qui bénéficient des actions de lutte contre l'exclusion.

Cependant, cette aspiration à une plus grande participation des « usagers », et par extension des personnes en situation de pauvreté, aux politiques publiques semble s'être peu concrétisée dans les faits, même si la création des **comités de liaison de l'ANPE** d'alors a été un premier pas notable.

En effet, la loi de lutte contre les exclusions de 1998 a reconnu pleinement le statut de citoyen et le rôle d'utilisateur actif du service public de l'emploi pour les chômeurs et les précaires. C'est dans cet esprit que furent créés au sein de l'Anpe des comités de liaison, lieu de dialogue et de concertation entre les chômeurs et l'Anpe. Ils se sont majoritairement éteints, en raison notamment de l'absence de réalisations concrètes, ce qui découragea l'ensemble des parties prenantes.

Convaincus de la nécessité d'un tel espace et animés d'une volonté ferme de le faire évoluer positivement, le Mouvement national des chômeurs et précaires (MNCP) et l'association Solidarités nouvelles face au chômage (SNC) ont organisé un colloque, lors de la création de Pôle emploi, qui fut l'occasion - pour son directeur général, Christian Charpy - de s'engager à remettre en place les comités de liaison dans un cadre rénové.

Ces comités de liaison ont été réinstallés en 2010 **au niveau départemental**, afin de ne pas diluer l'expression et de les rendre cohérents avec l'organisation de Pôle emploi. Toutes les organisations de chômeurs (associations et organisations syndicales) ont été invitées à y participer, chaque délégation de trois personnes devant comprendre au moins un demandeur d'emploi inscrit à Pôle emploi au plus tard dans les six mois précédents. Cette composition, et elle le montre depuis bientôt deux ans, est de nature à garantir à la fois une représentation réelle, collective et organisée des chômeurs, tout en assurant la cohérence de cette participation et de son contenu, indispensable pour obtenir des avancées concrètes dans la durée. Les organisations sont associées à toutes les étapes, depuis l'ordre du jour jusqu'au compte-rendu, en passant par l'animation du débat.

Enfin, le conseil d'administration de Pôle emploi a pris une délibération fin 2011 qui a scellé l'intégration des comités de liaison au processus d'amélioration des services rendus aux demandeurs d'emploi. Le Comité national de liaison est ainsi mobilisé dans l'élaboration du plan stratégique 2015, destiné à mettre en œuvre la nouvelle convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi. Cette forme de représentation des demandeurs d'emploi et d'intégration des comités de liaison dans le fonctionnement de l'établissement est en soi une avancée

pour la prise en compte des attentes et des besoins de ces personnes. C'est à moyen terme que l'on pourra réellement en mesurer les effets.

B. La loi n°2002-2 du 2 janvier 2002

La loi 2002-02 rénove le cadre réglementaire de l'action sociale et médico-sociale. Dans cette loi, la lutte contre l'exclusion est axée sur la participation des usagers et de la société civile. Ainsi, le conseil de vie sociale devient une instance obligatoire, notamment composée d'usagers élus par leurs pairs. L'article 2 de cette loi, insère dans le Code de l'action sociale et des familles l'article L.116-1 ainsi rédigé : « L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature. Elle est mise en œuvre par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales au sens de l'article L.311-1. ». Il est également inséré dans le même code un article L.116-2 : « L'action sociale et médico-sociale est conduite dans le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains avec l'objectif de répondre de façon adaptée aux besoins de chacun d'entre eux et en leur garantissant un accès équitable sur l'ensemble du territoire. » Ainsi cette loi met l'usager au centre des interventions sociales. Elle vise notamment à affiner et promouvoir les droits des bénéficiaires, des usagers du secteur social et médico-social en instaurant différentes formes de participation des usagers dans les instances institutionnelles. Elle décline leurs droits, leurs devoirs et leurs libertés et fournit des outils propres à les garantir, notamment en matière de consultation et de concertation. Parmi les droits inscrits dans cette loi, on dénombre le respect de la dignité, la vie privée, l'intégrité, la sécurité des personnes accueillies et des professionnels (article L.311-3).

Cette loi réaffirme la place prépondérante des usagers, entend promouvoir l'autonomie, la protection des personnes et l'exercice de leur citoyenneté. On s'interroge sur les besoins d'usagers et la loi se construit autour de ses besoins. La participation est ainsi clairement inscrite dans cette loi. Entre autres, elle crée les conseils de vie sociale (CVS) dans les établissements sociaux et médico-sociaux (dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale par exemple). Dans ces établissements, cette loi poursuit l'objectif d'associer les résidents aux projets des établissements sociaux et médico-sociaux dans lesquels ils sont hébergés. En effet, l'article 10 de cette loi modifie l'article L. 311-6 du Code de l'action sociale et des familles comme suit « Afin d'associer les personnes bénéficiaires des prestations au fonctionnement de l'établissement ou du service, il est institué soit un conseil de vie sociale, soit d'autres formes de participation. Les catégories d'établissements ou de services qui doivent mettre en œuvre obligatoirement un CVS sont précisées par décret ». Ce décret précise également, d'une part, la composition et les compétences de ce conseil et, d'autre part, les autres formes de participation possibles ». L'établissement d'un CVS est obligatoire dans tout établissement social ou médico-social. L'enjeu principal de ce CVS est donc d'engager une dynamique de dialogue entre les différents acteurs d'une association, dont les usagers. Le CVS donne son avis sur le projet d'établissement, le règlement de fonctionnement, l'animation de la vie institutionnelle, l'organisation de la vie quotidienne, les projets de travaux, etc. Il est composé d'une majorité de représentants d'usagers élus, de représentants de salariés, d'administrateurs, d'une personnalité extérieure et du directeur de l'établissement. Le CVS entraîne donc un changement de posture des professionnels, favorise l'apprentissage de relations de coproduction et contribue à la promotion de la citoyenneté par l'accès au pouvoir de la parole des usagers. Pour garantir l'exercice effectif des droits des usagers, un livret d'accueil leur est remis, lors de leur accueil dans un établissement ou dans un service social ou médico-social, auquel sont annexés une charte

des droits et libertés de la personne accueillie ainsi que le règlement de fonctionnement (définit les droits de la personne accueillie ainsi que les obligations et devoirs nécessaires au respect des règles de vie collective au sein de l'établissement ou du service). D'ailleurs la loi précise que le règlement est établi après consultation du CVS ou, le cas échéant, après mise en œuvre d'une autre forme de participation. Cette loi a marqué une avancée importante dans le domaine de la participation des usagers, même si son application est encore incomplète et si on a tendu, dans les faits, à la restreindre au seul champ social et médico-social.

C. La loi n°2008-1249 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) : avec les équipes pluridisciplinaires, la participation devient une obligation légale

Comme l'avait souhaité son concepteur Martin Hirsch, Haut Commissaire aux solidarités actives, la loi généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion a été promulguée le 1^{er} décembre 2008, trente ans après la création du revenu minimum d'insertion, remplacé désormais par le RSA. Cette loi prévoit deux types de participation des bénéficiaires du RSA aux politiques d'insertion.

Premièrement, cette loi impose le principe large d'une participation effective des personnes intéressées à la définition, à la conduite et à l'évaluation des politiques d'insertion. L'article L.115-2 du Code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié par cette loi et stipule : « La définition, la conduite et l'évaluation des politiques mentionnées au présent article sont réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées ». Pour Elisabeth Maurel⁴², le vrai changement dans le champ de la participation est dû à cet article qui associe les usagers aux politiques d'insertion. La loi de 2008 réprecise l'objectif et la nécessité du programme départemental d'insertion (PDI) et réaffirme le rôle de chef de file du conseil général dans la définition et la conduite de la politique d'insertion. Pour la mise en œuvre du PDI, le département doit conclure avec les parties intéressées un pacte territorial pour l'insertion (PTI) qui mobilisera les nouveaux acteurs des politiques d'insertion à savoir les bénéficiaires du RSA. Ils sont invités à participer à l'élaboration de ce pacte, élaboration qui associe également les acteurs de l'insertion publics et privés, représentants des employeurs, salariés et associations de lutte contre l'exclusion.

Les usagers sont associés à la conception, la mise en œuvre puis à l'évaluation des PTI. La loi dispose que « sous la responsabilité de l'État et des départements, la réussite de la mise en place du RSA et des politiques d'insertion nécessitera la coordination et l'implication des acteurs du champ de l'insertion, des entreprises et des partenaires sociaux » et par extension les personnes destinataires de ces politiques. D'autre part, la mise en place du RSA a institutionnalisé une démarche de concertation, d'association avec les usagers, notamment au sein des équipes pluridisciplinaires. C'est le second degré de participation prévu dans l'article L.262-39 du code modifié par cette loi qui pose le principe de la présence de représentants des bénéficiaires dans les équipes pluridisciplinaires : « Le président du conseil général constitue des équipes pluridisciplinaires composées notamment de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle, en particulier des agents de l'institution mentionnée à l'article L.5312-1 du Code du travail dans des conditions précisées par la convention mentionnée à l'article L.262-32 du présent code, de représentants du département et des maisons de l'emploi ou, à défaut, des personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi et de représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active. »

« Les équipes pluridisciplinaires sont consultées préalablement aux décisions de réorientation vers les organismes d'insertion sociale ou professionnelle et de réduction ou de

⁴² Chercheuse à l'IEP de Grenoble et spécialiste des questions d'exclusion.

suspension, prises au titre de l'article L.262-37, du revenu de solidarité active qui affectent le bénéficiaire. »

Avec le RMI, il existait des commissions locales d'insertion (CLI) qui étaient composées seulement de professionnels et d'élus. Elles ont été remplacées par les équipes pluridisciplinaires. Ce dispositif avait été imaginé par l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA)⁴³.

Le rôle des équipes pluridisciplinaires est de se prononcer en cas de difficultés sur le dossier d'un bénéficiaire du RSA. Les principales missions de ces équipes sont d'émettre des avis, avant la décision du président du conseil général sur les situations de suspension ou de réduction du RSA, sur les situations de réorientation vers les organismes d'insertion sociale ou professionnelle, lorsque le bénéficiaire du RSA a été radié de la liste des demandeurs d'emploi, etc. Ces équipes doivent intégrer obligatoirement en leur sein des bénéficiaires du RSA. À titre d'exemple, à Paris, il existe six équipes pluridisciplinaires (dont une pour le 21^e secteur, spécifique aux personnes SDF). Dans chacune, il y a deux représentants des bénéficiaires du RSA (deux titulaires, deux suppléants).

Le problème majeur rencontré dans les équipes pluridisciplinaires est l'absentéisme des représentants des bénéficiaires du RSA. Il n'est pas tant lié aux modalités de leur désignation - car plusieurs méthodes ont prouvé leur efficacité - qu'à des modalités d'invitation qui sont parfois inadaptées (gratuité ou rétribution de la participation aux équipes, prise en charge des frais de déplacement, garde d'enfant, mode d'invitation, etc.). Seule la moitié des équipes pluridisciplinaires à Paris est complète : souvent, il y a seulement un représentant des bénéficiaires du RSA qui participe à son équipe, voire aucun. Des modes d'information efficaces doivent être adoptés, en concertation avec les personnes concernées, afin d'éviter les échecs de recrutement. En outre, il y a un certain découragement des bénéficiaires du RSA (phénomène d'usure, manque de lisibilité sur les processus décisionnels). De plus en plus de dossiers ne sont pas réellement traités et instruits devant ces équipes mais en amont de leurs réunions. Ils ont le sentiment de prendre acte des décisions et non de peser sur la délibération (pas suffisamment de temps de débat et/ou d'éléments d'information notamment). Aujourd'hui, d'un département à l'autre, le fonctionnement des équipes disciplinaires diffère, notamment dans la manière de sélectionner les bénéficiaires du RSA (tirage au sort, nomination, etc.).

Pourtant, ces équipes pluridisciplinaires sont un véritable espace de parole. D'ailleurs certains institutionnels reconnaissent que la parole des allocataires est importante. Les représentants ont cependant parfois l'impression de ne représenter qu'eux-mêmes puisqu'ils ne s'appuient pas toujours sur un espace d'échanges collectifs avec d'autres allocataires.

La participation des usagers à la conduite du dispositif RSA, et plus particulièrement aux équipes pluridisciplinaires, est donc un des points innovants de la loi généralisant le RSA et s'inscrit dans le mouvement général d'une reconnaissance de l'expertise d'usage des citoyens lorsqu'ils sont invités à délibérer avec des professionnels et des élus. La loi généralisant le RSA entrouvre donc une porte : la participation devient une obligation légale dans le cadre de la mise en place des équipes pluridisciplinaires. Toutefois, la participation des personnes concernées aux politiques d'insertion suppose, outre une forte volonté

⁴³ Il s'agit d'une association sans but lucratif, créée en 2006, pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Elle met en œuvre des expérimentations sociales qui permettent de vérifier l'efficacité d'une innovation avant sa généralisation. L'ANSA associe à ses travaux les personnes concernées par des situations de précarité et d'exclusion. La participation est pour l'ANSA un principe d'action ainsi qu'un axe de recherche. Son principe méthodologique et politique est de coconstruire les connaissances, plus particulièrement avec des élus, des professionnels (conseils généraux, institutions, associations, travailleurs sociaux, etc.) et les publics concernés. La participation permet aussi de vérifier si l'offre de services, d'aides ou d'allocations diverses correspond aux besoins des personnes concernées. Mais elle ne peut être mise en œuvre effectivement que s'il existe une volonté politique en ce sens.

politique, un cadrage et une organisation bien pensée qui restent à déterminer dans chaque département. Un nouveau bilan du fonctionnement des équipes pluridisciplinaires sera établi fin 2011, suite à une enquête coordonnée par la DGCS.

Cette loi laisse toutefois un champ très large aux départements, ce qui a créé une multiplicité d'applications, très inégales. De plus, et c'est le point le plus regrettable, la loi ne vise qu'à une participation individuelle, par nature limitée dans son intérêt et dans son utilité réelle.

2.2.2. Des réalisations en matière de participation impulsées par l'administration française

L'injonction de participer du législateur ou de l'administration centrale resterait vaine si des processus de travail n'étaient enclenchés sur le terrain. Aussi, la DGCS a-t-elle souhaité offrir des outils et un accompagnement méthodologique pour soutenir les démarches expérimentales de ses services en faveur de la participation. Suite à l'impulsion déterminante du Grenelle de l'insertion, les initiatives se multiplient, et aujourd'hui le CCPA fait figure d'institution exemplaire.

A. Le Grenelle de l'insertion

Pour aller plus loin dans la lutte contre la pauvreté, le président de la République a chargé Martin Hirsch, Haut Commissaire aux solidarités actives, d'organiser un Grenelle de l'insertion avec tous les acteurs concernés. Ce processus d'échange, de discussion et d'énoncé de propositions a mobilisé toutes les parties prenantes de l'insertion professionnelle : personnes directement concernées, collectivités territoriales, représentants des salariés, représentants des employeurs, travailleurs sociaux, associations, États, experts, acteurs du secteur de l'insertion.

Le Grenelle de l'insertion s'est conclu, le 27 mai 2008, par l'adoption d'un rapport de synthèse et la signature d'une feuille de route par toutes les parties prenantes de l'insertion professionnelle. Le rapport présente les quatre orientations retenues : recomposer les politiques autour de leurs bénéficiaires ; simplifier et décloisonner les dispositifs et les politiques d'insertion ; prévenir par la formation et par la valorisation de l'activité ; impliquer davantage les employeurs privés et publics. Le rapport souligne une position fondamentale, à savoir mettre la personne au centre des politiques : partir des personnes, de leurs difficultés et de leurs capacités, et non pas des dispositifs et de leur complexité. En effet, les programmes d'insertion n'ont de sens que s'ils se réalisent en interaction avec les personnes concernées et pour elles.

B. Les pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux (PARADS)

Créé en 2004 par le plan de Cohésion sociale, ce dispositif répond à l'objectif de fournir une prestation d'accueil de qualité à des usagers effectuant une demande d'ouverture de droits. Il propose l'organisation d'un réseau de professionnels pour répondre à des besoins exprimés par les usagers eux-mêmes. Les PARADS ont donc pour objectif d'améliorer l'accès effectif aux droits sociaux des personnes en situation de précarité, apporter une réponse de meilleure qualité aux personnes accueillies, mieux connaître et analyser les besoins, modifier les procédures et pratiques professionnelles. En outre, les PARADS doivent viser à placer le point de vue des bénéficiaires au centre de la réflexion sur l'amélioration de l'accès aux droits.

Deux ans après l'ouverture des premiers PARADS, la DGAS et le comité de pilotage PARADS ont souhaité dresser un bilan de leur mise en œuvre, offrir des temps d'échange sur les expériences, les pratiques, les actions engagées, les problèmes rencontrés, et ouvrir la réflexion sur la place des PARADS au sein des multiples structures d'accueil et d'information. Le 23 octobre 2007, une journée d'échanges et d'information dédiée aux

PARADS a donc été organisée à Paris : « Les PARADS, un dispositif de plus ou un nouveau regard ? » Cette journée a regroupé des participants institutionnels, associatifs et des personnes en situation de pauvreté, préalablement mobilisées autour de deux forums locaux.

Cependant, après l'impulsion initiale donnée à ce dispositif par l'administration centrale, il revenait aux acteurs de prolonger localement cette démarche. Il est regrettable qu'on ne dispose aujourd'hui que de peu d'informations sur la poursuite de ces réseaux, leur évolution et leur évaluation, etc.

C. Les plans départementaux d'accueil, d'hébergement, et d'insertion (PDAHI)

En 2009, Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme, a demandé à ce que l'usager soit replacé au cœur des dispositifs d'hébergement et de logement adapté. Dans ce but, la circulaire relative aux PDAHI, adressée par la DGCS aux services déconcentrés en février 2010, comporte une annexe méthodologique : « Associer des usagers à l'élaboration puis à la mise en œuvre des PDAHI : pourquoi et comment faire ? ».

Les PDAHI visent une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'hébergement, une rationalisation des moyens ainsi qu'une simplification des démarches. Cela va de pair avec le plan d'humanisation des centres d'hébergement qui vise à garantir l'intimité et la vie privée des résidents en privilégiant le développement des chambres individuelles.

Il est explicitement prévu de consulter les usagers lors de l'élaboration de ces documents. Les usagers sont conviés aux réflexions stratégiques pour élaborer et évaluer les nouvelles orientations de l'action publique. Cette participation des usagers permet de remettre les personnes au cœur des dispositifs d'hébergement.

D. Le CCPA : rôle, fonctionnement et enjeux

Le CCPA est aujourd'hui l'unique instance nationale représentative des personnes hébergées et accueillies, ainsi que la seule instance consultative sur l'hébergement et le logement associant des personnes concernées par ces politiques.

Cette instance, portée par la Fondation de l'armée du salut (FAS), la FNARS et l'Uniopss, avec le soutien du Chantier national prioritaire pour l'hébergement et le logement (CNPHL), a été mise en place en mars 2010. Elle a été créée afin que les personnes accueillies ou accompagnées soient associées à la réflexion engagée par le gouvernement sur la refonte des dispositifs d'hébergement et de logement. Aujourd'hui, le CCPA est une instance consultative pilotée par la FAS.

C'est une instance inter-associative de discussion, de réflexion et d'expression directe des personnes en situation de pauvreté. Elle s'appuie sur un vivier en région d'environ 380 personnes. Les réunions se tiennent à Paris, dans les locaux de la Fondation de l'armée du salut, environ une journée tous les deux mois, avec une moyenne de 50 participants.

Le CCPA est constitué à :

- un tiers, d'intervenants sociaux (bénévoles ou professionnels d'associations ou de fédérations) ;
- deux tiers ; de personnes accueillies ou hébergées en structures ou personnes accompagnées par des associations.

Les personnes participant au CCPA ne sont pas préalablement sélectionnées. Les trois associations à l'origine de la création du CCPA (FAS, Uniopss, Fnars) et le Chantier national sensibilisent leurs publics et les informent de l'existence de cette instance. Ils se font le relais des invitations au CCPA. Il s'ensuit un libre engagement des personnes.

L'objectif du CCPA est de nourrir la réflexion sur les thématiques de la refondation de l'hébergement en intégrant les personnes vivant dans les structures d'accueil, c'est-à-dire, les personnes directement concernées. Il a donc pour objectif de faire de la participation des personnes accueillies ou accompagnées et des intervenants sociaux : un outil de lutte contre l'exclusion, un mode de gouvernance, un droit à l'exercice de la citoyenneté, une coconstruction des politiques publiques.

Une convention est signée entre la FAS et la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Elle confère au CCPA un principe de libre animation et prévoit des objectifs minimaux à atteindre.

Il n'y a pas de formation des participants à proprement parler. Cependant, pour des manifestations majeures ou une réunion avec un ministre, une préparation collective et informelle, sous forme d'échanges et de discussions, est organisée. Il s'agit davantage d'une coformation car, durant les réunions du CCPA, les différents acteurs apprennent ensemble, à partir de leurs expériences respectives.

La question de la rémunération des participants est encore en débat, mais les membres du CCPA commencent à en faire la demande. Cependant, leurs frais de déplacement, d'hébergement et de repas sont pris en charge. Ce budget est alloué par la DGCS dans le cadre de la convention 2010-2012 que la FAS a conclu avec elle.

Les personnes sont élues pour un an, le jour où ce vote est fixé à l'ordre du jour du CCPA. Le vote se passe de la façon suivante : l'assemblée décide de combien de représentants le CCPA doit être composé. Les candidats se présentent et expliquent pourquoi ils veulent être élus. L'ensemble des membres présents participe au vote.

Le bilan intermédiaire montre qu'un tel conseil est un exemple prometteur de ce peut être une démarche de participation dans une instance nationale. Le CCPA favorise l'autonomisation des personnes en situation de précarité dans le processus d'insertion. Elles apprennent à prendre la parole en public et à s'exprimer clairement. Grâce au CCPA, ces personnes peuvent changer de regard sur les pouvoirs publics et les politiques publiques menées, et réciproquement.

L'idée d'une régionalisation a émergé en juin 2010. Il a été proposé de démultiplier ce conseil dans une dizaine de régions. Les associations pilotes (la FAS, la FNARS et l'Uniopss) mais aussi les membres du CCPA sont favorables à cette régionalisation. Le cadre de sa mise en place, ses outils et son financement à l'échelle régionale sont encore en discussion et en cours d'élaboration.

2.2.3. Des réalisations innovantes mises en place par des collectivités territoriales

Au plan local, un petit nombre d'initiatives a été porté par des collectivités territoriales soucieuses de favoriser et de mettre en œuvre la participation citoyenne des personnes en situation de précarité ou d'exclusion. La réussite de ces démarches tient essentiellement à la volonté politique des acteurs qui les portent. Les exemples présentés ci-dessous illustrent différentes initiatives portées à l'échelon communal ou intercommunal, départemental ou régional.

A. Le comité d'usagers du CCAS d'Angers

La Ville d'Angers mène depuis environ dix ans une politique publique axée sur le développement durable et l'une de ses convictions fortes est qu'aujourd'hui ça n'a plus de sens d'élaborer des politiques publiques sans y associer les personnes concernées,

notamment dans le domaine de l'action sociale où l'enjeu est d'associer les personnes en difficulté⁴⁴.

Le conseil municipal de la Ville d'Angers et le conseil d'administration du Centre communal d'action sociale (CCAS) ont décidé de créer, en 2002, un comité d'usagers afin de donner la parole à ceux qui recourent aux services du CCAS. Ce comité, placé sous la responsabilité de la vice-présidente du CCAS, rassemble des représentants d'usagers du CCAS (1^{er} collège de 50 personnes), des représentants d'associations œuvrant dans le champ de la solidarité et de l'exclusion (2^e collège, six représentants d'associations) et enfin des élus (3^e collège : six élus désignés par le maire). Tous s'engagent pour une durée de deux ans renouvelables une fois, sur des valeurs communes, la solidarité, la citoyenneté et l'intérêt général. Dans les groupes de travail, selon leurs thématiques, sont également associés les agents du CCAS ou de la Ville.

Un règlement et une charte ont été coécrits pour mettre en œuvre cette participation. La démarche de participation est donc très claire grâce à cette charte qui est un cadre de référence commun aux professionnels et aux personnes qui bénéficient des services du CCAS. Cette charte répertorie les droits et devoirs des uns et des autres, ce sont les « règles du jeu »⁴⁵. La réflexion conjointe de ces trois collèges sert à donner un avis pour éclairer la décision des élus, à faire des propositions pour améliorer l'offre de service et d'insertion concernant la vie quotidienne d'angevins à faibles revenus. Ce comité permet aux usagers du CCAS passés et présents de s'exprimer pour contribuer à la mise en œuvre d'une politique sociale solidaire, et ce, en leur reconnaissant des compétences, des connaissances, du vécu, une expertise d'usage. Il a donc pour fonctions d'évaluer, de définir de nouveaux projets et d'être force de propositions, et a pour finalité de développer le lien social entre tous les angevins, de favoriser la citoyenneté et l'accès au droit. Pour lever les obstacles à la participation des usagers, une enveloppe financière est prévue afin de rembourser une partie des frais liés à leur engagement. Le bon fonctionnement de ce comité d'usagers nécessite selon l'équipe municipale d'Angers des personnes compétentes en matière d'animation notamment. C'est pourquoi des moyens humains et financiers ont été mis en place. En effet, un poste de chargée de mission sur les démarches participatives et un poste d'assistante ont été créés. Et des moyens financiers ont été alloués, notamment pour mettre en place des formations (connaître l'institution, apprendre à s'exprimer, à avoir confiance). La liberté d'expression et le droit à l'égalité caractérisent ce comité. En effet, chaque membre du comité d'usagers a le droit de s'exprimer, de donner son opinion et son avis librement dans le respect et la bienveillance des autres. Quant au droit à l'égalité, il n'y a pas de différence de traitement entre les membres au sein du comité d'usagers, ni de passe-droits.

C'est une expérience innovante de participation et de dialogue durable avec des usagers du CCAS. Ce comité donne la parole sur des sujets qui les concernent et ainsi tous ensemble, ils contribuent à la mise en œuvre d'une politique sociale plus solidaire. Cette démarche tend à considérer l'utilisateur citoyen comme une personne ressource, capable de contribuer à la réflexion et au débat notamment sur des sujets qui concernent son quotidien. Il incarne la volonté de la ville d'Angers, à faire participer les usagers, les représentants d'associations et les agents à l'élaboration des politiques sociales et solidaires. C'est donc un espace d'information, de consultation, de concertation et de propositions au service de la solidarité et de l'intérêt général assez unique en France. Aujourd'hui d'ailleurs, ce comité d'usagers est pleinement identifié comme un acteur de l'action sociale à part entière. Le travail sur la durée a porté ses fruits et ce comité a désormais un rôle transversal sur plusieurs sujets. C'est un exemple à suivre.

⁴⁴ Propos de Bruno Baron, conseiller municipal délégué aux solidarités et membre du CCAS d'Angers, recueillis lors de la réunion du groupe de travail du CNLE sur la participation, 19 juillet 2011.

⁴⁵ *Idem*.

B. La ville d'Aubervilliers : de nombreuses initiatives en matière de participation

La ville d'Aubervilliers a mis en place diverses initiatives favorables à la participation compte tenu des particularités socio-économiques de la ville qui compte 75 000 habitants, dont 30 % de nationalité étrangère (5 000 personnes bénéficient du RSA et 26 % de la population bénéficie de la couverture maladie universelle). Depuis trois ans, des démarches de participation ont été mises en place dans le but de redonner du sens à la démocratie participative. Aubervilliers a notamment mis en place un conseil local de prévention des exclusions et de promotion de l'économie solidaire (CLPEPES). Des conseils consultatifs de quartier ont été installés dans huit quartiers différents. Ces conseils sont constitués de citoyens volontaires (15-20 personnes dont un tiers sont des personnes en situation de précarité). Une charte régit ces conseils, et une deuxième a été élaborée qui tenait en compte des réalités rencontrées sur le terrain. Deux fois par an sont organisées des « journées actives et solidaires » qui présentent des micros actions solidaires menées par la ville (micro crédit social, aide alimentaire, épicerie sociale, Restos du cœur bébés) pour inciter des usagers à intégrer le CLPEPES. La Ville d'Aubervilliers souhaite également collaborer avec Angers pour prendre modèle sur son comité d'usagers⁴⁶ et en créer un à Aubervilliers. La ville d'Aubervilliers a travaillé avec Strasbourg pour créer un conseil consultatif pour la citoyenneté des étrangers. Ce conseil fonctionne très bien et n'est pas constitué uniquement d'étrangers. Il est compétent sur diverses matières : aide juridique, santé, fiscalité, droit de saisine du conseil municipal et d'auto saisine. Enfin, a été créé l'Observatoire des engagements, qui est composé de quarante citoyens dont le but est pour les habitants d'Aubervilliers d'auditionner leurs élus sur ce qu'ils ont accompli ou pas (évaluation de leurs engagements, avis sur les promesses des élus). Il paraît aussi très innovant et original qu'une adjointe au maire soit en charge de « l'éducation à l'altérité » dans cette ville.

Malgré une volonté politique forte d'associer le plus possible les habitants à la vie politique locale, le maire reconnaît, lors de son audition par le groupe de travail, que la participation des usagers dans le CLPEPES est un échec. Les structures, les institutions restent encore trop figées et l'action sociale doit évoluer. Étape par étape, on doit rapprocher les points de vue.

C. Le Conseil de développement du Grand Lyon à l'écoute des personnes absentes du débat public

Le conseil de développement du Grand Lyon est une assemblée qui réunit 264 représentants du monde associatif, d'entreprises, de citoyens et d'organismes publics. Elle a pour fonction de débattre et de réfléchir à l'avenir de la métropole dans ses différentes dimensions, notamment en matière de solidarité. Son rôle consultatif auprès des élus du Grand Lyon l'a conduite à transmettre des propositions et des contributions sur de nombreux sujets.

En 2008, le conseil a notamment alerté les élus et divers responsables du logement par une contribution sur la crise du logement qu'il juge sous-estimée, en particulier dans sa dimension sociale. Sensibilisé par ce travail à l'absence de visibilité de certaines situations, le conseil de développement, qui doit représenter l'ensemble de la société civile, a décidé de se tourner vers les personnes en difficulté absentes du débat public. Après une vaste entreprise de consultation de très nombreuses associations, conduite entre novembre 2007 et juin 2008, une rencontre a eu lieu le 19 juin 2008, avec l'appui de Gérard Claisse, vice-président du Grand Lyon et de la Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE)⁴⁷.

⁴⁶ Propos de Jacques Salvator, maire d'Aubervilliers, recueillis lors de la réunion du groupe de travail du CNLE du 19 juillet 2011.

⁴⁷ Conseil de développement de l'agglomération du Grand Lyon, *Être mieux à l'écoute des personnes en difficulté absentes du débat public. Actes du forum du 19 juin 2008.*

Première étape d'une démarche que le conseil de développement a inscrite dans la durée, les propositions et les engagements pris ont ainsi été largement diffusés, aussi bien auprès des élus que des associations et des collectifs. La mobilisation de tous reste requise pour faire avancer ce vaste chantier, jugé néanmoins en cours de construction.

D. Les groupes d'usagers du RSA mis en place par le conseil général de l'Hérault

Dans le département de l'Hérault, une formation des bénéficiaires du RSA pour les préparer à siéger aux réunions des équipes pluridisciplinaires a été mise en place par le conseil général. Elle se déroule sur une journée : le matin, les animateurs informent les participants sur le rôle et la nature des équipes pluridisciplinaires, l'après-midi consiste en une simulation d'une réunion d'une équipe pluridisciplinaire.

Cinq groupes locaux d'usagers (réunissant environ une quarantaine de personnes) accompagnent l'élaboration et l'évaluation des politiques d'insertion sur le département, en faisant part de leurs témoignages, avis et propositions au conseil général. La volonté politique de promouvoir la participation est réelle et c'est ce qui a permis la création de ce dispositif.

Une animation de qualité est nécessaire pour réussir ce dispositif. Chaque groupe est animé par deux personnes, un travailleur social et un conseiller d'insertion professionnelle. Une des animatrices d'un groupe à Montpellier raconte qu'un vote est fait pour hiérarchiser les priorités de thèmes à traiter. Le premier thème qui a été choisi est l'accès à l'information, ce qui a donné lieu à la création d'une plaquette. En effet, les bénéficiaires du RSA se plaignent qu'ils manquent cruellement d'informations sur leurs droits. Des travaux sur les courriers institutionnels (qui sont parfois perçus comme incompréhensibles et menaçants) ou sur des actions d'insertion, comme le travail sur la présentation de soi, ont également été lancés. Toutefois, les thèmes ne fédèrent pas tout le monde. Une forme de sélection s'est opérée implicitement, privilégiant le dialogue entre les participants les moins fragiles. Les animateurs doivent savoir gérer les aspects émotionnels qu'engendrent ces discussions au sein du groupe.

Il peut y avoir un problème de démobilisation. Des groupes qui ont démarré avec une dizaine de membres n'en comptent plus aujourd'hui que trois. Les raisons connues : laps de temps trop long entre une proposition et (parfois) sa réalisation concrète ou manque de communication sur les résultats obtenus ou encore des tensions entre les membres du groupe.

Les propositions faites par ces différents « groupes d'usagers du RSA » du département sont examinées par un comité de direction (service qui gère l'insertion au conseil général et qui s'occupe de l'insertion économique). Ce comité se prononce sur la faisabilité et la pertinence des propositions faites par ces groupes. L'objectif final est de faire remonter les propositions des groupes d'usagers aux élus (conseil général, voire État).

Le bilan 2010 est assez positif puisqu'une trentaine de propositions ont été adressées par les groupes : 80 % de ces propositions ont été reçues positivement et 20 % d'entre elles sont à l'étude ou en cours de mise en œuvre.

E. Les réalisations du conseil régional Rhône-Alpes

Le conseil régional Rhône-Alpes se mobilise beaucoup sur ces questions de participation et a créé dans ce but des instances et des délégations qui prévoient l'expression des citoyens. À son initiative, la Délégation à la démocratie participative, mise en place en 2004, a creusé le sillon d'une politique régionale de la participation. Il s'agissait d'évaluer et de réinventer l'intelligence collective. Pour cela, des conférences, des ateliers citoyens ont été mis en place. On a réinterrogé les usages de la démocratie participative, avec la volonté d'aborder des questions de société, voire des sujets tabous, avec les personnes concernées.

Diverses instances régionales ont été créées à l'initiative du conseil régional pour favoriser la participation des usagers. Par exemple, ont été mis en place des comités de ligne d'usagers des trains (TER), des conseils territoriaux emploi-formation, ou encore des conseils locaux de développement (44 dans la région), le comité régional de la vie associative, le comité régional de lutte contre les discriminations, etc. Ces conseils disposent d'un droit de saisine et d'auto-saisine sur des enjeux régionaux, mais très souvent le portage politique est insuffisant⁴⁸.

En 2001, un atelier citoyen sur la vie associative s'est déroulé sur trois week-ends et a regroupé quarante-trois Rhône-alpins. Il a permis aux citoyens y participant de formuler des préconisations en matière d'action publique visant à encourager la vie associative et l'éducation populaire dans la région. Chaque atelier s'inscrit dans une perspective de coconstruction. Le conseil régional a également soutenu certaines initiatives originales de mobilisation citoyenne en les finançant. Enfin, des formations dites de démocratie participative sont proposées aux élus et aux agents du conseil régional pour mieux les sensibiliser aux enjeux de la démocratie participative et pour évoluer vers un changement de culture politique.

2.3. L'UNION EUROPEENNE : UN ROLE MOTEUR EN MATIERE DE PARTICIPATION

L'UE a fait de l'association des personnes en situation de précarité un des objectifs de sa politique en matière sociale. Pour ce faire, la Commission européenne a mis en place de nombreux outils de gouvernance et de partage des expériences, notamment dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination (MOC), et elle soutient financièrement des expériences innovantes de participation dans différents États membres.

2.3.1. La participation : axe stratégique de la politique sociale européenne

Depuis de nombreuses années, l'UE et ses États membres sont résolument engagés à agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'UE s'est engagée à moderniser son modèle social, sur la base des valeurs communes que sont la justice sociale, les droits individuels, la démocratie et la participation active de tous les citoyens à la vie économique et sociale. Les politiques menées au sein de l'UE visent ainsi à promouvoir la cohésion sociale, l'égalité des chances et la solidarité entre les générations, tout en répondant mieux au changement économique et social et en favorisant la croissance et l'emploi.

L'UE s'est donné pour objectif de construire progressivement une Europe sociale, plus soucieuse de ses ressources humaines, plus proche des citoyens et plus concernée par leur bien-être. La construction européenne devient alors l'affaire de tous les citoyens européens. Cependant, il est important de souligner que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est bien du ressort de chaque État membre, car l'UE n'a pas de compétence légale en matière sociale. Elle peut néanmoins jouer un rôle de coordination des politiques sociales nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les stratégies successives adoptées par l'UE vont dans ce sens.

La Stratégie pour l'inclusion sociale, définie à Lisbonne en 2000 dans le but de réduire la pauvreté à l'horizon 2010, visait à associer l'ensemble des acteurs concernés à la gouvernance des politiques d'inclusion sociale, y compris les personnes en situation de pauvreté. Avec cette stratégie, la politique de lutte contre l'exclusion menée par l'UE prend le nom de « politique d'inclusion sociale ». L'inclusion sociale est définie par l'UE comme « un processus qui garantit que les personnes en danger de pauvreté et d'exclusion sociale obtiennent les possibilités et les ressources nécessaires pour participer pleinement à la vie

⁴⁸ Propos de Lela Bencharif, Conseillère régionale de Rhône-Alpes, recueillis lors de la réunion du groupe de travail sur la participation du CNLE, du 19 juillet 2011.

économique, sociale et culturelle, et qu'elles jouissent du niveau de vie et de bien-être considéré comme normal pour la société dans laquelle elles vivent. L'inclusion sociale leur garantit une meilleure participation aux processus de prise de décision qui affectent leur vie et un meilleur accès à leurs droits fondamentaux⁴⁹. »

Dans son agenda social 2005-2010, la Commission européenne a proposé de proclamer 2010 « Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », afin de réaffirmer et de renforcer l'engagement politique initial pris par l'UE lors du lancement de la stratégie de Lisbonne, dont le but était de donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté. À l'occasion de cet événement, l'UE voulait réaffirmer l'importance de la responsabilité collective dans la lutte contre la pauvreté, qui engage non seulement les décideurs mais aussi les intervenants des secteurs public et privé. L'Année européenne s'est donc attachée à donner la parole à ceux qui vivent au quotidien la pauvreté et l'exclusion sociale. Les documents stratégiques de cette année font mention de l'importance de la participation et précisent que les trois objectifs et principes directeurs qu'elle poursuit sont : la reconnaissance des droits, la responsabilité partagée et la participation, et enfin la cohésion. « L'Année européenne favorisera (...) la prise de conscience et l'engagement et offrira des possibilités de participation à tous les citoyens, en particulier à ceux ayant connu directement ou indirectement une situation de pauvreté ». En accord avec les principes européens de solidarité et de partenariat, l'Année 2010 a lancé un signal fort selon lequel il faut s'attaquer de front aux causes de la pauvreté pour garantir à chacun un rôle actif dans la société.

En mars 2010, la Commission européenne a présenté sa nouvelle stratégie sur dix ans, destinée à relancer l'économie européenne. Intitulée la stratégie « Europe 2020 », elle réforme et prolonge la stratégie de Lisbonne par une gouvernance plus étroite au sein de l'UE. Suite à une large consultation publique lancée fin 2009 par le Secrétariat général de la Commission européenne, la stratégie « Europe 2020 » a pu être le reflet des besoins et demandes des citoyens européens et de leurs gouvernements. L'UE a renouvelé par cette stratégie son engagement politique contre l'exclusion sociale et la pauvreté en faisant de la mobilisation des acteurs un des axes de cette stratégie. Il s'agira de promouvoir la participation de tous les citoyens européens, y compris les plus pauvres, pour qu'ils deviennent acteurs dans la construction des politiques européennes. Cette stratégie ambitionne de réduire d'au moins 20 millions de personnes le nombre d'européens vivant en-dessous des seuils de pauvreté nationaux d'ici à 2020. Elle vise à garantir une cohésion sociale et territoriale telle que les avantages de la croissance et de l'emploi soient largement partagés et que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale se voient donner les moyens de vivre dans la dignité et de participer activement à la société.

2.3.2. La MOC et les revues par les pairs : partager les bonnes pratiques

La MOC est un processus européen d'échanges et d'apprentissage mutuel qui a été institué lors du Conseil européen de Lisbonne en 2000. Sur la base de cette méthode, les États membres de l'UE s'engagent à coordonner leurs politiques publiques visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette méthode est utilisée dans les domaines qui ne relèvent pas des champs d'application des traités de l'UE et pour lesquels cette dernière ne dispose que d'une compétence d'appui (principe de subsidiarité) puisqu'elle vise les politiques sociales de lutte contre l'exclusion. C'est donc une « méthode douce » et un mode de gouvernance souple et flexible que s'imposent les États membres et qui a pour objectif de dégager, de diffuser et de partager les bonnes pratiques liées aux politiques d'inclusion sociale des États membres de l'UE.

⁴⁹ Recommandation de la Commission 2008/867/CE du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion des personnes exclues du marché du travail.

Les « examens par les pairs » ou « revues par les pairs » (*peer review*) sont un instrument essentiel de la MOC en matière de protection et d'inclusion sociales. La Commission européenne a lancé cette pratique en 2004 afin de faciliter le débat sur les politiques de protection sociale et d'inclusion sociale en vigueur dans les différents États membres et d'encourager le processus d'apprentissage mutuel.

La revue par les pairs consiste à ce qu'un pays hôte présente une « bonne pratique » mentionnée dans son rapport stratégique national sur la protection sociale et l'inclusion sociale aux experts de la Commission européenne, aux autres pays (pays pairs) ainsi qu'aux organisations pertinentes concernées. L'objectif est d'évaluer cette politique d'inclusion sociale, de savoir comment elle contribue aux objectifs européens et de déterminer si elle peut être transférée de manière efficace aux autres États membres. C'est un processus volontaire d'enseignement mutuel. Mentionnons notamment que certaines « revues par les pairs » ont été consacrées au partage d'expériences de participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration des politiques publiques, comme celle par exemple qui s'est tenue à Dublin, en novembre 2007, intitulée : « Un forum national de gouvernance du PNAI ».

Signalons enfin que la Commission a apporté un soutien financier à différents programmes et initiatives visant à promouvoir la participation, parmi lesquels par exemple :

- les deux projets « Regards croisés » et « Apprenons la MOC » qui ont été pilotés par la FAS (présentés plus haut) ;
- le programme d'échange transnational « Les plus pauvres, des interlocuteurs indispensables dans la lutte contre la pauvreté et pour l'accès de tous aux droits fondamentaux », piloté par ATD Quart Monde et divers partenaires, en 2004 et 2005 ;
- l'édition, en janvier 2009, du guide pratique sur la participation, réalisé par le réseau EAPN : *Petits pas, grands changements. Construire la participation des personnes en situation de pauvreté*, soutenu par le biais du programme PROGRESS ;
- l'édition, en mai 2010, du numéro 21 des *Cahiers de l'Uniopss* : « La participation : une chance à saisir. Lançons-nous ! », réalisé dans le cadre de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté.

2.3.3. L'organisation de rencontres européennes annuelles des personnes en situation de pauvreté

À l'initiative du gouvernement belge qui présidait l'UE en 2001, les premières rencontres européennes des personnes en situation de pauvreté ont été organisées à cette date. Depuis, elles ont lieu tous les ans à Bruxelles et sont organisées par la Commission européenne et par le pays qui préside l'UE. Elles s'inscrivent dans la politique d'inclusion sociale de la MOC. Les rencontres européennes des personnes en situation de pauvreté correspondent à un forum où des personnes en situation de pauvreté et menacées d'exclusion sociale, issues des États membres de l'UE peuvent se rencontrer et engager le dialogue avec ceux qui mettent en œuvre les politiques et mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au niveau national et européen. Le réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (*European Anti Poverty Network*, EAPN) a apporté son soutien à l'organisation de ces rencontres dès 2001. En effet, pour EAPN, la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale est devenue un défi croissant au fil de ses années d'existence. Dès la fin des années 1990, EAPN a fait pression sur les institutions européennes, aux côtés d'autres ONG sociales, pour obtenir une politique de lutte contre la pauvreté plus performante. C'est ainsi, que les membres d'EAPN ont adopté différentes démarches ayant pour objectif d'associer des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion dans leur travail local, au sein des organisations et dans les processus décisionnels. Ce réseau indépendant d'associations et de groupes engagés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les États membres de l'UE a été créé en 1990. Depuis le lancement de la stratégie de Lisbonne en

2000, EAPN a joué un rôle essentiel pour promouvoir la participation des personnes en situation de pauvreté dans le processus de gouvernance de la MOC au niveau national et européen. Le principe de ces rencontres est de permettre l'expression des différentes délégations de personnes en situation de pauvreté qui se sont préparées à dialoguer avec les responsables politiques, les ONG, les universitaires et les personnes en situation de pauvreté venant d'autres États membres. Au cours d'ateliers thématiques, tous échangent leurs expériences, font part de leurs constats à propos de l'éradication de la pauvreté. À la suite de ces ateliers, ils dégagent des recommandations. En 2003, ces rencontres avaient pour thème les bonnes pratiques en matière de participation. La présidence grecque qui les organisait a appelé à ce que ces rencontres soient pérennisées car elles sont l'occasion évidente au cours de laquelle les personnes en situation de pauvreté imaginent de telles initiatives de participation et appellent les décideurs politiques à les organiser et à les soutenir aussi bien à l'échelle européenne que nationale. En 2005, la présidence luxembourgeoise va jusqu'à inviter chacun des pays européens à mettre en place le même type de rencontres au niveau national. Toutefois ces rencontres mettent en évidence qu'aucun outil d'évaluation n'a été mis en place pour mesurer les progrès entre chaque rencontre. Ce que les personnes en situation de pauvreté appellent de leurs vœux.

Dans le cadre de l'année 2010 de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la neuvième rencontre européenne des personnes en situation de pauvreté a été symboliquement organisée au Parlement européen, par la présidence espagnole de l'UE. Au cours de cette rencontre qui a eu lieu les 25 et 26 juin 2010, les délégations de personnes en situation de pauvreté ont présenté leurs priorités clés dans la lutte contre la pauvreté pour la prochaine décennie. Chaque délégation de personnes en situation de précarité s'était préparée antérieurement au niveau national pour les définir. Et ces priorités clés se basaient sur la réflexion issue des rencontres précédentes. Par exemple, la délégation française a défini deux priorités en 2010 : il faut éviter les emplois précaires et elle recommande que les droits soient accordés automatiquement plutôt que de devoir les réclamer de manière répétée. La 10^e Rencontre européenne des personnes en situation de pauvreté, sous présidence hongroise de l'UE, a eu lieu les 13 et 14 mai 2011, à Bruxelles sur le thème « Emploi, travail, petits boulots » : les réalités du travail (rémunéré ou pas) dans la vie des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale. Ces rencontres sont le symbole que l'UE se préoccupe du thème de la participation des personnes en situation de pauvreté aux politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Elles prouvent également que les différentes parties prenantes à ces politiques et en particulier les acteurs associatifs se mobilisent au-delà des frontières du seul État membre où ils sont implantés. La notion de citoyenneté européenne prend tout son sens par cette expérience.

CHAPITRE 3. PRÉCONISATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

La participation concerne des personnes en situation de pauvreté, d'exclusion ou de précarité. Il s'agit le plus souvent de situations marquées soit par de très faibles revenus, des ruptures sociales, familiales ou professionnelles, soit par une vulnérabilité et une précarité liées à un isolement, un état de santé, un handicap, une faible qualification, la privation d'emploi, un emploi précaire, l'illettrisme ou une discrimination. Ces multiples situations sociales pouvant se traduire par la perte ou l'absence de droits et entraîner une spirale dans l'exclusion.

La participation des personnes en situation de pauvreté a été mise en œuvre progressivement par les associations, le législateur et les pouvoirs publics français, avec une impulsion constante de l'Union européenne.

C'est une valeur démocratique importante, complémentaire de la démocratie représentative. Elle suscite aujourd'hui un certain consensus car elle apparaît être un outil indispensable, notamment dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Elle implique des enjeux et des conditions de mise en œuvre déterminants, tant du point de vue collectif qu'individuel.

Il faut néanmoins reconnaître qu'en France cette démarche reste toutefois balbutiante et que les initiatives sont, pour la plupart, éparses et éphémères. Les quelques expériences qui existent sont encore à l'état de bribes de participation.

Dans ces conditions, et c'est l'ambition de ce rapport, il est grand temps de redonner une impulsion réelle à la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques.

Les recommandations présentées ci-dessous par le groupe de travail ne prennent leur sens que si l'on garde à l'esprit le fait que la pauvreté et l'exclusion ne sont pas une situation voulue mais une condition sociale imposée. Les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion ne forment pas un groupe communautaire clos qui défend ses intérêts propres au travers d'un système institutionnel. Elles sont les détentrices de savoirs de vie essentiels que personne ne peut connaître ou exprimer à leur place. En revanche, ces savoirs ne peuvent être source de changement et de transformations que s'ils entrent dans un dialogue avec d'autres types de savoirs et de responsabilités qui ont également leur légitimité. La participation repose donc sur une alliance consentie entre citoyens, élus, professionnels, etc. qui agissent ensemble au nom d'un intérêt commun, qui est de combattre la pauvreté et l'exclusion, d'améliorer les conditions de vie des plus pauvres et des « exclus », d'accroître leur capacité à exercer l'ensemble de leurs droits fondamentaux et de leurs responsabilités.

La participation est une démarche de coformation et de coconstruction en vue de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques publiques destinées à combattre la pauvreté et l'exclusion. Les expériences auditées par le groupe de travail montrent qu'elle est la seule à pouvoir apporter un triple bénéfice :

- efficacité des politiques publiques ;
- efficacité du travail au quotidien des travailleurs sociaux ;
- plus-value pour les personnes participantes elles-mêmes.

I – Créer le plus en amont possible un cadre favorable à l’expression de la participation (pré-requis)

1 – Pour passer d’une parole individuelle à une parole collective, il faut dépasser la question de la « représentativité » : il s’agit de la représentation d’un collectif. Cela demande un rattachement important à un groupe d’appartenance.

2 – Il est aussi possible de s’appuyer sur des dynamiques collectives et individuelles préexistantes, même si ce sont des formes minimales de participation.

3 – Mettre en place des viviers de participation (« groupes d’appartenance ») dans lesquels peut se construire la parole collective. Cela rend possible la désignation de délégués du groupe qui participeront aux étapes « mixtes » au sein d’instances consultatives.

4 – Afin que la participation soit productive, elle doit être collective, préparée, organisée et directe. Les personnes qui sont amenées à participer doivent être informées, formées, accompagnées et soutenues par des professionnels et/ou des bénévoles ayant les compétences pour le faire.

5 – La formation n’est pas seulement à dispenser aux personnes en situation de pauvreté, de précarité ou d’exclusion. Elle doit l’être aussi aux professionnels et aux élus pour les sensibiliser et travailler sur leurs compétences. Il est recommandé que certaines de ces formations soient communes.

La formation initiale et continue des travailleurs sociaux est essentielle pour les amener à promouvoir et à mettre en œuvre la participation des personnes accompagnées et à la vivre comme une partie intégrante de leur pratique professionnelle. Dans leurs formations, il faut s’appuyer sur l’expertise de la participation acquise par des personnes en situation de précarité.

6 – La participation doit consister en une véritable démarche dans laquelle on reconnaît la légitimité de la parole et la pertinence de toute pensée élaborée à partir de l’expérience et de l’analyse des personnes en situation de pauvreté et de précarité.

7 – Liberté de parole : éviter tout lien de subordination ou de dépendance entre les différents acteurs d’un programme. Le principe d’indépendance est garant de la liberté de réflexion et d’expression des personnes en situation de pauvreté et de précarité au sein du groupe.

8 – Sécuriser la participation des personnes impliquées dans les démarches de participation et de leurs représentants en assurant leur protection juridique dans leur engagement et leur libre expression (dont le droit de recours, en cas de sanction). Garantir la confidentialité et une déontologie à l’égard des participants.

9 – S’appuyer sur les démarches qui existent dans le champ de l’éducation populaire qu’il convient de conforter. Il faut apprendre aux citoyens à « faire ensemble » pour s’émanciper.

10 – Mettre en exergue l’apport des diverses initiatives de participation (associatives, syndicales et politiques) pour faire émerger de nouveaux outils, dans un souci de les pérenniser, les capitaliser et les partager.

11 – S’appuyer sur les instances qui prévoient déjà la participation des personnes concernées pour les faire évoluer et progresser, avec des méthodes appropriées (par exemple : les comités de liaison de Pôle emploi, les conseils de vie sociale, les équipes pluridisciplinaires du RSA, les instances d’usagers des PDHAI, les conseils de quartier, etc.).

12 – Responsabiliser les citoyens à la vie publique et moderniser la participation des usagers : sur un plan opérationnel, il faudrait favoriser l'émergence de forces citoyennes en créant une sorte de droit d'alerte et de droit de mise à l'ordre du jour (par exemple : inscrire des sujets à l'ordre du jour d'un conseil municipal ou du conseil d'administration d'une association, etc.).

13 – La participation doit avoir comme objectif principal l'accès à une citoyenneté pleine et entière. Celle-ci ne peut se concevoir sans une participation à la vie démocratique instituée, et particulièrement à l'exercice du droit de vote dont se trouvent exclus - de fait si non de droit - nombre de personnes en situation de pauvreté et/ou d'exclusion. Des solutions doivent être recherchées pour rendre effectives les dispositions de la loi de 1998 de lutte contre les exclusions.

Il faudrait aussi susciter une réflexion sur la question de l'inscription universelle d'office de tous les citoyens sur les listes électorales.

14 – Éviter une approche uniquement universitaire en partant aussi des préoccupations réelles des personnes.

II – S'assurer de la volonté de l'ensemble des acteurs de s'engager dans une démarche de participation

15 – La mise en œuvre effective de la participation n'est possible que s'il existe une volonté politique stable et durable en ce sens, quelles que soient les alternances politiques.

16 – Garantir un temps et un rythme adaptés aux personnes qui participent, et non imposés par un agenda politique ou d'autres contraintes.

17 – Il ne faut pas limiter la participation au champ social : la participation doit être transversale ; elle est nécessaire pour l'ensemble des politiques publiques. Il faut que cet effort de participation des « usagers » soit mené de façon systématique dans tous les champs de la sphère publique (insertion, éducation, santé, politique de la ville, environnement, etc.).

18 – Intégrer la dimension participative dans la gouvernance des institutions publiques et des associations.

19 – La participation des personnes doit s'exercer tout au long des processus de mise en œuvre des politiques publiques : diagnostic initial, élaboration, mise en œuvre opérationnelle, évaluation des impacts.

20 – Il faut que les autorités publiques acceptent une certaine prise de risque. La conviction et l'engagement des élus ainsi que des représentants de l'administration sont nécessaires.

21 – Il faut une impulsion forte et constante pour mener à son terme cette « révolution culturelle ». Il s'agit d'un véritable changement de culture : acceptation de la participation et reconnaissance de son utilité.

22 – La participation marque le passage d'une logique d'aide et d'accompagnement à vocation verticale à une logique démocratique à vocation horizontale.

23 – Une des conditions de la participation consiste dans l'acceptation d'une confrontation des points de vue entre des expertises différentes, celles des personnes en difficulté, des

associations, des collectifs, des syndicats et des acteurs institutionnels : à partir de ces allers-retours, se dégage la coconstruction des politiques publiques.

24 – Il faut à la fois des moyens financiers et humains, notamment pour les structures assurant l'organisation collective des personnes en situation de pauvreté et de précarité. Ceci nécessite un accompagnement et un soutien des pouvoirs publics : des moyens pour mobiliser les personnes et les inciter à participer et des moyens pour évaluer les résultats de la participation.

25 – Les moyens consacrés à l'accompagnement d'un collectif ne doivent pas se substituer à ceux dévolus à l'accompagnement individuel par les travailleurs sociaux.

26 – Il faut prévoir un défraiement systématique des participants, avec un montant correct couvrant les frais de repas, de transport, les éventuelles gardes d'enfant, etc. Mais la participation ne sera pas rémunérée, sauf si c'est prévu par les textes, par souci d'équité entre les membres. Il faut préserver l'idée que l'engagement citoyen est un engagement bénévole.

27 – La participation doit être visible (faire savoir qu'elle existe) et lisible (faire comprendre son utilité sociale) pour qu'elle puisse fonctionner durablement.

Les résultats de la participation des personnes en situation de précarité doivent être montrés et valorisés. Il faut viser un produit final concret, créé collectivement et suivi d'effets (obligation de résultat) puis évalué. Il faut pouvoir mesurer l'impact de la participation, en montrer les réussites et les résultats concrets, même s'ils sont modestes.

Le changement doit apparaître comme la finalité de la participation : « Qu'est-ce que ça va changer ? » est la condition majeure de l'expression des personnes en situation de pauvreté et de précarité.

28 – Il est important que les décideurs justifient les propositions des usagers qu'ils retiennent ou ne retiennent pas.

29 – Il faut intégrer dans l'évaluation des politiques publiques le bilan des pratiques participatives menées et la mesure de leurs effets.

30 – Les compétences développées par les personnes en situation de pauvreté et de précarité dans le cadre de leur participation à des collectifs ou des instances devraient être reconnues et valorisées. On peut notamment suggérer qu'elles soient prises en considération dans leurs parcours d'insertion ou leurs démarches de VAE (Validation des acquis de l'expérience).

31 – Appliquer les possibilités ouvertes par l'expérimentation et l'innovation sociale au champ de la participation.

32 – Nous proposons la mise en place d'un lieu fort de débat sur la question de la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité - un lieu ouvert au grand public, qui peut prendre la forme d'une conférence de consensus. Il est essentiel que cette concertation s'appuie aussi sur le niveau régional.

III – Garantir une animation de qualité lors des temps de participation dans des conseils mixtes.

33 – Une animation de qualité est nécessaire pour tous les dispositifs de participation. Ces dispositifs supposent d'être animés et pilotés par des professionnels et/ou des bénévoles ou des personnes en situation de précarité ou d'exclusion formées à l'animation. Les méthodes d'animation constituent un facteur très important de la qualité des démarches participatives :

savoir accepter la confrontation, les désaccords, savoir distribuer la parole à tous, utiliser des supports créatifs ou ludiques, etc.

34 – Développer des méthodes et des outils appropriés. Il est urgent de mettre à disposition des outils et des méthodes favorisant la participation de tous (par exemple : s'appuyer sur une charte de la participation).

35 – La participation nécessite que soit installé un climat de confiance suffisant pour que chacun puisse s'exprimer, pour que la parole des uns soit égale à la parole des autres, pour que cette parole soit entendue et prise en compte.

36 – Le partenariat opérationnel entre différents acteurs, bâti sur des objectifs communs et des intérêts réciproques, facilite la participation. Il faut faire en sorte que les personnes qui participent connaissent et adhèrent à la finalité et aux objectifs de ce à quoi ils participent (sinon, il y aurait un risque d'instrumentalisation).

37 – Il faut mettre en place des conditions d'expression et un cadre de parole adaptés pour favoriser l'expression de tous. Une recherche permanente de la participation de chacun des membres réduit l'impact des inégalités sociales comme freins à la parole.

38 – Le vocabulaire doit être accessible à l'ensemble des participants, il ne faut pas que trop de sigles soient utilisés ni un jargon incompréhensible.

39 – L'expérience prouve que les réunions doivent être prolongées par des moments de convivialité (repas, etc.) qui permettent de renforcer la participation et la cohésion du groupe.

40 – Le processus participatif ne s'impose pas immédiatement : il nécessite des formations partagées, une progressivité et une adaptation par les participants eux-mêmes des modalités et des outils au contexte local.

41 – Nous demandons la création d'un collège des personnes en situation de pauvreté ou de précarité au sein du CNLE. Les modalités de désignation et d'accompagnement de ces personnes devront respecter les recommandations faites ci-dessus. Un groupe de travail ad hoc du CNLE devra les définir.

Il faut par ailleurs organiser l'intégration de collectifs de personnes en situation de pauvreté et de précarité dans les instances d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques (CESE, CESER, voire auprès des conseils généraux, des communes, des CCAS, etc.).

Principales préconisations

I. Créer le plus en amont possible un cadre favorable à l'expression de la participation (pré-requis)

- Pour passer d'une parole individuelle à une parole collective, il faut dépasser la question de la « représentativité » : il s'agit de la représentation d'un collectif. Cela demande un rattachement important à un groupe d'appartenance.
- La formation n'est pas seulement à dispenser aux personnes en situation de pauvreté, de précarité ou d'exclusion. Elle doit l'être aussi aux professionnels et aux élus pour les sensibiliser et travailler sur leurs compétences. Il est recommandé que certaines de ces formations soient communes.
- La formation initiale et continue des travailleurs sociaux est essentielle pour les amener à promouvoir et à mettre en œuvre la participation des personnes accompagnées et à la vivre comme une partie intégrante de leur pratique professionnelle. Dans leurs formations, il faut s'appuyer sur l'expertise de la participation acquise par des personnes en situation de précarité.

II. S'assurer de la volonté de l'ensemble des acteurs de s'engager dans une démarche de participation

- La participation des personnes doit s'exercer tout au long des processus de mise en œuvre des politiques publiques : diagnostic initial, élaboration, mise en œuvre opérationnelle, évaluation des impacts.
- Il faut une impulsion forte et constante pour mener à son terme cette « révolution culturelle ». Il s'agit d'un véritable changement de culture : acceptation de la participation et reconnaissance de son utilité.
- Une des conditions de la participation consiste dans l'acceptation d'une confrontation des points de vue entre des expertises différentes, celles des personnes en difficulté, des associations, des collectifs, des syndicats et des acteurs institutionnels : à partir de ces allers-retours, se dégage la coconstruction des politiques publiques.
- La participation doit être visible (faire savoir qu'elle existe) et lisible (faire comprendre son utilité sociale) pour qu'elle puisse fonctionner durablement.
- Les résultats de la participation des personnes en situation de précarité doivent être montrés et valorisés. Il faut viser un produit final concret, créé collectivement et suivi d'effets (obligation de résultat) puis évalué. Il faut pouvoir mesurer l'impact de la participation, en montrer les réussites et les résultats concrets, même s'ils sont modestes.
- Le changement doit apparaître comme la finalité de la participation : « Qu'est-ce que ça va changer ? » est la condition majeure de l'expression des personnes en situation de pauvreté et de précarité.

- Nous proposons la mise en place d'un lieu fort de débat sur la question de la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité ; un lieu ouvert au grand public, qui peut prendre la forme d'une conférence de consensus. Il est essentiel que cette concertation s'appuie aussi sur le niveau régional.

III. Garantir une animation de qualité lors des temps de participation dans des conseils mixtes

- Une animation de qualité est nécessaire pour tous les dispositifs de participation. Ces dispositifs supposent d'être animés et pilotés par des professionnels et/ou des bénévoles ou des personnes en situation de précarité ou d'exclusion formées à l'animation. Les méthodes d'animation constituent un facteur très important de la qualité des démarches participatives : savoir accepter la confrontation, les désaccords, savoir distribuer la parole à tous, utiliser des supports créatifs ou ludiques, etc.
- Le processus participatif ne s'impose pas immédiatement : il nécessite des formations partagées, une progressivité et une adaptation par les participants eux-mêmes des modalités et des outils au contexte local.
- Nous demandons la création d'un collège des personnes en situation de pauvreté ou de précarité au sein du CNLE. Les modalités de désignation et d'accompagnement de ces personnes devront respecter les recommandations faites ci-dessus. Un groupe de travail *ad hoc* du CNLE devra les définir.
- Il faut par ailleurs organiser l'intégration de collectifs de personnes en situation de pauvreté et de précarité dans les instances d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques (CESE, CESER, voire auprès des conseils généraux, des communes, des CCAS, etc.).

LISTE DES ANNEXES

- **Annexe n°1** • Lettre de mission de Roselyne Bachelot au CNLE relative à la mise en place du groupe de travail du CNLE
- **Annexe n°2** • Composition du groupe de travail du CNLE
- **Annexe n°3** • Liste des personnes auditionnées
- **Annexe 4** • Exemples de chartes favorisant la participation
- **Annexe 5** • Échelle de Sherry Arstein mesurant l'intensité de la participation
- **Annexe 6** • Bibliographie
- **Annexe 7** • Liste des sigles

Annexe 1 • Lettre de mission de Roselyne Bachelot au CNLE

Lettre relative à la mise en place du groupe de travail du CNLE sur la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion aux politiques qui les concernent.



Ministère des Solidarités et de la Cohésion Sociale

La Ministre

Paris, le 28 FEB. 2011

CAB EcoSoc – RLJ/FR – Me A. 11-1199/D. 11-1319

Monsieur le président,

Cher Etienne,

J'ai souhaité que le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) réunisse un groupe de travail sur le thème de la participation des personnes en situation de précarité à la définition des politiques qui les concernent.

J'attache un intérêt particulier à ce sujet car la participation dans le domaine des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion constitue tant une voie d'exercice de la citoyenneté pour les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion, qu'un moyen d'améliorer notre connaissance de ces phénomènes et d'accroître la pertinence de nos politiques. C'est aussi une nouvelle façon de travailler, plus participative et soucieuse de répondre à des besoins concrets exprimés par les populations concernées.

En conséquence, il convient que soient définis les moyens de développer l'expression directe des personnes en situation de pauvreté lors de l'élaboration et de l'évaluation des politiques publiques qui les concernent et les conditions pour donner sa pleine efficacité à cette expression.

Les travaux du groupe de travail devront s'attacher à cerner les différents modes de participation possibles au niveau institutionnel, à souligner les freins à cette participation dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et de l'exclusion et à définir les modalités et les cadres qui permettraient sa mise en œuvre.

Je vous demande d'être particulièrement attentif aux questions d'éthique que ne manqueront pas de soulever vos réflexions.

Je veillerai à ce que votre conseil soit régulièrement tenu informé des travaux réalisés par l'administration, notamment concernant la participation des usagers dans le cadre des plans territoriaux d'insertion.

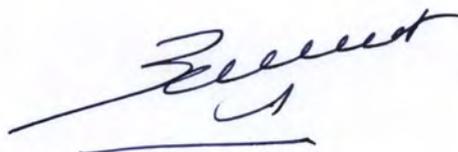
Monsieur Etienne PINTE
Président du Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale
Secrétariat général du CNLE
14 avenue Duquesne
75350 PARIS 07 SP

A l'issue de ces travaux que j'envisage au mois de juin 2011, votre conseil devrait être en mesure de me proposer des pistes d'action concrètes visant à définir les modalités de participation ou de consultation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sur les politiques mises en œuvre dans ce domaine.

S'agissant des moyens mis à la disposition de votre conseil par l'administration, outre bien sûr l'appui qui vous est apporté par la direction générale de la cohésion sociale qui assure le secrétariat général du CNLE, je vous informe que madame Anne Joubert, administratrice civile chargée de mission auprès de la sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté au sein de la direction générale de la cohésion sociale, participera, en qualité d'expert, aux travaux de ce groupe.

Je vous prie d'agréer, monsieur le président, l'expression de mes salutations distinguées.

Amities fidèles,



Roselyne BACHELOT-NARQUIN

Annexe 2 • Composition du groupe de travail du CNLE

Le groupe de travail était composé de membres représentant tous les collèges du CNLE ainsi que d'organismes invités et de personnes témoignant de leur propre expérience de la participation.

Co-présidents

Matthieu ANGOTTI (FNARS)

Bruno GROUES (Uniopss)

Rapporteurs

Guy JANVIER (DGCS)

Hélène ÉPAILLARD (stagiaire CNLE)

Secrétariat général du CNLE

Christiane EL HAYEK

Marie-Hélène CHIMIER

Hélène ÉPAILLARD (stagiaire)

Administration

Sylvie ZIMMERMANN (Direction générale de la Cohésion sociale, ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale)

Élu

Lela BENCHARIF (Association des régions de France)

Associations membres du CNLE

Geneviève COLLINET-DUBOIS (FNARS)

Thierry GUÉRIN (Secours catholique)

Pierre-Yves MADIGNIER (ATD Quart Monde)

Organisme social

Régine CONSTANT ou Pierre PECASTAINGS (Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés)

Partenaires sociaux

Daniel BOGUET (Union professionnelle artisanale)

Jacques PERNEY (Confédération française des travailleurs chrétiens)

Jacques RASTOUL (Confédération française démocratique du travail)

Conseil

Christian SOCLET (Conseil national des villes)

Personnes qualifiées

Agnès DE FLEURIEU

Jean-Baptiste DE FOUCAULD

Associations invitées

Sylvie FOURNIER (Croix-Rouge française)

Marie GUIDICELLI (Fondation Armée du salut)

Pierre-Edouard MAGNAN ou Christine TELLIER (Mouvement national des chômeurs et précaires)

Hélène MARCHAL (Union nationale des associations familiales)

Experts invités (délégués du CCPA)

Rolland AUBIN

Sonia KUCHARSKI

Sofian PY

Avec la participation de

Guy DECOURTEIX (Conseil national de l'insertion par l'activité économique)

Amar DIB (personne qualifiée)

Annexe 3 • Liste des personnes auditionnées

Séance du 3 mai 2011

M. Luc JERABEK, directeur général de l'ANSA, et Julie SACCA, chargée de mission

Frédéric DUCASSE et Jean-François FABRE, allocataires du RSA ayant participé en tant qu'usagers à des équipes pluridisciplinaires du RSA à Paris

Jean-Philippe BELDAME, chargé de mission RSA au Conseil général de l'Hérault ; Jeanne REVEL, référente et animatrice d'un « groupe d'usagers du RSA » mis en place par le Conseil général de l'Hérault et un allocataire du RSA ayant participé à ce groupe

Séance du 24 mai 2011

Denys CORDONNIER, animateur-consultant, créateur de l'entreprise de conseil Valeur Plus

Séance du 8 juin 2011

Janie LANDRU, Sylvie VARET et Dominique PION, membres des projets « Regards croisés » et « Pour une Europe sociale, apprenons la MOC »

Sonia KUCHARSKI et Rolland AUBIN, membres du Conseil consultatif des personnes accueillies (CCPA)

Arnaud GHARBI et Sofiane PY, membres de la délégation française qui s'est rendue aux Rencontres européennes des personnes en situation de pauvreté, à Bruxelles, les 13 et 14 mai 2011

Membres des ateliers du « Croisement des savoirs et des pratiques » d'ATD Quart Monde : Raymonde LANGUET et Vincent GODEFROID, membres de l'Equipe élargie de ces ateliers ; Monique COUILLARD-DE-SMEDT, volontaire permanente et membre de l'équipe d'animation de ces ateliers ; Patrick BRUN, évaluateur des programmes Quart Monde Université et Quart Monde Partenaire ; Thierry ARNOUX, responsable formation continue et VAE à l'IRTS de Bretagne

Séance du 5 juillet 2011

Roland MAGNAUDET, coordonateur de Voisins et citoyens en Méditerranée

Jocelyne ABJEAN, Sylvie CHEVALLIER et Leïla FAIVRE, membres du collectif Paroles de femmes, en Rhône-Alpes

Bruno LACHNITT, directeur de la Mission régionale d'information sur l'exclusion en Rhône-Alpes, et Laurence POTIE, chargée de mission

Séance du 19 juillet 2011

Étienne LAURENT, administrateur de l'association intermédiaire Rhuys emplois (Morbihan) et coordinateur au COORACE du projet « Participation des salariés à la vie de l'entreprise »

Jacqueline SAINT-YVES, présidente d'une association intermédiaire et d'un chantier d'insertion, ancienne maire adjointe aux affaires sociales et à l'emploi de Douvres-la-Délivrande (Calvados)

Bruno BARON, conseiller municipal aux solidarités de la Ville d'Angers et membre du CCAS

Jacques SALVATOR, maire d'Aubervilliers

Lela BENCHARIF, conseillère régionale Rhône-Alpes et présidente de la délégation à la démocratie participative

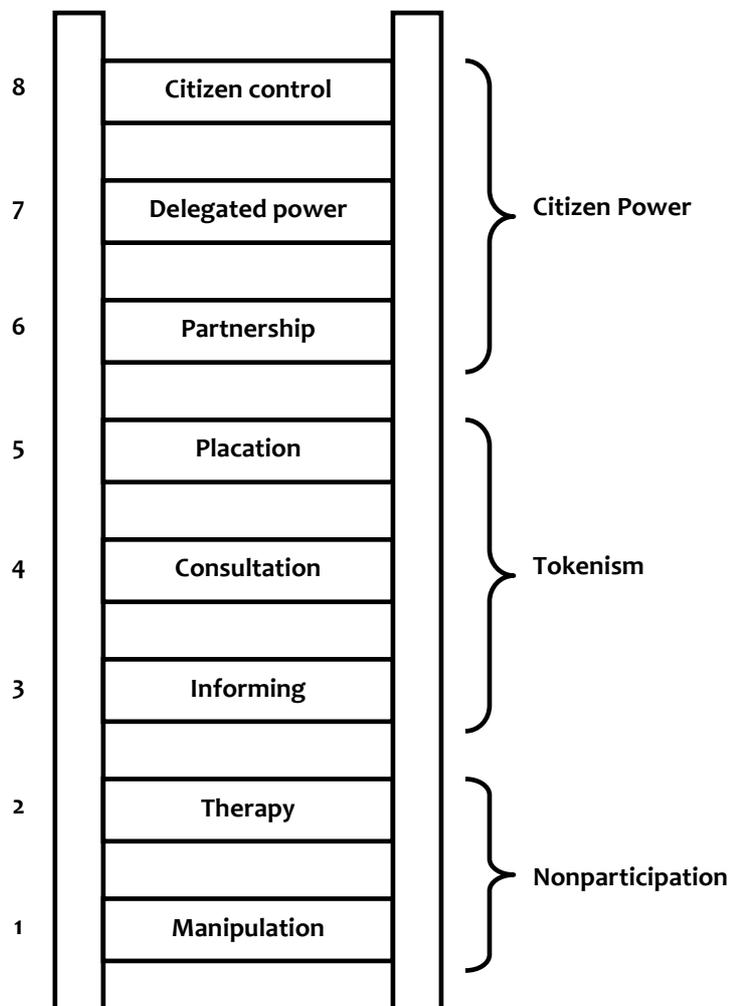
Annexe 4 • Exemples de chartes favorisant la participation

- La Charte du croisement des savoirs et des pratiques d'ATD Quart Monde : Cette charte relate l'historique de la démarche de croisement des savoirs et des pratiques avec des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, les pré-requis et les conditions de sa mise en œuvre.
- La charte de l'Uniopss, intitulée "Points de repères pour la participation", figure en annexe 1 du guide « La participation: une chance à saisir. Lançons-nous ! », *Les cahier de l'Uniopss*, n° 21, mai 2010.
- Charte du CCAS d'Angers : Le conseil municipal de la Ville d'Angers et le conseil d'administration du CCAS ont décidé de créer, en 2002, un comité d'usagers afin de donner la parole à ceux qui ont recours aux services du CCAS. Ce comité rassemble des représentants d'usagers et d'associations et des élus qui s'engagent sur des valeurs communes : solidarité, citoyenneté, intérêt général.
- Charte de la participation du Grand Lyon : Gérard Collomb, Communauté urbaine de Lyon, direction Prospective et stratégie d'agglomération, mission Concertation, juillet 2003. « Expérimenter, évaluer, construire ensemble une éthique, une culture et une pratique de la concertation dans notre agglomération sont les maîtres-mots de cette Charte. Restaurer le débat public, établir une confiance renouvelée entre les citoyens et les élus, redonner son sens à l'action publique en sont les ambitions. »
- Charte de la participation citoyenne dans les opérations de rénovation urbaine : Contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération lyonnaise, juin 2009. Les habitants partenaires du projet : « Cette déclinaison de la charte de la participation a pour objet de préciser les engagements de tous les signataires en matière de participation citoyenne au regard des caractéristiques particulières du renouvellement urbain. »
- Charte du Collectif pour la dignité et contre la pauvreté en Rhône-Alpes : C'est un mouvement et un espace citoyen constitué par des personnes concernées et indignées par la pauvreté. Il vise à générer les conditions nécessaires à ce que chacun puisse vivre dignement sans pauvreté en Rhône-Alpes. Il a organisé une marche régionale, du 30 juin au 3 juillet 2010, afin d'obtenir des changements, notamment dans les politiques publiques locales, à travers la mobilisation collective du plus grand nombre. La Charte, adoptée à l'unanimité en juin 2009, définit ses principes d'action et son organisation. Elle a été modifiée en avril 2010 sur la base de propositions formulées par les collectifs départementaux de l'Isère, du Rhône et de la Savoie. Lire également le *Livre blanc* du Collectif pour la dignité et contre la pauvreté (2010).
- La charte Le Mans Solidaire : Cette charte a été élaborée en partenariat par une quarantaine de structures associatives, centres sociaux et CCAS, travaillant dans les domaines de l'urgence sociale, de l'accompagnement de la personne et des familles.

Annexe 5 • Échelle de Sherry Arnstein mesurant l'intensité de la participation

L'échelle ordonne les niveaux de participation citoyenne :

- niveau 1 = Manipulation (éduquer par des techniques de publicité) ;
- niveau 2 = Thérapie (traiter par des techniques de publicité) ;
- niveau 3 = Information (flux d'informations à sens unique) ;
- niveau 4 = Consultation (pas d'assurance sur la prise en compte des avis) ;
- niveau 5 = Réassurance (prise en compte des avis sans assurance de les mettre en application) ;
- niveau 6 = Partenariat (redistribution du pouvoir par négociation) ;
- niveau 7 = Délégation de pouvoir (position majoritaire du citoyen) ;
- niveau 8 = Contrôle citoyen (contrôle, planification, conception par citoyen).



Annexe 6 • Bibliographie

Ouvrages

Associations, syndicats et employeurs, *Vers l'emploi, mais pas tout seul. Guide de l'accompagnement vers l'emploi et dans l'emploi à l'usage de tous les acteurs de l'accompagnement social et professionnel*, 2010

Roselyne Bachelot-Narquin, *Les maires : fête ou défaite ?*, Paris, Anne Carrière, 2001

Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, Coll. La République des idées, mars 2008

Patrick du Cheyron et Didier Gelot, *Droit et pauvreté. Contributions issues du séminaire Onpes-Drees-Mire 2007*, Paris, Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes), 2008

European Anti Poverty Network (EAPN), *Petits pas - grands changements. Construire la participation des personnes en situation de pauvreté*, Bruxelles, EAPN, janvier 2009

Groupe de recherche Quart Monde-Université, *Le croisement des savoirs. Quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble*, Paris, Éditions de l'Atelier, Coll. Des livres contre la misère, 1999

Groupe de recherche Quart Monde-Université, sous la direction de Claude Ferrand, *Le croisement des pouvoirs. Croiser les savoirs en formation, recherche, action*, Éditions de l'Atelier, Paris, 2009

Groupe de recherche Quart Monde-Université, sous la direction de Claude Ferrand, *Le croisement des savoirs*, Paris, Éditions Quart Monde, 1999

Leah Levin, *Droits de l'homme, questions réponses*, Paris, Unesco, 4^e édition, 2004

Serge Paugam, Nicolas Duvoux, *La régulation des pauvres. Du RMI au RSA*, Paris, Presses Universitaires de France, Coll. Quadrige, 2008

Pierre Rosanvallon, *La société des égaux*, Seuil, Coll. Les livres du nouveau monde, Paris, 2011

Uniopss, « La participation : une chance à saisir. Lançons-nous ! », *Les Cahiers de l'Uniopss*, n°21, mai 2010

Rapports

Laurent Barbe et Gilbert Berlioz (cabinet CRESS), *Expérimentation de la mise en place de la participation des usagers au sein de commissions consultatives dans le domaine de la lutte contre l'exclusion*, Rapport de la mission réalisée à la demande de la direction générale de la Cohésion sociale (DGCS), février 2010

Collectif pour la dignité et contre la pauvreté Rhône-Alpes, *Livre Blanc*, 2010

Conseil consultatif des personnes accueillies et accompagnées (CCPA), *Bilan 2010*, Paris, Fondation de l'Armée du Salut, 2011

Inspection générale des Affaires sociales (Igas), *L'intervention sociale un travail de proximité. Rapport annuel 2005*, Paris, La Documentation française, 2006

Mission régionale d'information sur l'exclusion en Rhône-Alpes (MRIE), *Dossier annuel 2011. Pauvretés, précarités, exclusions*, Lyon, MRIE, juin 2011, p. 181-211

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes), *Bilan de 10 ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'heure de la crise. Rapport 2009-2010*, Paris, La Documentation française, mars 2010

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes), *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2009-2010*, Paris, La Documentation française, 2010. Chapitre « Indicateurs d'alerte et participation des personnes en situation de pauvreté », Lire notamment la partie « Expérimenter une méthode de connaissance de la pauvreté et de l'exclusion sociale, à partir de celles et ceux qui les vivent », p. 135-166

Joseph Wresinski, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Paris, Conseil économique et social, février 1987

Articles et dossiers

Sophie André, « Les droits des usagers des structures sociales et médico-sociales », *Actualités sociales hebdomadaires*, cahier n°2737, décembre 2011. Lire notamment la section 4 du chapitre I sur « Les modes de participation des usagers », p. 34-39

Bernard Boudet, « Participation, une voie citoyenne pour le travail social », *Union sociale* n°232, Uniopss, décembre 2009

Nouveau dictionnaire critique d'action sociale, Paris, Bayard, 2006. Article de Michel Chauvière « Usagers : rapports sociaux d'usage et droits des usagers »

Conseil de développement de l'agglomération du Grand Lyon, *Être mieux à l'écoute des personnes en difficulté absents du débat public. Actes du forum du 19 juin 2008*, 2008

Denys Cordonnier, « La concertation avec tous, une ébénisterie délicate », *Économie et humanisme*, n°377, juin 2006

Denys Cordonnier, « Participation rime avec considération », *Économie et humanisme*, n°381, juin 2007

Catherine Étienne, « Le conseil de la vie sociale dans les CHRS », *Directions*, n°17, mars 2005

European Anti Poverty Network (EAPN), « La participation des personnes en situation de pauvreté », *Lettre d'information du réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN)*, n°123, juillet-septembre 2007

Jean-Baptiste de Foucauld, « Une citoyenneté pour les chômeurs », *Droit social*, n°7-8, juillet-août 1992

Elisabeth Maurel, *L'exercice de la citoyenneté, la prise en compte de la parole de l'utilisateur*, intervention dans le cadre de la Conférence nationale de prévention et de lutte contre les exclusions, 10 avril 2006

Joël Plantet, « La place des usagers, une question centrale depuis la loi 2002-2 », *Lien social*, n°742, 24 février 2005

Yves Sintomer, « La démocratie participative », *Problèmes politiques et sociaux*, n°959, avril 2009

Guide de l'Uniopss, « La participation : une chance à saisir. Lançons-nous ! », *Les cahiers de l'Uniopss*, n°21, mai 2010

Philippe Warin, « La participation citoyenne dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale questionnée par le non-recours à l'offre publique », *Télescope*, vol. 17, n°1, p. 116-134, 2011

Annexe 7 • Liste des sigles

C

CCAS :	Centre communal d'action sociale
CCPA :	Conseil consultatif des personnes accueillies
CHRS :	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CLPEPES :	Conseil local de prévention des exclusions et de promotion de l'économie solidaire (ville d'Aubervilliers)
CMU :	Couverture maladie universelle
CNLE :	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CNPHL :	Chantier national prioritaire pour l'hébergement
CVS :	Conseil de vie sociale

D

DGCS :	Direction générale de la Cohésion sociale
--------	---

E

EAPN :	European Anti Poverty Network (réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale)
--------	---

F

FAS :	Fondation de l'Armée du Salut
FNARS :	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

M

MOC :	Méthode ouverte de coordination
-------	---------------------------------

O

ONG :	Organisations non gouvernementales
Onpes :	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

P

PARADS :	Pôle d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux
PDAHI :	Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion
PDI :	Programme départemental d'insertion
PNAI :	Plan national d'action pour l'inclusion sociale
PROGRESS :	Programme européen pour l'emploi et la solidarité sociale
PTI :	Pacte territorial pour l'insertion

R

RSA :	Revenu de solidarité active
-------	-----------------------------

U

UE :	Union européenne
Uniopss :	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
Uriopss :	Union régionale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux

N° ISBN : 978-2-11-097354-2

Achevé d'imprimé au mois de mars sur les presses
de l'Imprimerie de la Centrale - 62302 Lens
Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2012

www.cnle.gouv.fr

