

## **« L'EXERCICE DE LA CITOYENNETÉ, LA PRISE EN COMPTE DE LA PAROLE DE L'USAGER »**

**Elisabeth MAUREL, rapporteur de la rencontre territoriale préparatoire en région Rhône-Alpes, du 28 MARS 2006.**

**Conférence nationale de prévention et de lutte contre les exclusions (10 avril 2006)**

### **Eléments de problématique**

« Les exclus d'une société délivrent une part incontournable de vérité sur celle-ci. Ils posent des questions qu'ils sont seuls, avec ceux qui les accompagnent, à pouvoir poser, et dont on ne peut pas faire l'économie ». Ce propos de la directrice de la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion (MRIE) dans son rapport annuel 2005 traduit l'importance de l'expression des personnes en situation d'exclusion de leur expérience, de leur ressenti, de l'analyse qu'elles font de leur situation et de leur environnement ainsi que sa confrontation aux décideurs.

Le législateur place de plus en plus l'« usager » au centre des dispositifs, en lui reconnaissant un certain nombre de droits, à côté de ses obligations.

Comme il a été rappelé précédemment, cela va faire bientôt 20 ans, depuis le rapport sur la grande pauvreté de 1987, dit rapport Wrezinski, qu'a été affirmée dans les textes officiels la reconnaissance de la place de l'usager et de sa parole dans les politiques publiques. La loi de 1998 en fait un principe de base de la lutte contre l'exclusion.

Depuis, l'organisation de la première conférence nationale de lutte contre les exclusions avec l'organisation de forums locaux, les mesures du CILE relatives aux pratiques participatives, l'expérimentation par la DGAS d'un outil participatif de mesure d'impact des dispositifs de lutte contre l'exclusion, ont marqué la volonté d'engager un changement dans les pratiques de travail. Cette meilleure prise en compte du point de vue de l'usager, qui demande bien sûr à être confortée, doit permettre d'améliorer significativement l'effectivité de l'accès aux droits, de comprendre les mécanismes de non-recours à certaines prestations, de réfléchir à l'accueil des personnes en situation d'exclusion et d'organiser différemment les processus d'évaluation.

La politique de la ville avait aussi, dans son cadre propre, inscrit le développement de « pratiques participatives » comme un axe majeur de ses objectifs. Mais force est de constater que toutes ces initiatives en sont restées pour la plupart au stade de l'expérimentation.

D'où vient ce décalage entre une affirmation de principe réitérée et la persistance d'une approche de ces pratiques en termes d'expérimentation, plus ou moins légitime, plus ou moins réussie, et qui continue de dépendre de la conviction et de la bonne volonté de tel ou tel acteur de terrain ?

Le défi posé aujourd'hui est de dépasser résolument ce décalage, de sortir d'une logique expérimentale qui dure depuis 20 ans, et de décider, en accord avec l'esprit des textes, d'inscrire de façon systématique les démarches participatives dans le déroulement ordinaire de l'action publique de lutte contre l'exclusion. Dans quelles conditions cela peut-il se faire ? Les expériences présentées lors de la rencontre territoriale du 28 mars en Rhône-Alpes ont permis de dégager quelques enseignements.

## Rappel des objectifs de la journée

A partir de la présentation de cinq expériences locales de nature différente et de la confrontation des points de vue d'élus, de représentants institutionnels ou associatifs et de personnes exclues, il s'agissait d'identifier

- les enjeux des pratiques participatives dans le cadre du pilotage des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions
- les conditions de réussite et les écueils à éviter dans la mise en œuvre de ces pratiques
- les conditions et modalités éventuelles de transposition de ces pratiques à l'échelle nationale

Les cinq expériences présentées, ainsi que les deux table-rondes qui ont suivi ont tout d'abord mis en évidence la diversité des démarches participatives et de leurs cadres de référence :

- démarche participative dans le cadre d'une amélioration de l'action publique et d'une meilleure effectivité de l'accès aux droits : exemple de l'action « accueil et accès aux droits à Bourg en Bresse : quand le CCAS, la CAF et le Conseil Général invitent accueillants et accueillis à travailler ensemble »
- démarche participative comme processus d'expression collective, de revalorisation et de reconnaissance, de mise en valeur des cultures, d'apprentissage de l'autonomie : exemples des femmes de l'association Conciliabule « L'expression artistique comme vecteur de la parole », ou des jeunes du collectif « Espèces Urbaines », projet collectif autour de pratiques culturelles urbaines.
- démarche citoyenne dans une perspective de démocratie participative, d'association à la décision publique, de développement local : exemples du collectif « Parole de femmes » qui vise des objectifs de transformation dans leur vie quotidienne et dans la société, ou de la démarche de « Dynamique communale solidaire » développée à Andrézieux-Bouthéon, d'abord à partir d'un quartier puis étendue à toute la commune.
- démarche participative comme processus d'enrichissement de la connaissance par l'apport des savoirs d'expérience et d'action, comme dans les « Universités populaires de parents » du collectif parole de femmes, ou les expériences de co-formation collective (habitants/professionnels, usagers/agents d'accueil, etc.).

Cette diversité d'expériences montre la complexité des objectifs, finalités, modes de faire, et met en garde contre l'illusion de chercher à modéliser et à analyser selon un schéma unique tout ce que peuvent recouvrir les initiatives participatives.

Tous les acteurs de ces démarches affichent cependant en commun leur conviction que la prise de parole des personnes en situation de difficulté est la condition incontournable pour réussir la lutte contre leur exclusion, contre leur disqualification sociale, contre leur isolement, pour conduire collectivement le changement social et permettre un réel vivre ensemble.

De l'échange ayant eu lieu autour de ces expériences ressortent trois axes forts de réflexion : le préalable absolu d'une posture éthique et de conviction, les injonctions paradoxales de la participation, les conditions pré-requises de la réussite. De là peuvent se déduire quelques pistes de propositions.

## **1 Le préalable absolu d'une posture éthique et de conviction**

Cette posture éthique, sans laquelle la participation devient un alibi, se décline en sept points.

- Faire confiance à l'intelligence collective des personnes concernées, s'appuyer sur leurs projets, choisir une dynamique fondée sur le potentiel et les ressources des groupes et non sur les manques individuels. Chacun et chacune a des choses à dire, a des savoirs et des compétences, chacun a une « pépite d'or » selon le terme d'une participante.
- Changer les regards, les représentations, sortir de sa bulle, être en attente de ce que l'autre apporte.
- Sortir du « social » en ce qu'il enferme les personnes entre elles et dans leurs difficultés. Les démarches artistiques, culturelles, d'expression, de loisirs, de sport permettent de manière privilégiée ce changement de regard. Elles font droit à l'épanouissement personnel, au plaisir, à l'initiative.
- Accepter une position égalitaire où chaque parole a le droit d'être écoutée, où on peut travailler ensemble sans étiquette, où celui qui est en position de pouvoir accepte d'en perdre, où l'usager se voit reconnaître une « puissance sociale ». Notion de parité usagers/professionnels
- Partir du terrain et d'un diagnostic partagé et non d'une « commande » institutionnelle ou politique. Favoriser la proximité, aller à la rencontre, choisir les démarches ascendantes.
- Privilégier le collectif, sortir du traitement individuel, construire des solutions collectives.
- Accepter que la démarche participative aille jusqu'à un niveau politique, et pas seulement fonctionnel, c'est-à-dire qu'elle permette une participation aux propositions, aux décisions, à l'évaluation. Participer comme pouvoir d'interpeller les institutions, les politiques, de participer à des décisions collectives.
- S'engager à donner suite aux propositions, s'obliger à une obligation de résultats, concrétiser les productions, mesurer les résultats obtenus : la participation doit avoir un retour sur investissement, sous peine de découragement.

Sans accord sur ces postulats d'ordre éthique et ces convictions qui représentent un choix préalable, les démarches participatives risquent de servir d'alibi.

## **2 Des injonctions paradoxales dans la participation**

Les démarches participatives, de par leur diversité et leurs exigences, sont confrontées à des injonctions paradoxales qui doivent être explicitées et traitées concrètement selon chaque situation.

- La participation ne se décrète pas, elle doit être construite depuis le terrain, et selon les projets des acteurs, mais elle ne s'improvise pas non plus, et a besoin de cadres, d'outils et de méthodes, insuffisamment développés aujourd'hui.
- La participation suppose que soient pris en compte d'abord les besoins primaires et les droits fondamentaux (logement, nourriture, soins, ressources), et il est difficile aux personnes d'exercer leur citoyenneté dans des situations de privation de ces droits. Pourtant, c'est bien aussi pour l'accès à ces droits que la démarche participative

collective représente une force d'interpellation et de décision, et des populations très démunies ont droit aussi à être entendues comme des acteurs et des co-décideurs.

- La participation permet la reconnaissance sociale et l'expression publique des personnes en situation d'exclusion sociale, et nécessite la confrontation avec d'autres groupes sociaux, voire même la participation au titre de citoyens à part entière dans d'autres groupes sociaux pour éviter le risque de stigmatisation dans des groupes spécifiques. Pourtant elle nécessite aussi le passage dans de « l'entre soi », entre publics usagers d'un service, entre publics d'une institution, ou catégorie particulière, pour se constituer une parole propre et « être plus fort ».
- La participation doit déboucher sur du concret, sur des décisions, et réclame à ce titre une « obligation de résultats », et une mesure des impacts. Mais en même temps, on ne peut anticiper les résultats qui vont être obtenus, on ne peut projeter à l'avance les types d'impacts que cela aura, sous peine d'en dénaturer le principe même.
- Il n'y a pas le même droit pour tous à la participation. Certaines personnes sont en position de complète contradiction face à une offre de participation (les habitants invités à participer à des opérations de démolition de leur immeuble, les prostituées soumises à la loi sur le racolage passif, les étrangers entre mixité sociale et expression communautaire...).

### **3 Les conditions pré-requises de la réussite**

Tout en réaffirmant la priorité absolue des postulats éthiques et de conviction sur toute préoccupation de méthodes et de moyens pour la réussite d'une démarche participative, certaines conditions générales, communes à tous les types de démarche, apparaissent comme des pré-requis concrets indispensables pour les mettre en œuvre :

- Créer le cadre des rencontres (il n'est jamais donné d'avance). Construire des espaces de rencontre, d'échanges et de diagnostic partagé entre professionnels/habitants ou usagers/élus ou décideurs (espaces où on puisse se parler sans étiquettes, dans une démarche citoyenne et /ou conviviale).
- Disposer de temps, respecter le rythme et les disponibilités des personnes, avoir des exigences de régularité et une assurance de continuité. Mobilisation dans la durée, sur des objectifs réalisables. Ne pas être contraint par le temps du politique.
- Pouvoir bénéficier des compétences nécessaires à l'action (ex : aide d'artistes professionnels), ou pouvoir se former ensemble collectivement (intérêt des démarches de co-formation, ou de croisement des savoirs).
- Développer des méthodes et outils appropriés. La capitalisation et la diffusion de ces méthodes est très insuffisante, malgré les efforts de certaines associations. La connaissance de ce qui se fait dans des pays pauvres (Inde, Amérique latine...) peut être très profitable.
- Porter attention aux moments et lieux d'accueil, déterminants dans les relations accueillants/accueillis et pour l'accès aux droits.
- Savoir communiquer, être connu et reconnu dans l'opinion publique. Rôle des médias.

- Pérenniser les démarches, pouvoir les inscrire dans un cadre (convention, contrat, programme, commission...) qui fixe des moyens et des obligations.
- Inclure ces démarches participatives dans la sphère économique. On peut s'interroger, notamment, sur le lien à créer entre syndicats et collectifs de personnes en situation de pauvreté.

#### **4 Des pistes pour des propositions**

De ces réflexions peuvent être dégagées quelques pistes de propositions autour de trois points :

- *Nécessité d'un soutien et d'un pilotage des démarches participatives :*
  - soutenir ce qui existe et qui est fragilisé pour des raisons budgétaires, assurer la continuité au-delà de dispositifs qui changent, avoir des axes de financement ;
  - accompagner les démarches par différents moyens, par exemple la promotion de recherches-actions participatives, la création de budgets participatifs (comme peuvent l'être les fonds initiatives habitants), la promotion de démarches d'essaimage, le soutien aux démarches culturelles ;
  - développer et financer les actions de sensibilisation et de formation des professionnels, des cadres institutionnels, des personnels administratifs, des bénévoles associatifs avec une attention particulière aux démarches de co-formation. Développer aussi le financement de formations pour les usagers ou bénéficiaires ;
  - Développer des campagnes d'information et un soutien par les médias.
- *Développer la recherche et la capitalisation des outils et des méthodes :*
  - méthodes d'animation
  - méthodes de communication
  - méthodes de mesure des impacts des dispositifs
  - évaluation des impacts des démarches participatives sur les fonctionnements institutionnels, administratifs
  - méthodes pour intégrer les savoirs des populations en difficulté dans les instruments de connaissance (indicateurs sociaux, enquêtes participatives, connaissance qualitative)
- *Promouvoir une montée en légitimité des démarches participatives en les inscrivant de manière formelle dans des procédures légales et règlementaires:*
  - développement des contrats, conventions, programmes portant sur ce thème à différentes échelles
  - avis participatif obligatoire dans toute démarche d'évaluation d'un dispositif ou d'une politique publique
  - avis participatif obligatoire dans tout diagnostic ou rapport sur des thématiques en relation avec les droits fondamentaux
  - mise en place de dispositifs de veilles sociales territoriales participatives sur l'accès aux droits fondamentaux
  - création de commissions d'usagers dans les institutions sociales.

Dans cette optique, on pourrait réfléchir à la création d'une conférence régionale de la cohésion sociale inspirée du modèle de l'actuelle conférence régionale de santé, réunissant différents collèges dont un collège d'usagers. Cette conférence aurait pour objectif de permettre régulièrement un échange sur le programme régional de cohésion sociale et pourrait venir en appui d'un groupement régional des différents acteurs de la cohésion sociale.