



Groupe de travail du CNLE
**« La participation des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale
aux politiques qui les concernent »**

Séance du mardi 15 février 2011

Ordre du jour

- **Présentation des différents membres du groupe de travail.**
- **Introduction du sujet par Anne Joubert (DGCS) : Etat des lieux des expérimentations menées et évolution des pratiques, tant en France qu'au niveau européen.**
- **Présentation du dossier documentaire sur la participation, qui vient d'être créé sur le site Internet du CNLE, par Maia Lecoin, stagiaire au CNLE.**
- **Tour de table et discussion : interventions sur le sens de la participation et sur les expériences qu'en ont les membres du groupe.**

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

*Nelson Mandela, cité par Mme Roselyne Bachelot-Narquin,
ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale,
lors de son allocution à la réunion d'installation du CNLE du 21 décembre 2010.*

Membres présents :

➤ PRESIDENT :

M. Matthieu ANGOTTI, FNARS

➤ RAPPORTEUR :

M. Daniel BOGUET, UPA

➤ ADMINISTRATION :

Mme Anne JOUBERT, DGCS

➤ COMITES/CONSEILS :

M. Guy DECOURTEIX, CNIAE

M. Christian SOCLET, CNV

Mme Alexandra SALISSE-ROMINGER, stagiaire CNV

➤ ASSOCIATIONS :

M. Fabrice MOLLIEUX, Secours catholique

➤ ASSOCIATIONS INVITEES :

Mme Marie GUIDICELLI, Fondation Armée du salut

M. Pierre-Edouard MAGNAN, MNCP

Mme Christine TELLIER, MNCP

➤ PERSONNALITES QUALIFIEES :

Mme Agnès DE FLEURIEU

➤ ORGANISMES SOCIAUX :

Mme Régine CONSTANT, CNAMTS

➤ PARTENAIRES SOCIAUX :

M. Jacques PERNEY, CFTC

M. Jacques RASTOUL, CFDT

Secrétariat général du CNLE (co-rapporteuses) :

Mme Christiane EL HAYEK,

Mlle Maïa LECOIN, stagiaire

Introduction aux travaux du groupe :

Mathieu Angotti rappelle que le groupe de travail a pour objectif de traiter des enjeux liés à la question de la participation dans le domaine des politiques sociales. Cette première réunion a pour objet de préciser les attentes, les pistes de réflexion en matière de participation et de recenser ce qui a déjà été réalisé dans ce domaine, tant au niveau associatif qu'au niveau institutionnel.

L'intervention d'Anne Joubert dresse un historique et un état des lieux des expérimentations menées en matière de participation dans le champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Son exposé intégral sera prochainement disponible et annexé au compte-rendu.

Les membres se sont particulièrement intéressés à la définition proposée des *4 stades ou niveaux de participation* :

- la communication (ou l'information) qui ne circule que dans un seul sens (vertical) ;
- la consultation (qui introduit l'idée du débat) ;
- la concertation (qui débouche sur une élaboration conjointe) ;
- la codécision (qui implique un réel partage du pouvoir).

Synthèse des échanges : les enjeux de la participation

Le tour de table a permis à chacun des membres de s'exprimer sur les définitions, les pratiques et les enjeux de la participation telle qu'elle est pratiquée ou entendue aujourd'hui. Cette base de questionnements à partir de laquelle le groupe construira sa réflexion fait ici l'objet d'une première synthèse qui pourra progressivement constituer la trame du rapport du groupe de travail.

De qui parle-t-on ?

Des usagers « clients » d'un dispositif ou des personnes en situation de pauvreté dont la situation est importante à comprendre ? L'objectif et la forme du débat ne sera pas la même... On note une certaine confusion au niveau du vocabulaire et du public cible dans les divers exemples qui sont évoqués.

Pourquoi ?

Il apparaît nécessaire de développer **des connaissances et des savoirs** sur les personnes en situation de pauvreté, sur la complexité de leurs problèmes enchevêtrés, afin de mettre en place des politiques globales, adaptées et efficaces.

Le but de la participation est de recueillir **l'expression directe** des personnes, de les associer, de faire en sorte que tous les citoyens aient une occasion de se faire entendre.

Cependant, ce n'est pas si simple. Est-on pertinent quand on parle de sa souffrance ? Est-on complètement objectif ? Est-ce qu'il est plus efficace d'associer les personnes ou de les représenter ? Faut-il écouter leur expression ou l'institutionnaliser ?

Les notions de représentation et d'engagement :

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 la question de la *représentativité* de la personne qui parle au nom de beaucoup d'autres. La représentativité des associations d'usagers a également été évoquée.

- Le *mandatement* est un exercice démocratique qui permet de représenter un collectif et non seulement une opinion ou un point de vue personnel.
- En dehors de ce type de délégation, il faut considérer que les personnes qui participent ne représentent qu'elles-mêmes et leur reconnaître le poids de cette expression-là ; elles ont alors *une posture d'expert*. A ce titre, comme n'importe quel expert, ce n'est pas simplement le récit de leur vécu qui est mobilisé, mais leur point de vue, leur esprit critique et leur créativité.
- Il est important de faire de la participation un *engagement durable* pour que la personne soit amenée à assumer sur le moyen terme, voire le long terme, le choix qu'elle a fait de participer à une instance.
- Il faut *aller vers* les personnes concernées pour faire émerger cet engagement. Mais les personnes doivent avoir la liberté de participer comme celle de ne pas participer.

- La participation proposée doit *tenir compte des cycles de vie* de ces personnes (qui traversent des cycles d'insertion ou de rupture sociale ou de survie), afin de ne pas être en décalage avec leur situation, leur parcours.
- La question de l'engagement *bénévole* ou de l'éventuel *défraiement* des personnes amenées à participer est à examiner. En effet, les frais (de transport par exemple) et le temps qu'elles consacrent à la participation sont à prendre en compte par les organisations qui travaillent avec elles.

Accompagnement des personnes et méthodologie de la participation :

Afin que la participation soit productive, elle doit être collective, préparée, directe. Les personnes qui sont amenées à participer doivent être formées, accompagnées et soutenues par des professionnels de l'action sociale.

- Il est impératif de s'approprier un *vocabulaire adapté*. Il faut instaurer une relation de confiance (il est préférable que l'animateur ne soit pas un représentant des aidants).
- Un bilan partagé des pratiques, des outils existants et de leur impact est à réaliser. Il faut *capitaliser ce qui a déjà été produit* pour former les personnes à la participation, tant par les associations que par les syndicats, pour en tirer ce qui est neuf, ce qui a fait ses preuves et peut être généralisé. On doit relier l'objectif du groupe de travail aux conclusions du Grenelle de l'insertion : « Renforcer la place des usagers ou de leurs représentants dans les dispositifs qui les concernent ».
- Il est important d'instituer des *lieux collectifs d'expression* pour que la parole des personnes en difficulté d'insertion soit encouragée. Il est donc de la responsabilité des associations et des organisations syndicales de les organiser afin de se doter d'instruments de connaissance des personnes et de leurs réalités. Cependant, il a été dit que la participation est difficile à susciter et que les bonnes pratiques ne sont pas si aisées à transposer !

Les bénéfices et retombées positives de la participation :

- Pour les personnes :

Participer permet aux personnes en difficulté d'insertion de mobiliser et de développer leurs connaissances, leurs compétences et leurs savoir-faire. C'est donc un investissement qui peut avoir des conséquences dynamiques sur leur trajectoire personnelle et professionnelle, et qui agit de façon bénéfique sur l'émergence de projets, la valorisation des compétences et la valorisation de soi. C'est aussi un partage d'expériences qui les inclut dans une démarche collective et qui leur permet de se considérer comme membres à part entière de la société. Cependant, à l'issue des projets pilotés par la Fondation Armée du salut, il y a un sentiment d'abandon qui est exprimé, et on ne peut manquer de s'interroger sur l'impact que la participation a réellement sur la situation des personnes.

- Pour les professionnels du secteur :

La participation permet aux professionnels du secteur social de se rapprocher des personnes avec lesquelles ils travaillent. Les personnes en difficulté peuvent ainsi avoir un regard différent sur les professionnels qui les accompagnent suite à une démarche collective de participation. Participer permet de sortir des schémas culturels qui tendent à opposer « ceux qui aident » et « ceux qui ont besoin d'aide ».

Dans les conseils de vie sociale des EHPAD (établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes), il est prévu, en plus de la participation des résidents, d'associer des représentants des familles pour mieux les écouter. La participation est ainsi une occasion de s'ouvrir sur l'environnement des personnes avec lesquelles les professionnels travaillent. De même dans les collèges en « Parcours réussite », il y a un travail pour favoriser la participation des parents d'élèves.

- Pour les politiques publiques

Au final, la participation des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion doit permettre d'aboutir à la mise en œuvre de meilleures politiques publiques. En apportant leur expertise, au même titre que d'autres acteurs (travailleurs sociaux, cadres du travail social, sociologues, économistes, élus...), les personnes en situation de pauvreté permettent d'éviter les contresens, de mieux cibler et concevoir les dispositifs, de donner de la légitimité aux actions mises en œuvre.

Améliorer la participation dans les instances de décision :

- *Au niveau des politiques publiques :*

- La participation doit avoir un but : il faut tendre, autant que possible, à la codécision.
- On peut la mettre en œuvre lors de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques publiques afin de répondre de façon plus adaptée aux besoins et aux attentes des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale.
- Participer est aujourd'hui une obligation légale¹ mais ça ne suffit pas : il faut une volonté des personnes et un nombre important de facteurs à réunir pour que ça s'instaure et que ça dure...

- *Au sein du CNLE :*

La question de la création d'un collège de représentants des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale au sein du CNLE sera aussi abordée par le groupe de travail.

- *Au sein du groupe de travail :*

Le président de la séance du GT propose que la participation des personnes en situation de pauvreté soit rapidement mise en place au sein du groupe, qui lui semble ne pouvoir réfléchir à ce sujet sans l'expérimenter lui-même. Il s'agirait de membres statutaires, au même titre que les autres.

Dans cette hypothèse, il paraît indispensable à tout le monde que ces personnes aient déjà eu l'occasion de s'associer à des démarches participatives dans diverses instances, pour savoir se positionner au sein du groupe (et y apporter leurs témoignages et analyses de ce vécu). Matthieu Angotti et Anne Joubert proposent notamment d'associer au GT les personnes qui préparent la délégation française aux Rencontres européennes de Bruxelles des personnes en situation de pauvreté. Le Conseil consultatif des personnes accueillies (CCPA) pourrait également être sollicité ; d'autres propositions sont les bienvenues d'ici à la prochaine réunion.

La question du nombre de personnes à associer est également posée : une ou deux ne peuvent suffire et il serait important d'avoir une représentation du milieu rural et du milieu urbain, ainsi qu'une représentation des jeunes en situation de pauvreté...

Certains membres émettent des réserves sur cet élargissement permanent de la composition du GT et proposent plutôt soit des séances de travail ponctuelles, soit d'aller à la rencontre de ces personnes dans des lieux constitués de participation (équipes pluridisciplinaires sur le RSA, CCPA, etc.).

Il est convenu que la discussion sur ce point sera reprise lors de la prochaine réunion, de façon à formuler rapidement une proposition auprès du CNLE, pour validation.

Pistes de travail ouvertes pour les prochaines réunions du GT :

Les décisions relatives aux questions qui ont été soulevées lors de cette réunion seront prises lors des prochaines réunions du groupe de travail, pour y associer davantage les membres qui étaient excusés à cette réunion.

Le courrier de saisine attendu sous peu de Mme Bachelot permettra au groupe de mieux définir son mandat, son périmètre et son calendrier de travail.

- Des articulations sont souhaitées avec l'autre groupe de travail du CNLE pour associer les personnes qui vivent des situations de pauvreté à la réflexion sur les notions de reste à vivre et de revenu minimum décent.
- **Propositions d'auditions :**
 - La **Fondation Armée du salut** propose une présentation de la méthodologie de participation expérimentée dans les projets « Regards croisés » et « Pour une Europe sociale, apprenons la MOC » qu'elle a pilotés.

¹ Prescrite notamment par la loi 2002-2, la loi sur le RSA, la circulaire DGCS sur la mise en œuvre des Plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI), etc.

- Agnès de Fleurieu propose de présenter les résultats de deux études commandées par l'ONPES sur ce sujet : « Expérimenter une méthode de connaissance de la pauvreté et de l'exclusion sociale à partir de celles et ceux qui la vivent » et « Indicateurs d'alerte et participation des personnes en situation de pauvreté ».
 - Dans le champ de l'IAE, tous les salariés sont associés à la vie de l'entreprise, même ceux qui sont en contrat précaire. C'est un secteur facilitateur de la participation en interne et qui forme à la prise de parole. Des exemples de participation aux équipes pluridisciplinaires du RSA ou à des instances locales pourraient être étudiés.
 - Le CNV a été saisi en 2010 par Mme Fadéla Amara, alors Secrétaire d'Etat à la Politique de la ville, pour formuler des "*propositions sur les nouvelles formes de démocratie de proximité et de participation des habitants*" des quartiers en Politique de la ville. Un GT s'est attelé à dresser un état des lieux de la démocratie locale instaurée par les lois de 1992 et 2002, notamment par l'installation de conseils de quartiers. Des propositions seront également faites pour mieux impliquer les associations dans les processus participatifs, y compris pour remédier au fort taux d'abstention aux élections. Le CNV pourra présenter les résultats intermédiaires de ces travaux.
 - ATD Quart Monde souhaite ajouter au compte rendu une proposition d'audition des personnes qui pratiquent le croisement des savoirs et des pratiques depuis plusieurs années.
- Les membres sont invités à **explorer le contenu du dossier thématique sur la participation** mis en ligne sur le site du CNLE : <https://www.cnle.gouv.fr/La-participation-des-personnes-aux.html>
- Toutes les propositions pour alimenter ce dossier sont à adresser à Maia Lecoin : maia.lecoin@social.gouv.fr
- **Deux dates sont proposées pour la prochaine réunion du GT : mardi 15 mars ou mardi 22 mars avant-midi.** L'ensemble des membres sera consulté par mél pour déterminer la date qui convient le mieux à la majorité.

La question du vocabulaire :

- Il paraît nécessaire de se pencher sur la question du vocabulaire de la participation. Parle-t-on de **bénéficiaires**, d'**usagers**, de **personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale** ou encore d'**experts du vécu** (comme en Belgique) ?
- Il est donc important que le groupe de travail réfléchisse à ces différentes dénominations et détermine **une appellation appropriée** pour parler des personnes amenées à participer.

Bref historique :

- Les premières pistes de réflexion et de travail sur ce sujet ont émergé il y a de nombreuses années, progressivement au sein du **secteur associatif** puis, plus récemment, au sein des **institutions européennes** et de l'**administration française**.
- Depuis quelques années, on assiste à une nette évolution de pensée quant à **la nécessité de prendre en compte la participation des personnes concernées**. Elle apparaît désormais primordiale aux yeux de tous (associations, administrations, institutions européennes). Elle permet, en effet, aux personnes impliquées de développer leurs compétences, de valoriser leur expérience, et peut déboucher sur différentes formes d'action collective. Elle offre aux professionnels et aux organisations l'occasion de renouveler les relations et de questionner leurs pratiques pour faire progresser les réponses apportées. Enfin, pour les politiques publiques, la participation représente une ressource pour une meilleure adéquation entre les besoins et les réponses (dispositifs), et contribue à la prise en compte des aspects transversaux générateurs d'exclusion, alors que les politiques demeurent souvent cloisonnées. Sa légitimité ne fait donc plus débat mais de nouvelles questions émergent :
 - Que veut dire participer ?
 - Comment mettre en œuvre la participation ?

Méthodologie :

Les 4 stades/niveaux de la participation sont :

- **la communication** (ou information) qui ne circule que dans un sens (vertical) ;
- **la consultation** qui introduit l'idée de débat, de discussion ;
- **la concertation** qui débouche sur une élaboration conjointe ;
- **la codécision** qui implique un réel partage du pouvoir.

Acteurs et réalisations :

- En France, **les associations** sont les pionnières de la participation (notamment avec les actions d'**ATD Quart Monde** dès les années 60).
- Au niveau des **textes législatifs**, la participation est clairement inscrite dans la **loi 2002-2** (rénovant l'action sociale et médico-sociale) qui crée les conseils de vie sociale (CVS) dans les établissements sociaux et médico-sociaux, dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) par exemple. Plus ou moins bien appliquée dans la réalité, cette obligation va mettre en lumière les difficultés (implication des directeurs d'établissement et des travailleurs sociaux, volonté et compétences des résidents, renouvellement rapide des personnes accueillies...).
- En ce qui concerne les **politiques publiques**, la participation a été mise en œuvre dans plusieurs contextes, au niveau national : **expérimentation du RSA** (association des bénéficiaires dans plusieurs départements), **Grenelle de l'insertion**, loi sur le RSA (va instituer la participation comme une obligation légale dans le cadre de la mise en place des **équipes pluridisciplinaires**), comme au niveau territorial : diverses commissions départementales et les **pactes territoriaux d'insertion...**
- D'autres secteurs, tels l'hébergement, œuvrent aussi en faveur de la participation : mise en place du **Conseil consultatif des personnes accueillies** (CCPA) dans le cadre du chantier de refondation hébergement-logement, et réflexions en cours sur sa déclinaison territoriale, avec les questions d'organisation et de financement qui y seront associées (cf. l'annexe de la

circulaire DGCS « Associer les usagers à l'élaboration puis à la mise en œuvre des Plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion » - PDAHI).

- Au **niveau européen**, plusieurs textes ont récemment institutionnalisé la participation : Commission européenne du 22 décembre 2005, note de cadrage de l'Année européenne 2010. On connaît aussi l'importance des **Rencontres européennes annuelles**, organisées par EAPN depuis 10 ans, avec la Fondation de l'Armée du Salut comme partenaire français.
- **La DGCS** a, quant à elle, expérimenté un « **forum local** » et a créé les Pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux (**PARADS**) en 2004, certains ayant été repris depuis par les Conseils généraux. Un **guide méthodologique** sur l'amélioration de l'accueil des personnes en difficulté prenant mieux en compte l'expression de leurs besoins, paru en 2007, a été diffusé à l'ensemble des PARADS, à leurs partenaires et aux services déconcentrés. Enfin, la DGCS a participé à différents projets (comme « Apprenons la MOC » avec la Fondation Armée du Salut) et a tenu à associer des personnes en difficulté au COPIL de l'Année européenne 2010 et à l'ensemble des événements organisés dans ce cadre.

Une volonté politique émergente :

- Récemment, lors de la réunion d'installation du CNLE, Mme **Bachelot-Narquin**, ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale, a clairement défini la participation comme un enjeu de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- Sa secrétaire d'État, **Marie-Anne Montchamp**, a aussi valorisé la question de la participation au cours de plusieurs de ses déplacements (notamment lors de la journée de clôture du projet « Apprenons la MOC », le 7 décembre 2010, et lors de la cérémonie de clôture de l'Année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté, à Bruxelles, dix jours plus tard).

Questions qui restent posées :

- La question de la **représentativité**. Quelles modalités de représentation ? Mise en place d'élection d'une délégation avec un mandat d'un an ? (mandat court pour éviter l'institutionnalisation et la professionnalisation des élus)
- La question de la **formation** de ces personnes. Afin que la participation soit productive, la mise en place de formations, voire de co-formations, apparaît nécessaire : comment ? Par qui ? Avec quels financements ?
- Doit-on avoir recours à des **groupes ressources** constitués sur d'autres sujets (CCPA, équipes pluridisciplinaires des BRSA) ?
- La question du **défraiement** de ces personnes, au-delà des frais de transports et de repas qui sont en général pris en charge. Mettre en place des « jetons de présence » ? Comment reconnaître et valoriser le travail et le temps consacrés par ces personnes ?