

LA PARTICIPATION DES USAGERS DANS LES POLITIQUES SOCIALES

RAPPORT FINAL D'ETUDE

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE
DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE

RAPPORT

INET

Élèves administrateurs et
administratrices
territoriaux

Promotion Hannah Arendt



Etude suivie par

Cyprien Avenel, adjoint au chef de la mission
analyse stratégique, synthèses et prospective

Rapport rédigé par

les élèves administrateurs et administratrices territoriaux

Stéphanie Bascou, Grégoire Gousseff,
Thibault Jarade-Pieniek, Lucile Lesueur,
Céline Mornet, Corentin Raux

Septembre 2016



REMERCIEMENTS

Nous souhaitons adresser particulièrement nos remerciements à :

Madame la Directrice générale adjointe du CNFPT, Directrice de l'INET, **Véronique ROBITALLE**, Monsieur le Directeur de la Direction Générale de la Cohésion Sociale, **Jean Philippe VINQUANT** pour la confiance qu'ils nous ont témoignée en nous confiant conjointement cette étude.

Monsieur le chef de la mission Analyse Stratégique, synthèses et prospective (MASSP), **Christophe FOUREL**, et l'adjoint au chef de la MASSP, Monsieur **Cyprien AVENEL**, pour leur accompagnement dans nos réflexions et la rédaction de ce rapport.

Le partenariat entre la Direction générale de la cohésion sociale et l'Institut national des études territoriales témoigne d'un souci commun de l'État et des collectivités territoriales d'améliorer le service rendu au public et de moderniser l'action publique.

Avec l'espoir que cette analyse contribue à alimenter les réflexions, nos remerciements s'adressent également aux élus, dirigeants, agents publics ainsi qu'aux acteurs de la société civile qui nous ont réservé un accueil bienveillant, nous ont ouvert des portes et nous ont confié leurs visions lors d'échanges particulièrement enrichissants. Tout particulièrement, nous remercions **le Département du Nord, la ville de Lille, le Département du Val-de-Marne et la ville de Créteil**.

Enfin, l'ensemble des membres de notre comité de pilotage, constitué pour cette étude, reçoit nos plus vifs remerciements :

Monsieur **Roland CECCHI-TENERINI**, inspecteur, inspection générale des affaires sociales, adjoint au chef de l'IGAS, Monsieur **Pascal GOULFIER**, directeur général adjoint en charge du Pôle Solidarités, Département de la Gironde, Monsieur **Jean-Paul RAYMOND**, directeur de l'action sociale de l'enfance et de la santé (DASES), Ville de Paris, Madame **Marie-Automne THEPOT**, chargée de mission (DASES), Ville de Paris, Monsieur **Matthieu ANGOTTI**, directeur du centre communal d'action sociale (CCAS), Ville de Grenoble, Monsieur **Marc RATSIMBA**, directeur général adjoint chargé du développement local, Ville de Clichy-sous-Bois, Madame **Marion DROUAULT**, responsable de projets, agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), Madame **Marion CARREL**, maîtresse de conférences, université Lille-3, Monsieur **Marcel JAEGER**, professeur titulaire de la chaire de travail social et d'intervention sociale, conservatoire national des arts et métiers (CNAM), Madame **Caroline BACHSCHMIDT**, sous-directrice des professions sociales, de l'emploi et des territoires (DGCS), Monsieur **Christophe PECATE**, chef du bureau de l'animation territoriale, sous-direction des professions sociales, de l'emploi et des territoires (DGCS), Madame **Cécile CHARBAUT**, adjointe à la sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté (DGCS), Madame **Alexandra MENIS**, chargée de mission, sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté, Madame **Catherine LESTERPT**, adjointe à la sous-direction de l'enfance et de la famille (DGCS), Madame **Françoise ORDENER**, chargée de mission, sous-direction de l'enfance et de la famille (DGCS), Madame **Dominique RENARD**, adjointe, sous-direction de l'autonomie, des personnes handicapées et des personnes âgées (DGCS) , Monsieur **Thierry CASTAGNO**, adjoint au chef de bureau droits et aides à la compensation, sous-direction de l'autonomie, des personnes handicapées et des personnes âgées (DGCS), Madame **Sarah BARTOLI**, ancienne élève administratrice territoriale, chargée de mission auprès du directeur général des services, Département de Seine-Saint-Denis, Monsieur **Gabriel ANDRE**, ancien élève administrateur territorial, chargé de mission au cabinet du Président, Département de la Meurthe et Moselle.

PREAMBULE

Cette étude vise à donner des clés de compréhension du processus de participation des usagers aux politiques sociales.

Elle n'a pas pour objectif d'être exhaustive. Elle vise à rechercher des points de comparaison dans la conception et la mise en œuvre de la participation entre deux collectivités départementales et deux entités communales.

Elle ne se destine pas non plus à affirmer une unique définition académique et conceptuelle de la participation.

Notre ambition est d'éclairer et d'interpeller le processus de participation des usagers aux politiques sociales, sans qu'il soit partout directement transposable. Certaines propositions émergent néanmoins de l'analyse de points de convergence et de divergence constatés sur le terrain.

TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	2
Préambule.....	3
Table des matières.....	4
Introduction.....	8
I. Contexte.....	8
II. Commande.....	8
III. Méthode et pilotage.....	8
IV. Plan.....	12
Synthèse des propositions.....	13
Axe 1 : Identifier les champs ouverts à la participation et favoriser sa mise en œuvre grâce à une ouverture à tous les niveaux de la collectivité.....	13
Axe 2 : Mettre en place des dispositifs participatifs permettant une réelle implication des personnes accueillies ou accompagnées.....	13
Axe 3 : Faire vivre la logique de réseau, en appuyant les dispositifs participatifs sur l'implication de l'ensemble des acteurs des politiques sociales locales.....	14
Axe 4 : Convaincre plutôt que contraindre pour développer la participation dans les politiques sociales locales.....	14
Première partie : les fondements de la participation dans les politiques sociales.....	15
I. La participation publique, une notion « floue » saisie par de nombreux discours théoriques.....	15
A. Une notion « floue ».....	15
1. Un « impensé conceptuel ».....	15
2. Un « impensé procédural ».....	17
3. Un « impensé politique ».....	18
B. Une notion saisie par de nombreux discours théoriques distincts.....	18
1. Les théoriciens pionniers de la démocratie participative.....	18
2. Les théories de la démocratie délibérative.....	19
3. Les théories agonistiques de la démocratie.....	19
II. Brève approche internationale de la participation publique.....	20
A. La participation comme source de légitimité démocratique.....	20
B. L'expérience suisse : la participation en continu des citoyens à la vie politique.....	21
C. Des expériences participatives anglo-saxonnes fondées sur une « lutte non-violente ».....	21
D. Le budget participatif, « STAR mondiale des dispositifs participatifs ».....	23
III. De la contestation à la co-construction, le long cheminement de la participation publique en France.....	24
A. L'urbanisme, l'aménagement et la politique de la ville.....	24
B. La participation dans la politique de l'environnement : un renforcement des exigences de portée limitée.....	25

C. La participation des usagers de la santé publique : une exigence pour renforcer la confiance dans les institutions	26
D. La participation dans les politiques sociales et médico-sociales : une évolution du cadre normatif influencée par la vulnérabilité des personnes concernées ?	26
Deuxième partie : enseignements, similarités et divergences, transférabilité vers d'autres territoires	29
I. Quels résultats et impacts des démarches participatives dans les politiques d'action sociale ? ...	29
A. Quels impacts pour les politiques publiques d'action sociale ?	29
B. Quels impacts pour les personnes participantes ?	30
C. Quels impacts pour les agents et les élus ?	31
D. Quels impacts sur la conduite des démarches participatives ?	31
II. Quelles conditions de réussite ?	33
A. Un changement de posture politique aussi bien qu'administratif	33
1. Une impulsion politique au plus haut niveau	33
2. Un changement de posture de l'administration	33
B. Une mise en œuvre impliquant personnes accompagnées et partenaires	36
1. Penser les dispositifs en fonction de la personne accompagnée	36
2. Mettre en place une logique partenariale coordonnée	37
3. Faire vivre la participation	38
III. Points de vigilance et ecueils a éviter	38
A. Des décalages entre temps politique, temps administratif et temps usager	38
B. La fragilité des participations individuelles et de la participation collective	39
1. La participation individuelle s'opère autour de la relation interpersonnelle; or trois menaces peuvent être perçues :	39
2. La participation collective en amont de sa mise en œuvre, pendant comme en aval peut présenter certaines limites. Quatre d'entre elles articulées autour de la représentativité ont été particulièrement identifiés :	41
C. Deux risques symétriques de redondance des instances de participation et de dilution de la parole des usagers	42
1. Redondance au sens du croisement des dispositifs	42
2. Dilution de la participation au profit d'un noyau installé	42
D. la double menace de l'Injonction participative	43
E. Assurer une bonne articulation entre participation aux politiques sociales, à la politique de la ville et citoyenne	43
IV. D'une logique d'injonction à une logique de conviction	45
A. L'injonction législative ou réglementaire ne suffit pas	45
1. Le discours des acteurs.	45
2. Un exemple d'une succession de normes : le Conseil de la vie sociale	45
B. Intéresser et outiller élus et équipes dirigeantes	46
1. Convaincre est toujours nécessaire.	47

2. Répondre au « comment faire » de façon novatrice.....	47
3. Enfin, le « pouvoir faire » peut être renforcé.....	48
C. Une approche pragmatique : privilégier les structures et les initiatives existantes pour comparer les démarches existantes, favoriser l'appropriation des guides de bonnes pratiques et mobiliser des moyens.....	48
1. Favoriser la lisibilité des dispositifs, car la participation des usagers dans les politiques sociales est portée par de nombreux acteurs institutionnels et associatifs.....	48
2. Construire une comparaison de l'engagement participatif des collectivités et des établissements.....	49
3. Engager la transmission du savoir pour permettre leur mise en application par la diffusion des bonnes pratiques et en favorisant une dynamique de réseau.....	50
4. Valoriser les initiatives locales au niveau national pour favoriser l'essaimage de projets ..	51
V. En conclusion.....	52
Annexes.....	54
I. Définition des acronymes utilisés.....	54
II. Liste des entretiens.....	56
III. Composition du comité de pilotage du 18 mars 2016. Remise du rapport intermédiaire.....	57
IV. Composition du comité de pilotage du 3 juin 2016. PROPOSITION DE RAPPORT FINAL.....	58
V. Bibliographie.....	59
VI. Monographies des territoires observés : pratiques et effets de la participation relevés.....	62
A. Le département du Val-de-Marne	62
1. Contexte de la participation dans la collectivité	62
2. Les objectifs et attendus de la participation	64
3. Les modalités de mise en œuvre des démarches participatives sur le territoire	65
4. Les résultats observés.....	71
B. La ville de Créteil.....	73
1. Contexte de la participation dans la collectivité	73
2. Les objectifs et attendus de la participation	73
3. Les modalités de mise en œuvre des démarches participatives sur le territoire	73
4. Les résultats observés.....	75
C. Le département du Nord.....	76
1. Contexte de la participation dans la collectivité	76
2. Les objectifs et attendus de la participation	78
3. Les modalités de mise en œuvre des démarches participatives sur le territoire	78
4. Les résultats observés.....	82
D. La ville de Lille	84
1. Contexte de la participation dans la collectivité	84
2. Les objectifs et attendus de la participation	84
3. Les modalités de mise en œuvre des démarches participatives sur le territoire	85

4. La participation des personnes aux projets d'établissements.....	86
5. Les résultats observés.....	87
VII. Détail des propositions	88
Axe 1 : Identifier les champs ouverts à la participation et favoriser sa mise en œuvre grâce à une ouverture à tous les niveaux de la collectivité	88
Axe 2 : Mettre en place des dispositifs participatifs permettant une réelle implication des personnes accueillies ou accompagnées	92
Axe 3 : Faire vivre la logique de réseau, en appuyant les dispositifs participatifs sur l'implication de l'ensemble des acteurs des politiques sociales locales.....	93
Axe 4 : Convaincre plutôt que contraindre pour développer la participation dans les politiques sociales locales	94
VIII. Table des illustrations	97

INTRODUCTION

I. CONTEXTE

Un paradoxe s'impose à l'observateur de la vie publique française. Alors même que la participation des citoyens à la gestion publique s'impose, de par la loi, à des domaines toujours plus nombreux (politique de la ville, politiques environnementales, politiques sociales...), les ouvrages universitaires et productions institutionnelles (rapports, guides de bonnes pratiques, recommandations...) aboutissent pour beaucoup d'entre eux à une évaluation modérée de l'effectivité des dispositifs participatifs.

II. COMMANDE

C'est ainsi que la mission analyse stratégique, synthèses et prospective (MASSP) de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a souhaité, dans le cadre d'un partenariat avec l'institut national des études territoriales (INET), confier à 6 élèves-administrateurs territoriaux la conduite d'une étude sur la participation des usagers dans les politiques sociales.

Cette étude doit « *étudier les modalités de la mise en œuvre de la participation des usagers aux politiques sociales et [identifier] les conditions d'une participation effective des usagers à la gouvernance territoriale des politiques sociales* »¹.

Le périmètre retenu pour les politiques sociales est celui des politiques sociales relevant de la DGCS et notamment les politiques relatives à la protection de l'enfance, aux personnes en situation de handicap, aux personnes âgées, à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Ce périmètre ne vise pas directement le domaine de la politique de la ville, qui est, historiquement, un des premiers à avoir élaboré des dispositifs pour organiser une participation publique. De même, il n'englobe pas en priorité les domaines des politiques de santé et de la protection médicale et infantile (PMI). Cependant, ces trois domaines seront évoqués.

III. METHODE ET PILOTAGE

Quatre terrains d'études ont été retenus : le département du Nord, la ville de Lille, le département du Val-de-Marne et la ville de Créteil. En effet, communes et départements sont les collectivités territoriales qui participent le plus à la conduite des politiques sociales territorialisées.

Synthèse des terrains d'enquête retenus

La sélection des terrains d'enquête a été faite en collaboration avec le commanditaire, lors de la première rencontre à la Direction générale de la Cohésion sociale. Les principales caractéristiques de ces terrains sont présentées ci-après. Les présentations détaillées des dispositifs observés sont présentées en Annexe (cf. Monographies).

1 cf. lettre de mission DGCS/INET du 9 octobre 2015.

<u>Département du Val-de-Marne</u>	
Superficie	250 km ²
Population	1 327 005 habitants (2014)
Maillage territorial	7 territoires pour les équipes territoriales d'insertion 20 espaces départementaux des solidarités
Structuration administrative de la participation	Mission Démocratie participative rattachée à la Direction des relations à la population au sein de la Direction Générale Adjointe « Pôle relations humaines et à la population » Dispositifs de participation émanant des Directions Opérationnelles
Dispositifs de participation évoqués par les acteurs	Equipes pluridisciplinaires, groupes citoyens et Forum des actions collectives dans l'insertion sociale et professionnelle. Participation des personnes aux projets d'établissement Démarche « mes idées aussi » dans le domaine du handicap mental. Participation au sein des établissements

<u>Ville de Créteil</u>	
Superficie	11,43 km ²
Population	89 989 habitants (2013)
Maillage territorial	10 conseils de quartiers depuis 2015
Structuration de la participation	Direction de la démocratie locale
Dispositifs de participation évoqués par les acteurs	Première instance créée via la Commission pour l'intégration des personnes handicapées Les Conseils de quartier sont des instances de participation citoyenne dotées d'un budget de fonctionnement et d'un budget d'investissement Groupes citoyens dans le domaine de l'insertion Assises de la ville autour de la participation citoyenne dans le domaine de l'aménagement Participation au sein des établissements Commission d'intégration des personnes handicapées

<u>Département du Nord</u>	
Superficie	5 743 Km2
Population	2 595 536 habitants (2013)
Maillage territorial	8 directions territoriales de prévention et d'action sociale
Structuration de la participation	Mission démocratie participative rattachée au Directeur Général des Services, Prise en charge de démarches par les participations sectorielles
Dispositifs de participation évoqués par les acteurs	Ateliers citoyens conduits par la Mission Démocratie Participative Forum d'insertion Equipes pluridisciplinaires dans le domaine de l'insertion Participation au sein des établissements CODERPA / CDCPH

<u>Ville de Lille</u>	
Superficie	39,51 km ²
Population	227 560 habitants (2010)
Maillage territorial	10 quartiers dotés de Mairies de Quartiers
Structuration de la participation	Mission Démocratie Participative au sein de la Direction Générale Adjointe Vie Citoyenne Animation et Proximité
Dispositifs de participation évoqués par les acteurs	Suivi des parcours d'insertion sociale et professionnelle Participation au sein des établissements Dynamique d'animation des Centres Sociaux Commission Communale d'Accessibilité Forum lillois de l'insertion

Dans un premier temps, une analyse documentaire a été réalisée (notamment sur la base d'une bibliographie indicative fournie par le commanditaire).

Dans un second temps, **45 entretiens ont été réalisés** sur 57 contacts pris : précisément, ont été rencontrés 4 élus, 9 directeurs généraux et directeurs généraux adjoints, 19 directeurs ou chefs de service et chefs de projet, 3 chargés de mission, 5 intervenants d'action sociale, 6 usagers/bénéficiaires et 2 partenaires. Pour que l'échantillon soit représentatif, la parité a été respectée entre décideurs publics et acteurs de terrain (intervenants sociaux au sens de la formation initiale et du parcours professionnel - assistants familiaux, conseillers, éducateurs spécialisés, responsables administratifs, ... , partenaires, citoyens). Le recueil des matériaux a été également articulé pour disposer d'une approche cohérente entre la vision des services centraux et celle(s) des unités territoriales de proximité.

Toutefois, en raison de leur rôle de chef de file de l'action sociale et des solidarités, les départements ont davantage été mobilisés pour cette étude. Quasiment le double des entretiens a été mené au sein des départements (41) avec une dominante nette sur celui du Val-de-Marne (25).

Enfin, en termes de politique sectorielle, si les entretiens à caractère plus général ou sur des démarches globales de participation représentent 33% de l'échantillonnage, les politiques publiques de l'insertion dominent l'analyse avec 38% d'entretiens réalisés contre 21% pour les politiques du handicap et envers les personnes âgées et seulement 7% pour celles tournées vers la protection de l'enfance et les familles.

Par ailleurs, deux comités de pilotage se sont réunis : le 18 mars et le 3 juin 2016 (*cf. composition en annexe*). Le COPIL a été élaboré pour accompagner cette étude et a été composé des sous-directions de la DGCS, d'un représentant de l'IGAS, de deux experts-universitaires, de l'ANSA, de représentants des collectivités territoriales, et d'anciens élèves administrateurs territoriaux de l'INET, afin d'irriguer collectivement la réflexion



IV. PLAN

Une première partie présentera le cadre historique et théorique dans lequel l'étude vise à s'inscrire : la progression, au cours des dernières décennies, de la participation publique en France et dans certains pays, présentant ainsi les analyses théoriques qui se déploient autour des notions de participation publique et de démocratie participative ainsi que le cadre normatif actuel de la participation en France **(1.)**.

Une seconde partie présentera les analyses réalisées sur la base des observations des quatre terrains d'étude (les monographies sont en annexe) : résultats et impacts observés de ces dispositifs participatifs, conditions de réussite, écueils et premières propositions pour conforter la diffusion et l'effectivité des dispositifs participatifs dans les politiques sociales **(2.)**.

SYNTHESE DES PROPOSITIONS²

AXE 1 : IDENTIFIER LES CHAMPS OUVERTS A LA PARTICIPATION ET FAVORISER SA MISE EN ŒUVRE GRACE A UNE OUVERTURE A TOUS LES NIVEAUX DE LA COLLECTIVITE

- **Proposition 1** : Susciter une impulsion au plus haut niveau en incitant les élus à définir la marge de manœuvre disponible pour la participation et l'administration à garantir sa mise en œuvre opérationnelle.
- **Proposition 2** : Intégrer dans les missions et les formations des intervenants sociaux le temps et les outils nécessaires à la contribution aux démarches participatives développant la « capacitation » des personnes.
- **Proposition 3** : Faciliter l'intégration par l'ensemble des agents en contact avec les publics de ce nouveau paradigme sur la participation des personnes concernées.
- **Proposition 4** : Développer l'expertise interne, en s'appuyant sur les compétences de professionnels dédiés (participation, méthodologie de projet, animation) et en s'inspirant des techniques de l'ingénierie urbaine et sociale de la politique de la ville.
- **Proposition 5** : Penser l'évaluation de la participation en amont du management de l'action sociale : réfléchir à l'évaluation des impacts des démarches participatives avant leur mise en œuvre, intégrer la participation dans l'évaluation individuelle des agents, prendre en compte les retours des personnes accompagnées.
- **Proposition 6** : Favoriser la prise de risque de l'administration et l'émergence de l'innovation sociale en reconnaissant le droit à l'erreur, en développant les expérimentations, en suscitant des moments propices à la réflexion collective.

AXE 2 : METTRE EN PLACE DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS PERMETTANT UNE REELLE IMPLICATION DES PERSONNES ACCUEILLIES OU ACCOMPAGNEES

- **Proposition 7** : Assurer une bonne diffusion et connaissance des dispositifs sociaux en rendant l'administration accessible : un langage adapté, des points de contact multicanaux (courriel, téléphone, accueil physique, etc.).
- **Proposition 8** : Organiser les dispositifs participatifs respectant les conditions de réussite identifiées suivantes : des règles claires et partagées par l'ensemble des acteurs concernés, un objet concret, permettant de produire des résultats rapides et visibles, de manière à renforcer l'intensité tant quantitative que qualitative de la participation.
- **Proposition 9** : Alternier les moments de participation formels et informels afin de toucher un maximum de publics et de créer une dynamique entre les différents dispositifs participatifs.
- **Proposition 10** : Aller chercher les personnes accompagnées les plus isolées pour permettre leur participation : aller à la rencontre de, être à l'écoute de la moindre expression individuelle, afin de l'intégrer dans un parcours.

² Le lecteur trouvera le détail des propositions avec actions opérationnelles associées en annexe « VII Détail des propositions », page 88.

- **Proposition 11** : Instaurer des moments de participation collective une fois par an, avec pour objectifs une mobilisation et une expression les plus larges possibles ; s'appuyer sur des représentants de ces publics pour participer à des instances partenariales : dispositifs de participation à deux niveaux.

AXE 3 : FAIRE VIVRE LA LOGIQUE DE RESEAU, EN APPUYANT LES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS SUR L'IMPLICATION DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS DES POLITIQUES SOCIALES LOCALES

- **Proposition 12** : Conforter le travail en commun des collectivités et de leurs partenaires associatifs en matière de participation.
- **Proposition 13** : Assurer la cohérence entre les politiques sociales menées par des collectivités différentes.
- **Proposition 14** : Assurer une bonne articulation entre les différents moments de participation des individus.

AXE 4 : CONVAINCRE PLUTOT QUE CONTRAINDRE POUR DEVELOPPER LA PARTICIPATION DANS LES POLITIQUES SOCIALES LOCALES

- **Proposition 15** : Favoriser l'appropriation des guides de bonnes pratiques et recueils d'expériences existants, dans une logique de transferts de compétences et de formation des acteurs.
- **Proposition 16** : Définir les modalités d'une évaluation qualitative multi-partenariale des démarches participatives déjà engagées.
- **Proposition 17** : Envisager un appel à projets national visant à soutenir quelques projets exemplaires, lequel pourrait notamment être financé par le fonds privé-public d'innovation pour le développement social.

PREMIERE PARTIE : LES FONDEMENTS DE LA PARTICIPATION DANS LES POLITIQUES SOCIALES

I. LA PARTICIPATION PUBLIQUE, UNE NOTION « FLOUE » SAISIE PAR DE NOMBREUX DISCOURS THEORIQUES

A. UNE NOTION « FLOUE »

La première formulation de la notion de démocratie participative (« participatory democracy »), date de 1960 et est attribuée à Arnold S. Kaufman, philosophe politique américain³.

Cependant la démocratie participative reste une notion « indéterminée », « floue »⁴. En France, le sociologue Loïc Blondiaux a identifié le « triple impensé » dont souffrirait la notion : conceptuel, procédural et politique⁵.

1. Un « impensé conceptuel »

Ainsi les deux **concepts** dominants, en France, permettant de qualifier les pratiques de démocratie sont les concepts de démocratie représentative et de démocratie participative, bien plus présents que les concepts de moins en moins usités de démocratie directe ou d'autogestion ou que le concept de capacitation (traduction peu répandue du concept d'empowerment). Or si les caractères de la démocratie représentative sont bien définis⁶, il n'en est rien pour la démocratie participative.

Lorsque des chercheurs en sciences sociales s'avancent à donner une définition, c'est avec de fortes précautions. Ainsi Guillaume Gourgues, maître de conférences en science politique précise « depuis le milieu des années 1990, l'élasticité de la notion s'est pourtant changée en labyrinthe [...] et une telle notion nécessite d'être **temporairement et partiellement** bornée par une unique définition [sans] **ambition de livrer "la" définition** : il s'agit de l'ensemble des dispositifs institutionnels, officiellement mis en œuvre par les autorités publiques, à toutes échelles, dans le but d'associer tout ou partie d'un public à un échange de la meilleure qualité possible, afin d'en faire des parties prenantes du processus décisionnel dans un secteur déterminé d'action publique »⁷.

Le succès de l'échelle⁸ proposée par Sherry Arnstein⁹, notamment aux États-Unis, vient de l'effort de clarification de ce concept de démocratie participative (dans la littérature anglo-saxonne *public participation*, ou participation publique) qu'elle poursuit.

³ Kaufman A., 1960, « Participatory Democracy and Human Nature » (in Sandrine RUI, « Démocratie participative », in Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013).

⁴ Blondiaux, « Le nouvel esprit de la démocratie », éditions du seuil, mars 2008, p. 24.

⁵ Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes » Conférence prononcée à l'Université du Québec à Montréal le jeudi le 11 novembre 2004, p. 10.

⁶ Manin Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann Lévy, 1995.

⁷ Gourgues Guillaume, « Les politiques de démocratie participative », Presses universitaires de Grenoble, mai 2013, p.13.

⁸ Cf encadré n°1

⁹ Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224 (<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>) (cf. le site de l'ANRU pour une traduction en français de cet article http://www.anru.fr/index.php/ces/content/download/12357/209108/file/Echelle_de_participation_citoyenne_Sherry_Arnstein.pdf).

Cependant, cette échelle a été critiquée pour son absence de stabilité conceptuelle, ses catégories floues ne possédant aucune valeur juridique ou normative. Par ailleurs « *cette échelle n'a pas fait non plus l'objet d'un travail de conceptualisation politique véritable, qui permettrait de dégager clairement les critères d'une bonne concertation ou d'une véritable co-décision, par exemple* »¹⁰.

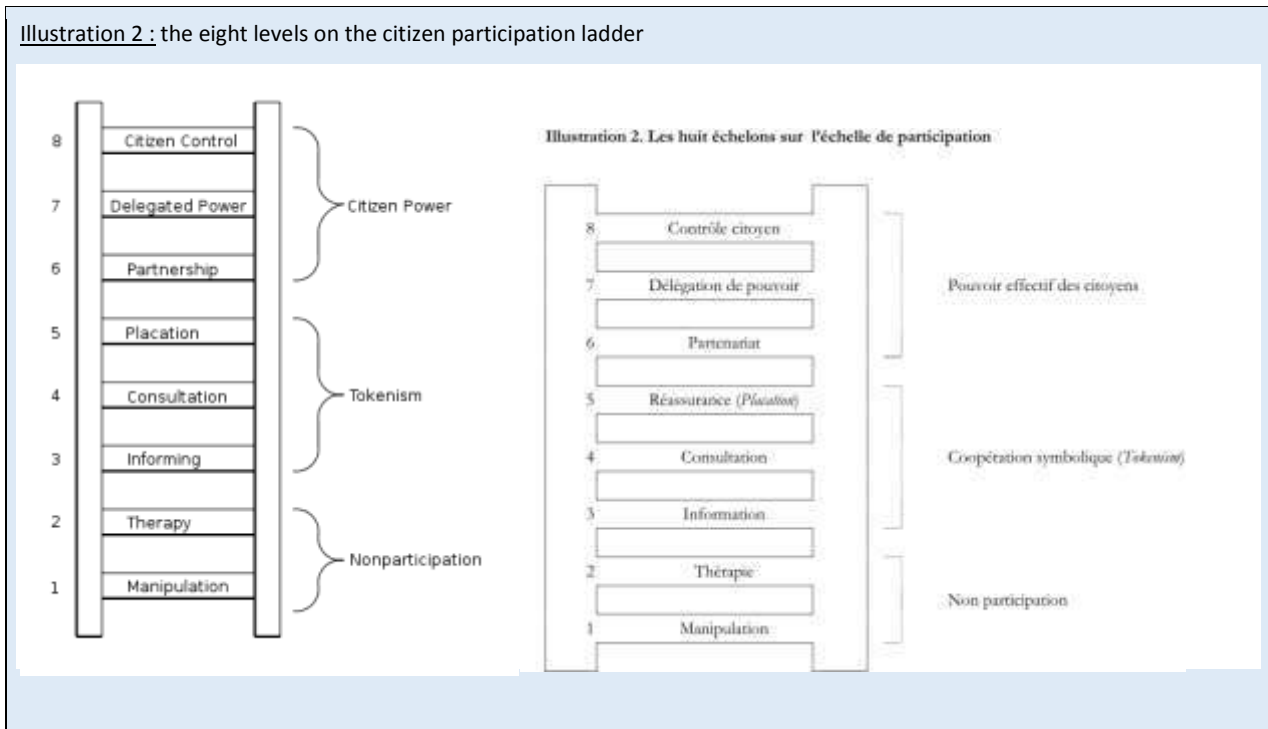


Figure 1 : L'échelle de la participation citoyenne de Sherry Arnstein

¹⁰ Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes » Conférence prononcée à l'Université du Québec à Montréal le jeudi le 11 novembre 2004, p.10.

Description	Echelons	Niveaux
Le contrôle citoyen, ou les tâches de conception, de planification et de direction du programme relèvent directement des citoyens, sans intermédiaire entre eux et les bailleurs de fonds du programme.	8. Contrôle citoyen (<i>citizen control</i>)	Pouvoir effectif des citoyens (<i>citizen power</i>)
La délégation de pouvoir, formule proche de la précédente s'en distingue en ce que les citoyens occupent une position majoritaire (ou disposent d'un droit de veto) qui leur confère l'autorité réelle sur le plan de la décision, ainsi que la responsabilité de rendre compte publiquement de tout ce qui concerne le programme.	7. Délégation de pouvoir (<i>delegated power</i>)	
Pour Arnstein, la participation à proprement parler commence avec ce niveau du partenariat qui est une redistribution du pouvoir par négociation entre les citoyens et ceux qui le détiennent. Ces partenariats se concrétisent dans la formation de comités associant ces parties, qui deviennent responsables des décisions et de la planification des opérations.	6. Partenariat (<i>partnership</i>)	
La réassurance (placation) consiste à autoriser ou même inviter des citoyens à donner des conseils et à faire des propositions mais en laissant ceux qui ont le pouvoir, seuls juges de la faisabilité ou de la légitimité des conseils en question.	5. Réassurance (<i>placation</i>)	Coopération symbolique (<i>tokenism</i>)
La consultation également est à peine plus conséquente, car n'offrant aucune assurance que les attentes et suggestions des personnes consultées seront prises en compte. Il s'agit alors d'un simple rituel le plus souvent sans conséquence.	4. Consultation (<i>consultation</i>)	
Premier niveau de la participation en tant que telle. L'information est insuffisante tant qu'elle privilégie un flux à sens unique, sans mise en place de canaux assurant l'effet retour.	3. Information (<i>informing</i>)	
A ce premier niveau, le seul objectif est d'éduquer les participants, de traiter leurs pathologies à l'origine des difficultés du territoire visé. Le plan qui leur est proposé est considéré comme le meilleur. Ce qui est qualifié de participation vise exclusivement à obtenir le soutien du public, au travers de techniques relevant de la sphère de la publicité et des relations publiques.	2. Thérapie (<i>therapy</i>)	Premier niveau : la non participation (<i>non participation</i>)
	1. Manipulation (<i>Manipulation</i>)	

Source : DONZELOT J. et EPSTEIN R., « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », Esprit (dossier « forces et faiblesses de la participation », n°326, 2006 – p.7

Figure 2 : Description des huit échelons de la participation citoyenne de Sherry Arnstein

2. Un « impensé procédural »

À cet impensé conceptuel, s'ajoute un **impensé procédural** selon Loïc Blondiaux. Le législateur, le plus souvent, ne détaille pas le contenu formel de la participation. Ceci entraîne « *une forte variabilité et instabilité des procédures* »¹¹ et un même terme (« budget participatif », « conseils de quartiers » ...) recouvre des réalités très diverses.

Il sera vu dans le dernier chapitre de cette première partie, que, dans le champ social le législateur n'est pas plus précis que les autres champs où se développent les dispositifs participatifs (aménagement du territoire et politique de la ville notamment), laissant une grande liberté de moyens aux collectivités territoriales pour répondre à l'impératif participatif.

¹¹ Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes » Conférence prononcée à l'Université du Québec à Montréal le jeudi le 11 novembre 2004, p.11.

3. Un « impensé politique »

Enfin il apparaît, qu'encore aujourd'hui un **impensé politique** demeure. Les objectifs poursuivis, notamment par les élus, au travers de ces expériences de démocratie participative sont encore peu explicites même si les objectifs affichés peuvent être, schématiquement, regroupés en trois groupes :

- des objectifs managériaux :
 - améliorer la qualité de la gestion publique par la prise en compte de l'avis des personnes intéressées, qui sont détentrices d'une « expertise d'usage »¹² ;
 - rechercher une plus grande légitimité et donc acceptation de la décision prise.
- des objectifs sociaux et politiques :
 - créer du lien social ;
 - lutter contre la crise de la représentation et renforcer une légitimité électorale fragilisée ;
- des objectifs recherchant une transformation plus radicale de la démocratie représentative :
 - Montrer la possibilité d'une alternative à la démocratie représentative ;
 - Donner la capacité aux plus démunis de peser sur le cours des politiques, au meilleur de leurs intérêts.

B. UNE NOTION SAISIE PAR DE NOMBREUX DISCOURS THEORIQUES DISTINCTS

Si la démocratie participative et la participation publique sont des notions floues, c'est notamment parce qu'une succession de courants théoriques s'en est saisi.

Ces « théories » de la démocratie participative ne seront présentées que succinctement. L'étude menée est avant tout empirique. Il n'est, par ailleurs, pas souhaité que l'analyse des observations recueillies sur les quatre terrains d'études se fasse à l'aune d'une approche théorique privilégiée.

1. Les théoriciens pionniers de la démocratie participative

Les premiers théoriciens de la démocratie participative (Carol Pateman¹³, Crawford Brough Macpherson, Benjamin Barber) ont développé ce concept, dans les années 1970 et 1980 aux Etats-Unis, afin de répondre aux théoriciens développant une vision plus procédurale et réaliste de la démocratie.

Les théoriciens « pluralistes » de la démocratie approfondissent la vision procédurale de la démocratie de Schumpeter, affirmant que la démocratie est un « *« arrangement institutionnel pour parvenir à des décisions politiques, dans lequel des individus acquièrent le pouvoir de statuer sur ces décisions à l'issue d'une lutte concurrentielle sur les votes du peuple »*¹⁴. La démocratie est comprise ainsi pour ces théoriciens comme « *un système de prise de décisions dans lequel les dirigeants sont plus ou moins à*

¹² Ibidem.

¹³ Pateman C., « Participation and Democratic Theory », Cambridge, Cambridge university Press, 1970, <http://faculty.arts.ubc.ca/jbeatty/Pateman.pdf>

¹⁴ Schumpeter Joseph « Capitalisme, socialisme et démocratie », Paris, Payot, 1979 (1944), p. 355 (in Alan Haye, « Les théories pluralistes de la démocratie dans la science politique américaine : une approche généalogique », *Mémoire(s), identité(s), marginalité(s) dans le monde occidental contemporain* [En ligne], 11 | 2014, Qui gouverne aux Etats-Unis ?, mis en ligne le 15 mai 2014, consulté le 15 mai 2016. URL : <http://mimmoc.revues.org/1440>)

l'écoute des désirs des non-leaders et qui peut fonctionner avec un faible niveau de participation des citoyens »¹⁵.

Les théories « participatives » de la démocratie affirment au contraire que l'apathie de la population ne doit pas être considérée comme une donnée de base et acceptable des régimes démocratiques mais comme une dérive de ceux-ci qui doit être stoppée. La démocratie participative est alors le régime où « le maximum de participation est requis et dans lequel les bénéfices produits n'incluent pas uniquement les politiques publiques (décisions) mais également le développement des capacités sociales et politiques de chaque individu »¹⁶.

2. Les théories de la démocratie délibérative

Ces théories s'inspirent des travaux de Jürgen Habermas sur l'espace public et John Rawls sur la théorie de la justice.

Selon Loïc Blondiaux¹⁷ ces théoriciens s'entendent *a minima* sur trois principes permettant de qualifier ce qu'est la démocratie délibérative :

- **un principe d'argumentation** : les conditions doivent être réunies pour que, dans l'échange d'argument, ce soit le meilleur qui prévaut ;
- **un principe d'inclusion** : toutes (ou du moins le plus grand nombre) les personnes susceptibles d'être concernées par les décisions prises doivent pouvoir accéder et participer à la discussion ;
- **un principe de publicité** ou de transparence.

Les théories de la démocratie délibérative constituent aujourd'hui l'une des sources d'inspiration majeures des expériences de démocratie participative dans le monde anglo-saxon et en Europe du Nord notamment.

Cependant, Loïc Blondiaux s'attache à différencier théories de la démocratie participative et théories de la démocratie délibérative au regard de leur finalité principale : « Les premières recherchent la formation de communautés citoyennes actives, mettent l'accent sur l'engagement et la politisation des participants. Les secondes visent à mieux fonder la décision politique en liant cette dernière à un processus d'argumentation rationnelle impliquant des points de vue contradictoires »¹⁸.

3. Les théories agonistiques de la démocratie

Un aspect des théories délibératives (qui rencontre un écho dans la mise en œuvre la plus usuelle des dispositifs participatifs) a été fortement critiqué par des auteures issues de la théorie critique et du féminisme. Les groupes minoritaires et/ou fragiles (populations défavorisées, minorités ethniques, femmes...) seraient désavantagés dans la discussion telle qu'idéalisée par ces théories délibératives. En effet, en faisant prévaloir les arguments rationnels, la recherche de consensus et d'universalité, elles

¹⁵ Dahl, Robert. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago, Chicago UP, 1956, p. 87 (*in ibidem*).

¹⁶ « One might characterise the participatory model as one where maximum input (participation) is required and where output includes not just policies (decisions) but also the development of the social and political capacities of each individual, so that there is « feedback » from output to input » Pateman C., « Participation and Democratic Theory », Cambridge, Cambridge university Press, 1970, p.43 <http://faculty.arts.ubc.ca/ibeatty/Pateman.pdf> (traduction Gourgues Guillaume, « Les politiques de démocratie participative », Presses universitaires de Grenoble, mai 2013, p.15).

¹⁷ Blondiaux, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes » Conférence prononcée à l'Université du Québec à Montréal le jeudi le 11 novembre 2004, p.10.

¹⁸ Blondiaux, « Le nouvel esprit de la démocratie », éditions du Seuil, mars 2008, p. 44.

excluraient les discours les plus revendicatifs, exprimés dans un langage plus en décalage avec la norme de l'expression en public.

Ainsi les dispositifs participatifs inspirés par les théories de la démocratie délibérative, l'expansion de cette norme participative particulière, signifieraient dans les faits l'effacement du caractère conflictuel de la démocratie, au profit d'une valorisation du consensus qui favoriserait les groupes sociaux dominants.

Dans la ligne des idées d'Hannah Arendt sur la confrontation des idées dans l'espace public, la philosophe belge Chantal Mouffe, appelle de ses vœux la mise en œuvre d'une vision plus radicale de la participation, « plus sauvage » qui tiendrait compte de ces critiques, afin que le développement des dispositifs participatifs soit davantage un moyen d'émancipation politique que des techniques de canalisation des mécontentements¹⁹.

Nous avons pu rapidement nous en apercevoir : l'hétérogénéité des regards académiques sur la démocratie participative est grande. Cependant, la difficulté théorique de saisir la portée et le sens de la démocratie participative ne doit pas empêcher de questionner la pratique de la démocratie participative.

II. BREVE APPROCHE INTERNATIONALE DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE

Un détour international semble indispensable en matière de participation publique, tant les expériences menées à l'étranger sont à l'origine de pratiques déjà à l'œuvre en France, et permettent de dresser des perspectives inspirantes pour la conduite de démarches participatives en France. Identifiée depuis longtemps comme source de légitimité démocratique (A), la participation publique peut prendre des formes assez contrastées, des votations suisses (B) aux pratiques de budget participatif nées au Brésil (D), en passant par les démarches d'empowerment anglo-saxonnes (C).

A. LA PARTICIPATION COMME SOURCE DE LEGITIMITE DEMOCRATIQUE

La dynamique d'institutionnalisation de mouvements sociaux aux Etats-Unis n'a rien de commun avec la décentralisation et la territorialisation des services publics en France. Il existe cependant des tensions communes aux deux démarches. La proximité ou la communauté sont les points d'appui de ces démarches, mais en marquant bien souvent les limites en contenant l'espace du débat et de la décision aux enjeux du local, que certains peuvent par ailleurs considérer comme restreints.

Ces différences peuvent être datées de l'émergence du thème de la participation politique dans le monde développé au XIXe siècle, en même temps que le mouvement démocratique moderne. Dans ce contexte, l'idée participative s'appuie sur la tension existant entre l'aspiration démocratique d'une part et les difficultés à la mettre en place de manière réelle d'autre part. Parmi ces difficultés se pose celle de l'identification du peuple, « introuvable » selon la formule de Pierre Rosanvallon²⁰. Les partisans de la démocratie s'interrogent donc sur les moyens de faire participer « tous » les citoyens à la vie politique de la nation et des décisions collectives.

Dans ce contexte, Tocqueville différenciait dans *De la démocratie en Amérique* (1840) la légitimité républicaine issue du suffrage universel d'une part ; la légitimité participative issue des corps intermédiaires d'autre part. Dans son analyse, le concept de participation désignait plus précisément le rôle de ces derniers qui dans la conception américaine, sont vus comme protecteurs des individus y

¹⁹ http://www.liberation.fr/debats/2016/04/15/chantal-mouffe-obtenir-un-consensus-en-politique-est-par-principe-impossible_1446542

²⁰ Rosanvallon Pierre, 1998, « Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France », Gallimard

compris contre l'État. Au contraire, Tocqueville considérait que la Révolution française aurait cherché à faire disparaître ces corps intermédiaires parce qu'elle les voyait comme une menace sur la liberté.

Dans les années 1960, l'idée de participation émerge à nouveau « dans le double contexte des études et des luttes urbaines, répondant à la critique des modes de production de l'environnement bâti ainsi que de leurs effets »²¹. Cette forte demande de participation émanant de la société civile, et notamment de mouvements sociaux, peut être interprétée comme un besoin de prendre la parole, de s'exprimer, de dénoncer un pouvoir pas toujours réceptif aux revendications de la population. Dans ce contexte, « les années 1960-1970 ont d'abord été celles d'un certain "spontanéisme" de la participation »²². Les mobilisations se font ensuite plus radicales, voire « conflictuelles »²³. C'est alors que les autorités ont tenté de reprendre l'initiative sur un mouvement grandissant de contestation, à travers la mise en place de dispositifs participatifs engagés sous leur contrôle.

Plus récemment, on peut citer la reconnaissance de la participation du public à la prise de décision au niveau international, en particulier dans les domaines de l'environnement et du développement durable. En matière environnementale, la nécessité de la prise de participation du public à la prise de décisions est affirmée lors du sommet de la terre de Rio de Janeiro de 1992. En 1998, la Convention d'Aarhus renforce le dispositif normatif international concernant la participation et son application, en incluant la participation du citoyen dans les modalités de réalisation du développement durable, incluant, en plus du pilier écologique, un pilier économique et un pilier social.

B. L'EXPERIENCE SUISSE : LA PARTICIPATION EN CONTINU DES CITOYENS A LA VIE POLITIQUE

Unique au niveau international par sa durée et par son degré d'institutionnalisation, le système suisse de la « votation » mérite ici d'être cité, comme une modalité de participation étendue des citoyens « ordinaires » à la vie politique. Sa durée et sa mise en place pour une série importante de sujets s'explique par une série de facteurs historiques, géographiques et institutionnels, liés notamment à la faible dimension du pays et de ses composantes (villes et cantons). Elle se traduit par la signature de demandes d'initiatives de référendum, par le vote sur des points particuliers et par les campagnes entourant l'usage de ces instruments.

Bernard Voutat²⁴ souligne cependant un effet paradoxal de ce droit populaire : la promesse d'ouverture du jeu politique est compensée par une puissante logique d'intégration des principales forces dans le jeu. Elle débouche sur une démocratie dite « de concordance », marquée par des arrangements conclus dans l'arène extraparlamentaire où dominant les grands groupes d'intérêts.

C. DES EXPERIENCES PARTICIPATIVES ANGLO-SAXONNES FONDEES SUR UNE « LUTTE NON-VIOLENTE »

Dans les pays anglo-saxons, de nombreuses expériences visent à mobiliser et à développer les ressources, individuelles et collectives des habitants. Issues et portées par la société civile, ces initiatives visent à agir dans l'intérêt des habitants des quartiers pauvres, tout en nécessitant leur engagement. Le terme de communauté fait ici référence tout à la fois au champ géographique (le quartier) mais aussi aux

21 Melin Pierre, Choay Françoise, 2000, « Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement », Presses universitaires de France

22 Gaudin Jean-Pierre, 2007, La démocratie participative, Armand Colin

23 Wuhl, Simon, 2008, « La démocratie participative en France: repères historiques », Institut de recherche et débat sur la gouvernance

²⁴Voutat Bernard « À propos de la démocratie directe. L'expérience helvétique », in Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves, (dir.) 2005, « Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative », La Découverte

ressources et au destin commun que les habitants partagent sans en avoir forcément conscience. C'est ce potentiel qu'il s'agit ici d'aider à s'organiser, afin que les habitants des quartiers en politique de la ville développent leur *pouvoir d'agir*. Ce dernier, autrement appelé en anglais « empowerment » peut être défini comme un « processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper »²⁵. Il est souvent décrit par les chercheurs comme le moyen de placer les citoyens en situation de codécision, au plus haut niveau de participation.

Comme le souligne Marion Carrel²⁶, « si [l'empowerment] est devenu une source d'inspiration majeure pour la politique de la ville dans de nombreux pays européens, sa transposition n'est toutefois pas évidente en France vu la différence de nature du contrat social passé entre l'État, les institutions et la société civile, en France et dans les pays anglo-saxons ». Pour décrire cette différence, Jacques Donzelot²⁷ distingue d'un côté « la France qui ferait reposer l'organisation de la société sur le consentement envers l'autorité des institutions » et, de l'autre, « les États-Unis qui feraient découler l'autorité des institutions de la confiance entre les membres de la communauté qu'ils forment ». On observe toutefois quelques exemples récents de ce type de démarches en France, notamment à Grenoble (portée par l'association ECHO²⁸) et à Sevran (portée par l'association IDEES - Initiatives des diplômés pour l'éducation et l'emploi des Sevranaïses).

L'objectif d'"empowerment" s'illustre notamment par la pratique de l'"organisation communautaire" (community organizing). A l'origine de cette pratique, on trouve Saul Alinsky. Il a conduit dans les années 1930 un mouvement populaire réunissant les classes pauvres et les classes moyennes des quartiers pauvres de Chicago et a notamment obtenu, dans les années 1960, la rénovation d'un quartier de la ville. Pour parvenir à son objectif affiché d'organiser des contre-pouvoirs, Alinsky a créé une organisation rémunérant des travailleurs sociaux pour qu'ils observent, identifient les « leaders naturels » dans le quartier puis les entraînent et les forment à mener des actions²⁹. C'est cette expérience qui est présentée comme exemplaire pour les luttes urbaines, que l'on retrouve dans les années 1970 et 1980.

Alinsky illustre ainsi une conception militante de la participation comme « lutte » sociale et politique, toutefois non-violente (comme l'affirme le titre de son ouvrage³⁰). La méthode du community organizing fait appel à des travailleurs sociaux d'intérêt collectif, « community organizers » ou « organisateurs communautaires », chargés de nouer des relations avec les habitants concernés et susceptibles de les aider à se regrouper et s'organiser pour formuler leurs revendications et les faire aboutir. Deux autres traits distinctifs de cette méthode méritent d'être soulignés : la possibilité, jugée consubstantielle à la culture anglo-saxonne, de s'appuyer sur des "communautés" existantes (groupes d'intérêts, mais aussi communautés basées sur l'appartenance ethnique ou la confession religieuse), et le recours à l'humour, sur lequel insistait tout particulièrement Alinsky.

Un autre type de démarche est celle de l'advocacy planning et s'appuie sur la notion d'expertise d'usage des habitants. Développée aux États-Unis dans les années 1960 à l'initiative d'urbanistes désireux d'enrichir leurs projets urbains en s'appuyant sur l'expertise des citoyens ordinaires, notamment les plus défavorisés, cette méthode consiste pour les techniciens que sont les urbanistes à mettre les préoccupations des citoyens à la source de leurs pratiques professionnelles, à les assister et à les représenter devant les autorités officielles. L'advocacy planning s'est principalement développé aux États-

²⁵ Bacqué Marie-Hélène, 2005, « L'intraduisible notion d'empowerment vue au fil des politiques urbaines américaines », Territoires

²⁶ Carrel Marion, 2012, « La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville », note d'analyse, conseil d'analyse économique

²⁷ Donzelot Jacques, 2003, « Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France », Le Seuil

²⁸ On peut observer sur le terrain grenoblois des conflits entre acteurs associatifs concurrents, les uns tenant d'une action contestataire, cherchant à réinstaller de la conflictualité dans le rapport entre habitants et municipalité, les autres tentant davantage d'obtenir des avancées pour les habitants par une stratégie du compromis.

²⁹ C'est l'expérience de la TWO : « The Woodlawn Organisation of Chicago »

³⁰ Alinsky Saul, 1976, « Manuel de l'animateur social. Une action directe non violente », Seuil

Unis et, dans une moindre mesure, en Angleterre. En France, à l'exception des Ateliers populaires d'urbanisme, tel celui de l'Alma-Gare à Roubaix, de telles pratiques collectives restent pour l'instant expérimentales et ponctuelles.

Le Québécois Baptiste Godrie³¹, souligne que dans le contexte anglo-saxon actuel, une réflexion spécifique s'est engagée sur la différence pouvant exister entre participation publique et empowerment, notamment dans le champ de la santé publique et en particulier de la santé mentale. Certains auteurs (Barnes, Crawford) mènent une réflexion sur ces deux types de participation des citoyens et définissent « *l'appel à la participation des citoyens comme une ouverture des institutions publiques à des savoirs qui n'avaient pas auparavant accès à certains espaces et qui interrogent les liens entre les savoirs d'expérience (ou savoirs expérientiels) et les savoirs qualifiés d'expert. Pour eux, cet appel reposerait, en partie, sur l'insuffisance des expertises professionnelles pour résoudre certains enjeux* ». Dans cette optique, la participation publique est notamment vue comme enrichissant l'action publique d'une contribution basée sur l'expertise des individus.

D. LE BUDGET PARTICIPATIF, « STAR MONDIALE DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS »³²

Si les dispositifs anglo-saxons de participation publique visent avant tout à susciter une véritable mobilisation citoyenne individuelle et collective, une autre forme de participation, visant à inclure pleinement les citoyens dans le processus décisionnel local a émergé au Brésil, dans le cadre de son processus de démocratisation. Cette forme a pris appui sur le moment le plus crucial de la vie démocratique nationale ou locale, qui est celui de l'adoption du budget. Sous la pression des mouvements sociaux, l'idée d'inclure les citoyens dans le processus d'allocation des budgets publics locaux a émergé pour la première fois au Brésil, à Porto Alegre, en 1989³³. Leonardo Avritzer³⁴, analysant les transformations du paysage politique brésilien qui ont permis l'émergence du budget participatif de Porto Alegre, souligne que celui-ci est « *à la fois le résultat du processus de démocratisation brésilien et de son impact spécifique dans la région du pays où s'était développée la tradition la plus démocratique* ». Adopté ensuite par 103 villes du Brésil, ce système connaît une grande diversité en ce qui concerne les niveaux de participation et d'évolution de la culture démocratique. Il s'agit, pour la plupart de localités de taille petite ou moyenne, sans un véritable passé ancré dans la tradition associative.

Ce type de procédure s'est diffusé dans de nombreux pays, notamment en Amérique du Sud, aux États-Unis, en Asie et en Europe, cette fois à l'initiative des pouvoirs publics qui souhaitent accroître la participation des habitants mais aussi moderniser l'administration. Des expériences analogues ont été menées en Europe, à l'image du New Deal for Communities (NDC) britannique mené au Royaume-Uni sur la période 1998-2011 ou du programme allemand "ville sociale" (Soziale Stadt) lancé en 1999. Ces expériences sont fondées sur l'idée que des habitants formant un collectif lié par un ancrage territorial ou des intérêts constitués dans un quartier peuvent exercer localement une fonction de planification. Les évaluations menées pour ces programmes montrent que ce mode d'action publique favorise la mobilisation citoyenne, améliore les relations entre les habitants et les acteurs locaux, et entraîne, en parallèle, des effets positifs sur des facteurs clés de la vie des habitants³⁵.

³¹ Godrie Baptiste, 2015, « La participation publique favorise-t-elle l'empowerment ? Un état des lieux au Québec et dans le monde anglo-saxon », Sciences et Actions Sociales

³² Nez Héloïse, Talpin Julien, Mazeaud Alice, « Budgets participatifs - Le retour de la star mondiale des dispositifs citoyens », Territoires, 2011

³³ Bacqué, Rey, Sintomer, op. cit.

³⁴ Bacqué, Rey, Sintomer, op. cit.

³⁵ Bacqué, Rey, Sintomer, op. cit.

En France, on peut citer l'exemple du budget participatif des lycées lancé en 2004 dans l'ancienne région Poitou-Charentes, qui est apparu, selon l'expression d'Yves Sintomer, comme un « *laboratoire démocratique particulièrement inventif* »³⁶.

III. DE LA CONTESTATION A LA CO-CONSTRUCTION, LE LONG CHEMINEMENT DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE EN FRANCE

La participation des citoyens aux politiques publiques et aux décisions qui les concernent a été revendiquée dès les années 60 en France. Sa prise en compte s'est ensuite structurée progressivement, principalement autour de 4 champs de politiques publiques : l'urbanisme, l'aménagement et la politique de la ville, l'environnement, le champ médical et le champ médico-social.

A. L'URBANISME, L'AMENAGEMENT ET LA POLITIQUE DE LA VILLE

En 1967, les habitants du quartier de l'Alma-Gare à Roubaix déploient une banderole « urbanisation : oui, mais quand et pour qui ? », avant de créer l'atelier populaire d'urbanisme (APU), qui va porter leurs revendications face au projet de la mairie qu'ils estiment ne pas prendre en compte leurs besoins. L'APU affirme le refus de toute forme de délégation, à travers son slogan « l'APU ne représente pas les habitants, il est les habitants ». En France, vont ensuite se mettre en place d'autres mouvements revendicatifs pour peser contre des projets de rénovations de quartiers, d'aménagement et d'urbanisme, vécus par les habitants comme s'effectuant sans eux, voire contre eux dans une logique d'éviction.

Ces mouvements vont progressivement permettre l'institution progressive de dispositifs participatifs, comme par exemple les enquêtes publiques, obligatoires aujourd'hui dans les procédures de déclaration d'utilité publique (DUP), pouvant conduire à des expropriations³⁷.

La loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, puis la loi d'orientation pour la ville dit « LOV » de 1991 et la loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains dit « SRU » mettent en place des dispositifs rendant obligatoire le principe de concertation dans les opérations d'aménagement et urbanisme susceptibles d'affecter substantiellement le cadre de vie des habitants³⁸.

On notera qu'une partie de ces dispositions concernent particulièrement les opérations menées dans les quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville, comme les opérations de rénovation urbaine. Ainsi, la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite « Loi Lamy » a pris acte des limites de la participation effective des habitants aux projets de rénovation urbaine conduits dans la première mouture du Programme national de rénovation urbaine (« PNRU 1 ») initié par

³⁶ Sintomer Yves, Talpin Julien, « La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale », Presses Universitaires de Rennes, 2011

³⁷ Loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement

³⁸ Art. L103-2 du code de l'urbanisme : « Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées :

1° L'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;

2° La création d'une zone d'aménagement concerté ;

3° Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat ;

4° Les projets de renouvellement urbain.

la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Elle a rendu obligatoire la mise en place de maisons du projet pour les projets de rénovation urbaine de la deuxième génération du PNRU.

Cependant, la notion même de participation semble consubstantielle à la politique de la ville – dans son affirmation tout au moins. Le dispositif habitat et vie sociale (HVS), mis en place en 1977 était précurseur de la politique de la ville conceptualisée par le maire de Grenoble Hubert Dubedout³⁹ en 1983. Il conditionnait l'octroi de ses subventions à une véritable volonté d'agir de la municipalité et à une méthode d'élaboration des projets concertée avec les habitants des quartiers d'habitat social dégradé, que le dispositif visait à rénover.

La loi d'orientation pour la ville (LOV) de 1991 précitée rassemblait les exigences de concertation dans l'urbanisme et la politique de la ville en rendant obligatoire la concertation dans les projets qui modifient le cadre de vie des habitants (voir plus haut). De plus, elle imposait au maire de présenter les résultats de la concertation en conseil municipal et de les soumettre à une délibération du conseil.

Suite aux préconisations du rapport « Pour une réforme radicale de la politique de la Ville - Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires », remis par Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache le 8 juillet 2013 au ministre délégué chargé de la Ville, la loi du 21 février 2014 renforce encore l'exigence participative, dans l'optique de dépasser la concertation formelle de façade, vers une réelle co-construction avec les habitants. Elle doit être facilitée par la mise en place de nouveaux outils, notamment :

- Conseils citoyens
- Démarche de capitalisation des démarches, favorisant la diffusion méthodologique au niveau national des pratiques les plus inspirantes
- Formation des habitants (même si le texte se contente d'un énoncé de principe sans définir les modalités de ces formations).

Le cadre de vie est cependant également affecté par les projets sur le plan environnemental. Ce champ a donc logiquement été aussi investi par les militants d'un renforcement de la participation des citoyens aux politiques publiques.

B. LA PARTICIPATION DANS LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT : UN RENFORCEMENT DES EXIGENCES DE PORTEE LIMITEE

Ainsi, la loi du 2 février 1995 dite « loi Barnier » relative au renforcement de la protection de l'environnement institue la procédure de débat public dans une forme analogue à celle des projets d'aménagement, en prévoyant l'association et la participation du public à « l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou sur l'aménagement du territoire ».

Elle institue une commission nationale du débat public (CNDP)⁴⁰ et une commission particulière pour chaque débat. N'ayant pas vocation à se prononcer sur le fond des projets et ne pouvant être saisie que par des associations de protection de l'environnement, elle est cependant critiquée pour la portée limitée des procédures qu'elle permet et des avis qu'elle rend.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement renforce l'exigence en matière d'enquête publique, mais intervenant assez tard dans le processus d'élaboration des projets, ces

39 Dubedout Hubert, 1983, Ensemble : refaire la ville, rapport au Premier ministre

40 La loi du 27 mars 2002 relative à la démocratie de proximité, dite « Loi vaillant » transforme la CNDP en Autorité administrative indépendante.

enquêtes aussi sont remises en cause, pour leur capacité limitée à peser sur la nature et l'orientation des projets.

La participation des citoyens et usagers des politiques publiques aux décisions qui les concernent a également été fortement influencée par les champs sanitaires et médico-social

C. LA PARTICIPATION DES USAGERS DE LA SANTE PUBLIQUE : UNE EXIGENCE POUR RENFORCER LA CONFIANCE DANS LES INSTITUTIONS

Les années 1970 et 1980 ont vu augmenter de manière substantielle les contentieux initiés par des victimes d'accidents médicaux. Les associations de patients et d'usagers s'affirment progressivement comme des représentants des personnes concernées, plus directs et légitimes que les soignants eux-mêmes, ces derniers pouvant être mis en cause par les revendications. C'est la raison pour laquelle les institutions médicales acceptent de leur donner une place consultative pour lutter contre la défiance croissante envers les institutions médicales et les établissements.

Les associations créées dans le cadre des affaires d'infections nosocomiales⁴¹, mais aussi, et peut-être surtout, les militants défendant les porteurs du VIH⁴² ont joué un rôle déterminant dans l'élaboration de l'ordonnance dite « ordonnance Juppé » du 24 avril 1996. Elle octroie deux représentants des usagers au conseil d'administration des établissements de santé, leur participation aux conférences régionales de santé et crée le collectif inter associatif pour la santé (CISS).

Ce dernier a apporté une contribution significative lors des états généraux de la santé en 1998-99, qui ont débouché sur la mise en place de la loi du 4 mars 2002, dite « Loi Kouchner » relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Elle contient un chapitre sur la démocratie sanitaire et consacre le terme usager, qui permet de prendre en compte non seulement les patients, mais aussi les personnes bien portantes, destinataires des politiques de prévention en matière de santé.

La loi Kouchner impose aussi aux établissements de santé une commission des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge. Elle précise par ailleurs le rôle et la légitimité des associations autorisées à participer, en mettant en place – à la demande des actrices et acteurs associatifs eux-mêmes, un agrément. Il impose un objet d'activité dans le domaine de la santé pour toute association motivée par la démarche et vise à la fois une dimension pédagogique et incitative, mais aussi la limitation des agréments de complaisance, selon le sociologue Pierre Lascombes, impliqué en tant que militant dans ce champ.

Elle fait participer les usagers aux conseils régionaux de santé. La conférence nationale de santé (CNS) a aussi vocation à relayer les demandes des usagers vers les pouvoirs publics.

Le quatrième champ à l'origine de la structuration de la participation citoyenne aux politiques publiques est le champ médico-social.

D. LA PARTICIPATION DANS LES POLITIQUES SOCIALES ET MEDICO-SOCIALES : UNE EVOLUTION DU CADRE NORMATIF INFLUENCEE PAR LA VULNERABILITE DES PERSONNES CONCERNEES ?

L'évolution vers une plus grande part laissée à la participation s'étend au champ des politiques sociales via l'évolution du droit. Elle s'observe dès le début des années 80, tant sur le champ de la participation

41 Infections contractées notamment au sein de l'établissement à l'occasion d'actes médicaux

42 Virus de l'immunodéficience humaine, qui conduit au Sida, syndrome de l'immunodéficience acquise.

collective que de la participation individuelle. Sans prétendre à une exhaustivité totale, les principales dispositions intéressant le champ des politiques sociales sont ici rappelées.

Dans le dispositif démocratique de la V^e République, la représentation des individus est réputée être assurée par la représentation du suffrage universel, direct ou indirect. Dans ce cadre, le citoyen est représenté via la représentation nationale. Pour ce qui concerne l'usager ou destinataire de politiques sociales, il bénéficie également de droits garantis dans le contexte de ses liens avec l'administration, mais il est placé dans une posture essentiellement passive. Sa prise en charge est cadrée, normée, standardisée. Aussi l'apparition de la participation directe des usagers à l'élaboration des politiques sociales qui promeut une place plus active et dynamique des usagers constitue-t-elle une rupture avec ce double mouvement. On peut l'observer au tournant des années 80, dans un contexte de contestation de l'omnipotence de l'État en lien avec le tournant libéral. L'administration se trouve alors poussée à une évolution de posture, par une société civile qui demande une meilleure prise en compte de ses revendications.

Le rapport Bianco - Lamy de 1980, intitulé « L'aide à l'enfance de demain » a ainsi pu souligner un regard tranché sur les rapports entre usagers et administration, parlant d'une "gestion sans contrepouvoirs de l'administration sociale face à des usagers considérés comme des administrés voire des assujettis".⁴³

Le décret n° 82-697 du 4 août 1982 constitue la base de création du CNRPA (Comité National des Retraités et des Personnes Âgées) ainsi que du CODERPA (Comité départemental des Retraités et des Personnes Âgées). Le CODERPA est un comité consultatif. Il constitue un lieu de dialogue, d'information et de réflexion au sein duquel les représentants des retraités et des personnes âgées participent à l'élaboration et à l'application de projets de toute nature les concernant, avec les professionnels et les principaux organismes chargés de mettre en œuvre les actions en leur faveur au sein du département.

Ainsi, la loi du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance, et au statut des pupilles de l'État a affirmé des droits pour les usagers. Cette loi, précisée par le décret du 23 août 1985 reconnaît les parents comme ayants droits à part entière dans la mise en œuvre de la politique. De la même manière, la Convention internationale des droits de l'enfant de janvier 1990 consacre la participation de l'enfant à la vie sociale⁴⁴.

Le contexte législatif en faveur de la participation des usagers se confirme avec la loi de 2002 rénovant l'action sociale. Elle intègre la participation des usagers dans une dynamique collective, et ce en direction de différents publics, avec la mise en œuvre des dispositifs des conseils de la vie sociale dans les établissements. La loi crée aussi les conseils départementaux consultatifs des personnes handicapées (CDCPH), chargés de faire des propositions pour mettre en œuvre au niveau local la politique en direction des personnes en situation de handicap.

Les droits fondamentaux de la personne usagère du service public sont, par ce biais, mieux intégrés dans les objectifs de la loi. Elle impose une meilleure prise en compte du respect de la dignité, de l'intégrité, de l'intimité de la personne, accompagnée d'un souci de valorisation et d'une meilleure information sur ses droits. Suivant les textes, elle est ainsi intégrée à l'élaboration de son projet d'accueil, d'accompagnement ou à son projet de vie. Un autre apport de cette loi est la mention de la nécessité de définir des instruments qui doivent assurer l'effectivité des principes qu'elle affirme. Ainsi, un outil comme le Livret d'accueil, communiqué avec le règlement de fonctionnement au sein de l'établissement, permet de placer l'usager non pas uniquement en posture « passive » vis-à-vis de l'établissement, mais de l'informer plus largement sur son environnement.

A partir des années 2000, la stratégie pour l'inclusion sociale, définie à Lisbonne en 2000, dans le but de réduire la pauvreté à l'horizon 2010, assigne aux politiques d'inclusion sociale l'objectif d'associer

⁴³ Rapport Lamy, Op. Cit.

⁴⁴ Convention relative aux droits de l'enfant du 26 janvier 1990, décret n° 90-917 du 08 octobre 1990 portant publication de la convention relative aux droits de l'enfant, signée à New York le 26 janvier 1990.

l'ensemble des acteurs concernés, y compris les administrés. La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA prévoit l'implication des allocataires dans le fonctionnement et l'évaluation du dispositif RSA. Cette implication est protéiforme : « équipes pluridisciplinaires », « groupes de bénéficiaires » (allocataires), accompagnement individuel.

Dans le domaine de la petite enfance et dans la protection de l'enfance, la loi du 5 mars 2007 relative à la participation qui décline la mise en œuvre via un Schéma départemental de l'enfance, renforce la dynamique initiée dans les années 80. Cependant, il est à noter que les commentaires autour de la Loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant dite « Loi Meunier » ont mis en exergue que la réalité de la participation des personnes concernées, si elle constituait bien un objectif dans les textes demeure concrètement difficile en mettre en œuvre sur le terrain.

La loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement propose une approche renouvelée de l'appréhension de la politique en direction des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, en prévoyant la fusion du CODERPA et du CDCPH en une seule instance, au sein des Comités Départementaux de la Citoyenneté et de l'Autonomie.

Ainsi, on observe que la participation des usagers s'étend, au moins formellement, à l'ensemble du spectre des politiques sociales objets de la présente étude, dans un cadre normatif complet.

DEUXIEME PARTIE : ENSEIGNEMENTS, SIMILARITES ET DIVERGENCES, TRANSFERABILITE VERS D'AUTRES TERRITOIRES

I. QUELS RESULTATS ET IMPACTS DES DEMARCHES PARTICIPATIVES DANS LES POLITIQUES D'ACTION SOCIALE ?

A. QUELS IMPACTS POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES D'ACTION SOCIALE ?

L'**impact premier** des démarches participatives qui nous ont été décrites est avant tout celui d'une **retraduction de l'action publique**. Complexes et en évolution constante, les politiques sociales sont bien souvent peu compréhensibles par les personnes concernées par ces politiques. **Les démarches participatives** jouent ici un nécessaire rôle **de médiation entre l'administration et les usagers**. Elles peuvent en outre **contribuer à la formalisation d'un vocabulaire plus intelligible**, au bénéfice de l'ensemble des usagers de ladite politique publique. C'est ainsi la conséquence de la démarche de réalisation d'un guide du RSA, à l'initiative des participants d'un groupe citoyen dans le Val-de-Marne.

Si les démarches participatives peuvent par ailleurs conduire à une évolution des politiques publiques, ces évolutions sont bien souvent limitées. Elles concernent en général l'amélioration de l'organisation du service, ce que Loïc Blondiaux appelle la « participation managériale ». En effet, la participation influence plus les modalités de fonctionnement du service que le cœur même de la politique, qui demeure pour une large part prescrite au niveau national, par la loi principalement. Il s'agit d'une participation destinée à améliorer la qualité du service, à l'adapter sur un plan organisationnel compte tenu de la marge d'action dont dispose la collectivité.

Quelques exemples de démarches participatives portant sur la conception de la politique publique peuvent cependant être cités. Il s'agit de démarches menées à l'initiative des collectivités concernées, en dehors de tout cadre légal particulier. À cet égard, la démarche participative « Mes idées aussi », relative à la définition avec les personnes de la politique du département du Val-de-Marne en matière de handicap mental, mérite tout particulièrement d'être rappelée. Elle a permis de faire émerger les recommandations des personnes en situation de handicap dans des domaines aussi divers que le logement, le transport, l'autonomie, le regard des autres... Un an après la démarche, le département a consacré une journée à la restitution, c'est-à-dire à la présentation de ce qui avait pu ou non être mis en place, soulignant par-là l'impact des avis sur la conduite de la politique départementale.

Si des éléments convergent sur les impacts, d'autres divergent en raison des spécificités de certaines politiques publiques. Ainsi, graduellement, l'impact par politique publique sectorielle pourrait être grossièrement schématisé de la manière suivante :

- Pour les politiques de protection de l'enfance, l'impact est double : en creux, la participation a mis en avant une réalité, à savoir, le positionnement des intervenants sociaux face aux familles isolées (s'érigeant en sachant) ; plus ouvertement, la participation permet de tisser une relation individuelle de confiance avec l'enfant puis ses proches (maison de l'enfant intégrant les copains, les médecins, etc.).
- Pour les politiques du handicap, l'impact de la participation diffère suivant la nature du handicap. Toutefois, ce qui converge c'est la reconnaissance d'une définition élargie du handicap (personnes à besoin spécifique, personnes en situation de handicap mental...) par un plus large public et de ce fait une meilleure compréhension de leurs besoins au quotidien. La participation a permis de véhiculer de nouvelles pratiques, pour intégrer ces usages spécifiques et ce dans des directions

administratives éloignées. À titre d'illustration, cette prise en compte l'a été par les concepteurs des espaces publics (accessibilité des voiries, bandes podotactiles, ...) et les services techniques du département du Val-de-Marne qui réfléchissent, après leur participation à l'action "Mes idées aussi" à l'élaboration d'un référentiel pour les personnes en situation de handicap mental.

- Pour les politiques envers les personnes âgées, l'impact de la participation s'exprime souvent dans le changement organisationnel au sein des établissements d'accueil (foyers, EHPAD...) au travers des changements induits sur la qualité et l'adaptation du service public. Ce type d'impact est notamment relevé dans les instances comme les conseils de la vie sociale des foyers des personnes âgées de la ville de Créteil : l'adaptation des aspects matériels de la gestion au quotidien des établissements (ergonomie des lieux, modulation des horaires, fonctionnement des ascenseurs, rénovation des fenêtres, ...) et de leur animation (nature des loisirs et activités proposées...).
- Pour les politiques de l'insertion, l'impact de la participation conduit à un meilleur accès aux droits en passant par exemple par une clarification de l'information et des documents administratifs (courriers, livrets pédagogiques à visée informative, règlements...), par un accompagnement plus poussé (soutien à la rédaction de CV ...), par une (re)sociabilisation et par une reconnaissance des publics au travers d'actions collectives (ateliers cuisine, atelier défilé de mode...). Compte tenu de l'obligation d'accompagnement liée à l'allocation du RSA-socle (droits et devoirs), le management de la participation est moins délicat d'après les départements interrogés que le processus de participation des familles "dépossédées" de leur enfant ou des familles d'accueil dont le cadre légal est intrinsèquement défavorable à la participation (peur de l'immixtion dans la sphère intime). Pour autant, cela ne signifie pas que la qualité de la participation soit renforcée.

B. QUELS IMPACTS POUR LES PERSONNES PARTICIPANTES ?

Les bénéfices des démarches participatives pour les personnes participantes dépassent le strict champ des politiques sociales et c'est bien l'objectif. En effet, les dispositifs participatifs existant à l'appui de chaque politique sociale sectorielle visent à mettre en œuvre la capacitation des personnes de manière globale. **L'impact porte donc plus sur le développement des aptitudes sociales de la personne que sur sa capacité à intervenir dans une politique spécifique.**

De par le rôle de médiation des démarches participatives, le **premier impact** de ces dernières pour les personnes est bien celui d'**une meilleure compréhension des politiques sociales et des rouages de l'administration**. Si certains interlocuteurs rencontrés ont souligné la nécessaire connaissance préalable des dispositifs participatifs par les personnes, il semble que s'engager dans une démarche participative soit aussi un moyen pour ces dernières **de mieux connaître leurs droits**.

Les démarches participatives engendrent l'acquisition de compétences par les personnes : connaissances, « savoir-faire techniques » (maniement des outils informatiques), « savoir-faire comportementaux » (confiance en soi, interactions en groupe).

Dernier impact positif, mais non des moindres, les démarches participatives favorisent de la part des personnes participantes un **sentiment de valorisation citoyenne**, qui permet d'être reconnu au-delà d'un statut d'usager d'une politique sociale, comme citoyen à part entière. Cette valorisation citoyenne facilite la mobilisation des personnes au sein de l'espace public et collectif. Ainsi, le « développement citoyen » apparaît comme l'objectif ultime, au-delà même du développement social. Si les usagers de l'ensemble des politiques sociales sont concernés, cet effet semble encore plus particulièrement prégnant dans le cas des personnes en situation de handicap mental, qui sont bien souvent des majeurs protégés, et à cet égard peuvent connaître une limitation de leurs droits civiques.

A contrario, **les démarches participatives peuvent produire des effets non désirés**, qu'il convient d'anticiper et si possible d'éviter. Les démarches participatives peuvent ainsi conduire à un **formatage des**

comportements des participants, qui peut notamment se traduire par un langage stéréotypé. Ce type d'effet est l'inverse de l'émancipation individuelle qui est visée par la plupart des démarches participatives.

Les démarches participatives peuvent par ailleurs produire une « institutionnalisation » de certaines personnes participantes. On peut à cet égard citer le cas de membres des groupes citoyens du département du Val-de-Marne, qui « s'installent » progressivement dans un rôle de « sachant » au sein de ces groupes, maîtrisant parfaitement les rouages de ces dispositifs participatifs. Si cette attitude est assurément valorisante pour les personnes concernées, elle s'avère à la fois contraire à l'objectif visé initialement qui est de renforcer la capacité d'émancipation des personnes concernées et contreproductive pour les autres participants, qui sont moins incités à s'engager activement dans la participation. La partie « écueils à éviter » tente de déterminer les moyens d'éviter ce type d'effets non souhaités.

C. QUELS IMPACTS POUR LES AGENTS ET LES ELUS ?

Les élus sont les acteurs décisionnels des collectivités locales. S'engager dans une démarche participative implique de leur part un changement préalable de posture, décrit plus loin dans la partie sur les « conditions de réussite ». Mais le changement de regard sur les usagers de la part des élus locaux et des agents des collectivités (tous métiers confondus) est aussi **une conséquence** de ces démarches participatives.

Trois impacts principaux peuvent être mis en avant :

- **Une meilleure connaissance de la « demande sociale »** : en effet, les démarches participatives permettent aux élus et aux agents de reconnaître le potentiel des personnes participantes. La démarche « Mes idées aussi » concernant la politique du département du Val-de-Marne en matière de handicap mental, a ainsi contribué à faire mieux connaître les besoins des personnes concernées aux élus et aux agents départementaux intervenant dans l'ensemble du champ des compétences départementales.
- **Une prise en compte de la capacitation dans la formation des travailleurs sociaux.** À travers les démarches participatives, la notion de capacitation fait partie en tant que telle du travail social et fait ainsi évoluer le métier. Dans les discours observés des acteurs, la capacitation paraît ainsi bien intégrée, faisant l'objet de sensibilisation et ce dès les formations initiales, pour les travailleurs sociaux. Cependant, une appropriation inégale est encore perceptible entre différentes générations de travailleurs sociaux. Tout spécialement, la conduite des démarches participatives engendre de leur part une forte demande « d'outillage » (cf. partie sur les « conditions de réussite ») concernant les méthodes d'animation et de mobilisation à mettre en œuvre.
- **Un levier « positif » de management** : les intervenants sociaux considèrent en effet que les temps de participation s'inscrivent comme une parenthèse dans le temps habituel d'échange avec les personnes accompagnées. En ce sens, la mise en œuvre de la participation des usagers dans les politiques sociales constitue un temps de respiration permettant de retrouver le sens premier de l'action menée et de prendre conscience des changements positifs induits chez les bénéficiaires de ces actions.

D. QUELS IMPACTS SUR LA CONDUITE DES DEMARCHES PARTICIPATIVES ?

La conduite des démarches participatives en matière de politiques sociales a un impact sur les démarches participatives elles-mêmes.

Ainsi la participation individuelle émerge bien souvent suite à des actions de participation collective. La participation individuelle (autour et/ou avec une personne) est mise en œuvre pour des politiques

sociales « sensibles », en particulier la protection de l'enfance, mais aussi pour construire avec les personnes concernées des parcours personnalisés, notamment dans le cadre du contrat d'engagement réciproque signé entre l'allocataire du RSA et sa collectivité référente. La participation dans un cadre collectif semble plus facile pour certaines personnes, mais peut constituer un levier vers des démarches individuelles. C'est notamment le cas pour les personnes qui participent aux groupes citoyens. Cependant, impulser une démarche collective n'est pas un réflexe acquis chez l'ensemble des intervenants sociaux.

De plus, **les dispositifs souples**, mis en place à l'initiative des collectivités **semblent mieux répondre aux préoccupations** de ces dernières, et produire plus d'effets que les dispositifs légaux ou institutionnalisés. En effet, leur champ d'intervention est parfois très restreint. On peut ainsi citer à cet égard deux démarches à Lille : d'une part, le conseil des résidents des établissements pour personnes âgées, qui comporte davantage de participants que les conseils de la vie sociale et d'autre part, le fait que **les associations de personnes âgées font remonter du terrain plus de recommandations de changement de politique publique que le conseil des seniors créé par la ville**. De manière plus générale, la conduite de démarches participatives efficaces tend à formaliser les dispositifs concernés. Ainsi, la participation en matière d'insertion dans le Val-de-Marne est fondée avant tout sur des groupes citoyens qui se veulent souples et informels, mais ceux-ci s'inscrivent dans un schéma qui les positionne dans un circuit décisionnel donnant une certaine place à la formalisation.

Concernant cette approche différenciant les dispositifs formels et les dispositifs informels, l'étude a conduit à interroger la dynamique pouvant exister entre ces deux dimensions : est-ce que la participation informelle favorise la participation formalisée, ou est-ce l'inverse ? À l'aune des terrains étudiés, il semble que l'existence de formes informelles de participation tend plutôt à favoriser l'effectivité des formes plus formalisées. Le fonctionnement des formes ici considérées comme « formelles » sera d'autant plus dynamisé par l'existence, en marge du fonctionnement institutionnel de la collectivité, de démarches spontanées de participation. Ces dernières peuvent être issues d'associations, de relais universitaires. A contrario, les participations institutionnalisées, comme par exemple les CODERPA, conseils départementaux représentant les personnes âgées et les retraités exigent un investissement important pour faire fonctionner le dispositif : il s'agit en effet de permettre l'interaction entre différents collègues (professionnels, élus départementaux ou municipaux, usagers via les associations, personnalités qualifiées). La gouvernance prend ici un temps « infini », selon les acteurs interrogés, qui peut paraître en tout cas disproportionné au regard des effets concrets produits en terme de participation. Nous ne pouvons cependant pas affirmer que l'effet d'entraînement ne joue que dans un sens : les initiatives prises par les départements du Nord et du Val-de-Marne en matière de participation collective ont également joué un rôle moteur pour une prise de relais effectuée ensuite par les citoyens directement, sans passer par le département. **Ce que ces exemples soulignent en revanche, c'est la distinction entre participation informelle, formalisée et institutionnalisée, ainsi que la difficulté de fonctionnement de la participation institutionnalisée.**

Enfin, la mise en œuvre de démarches participatives conduit certains dispositifs et certains acteurs à prendre le pas sur d'autres. Dans certaines politiques d'action sociale, **le succès de certains dispositifs participatifs paraît « phagocyter » les autres dispositifs** qui pourraient être mis en œuvre. On peut citer par exemple le cas des groupes citoyens dans le cadre de la politique d'insertion dans le Val-de-Marne. De plus, la présence d'un acteur majeur en matière participative, tel que l'ILEP⁴⁵ à Lille, peut parfois conduire à une forme de position dominante. Ce « monopole » d'un acteur ou d'un dispositif signale le succès de ce dernier, mais risque également de brider d'autres initiatives.

⁴⁵ Institut lillois de l'éducation permanente. Créé sous forme associative en 1974, « l'ILEP se déploie sur la Métropole Lilloise en pôles d'expertise, de la qualification professionnelle à la médiation à l'emploi en passant par les dynamiques de mobilité et d'orientation, le développement des compétences transversales et la professionnalisation des relations interpersonnelles et collectives. » (Source : www.ilep.fr)

II. QUELLES CONDITIONS DE REUSSITE ?

A. UN CHANGEMENT DE POSTURE POLITIQUE AUSSI BIEN QU'ADMINISTRATIF

L'effectivité de la participation des usagers à la construction des politiques sociales dépend d'abord de la qualité de l'environnement politique et administratif de la collectivité au sein de laquelle il évolue. Comme le souligne le rapport 2015 du Conseil supérieur du travail social (CSTS) « Merci de ne plus nous appeler usagers », ce changement culturel ne concerne pas seulement les professionnels de l'action sociale et médico-sociale, mais toute la société qui voit son rapport à « l'autre » modifié. Ce bouleversement est mis en exergue par les notions de « conception universelle » et « d'inclusion » désormais promues par les politiques publiques⁴⁶.

1. Une impulsion politique au plus haut niveau

En effet, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques relèvent de l'initiative des élus nationaux et locaux. Si ces derniers s'inspirent des citoyens-usagers pour la construction de leur programme électoral, ils considèrent que la légitimité qu'ils tirent du suffrage universel, une fois l'élection passée, justifie que seuls l'exécutif et l'assemblée délibérante décident des orientations et de la mise en œuvre des politiques publiques.

Aussi la participation des usagers à la construction des politiques sociales relève-t-elle d'abord d'un choix politique des élus locaux, en premier lieu de l'exécutif puis des élus en charge des politiques sociales. Ce choix résulte d'une prise de position forte : les élus, représentants des citoyens, mettent de côté leurs craintes de se voir déposséder d'une partie de leurs prérogatives, pour laisser une marge de manœuvre aux personnes concernées par les politiques sociales et leurs dispositifs. En effet, bien qu'ils conservent le pouvoir de décision finale, certains sont réticents à entrer dans un processus participatif de peur de perdre le contrôle sur les positions qui seront prises. Pourtant au contraire, la capacité d'expertise des usagers améliore le service public et conforte *in fine* la place de l'élu qui a su la mobiliser.

Cependant, reconnaître la légitimité des usagers à participer n'est pas tout : encore faut-il garantir les conditions d'exercice de cette participation. À cet effet, la participation doit être organisée et non pas relever de la relation *intuitu personae* à l'élu. C'est à l'administration que revient le rôle de mettre en place les outils de participation.

2. Un changement de posture de l'administration

Faire participer l'utilisateur aux politiques sociales n'induit pas seulement un choix politique, mais entraîne également un changement de culture des intervenants sociaux, des managers, et plus globalement de l'administration.

a) *Pour les intervenants sociaux*

Il s'agit en effet, pour ces derniers, de sortir de leur « zone de confort », c'est-à-dire de quitter la logique gestionnaire de l'administration, qui instruit les dossiers en adoptant une posture de « sachant » par rapport à l'utilisateur ou allocataire demandeur, pour adopter une posture de co-construction laissant la place à l'expression de la personne accompagnée et pouvant conduire à remettre en cause les dispositifs et les pratiques existants. Pour accepter ce changement de culture, l'intervenant social doit être convaincu que la personne est capable d'apporter par elle-même une réponse à ses problèmes, et qu'elle a seulement besoin d'un accompagnement. C'est ce que le rapport 2015 du CSTS appelle un « travail social en résonance », c'est-à-dire une « forme d'intervention qui donne ampleur, force et vigueur aux initiatives des « usagers », qui soutient en s'appuyant sur leurs moyens et leurs ressources, en respectant leur volonté et leurs décisions ». Les acteurs rencontrés nous ont également fait part de leur vision de ce

⁴⁶ Voir le numéro de la revue Vie sociale consacrée à l'inclusion (n°3, 2015) <http://www.cairn.info/revue-vie-sociale-2015-3.htm>

changement de posture. Ainsi, pour Patrice Pierre⁴⁷ : "la participation vise plus à responsabiliser plutôt que d'être une réponse clé en mains comme l'envisage encore certains travailleurs sociaux et ce au nom de l'expertise d'usage"

Pourtant, en fonction des collectivités rencontrées et des politiques sociales abordées, cette nouvelle posture est plus ou moins bien acceptée. Ainsi, elle semble mieux acceptée parmi les intervenants sociaux des CCAS des communes étudiées qu'au sein des départements. Plus précisément, si la nécessité de ce changement de posture est bien acceptée par une partie grandissante d'entre eux et par l'encadrement des départements enquêtés, il apparaît que la diffusion de ce changement de pratique est plus complexe et plus longue dans une collectivité dont l'action sociale est le cœur de métier. Cette différence de rythme pourrait s'expliquer par le caractère sectoriel des dispositifs sociaux appliqués par le département, qui se prête moins aux visions transversales du développement social.

Si on compare les niveaux de participation entre politiques sociales, la mise en œuvre semble plus facile pour les allocataires du RSA que pour les allocataires personnes âgées et/ou en situation de handicap, car ces dernières sont plus difficilement mobilisables, du fait des contraintes physiques ou mentales auxquelles elles font face. Par ailleurs, les intervenants sociaux sont plus réticents à faire confiance aux familles dans le cadre de la politique Petite enfance, car ils se placent dans un statut protecteur vis-à-vis de l'enfant, dans un dispositif où la force publique vise souvent à se substituer à une autorité parentale jugée défaillante.

Enfin, pour que la participation des usagers puisse être effective, les missions des assistants de service social doivent être réorganisées. Il s'agit tout d'abord d'intégrer le temps de formation à la pratique de la capacitation dans leur temps de travail, ainsi que le temps de formation aux outils de suivi. Ce temps de formation est un préalable à la mise en œuvre de la participation car il permet de « valoriser les pratiques privilégiant l'écoute plus que l'interventionnisme ou l'activisme qui renforcent l'assistantat » (rapport du CSTS, 2015, « Merci de ne plus nous appeler usagers »).

Il s'agit également de garantir aux intervenants sociaux le temps nécessaire à l'organisation d'actions collectives. Celles-ci constituent en effet un levier très efficace de co-construction de la politique sociale avec l'utilisateur, mais elles sont parfois mises de côté faute de temps. Les professionnels sont confrontés à un paradoxe : ils priorisent de fait leurs actions sur l'accompagnement individuel, alors qu'ils ont bien conscience que le levier collectif permet l'émergence de capacités individuelles.

Les métiers de l'intervention sociale dans le champ des politiques sociales locales pourraient évoluer en s'inspirant de certains aspects du métier d'intervenant social dans le champ de la politique de la ville. Comme le propose Marion Carrel⁴⁸, dans ce domaine « *la capacité des habitants à s'organiser collectivement pourrait prendre de l'ampleur si les formations des travailleurs sociaux mettaient davantage l'accent sur le métier de « community organizer »* ». Cette proposition pourrait être transposée dans le cadre des politiques sociales locales : « *dans cette perspective d'évolution des métiers du travail social, un certain nombre de professionnels de la politique de la ville pourraient se consacrer aux tâches d'organisation de la société civile.* »

b) Pour les managers

Ce travail d'accompagnement est plus exigeant et plus chronophage que la simple instruction d'une aide. De plus, il s'inscrit dans une démarche qualitative, qui apparaît comme plus difficilement mesurable et évaluable. Les managers sont de fait également concernés : ils ont à impulser la démarche et à transformer leurs objectifs d'accompagnement des publics en définissant en amont des indicateurs

⁴⁷ Mr Patrice Pierre (RESOT ETS 1 et 3 du cD94) Entretien

⁴⁸ Carrel Marion, op. cit.

compatibles avec le caractère parfois informel de la participation, ce qui suppose pour les managers des formations adéquates sur la pratique de l'évaluation des politiques locales (notamment sur la manière de « quantifier » ou rendre appropriables et communicables des indicateurs caractérisant des dimensions qualitatives de l'action).

Pour répondre à cette problématique, certaines collectivités comme le département du Val-de-Marne ou la ville de Lille se sont dotées d'une expertise interne dédiée à la participation pour l'ensemble des politiques publiques. Ces agents interviennent en support aux directions opérationnelles qui souhaitent mettre en place des outils permettant aux usagers de co-construire la politique publique.

Enfin, au-delà de la gestion du temps, c'est l'organisation du fonctionnement du service qui peut être remise en cause. Ainsi, en ce qui concerne la mission d'accueil du public, l'ensemble des collectivités n'est pas organisé de la même manière : la Ville de Créteil dispose par exemple de référents uniques permettant aux usagers de se sentir en confiance, de s'approprier les lieux. Privilégier l'accueil du public par les mêmes référents facilite à la fois la participation individuelle et collective. De plus, les acteurs rencontrés mettent l'accent sur la nécessité de mettre en place, de manière systématique, des temps de réflexion sur les pratiques. Cette démarche est souvent impulsée à l'occasion des projets de services et de direction, mais dont le rythme est loin d'être annuel. Or, la prise de recul sur les pratiques permet un temps d'évaluation auquel les personnes accompagnées doivent pouvoir participer, non pas pour remettre en cause le travail des professionnels mais pour s'exprimer sur leurs propres expériences. Le CSTS conseille d'ailleurs de faire de la participation active des personnes concernées un critère d'évaluation.

c) Pour l'administration

La mise en œuvre de la participation des usagers d'un service social interroge le rôle de l'administration : est-elle en capacité, a-t-elle la volonté de mettre en place les conditions d'une participation effective ? Car recourir à l'expertise de l'utilisateur, c'est accepter sa « non omniscience » de la satisfaction des besoins du public. C'est donc prendre le risque de perdre sa place d'expert, d'entrer en conflit avec les publics et, si on pousse le raisonnement jusqu'au bout, de reconnaître son inutilité ! L'administration aurait donc intérêt, pour sa propre survie, à ne pas laisser trop de place aux usagers dans la mise en œuvre du service social... On retrouve ici une ambiguïté semblable à celle évoquée concernant la posture des élus, c'est-à-dire une perte de vue de l'objectif final qui est l'amélioration du service.

Au-delà de la question de la volonté, créer les conditions de la participation suppose une créativité et une souplesse dont l'administration ne dispose pas toujours. En effet, pour ne pas être soupçonnée d'instrumentalisation, la participation doit être spontanée. Or, cette spontanéité ne peut pas être imposée : tout l'enjeu pour l'administration est de parvenir à organiser un terrain favorable à son émergence.

Le degré d'acculturation à l'ingénierie de la participation demeure encore ambivalent suivant les champs de politique publique considérés. Ainsi, on tend souvent à « opposer » une culture d'ingénierie urbaine plus ancienne, permettant de mesurer des résultats « rapidement tangibles », contre une ingénierie sociale plus fragile, dont la dynamique tend à s'essouffler. En témoignent les critiques à l'égard de conseils de quartiers représentant finalement davantage qu'une petite minorité d'habitants. Il paraît cependant nécessaire, plutôt qu'une analyse par thématique qui reprend de fait le fonctionnement « en silo » de l'administration, de penser l'émergence d'une véritable « culture de la participation » en transversalité des structures considérées. La création de ces conditions de réussite nécessite l'articulation de savoirs tels que les techniques d'animation, les bases de communication, mais aussi de la théorie de la négociation, soit des éléments peu présents dans les attendus des concours de fonction publique. Il est cependant à noter qu'une offre de formation sur les bases de la méthodologie de la participation est désormais disponible. Celle proposée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) dans ces domaines s'est étoffée ces dernières années, permettant de créer une culture territoriale de la participation.

Par ailleurs, il convient de souligner l'ambivalence pour l'administration de la prise en compte de la participation des usagers. En effet, elle se doit de garantir la prise en charge de l'intérêt général, dans le respect des orientations données par les élus au suffrage universel. L'administration n'a pas, la plupart du temps, le vécu d'une personne en insertion, âgée, en situation de handicap, en difficulté familiale. Traditionnellement emprunte d'une culture plus axée sur la neutralité administrative, la prise en compte d'une approche par « public » est parfois perçue comme se faisant au détriment de l'égalité. C'est donc un travail d'équilibre délicat qui doit être effectué, pour que la prise en compte de la participation des personnes accueillies ou accompagnées au bénéfice d'une « meilleure » action publique ne signifie pas une fragmentation de l'intérêt général.

Enfin, la prise en compte des effets de la participation des usagers doit être intégrée au cadre normatif déjà existant autour de l'activité des collectivités (respect de règles budgétaires, contrôle *a posteriori* de la légalité des actes...).

B. UNE MISE EN ŒUVRE IMPLIQUANT PERSONNES ACCOMPAGNEES ET PARTENAIREES

1. Penser les dispositifs en fonction de la personne accompagnée

La participation effective des personnes dépend donc de l'adaptation de la posture de l'administration, qui doit chercher à penser les dispositifs en fonction de l'utilisateur. Plusieurs conditions doivent ainsi être remplies pour garantir ce changement de prisme :

- **L'utilisateur doit d'abord être bien informé** : c'est un préalable indispensable à l'accès aux droits et à toute forme de participation. Plusieurs intervenants sociaux se sont en effet étonnés de cette volonté de faire participer les personnes à la construction des politiques sociales alors que certaines d'entre elles n'ont même pas connaissance des dispositifs sociaux dont elles pourraient bénéficier. Au sein de l'ensemble des collectivités rencontrées, des efforts importants ont été menés non seulement pour diffuser l'information, mais pour faire en sorte que celle-ci soit rédigée dans un langage accessible. Car pour mobiliser le destinataire de l'information, la communication doit être simple et éviter tout vocabulaire jargonant dans lequel la personne visée ne se reconnaît pas. Ainsi, dans le département du Nord, la plaquette de présentation de l'unité territoriale a été co-construite afin d'éviter d'avoir une focale administration et pouvoir répondre au plus près aux besoins des personnes.
- **L'allocataire/utilisateur/citoyen doit pouvoir bénéficier de points de contact multicanaux** : pour qu'il puisse bénéficier de ses droits, et s'exprimer sur le contenu de la politique sociale, plusieurs moyens de communication doivent pouvoir lui être proposés (Internet, téléphone, contact physique...). Certains utilisateurs sont en effet plus à l'aise pour s'exprimer derrière la protection d'un écran d'ordinateur, d'autres au contraire demandent à être reçus physiquement. Ce maintien d'un point de contact physique au sein des collectivités locales est d'autant plus important que la dématérialisation mise en place par l'État a pu laisser de côté une partie des personnes auxquelles les politiques sociales s'adressent. Pour que le bénéficiaire de l'action s'implique, il doit pourtant d'abord se sentir accueilli.
- **S'adapter à l'hétérogénéité des participants** : travailler avec un allocataire sur son parcours, c'est se mettre à sa place et adapter son comportement professionnel en conséquence. Cette adaptation constitue une des difficultés du travail social individuel, que l'on retrouve également lors de l'organisation de forums citoyens collectifs, comme c'est le cas du forum des actions collectives du département du Val-de-Marne. Sont présents en effet aussi bien des allocataires du RSA sans diplôme, que d'autres ayant un niveau bac+5, ce qui suppose des techniques d'animation rodées pour faire participer l'ensemble des allocataires.

2. Mettre en place une logique partenariale coordonnée

Les collectivités ne sont pas les seules actrices de l'action sociale et, partant, de la participation des usagers à la construction de ces politiques. De nombreux intervenants, organisés en réseaux formalisés ou non, placent la participation de l'utilisateur au cœur de leur méthodologie. C'est le cas par exemple des associations, dont le principe de fonctionnement repose sur la libre adhésion, puis la participation des adhérents aux instances de fonctionnement (assemblée générale, conseil d'administration). La participation y est donc particulièrement active ; or, les associations constituent des acteurs essentiels sur les terrains étudiés de la mise en œuvre des politiques sociales.

Ainsi, à Lille, treize centres sociaux sont gérés par des associations comprenant entre 900 et 3 200 adhérents. Ils recouvrent des domaines sociaux variés : santé, personnes âgées et en situation de handicap, petite enfance, loisirs ... Le lien avec la municipalité est fort puisque cette dernière subventionne les centres sociaux via des appels à projets, et qu'ils sont amenés à travailler avec l'ensemble des services de la ville.

On trouve la même logique de réseau dans le fonctionnement des conseils de quartiers. Ces instances ont été rendues obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Elles restent facultatives dans les villes de 20 000 à 80 000 habitants. L'objectif de ces conseils est de recréer une dynamique qui parte des habitants. À Lille, des comités de gestion par quartier composés d'habitants reçoivent les propositions du quartier pour mettre en place des activités diverses. Ainsi, l'ancrage territorial constitue un relais très fort pour la participation à l'élaboration des politiques municipales.

Ces deux réseaux ont tout intérêt à travailler ensemble afin de faciliter la mise en œuvre de la participation. C'est aujourd'hui un axe de travail de la Ville, de faire en sorte de créer des instances de veille communes pour repérer les besoins et partager les diagnostics. Le besoin de coordination est également ressenti fortement par les élus en charge de la délégation personnes âgées, qui souhaitent mettre en place des instances plus généralistes que la coordination existante (principalement sous forme de CLIC49), à l'image des anciennes instances de coordination gérontologiques (ICG) évoquées à plusieurs reprises par des personnes interrogées

Mais les réseaux peuvent également être informels, à l'image des usagers et bénévoles intervenant dans l'action sociale et pas toujours organisés en associations. Ainsi, pour la politique en faveur des personnes âgées, des activités sont mises en place pour que les seniors se réunissent. C'est souvent à l'occasion de ces réunions conviviales que la parole se libère et que les personnes âgées font remonter leurs besoins en matière d'action sociale. L'animateur a donc une double fonction puisqu'il organise les activités, mais fait également remonter l'expression des besoins aux élus.

Enfin, les collectivités rencontrées mettent en avant la nécessaire cohérence entre politiques sociales menées par des collectivités différentes comme préalable à la réussite de la participation des personnes concernées à la construction de ces politiques. En effet, pour que les intervenants sociaux puissent amener les usagers à réfléchir à des améliorations, il faut déjà qu'ils aient les idées claires sur les orientations politiques des collectivités. L'axe département-CCAS est particulièrement concerné par la nécessité d'une bonne articulation puisque les CCAS interviennent dans les politiques d'insertion au titre d'une délégation des départements. Néanmoins, les changements de stratégie décidés par ces derniers sont difficiles à mettre en œuvre par les intervenants sociaux des CCAS. C'était le cas de la ville de Lille lors de notre étude, suite au passage du département du Nord d'une logique d'insertion sociale à une logique d'insertion professionnelle. Les actions collectives pour l'inclusion sociale autrefois menées par la Ville (ex. : les randonnées) sont actuellement remises en question suite à la baisse des ressources financières allouées par le département, qui recentre ses moyens sur l'intégration des bénéficiaires dans une démarche d'emploi.

⁴⁹ Centres locaux d'information et de coordination gérontologique

3. Faire vivre la participation

La dernière condition de réussite de la participation tient à la volonté d'organiser et de mettre en place les moyens de sa mise en œuvre. Il s'agit ici aussi bien des moyens financiers que des modalités d'organisation. Par exemple, les instances de participation dans les établissements comme le Conseil de la vie sociale (CVS) constituent des instances très formalisées. À Lille, il se tient en mairie, obligeant les familles et les seniors à se déplacer, sur des horaires initialement prévus en journée. La participation étant faible, la municipalité a décidé d'alterner les horaires en calant une fois sur deux le CVS en soirée. Elle a également mis en place des instances complémentaires, non instaurées par les textes : les conseils des résidents. Ces derniers se tiennent au sein même des résidences, en soirée, permettant aux familles de s'y rendre plus facilement.

Par ailleurs, aussi bien la Ville de Lille que la Ville de Créteil s'appuient sur des conseils consultatifs de démocratie participative : conseils des aînés, de la jeunesse ... Ceux-ci sont organisés en sous-commissions dont une est dédiée aux questions sociales. Les départements du Nord et du Val-de-Marne ont, quant à eux, organisé de grands moments de participation collective sous la forme d'ateliers citoyens, de forum des actions collectives ... Dans le Nord, ces ateliers citoyens ne sont pas centrés sur les actions sociales puisqu'ils traitent à chaque fois d'un thème différent : la mobilité, les collèges ... Le dernier en date s'est en revanche préoccupé de la politique en faveur des personnes âgées, autour du bien-vieillir. Dans le Val-de-Marne en revanche, le forum se focalise sur les actions sociales : les modalités d'accès au logement, l'ouverture de droits au Revenu de solidarité active (RSA), le surendettement, la santé...

Ainsi, pour que la participation soit effective et pérenne, rebondir entre différents moments de participation semble particulièrement pertinent : par exemple, les ateliers citoyens et le forum évoqués ci-dessus présentent l'intérêt de faire émerger des représentants des personnes accompagnées qui bénéficient d'une certaine légitimité et peuvent poursuivre la dynamique participative engagée, que ce soit de manière formalisée ou non. Pour être réelle, la participation doit donc se nourrir d'allers-retours entre le collectif et le plus restreint, entre les moments formels et ceux plus informels.

III. POINTS DE VIGILANCE ET ECUEILS A EVITER

A. DES DECALAGES ENTRE TEMPS POLITIQUE, TEMPS ADMINISTRATIF ET TEMPS USAGER

Les trois acteurs principalement concernés par la participation des usagers aux politiques sociales n'ont pas la même perception du temps, ce qui peut exacerber les incompréhensions pour les uns comme pour les autres.

D'abord, la prise de **décision politique par les élus** est soumise à une double contrainte temporelle : une de court terme, correspondant au besoin d'une réactivité forte pour répondre aux besoins exprimés par les usagers et une de long terme, relative au cycle électoral. Les orientations politiques peuvent en effet varier en fonction des changements de gouvernance, entraînant des remises en question qui ne sont pas toujours faciles à comprendre pour les usagers ayant participé à des actions engagées sous le mandat précédent.

Ensuite, **la mise en œuvre de la décision assurée par l'administration** implique un temps souvent peu réactif et ce au-delà de la bureaucratie législative : les délais de circulation des parapheurs, les instances de pilotage d'un projet, les accords entre services, des réunions chronophages...

Vecteur d'une distance entre le représentant et les représentés, un décalage temporel naît insidieusement entre le **moment où l'usager-citoyen** a décidé de s'inscrire dans une démarche participative ou a exprimé son souhait d'inscription dans une politique sociale et le moment où il en verra les résultats. Pour certains usagers-citoyens, l'appétence pour le débat résiste à ce décalage dans

l'inaction et ils attendent l'action. Mais d'autres vivent dans l'immédiateté⁵⁰ voire dans une urgence sociale : il en découle de fortes attentes. De ce fait, le risque d'un désengagement ou d'un désintérêt ne peut pas être négligé d'autant qu'il peut conduire à un isolement social plus important.

C'est pourquoi, pour pallier ces difficultés, **les actions de participation, qu'elles soient individuelles ou collectives**, ont besoin d'être régies **dès le démarrage de la démarche par des règles claires et partagées**. L'objectif est double : il réside dans la responsabilisation de l'administration (élus et structure) mais également dans la sensibilisation et dans la prise de conscience par les participants du processus, du périmètre de la participation et des marges de manœuvre dont ils disposeront et ce afin de les éclairer, les intégrer en amont et les rassurer in fine. A défaut, la participation peut perdre son sens.

B. LA FRAGILITE DES PARTICIPATIONS INDIVIDUELLES ET DE LA PARTICIPATION COLLECTIVE

Chacune des deux formes de participation – individuelle et collective - comporte des fragilités intrinsèques mais dont la graduation peut varier suivant les politiques publiques sociales.

1. La participation individuelle s'opère autour de la relation interpersonnelle; or trois menaces peuvent être perçues :

D'une part, la **relation peut être davantage imaginée au sens qu'elle peut être davantage pensée et/ou souhaitée désirée qu'effective dans certaines situations** : sont principalement concernés les publics les plus **fragiles, éloignés, précaires, isolés et les invisibles**⁵¹. Se pose alors la question de la **non-participation à mettre en relief avec la notion du non-recours**. La question se pose aussi avec une certaine acuité pour les personnes analphabètes, illettrées ou ayant des difficultés linguistiques avec le français. En effet, la peur de la participation est un premier frein, suivi d'un second qui est celui de l'apprentissage de la langue pour mieux communiquer et favoriser une meilleure insertion socio-économique.

Pourtant, pour sortir de cet entre soi ou de cette solitude et tendre vers l'image de soi et la confiance en soi, ces publics devraient en être les principaux bénéficiaires.

Plusieurs actions peuvent être mises en relief même si elles ne couvrent pas l'ensemble de la problématique :

- Certaines mesures évoquées supra⁵² sont des pistes : simplifier le langage et l'accès à la fois à la politique publique et aux dispositifs participatifs, éviter le langage administratif abscons, éviter les effets d'éviction par une régulation des prises de parole et de la place laissée par les « allocataires/usagers-experts » aux autres publics.

- Des ateliers sociolinguistiques sont, s'ils sont bien connectés aux autres dispositifs, peuvent permettre une émulation constructive et émancipatrice.

- De nombreux intervenants sociaux évoquent par ailleurs l'idée d'une posture « au-devant » des usagers en allant directement les chercher au sens propre. Lors des ateliers citoyens, le département du Nord a mis en place des navettes pour faciliter le déplacement des usagers aux ateliers. Mais les intervenants sociaux ne sont pas toujours sur le terrain : atteindre les publics les plus isolés se heurte ainsi à l'insuffisance de moyens, ou à un manque de coordination avec les acteurs de terrain, qu'ils soient agents publics ou membres d'associations comme celles organisant les maraudes.

⁵⁰ [Hartmut Rosa](#), *Accélération. Une critique sociale du temps*, La Découverte, coll. « Théorie critique », 2010.

⁵¹ ONPES – FORS recherche sociale, *Etude sur la pauvreté et l'exclusion sociale de certains publics mal couverts par la statistique publique*, rapport final d'étude, mai 2014.

⁵² Dans le paragraphe « *I.B. 1. Penser les dispositifs en fonction de la personne accompagnée* », Page 33

- A Clichy-sous-Bois, dans la mise en œuvre de la politique de la ville, la démocratie participative vient parfois suppléer les carences de la démocratie représentative ; cette démarche permettant en effet d'associer des personnes qui ne s'expriment pas dans le système électoral.

D'autre part, **la relation interpersonnelle est à construire au moyen du lien de confiance à tisser** au sein du parcours entre l'usager-citoyen et le représentant de l'administration (souvent le travailleur social). Les enjeux résident tant dans la **mobilisation pour co-construire** le parcours, dans la **dynamique de confiance sans jugement et/ou sans domination de l'autre**.

Au cours de la relation d'accompagnement qui se noue entre l'intervenant social et la personne accueillie ou accompagnée, le professionnel a pour mission de faire émerger le projet de vie et/ou le projet professionnel de son interlocuteur. L'expression de ses besoins et/ou de ses attentes permet au bénéficiaire de prendre conscience de ses propres potentiels et de développer ses capacités. Néanmoins, en fonction des publics, cette étape peut s'avérer délicate. Si c'est le cas pour certaines personnes en situation de handicap et de personnes âgées, c'est aussi particulièrement le cas des allocataires du RSA les plus éloignés de l'emploi dans la mesure où leurs difficultés relèvent d'une pluralité de thématiques (problèmes d'addictions fortes ou de grande précarité familiale), sans être circonscrite au seul domaine professionnel.

Le positionnement du travailleur social peut alors limiter la dynamique participative suivant qu'il s'érige en sachant ou en expert d'un côté ou de l'autre s'il dispose de peu de temps dans un système administratif qui se technocratise et qui tend à éloigner de l'action, du réel⁵³. D'une part, la difficulté de la construction de cette relation est de partir « de là où l'usager-citoyen se situe », sans jugement, et d'accepter que d'autres problématiques que celle de l'emploi puissent prendre une place importante dans les préoccupations du moment. D'autre part, il convient d'allouer les moyens de pouvoir - le moment venu - élargir l'expression de préoccupations immédiates en lien direct avec la situation individuelle de chacun, pour tendre vers des enjeux collectifs (qui affectent les modes de production du service public) ou vers un projet tourné vers l'avenir. Quant aux personnes âgées et en situation de handicap, ce sont des contraintes psycho-motrices qui peuvent constituer un frein à l'expression des projets de vie, ce qui nécessite un accompagnement très fin des intervenants sociaux. S'agissant de la protection de l'enfance, le passage induit par la construction d'une relation de confiance individuelle avec l'enfant puis avec des familles souvent isolées et démunies a démontré les limites de la participation. Or, les intervenants sociaux tendent à s'ériger en sachant face à des familles isolées et peuvent parfois tenter de rééduquer les familles. Par ailleurs, les familles d'accueil ne disposent que de droits limités (pour ne pas briser les liens familiaux en vue du retour de l'enfant dans sa famille d'origine).

Enfin la **relation est à pérenniser dans un cycle d'éternel recommencement. Les outils semblent être la pédagogie, du temps et une grande disponibilité dans l'écoute :**

Une fois l'usager inscrit dans un projet, son implication est loin d'être garantie sur le long terme. Les usagers ont tendance à se mobiliser uniquement pour les moments clés rendus obligatoires par les textes, comme la signature du contrat d'engagement réciproque en matière de RSA, par exemple, dont l'absence d'établissement ou de renouvellement entraîne en effet des sanctions financières. Les intervenants sociaux mettent en avant la difficulté de parvenir à nouer une relation régulière, malgré la multiplicité des expériences tentées : courriers, sms, service civique... S'agissant de la politique de protection de l'enfance, le processus de construction de la relation individuelle est à privilégier.

⁵³ Marie-Anne DUJARIER, *Le management désincarné*, Editions La découverte, mai 2015.

2. La participation collective en amont de sa mise en œuvre, pendant comme en aval peut présenter certaines limites. Quatre d'entre elles articulées autour de la représentativité ont été particulièrement identifiées :

En amont, la mobilisation des usagers au sein d'actions collectives pour favoriser la participation collective doit être suffisante pour favoriser la représentativité. Or, si la participation à des événements comme le forum des actions collectives du Val-de-Marne ou aux ateliers citoyens du Nord est conséquente (1 700 participants dans le Nord), la participation en établissement est bien plus limitée ce qui peut remettre en cause la pertinence des besoins qui y sont exprimés. La question de la mobilisation rejoint la thématique de la non-participation évoquée ci-dessus au niveau de la mobilisation des publics plus éloignés.

Le risque de confiscation de l'expression et donc de l'intérêt général par une minorité bien implantée existe notamment au moment des actions collectives de participation collective. Dans les conseils de la vie sociale au sein d'établissements, la parole est parfois uniquement utilisée par des usagers qui expriment leurs propres revendications au détriment de l'expression des besoins de l'ensemble des résidents. Certains individus peuvent être rétifs à intervenir d'une part alors qu'ils sont intégrés dans des ateliers collectifs (personnes introverties) et d'autre part les travailleurs sociaux peuvent également favoriser l'émergence de ces réticences en s'érigeant en expert. Par ailleurs, une implication trop importante et/ou trop longue dans la durée dans la participation collective peut générer des effets pervers : les usagers s'institutionnalisent et perdent leur regard extérieur qui avait vocation à compléter, infléchir celui de l'administration. Pour éviter cet écueil, les collectivités rencontrées insistent sur l'importance de bien cadrer le débat pour éviter la captation de l'expression. Certaines structures comme le Département du Val-de-Marne réfléchissent même à la mise en place des durées d'engagement limitées pour favoriser le renouvellement des participants.

Le système de représentation des usagers peut, dans certaines situations, évincer la capacitation des individus. Tel semble être le cas spécifiques concernant les politiques des personnes en situation de handicap mental et/ou psychique pour lesquelles la loi tend à favoriser la création des instances pyramidales de représentations au sein et à l'extérieur des établissements d'accueil. En l'espèce, le risque réside dans l'effet coquille vide des conseils en terme de représentation effective. Se dessine également la menace de l'accaparement par les têtes de réseau et par le lobbying, des schémas de représentations en détournant la parole effective de l'individu. Il convient de rapprocher dans ce cas spécifique la difficulté de la participation individuelle, si constructive soit-elle, avec les menaces pesant sur une représentation collective.

La dématérialisation, forme de participation collective, peut conduire, dans certains cas, à renforcer l'isolement dans une société 2.0 s'émancipant difficilement vers une société 3.0. Certes, la dématérialisation peut libérer du temps pour les professionnels et favoriser certains échanges, dès lors qu'une habilité d'usage et une connaissance suffisante préexistent. Tel est le cas au niveau du recueil d'informations ou même pour engager une concertation : se pose en creux la question de l'anonymat en ce qu'il présente l'avantage de favoriser l'expression et l'inconvénient d'ouvrir sur des dérives de délation ou de dénigrement défavorables à la participation.

Toutefois, la dématérialisation peut également favoriser un repli sur soi et renforcer le sentiment d'isolement. Par exemple, dans la mise en œuvre de la politique publique de la protection de l'enfance, la crainte du numérique réside dans la peur de la délation. Pour les personnes en situation de handicap mental, si l'outil peut être ludique, en revanche il nécessite un accompagnement adapté et ne semble pas dans l'état actuel permettre une réelle expression de l'utilisateur.

De manière plus large, la **captation de la démarche** peut conduire à l'instrumentalisation de la participation : par le politique à des fins électoralistes, par l'administration à des fins de valorisation du travail des services, par les travailleurs sociaux et des usagers organisés à des fins de reconnaissance tel qu'évoqué ci-dessus.

C. DEUX RISQUES SYMETRIQUES DE REDONDANCE DES INSTANCES DE PARTICIPATION ET DE DILUTION DE LA PAROLE DES USAGERS

La proximité de ces différents types de participation peut paraître logique, voire louable. En effet, la dimension sociale du développement d'un individu ne s'arrête pas aux questions « sociales » définies de façon très sectorielles par les administrations, mais concerne bien l'ensemble des besoins de ses besoins, en interaction avec la société. De plus, la dimension émancipatrice de la participation permet à l'utilisateur de prendre une part plus active à la vie publique, ce qui correspond à un des objectifs affirmés par les collectivités rencontrées.

Cependant, ces interactions ne sont pas sans risques pour la participation des usagers à la construction des politiques sociales : risques de redondance, risques de dilution.

1. Redondance au sens du croisement des dispositifs

D'une part, la **multiplicité des modes de participation** en fonction des différentes identités de l'individu (habitant, usager, citoyen) et la **pluralité des instances au sein et entre niveaux de collectivités** entraîne une perte de lisibilité des dispositifs qui peut démobiliser les usagers.

D'autre part, le **cloisonnement des dispositifs publics** induit la création « en tuyau d'orgue » des différents conseils et des commissions tout aussi nombreuses, généralistes comme spécialisées (conseil de quartiers, conseil de vie sociale, comité citoyen, ...). À titre d'illustration, les intervenants sociaux peuvent parfois perdre en partie au moins le sens du contact et l'empathie. La pesanteur de l'administration est un des éléments explicatifs, bien qu'il en existe d'autres (comme celui de la peur du risque qui les fait privilégier des solutions judiciaires dans la protection de l'enfance à des placements administratifs par exemple). L'enjeu est alors de créer des synergies de la participation, en raisonnant de manière plus systémique sans se méprendre sur la capacité à globaliser tous les sujets. Le déficit d'évaluation contribue à confisquer cette réflexion.

Si la démultiplication des instances peut ouvrir la participation au plus grand nombre, cet idéal administratif n'est pas toujours opérant lorsque les instances sont noyautées par les mêmes publics et nonobstant l'intérêt sous-jacent pour **ces nouveaux usagers-professionnels de la poly-participation**. **La vigilance invite à repenser l'agilité des organisations en lien avec l'application des dispositifs découlant des différentes politiques publiques.**

2. Dilution de la participation au profit d'un noyau installé

Aborder la participation de manière transversale peut risquer de diluer les questions sociales. En effet, celles-ci risquent tout simplement d'être mises de côté. En outre, la dimension émancipatrice issue de la logique de capacitation risque de disparaître dans la prise en compte de questions touchant moins directement à l'individu.

D. LA DOUBLE MENACE DE L'INJONCTION PARTICIPATIVE

L'injonction participative est certainement la menace la plus prégnante au sens où elle relève **d'un déficit de méthodologie** : l'absence de définition des objectifs et de ce fait de l'évaluation est à mettre en relief avec la finalité de la participation. S'il convient de ne pas s'arrêter ou de dépasser le caractère « flou » de la notion de participation, en revanche il semble primordial de définir la finalité de la participation.

En premier lieu, la **participation ne peut pas être un but en soi** mais elle doit répondre à des objectifs clairement formulés et être évaluée en fonction des résultats. Toutefois, la rationalisation ne doit pas devenir une industrialisation désincarnée de processus et dériver vers un management par objectifs détournant de la réalité du terrain.

En second lieu, la méthodologie doit aussi prendre en compte la **sortie de la démarche participative**. En effet pour les publics participants, la reconnaissance découlant de leur présence au sein d'instances, notamment nationale (8^{ème} collège), peut conduire à une dérive à savoir leur maintien dans un cycle de participation comme une finalité.

E. ASSURER UNE BONNE ARTICULATION ENTRE PARTICIPATION AUX POLITIQUES SOCIALES, A LA POLITIQUE DE LA VILLE ET CITOYENNE

Une des dernières difficultés identifiées tient d'une part au caractère transversal de la participation mise en place par les collectivités et d'autre part à une conception globale du développement social. **La participation peut en effet intervenir à trois moments différents de la vie d'un individu** et que l'on peut illustrer par le triangle de la Figure 3, en page 44.

- **En tant qu'habitant**, il est directement concerné par les actions de concertation prévues dans le cadre du renouvellement urbain. Il participe au diagnostic des besoins et à l'émergence des solutions. En tant qu'habitant, il est également impliqué dans les actions de proximité issues de la politique de la ville. Dans les deux cas, la barrière entre renouvellement urbain, politique de la ville et politique sociale n'est évidemment pas étanche et la participation des usagers à l'élaboration des politiques sociales peut également intervenir dans ce cadre. L'habitant en situation de handicap mental et/ou psychique doit également être apprécié en sa qualité de et dans ses droits de personne humaine⁵⁴, dans la mesure où l'enjeu de la participation réside, en l'espèce, dans la vie pratique ordinaire et quotidienne, au sens d'une vie digne et décente comme celle de tout un chacun.
- **En tant qu'usager** et notamment des politiques sociales : la participation, qui peut revêtir plusieurs formes plus ou moins poussées, est alors ciblée sur l'amélioration du service public. Mais elle permet également à l'usager de s'émanciper, de devenir acteur de son parcours. La participation à des actions collectives peut l'amener en outre à prendre une part plus active dans la démocratie de proximité. C'est d'ailleurs le but ultime du développement social revendiqué par certains élus, notamment à la Ville de Lille : la participation des usagers aux politiques sociales n'a de sens que si elle préfigure une prise de conscience citoyenne et une participation plus globale à la démocratie locale.
- **En tant que citoyen**, l'individu est amené à se prononcer sur les choix de politique publique, y compris en matière de politique sociale. D'ailleurs, les conseils de démocratie participative rencontrés (conseils des quartiers, des aînés, de la jeunesse ...) sont organisés de manière à traiter spécifiquement des questions sociales.

⁵⁴ Se reporter à ce titre à la *Charte pour la dignité des personnes handicapées mentales*, disponible ici : <http://www.unapei.org/IMG/pdf/CharteDignite.pdf>

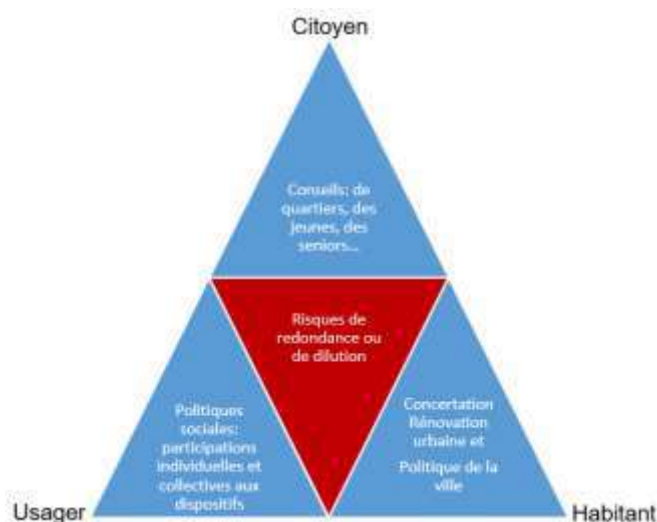


Figure 3 : Les différents rôles de la vie d'un participant

La proximité de ces différents types de participation peut paraître logique, voire louable. En effet, la dimension sociale du développement d'un individu ne s'arrête pas aux questions « sociales » définies de façon très sectorielles par les administrations, mais concerne bien l'ensemble des besoins de ses besoins, en interaction avec la société. De plus, la dimension émancipatrice de la participation permet à l'utilisateur de prendre une part plus active à la vie publique, ce qui correspond à un des objectifs affirmés par les collectivités rencontrées.

Cependant, ces interactions ne sont pas sans risques pour la participation des utilisateurs à la construction des politiques sociales : risques de redondance, risques de dilution.

- Le **cloisonnement des dispositifs publics** induit la création « en tuyau d'orgue » des différents conseils et des commissions tout aussi nombreuses et spécialisées. A titre d'illustration, les intervenants sociaux peuvent parfois perdre en partie au moins le sens du contact et l'empathie. La pesanteur de l'administration est un des éléments explicatifs, bien qu'il en existe d'autres (comme celui de la peur du risque qui les fait privilégier des solutions judiciaires dans la protection de l'enfance à des placements administratifs par exemple). L'enjeu est alors de créer des synergies de la participation, en raisonnant de manière plus systémique sans se méprendre sur la capacité à globaliser tous les sujets. Le déficit d'évaluation contribue à confisquer cette réflexion.
- La **multiplicité des modes de participation** en fonction des différentes identités de l'individu (habitant, utilisateur, citoyen), évoqués ci-dessus, mais aussi entre niveaux de collectivités, entraîne une perte de lisibilité des dispositifs qui peut démobiliser les utilisateurs.

Enfin, **aborder la participation de manière transversale risque de diluer les questions sociales**. D'une part, celles-ci risquent tout simplement d'être mises de côté. D'autre part, la **dimension émancipatrice** issue de la logique de capacitation risque de disparaître dans la prise en compte de questions touchant **moins directement à l'individu**.

IV. D'UNE LOGIQUE D'INJONCTION A UNE LOGIQUE DE CONVICTION

A. L'INJONCTION LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE NE SUFFIT PAS

1. Le discours des acteurs.

L'injonction législative de participation aux politiques sociales, cela a été décrit, s'est accrue depuis ces dernières décennies⁵⁵.

Confrontés à cet ensemble de normes et de règles en matière d'information, de concertation, etc., les acteurs avec lesquels nous nous sommes entretenus partagent majoritairement le constat que « la loi ne suffit pas » (Département du Val-de-Marne et Ville de Créteil notamment). L'incitation législative peut certes favoriser une dynamique comme observé sur la ville de Créteil, mais principalement sur des territoires où le réseau et le lobby associatifs sont déjà présents.

Les agents intervenant dans un contexte où les pratiques de participation sont très institutionnalisées (Département du Val-de-Marne) ont ainsi avancé que les dispositions législatives étaient souvent floues et peu détaillées.

L'article L. 115-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) (qui dispose que « La définition, la conduite et l'évaluation des politiques mentionnées au présent article [les politiques d'insertion] sont réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées. ») a été présenté comme un exemple de cette absence de précision (département du Val-de-Marne).

Les agents intervenant dans un contexte où les pratiques de participation sont moins formalisées (comme à la Ville de Créteil) adhèrent aux grands objectifs de ces dispositions, mais en soulignent le caractère peu incitatif en l'absence de projet, de volonté politique.

2. Un exemple d'une succession de normes : le Conseil de la vie sociale.

La loi du 30 juin 1975 indiquait déjà que « les usagers, les familles des mineurs admis et les personnels sont obligatoirement associés au fonctionnement de l'établissement »⁵⁶. Ces « conseils de maison »⁵⁷ ont été généralisés aux établissements publics par la loi du 3 janvier 1985 et devinrent des « conseils d'établissement »⁵⁸. Puis un nombre important de décrets et de circulaires furent publiés jusqu'au décret du 31 décembre 1991⁵⁹ qui, s'ils précisent l'organisation et le fonctionnement des conseils d'établissements, en rappellent surtout l'obligatoire constitution. Ces conseils d'établissement étaient alors faiblement mis en place⁶⁰.

⁵⁵ loi n° 84-422 du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance, loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, loi 2008-1249 du 1er décembre 2008, généralisant le revenu de solidarité active (RSA)...

⁵⁶ Article 17 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales.

⁵⁷ Décret n°78-377 du 17 mars 1978 portant application de l'article 17 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales.

⁵⁸ « Dans tout établissement visé à l'article 3 de la présente loi, les usagers, les familles et les personnels sont obligatoirement associés au fonctionnement de l'établissement par la création, notamment, d'un **conseil d'établissement** » (art 8bis de la loi n°75-535 créé par l'article 83 de la loi n° 85-10 du 3 janvier 1985 portant diverses dispositions d'ordre social)

⁵⁹ Décret n° 91-1415 du 31 décembre 1991 relatif aux conseils d'établissement des institutions sociales et médico-sociales mentionnées à l'article 3 de la loi no 75-535 du 30 juin 1975.

⁶⁰ Rapport IGAS n° 95-155 : Bilan d'application de la loi du 30 juin 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales, rendu en décembre 1995.

La loi du 2 janvier 2002 s'est essayée à une démarche plus pragmatique, en disposant qu'« *Afin d'associer les personnes bénéficiaires des prestations au fonctionnement de l'établissement ou du service, il est institué soit un conseil de la vie sociale, soit d'autres formes de participation* »⁶¹. Une novation est à souligner néanmoins. Alors que précédemment aucune sanction n'était prévue si ces conseils n'étaient pas mis en œuvre, la loi du 2 janvier 2002 avait prévu des sanctions pénales spécifiques⁶².

Les données croisées des enquêtes quantitatives⁶³ existantes montrent que le CVS est mis en place à plus de 85 %⁶⁴ dans les structures en ayant l'obligation.

Cependant les éléments plus qualitatifs d'évaluation (quelle est la place des professionnels ? comment se représentent-ils la participation ? quel regard portent les familles et les usagers sur la participation ? qu'est-ce qui incite certains à participer et à s'impliquer ? quels sont les freins à une plus grande participation des usagers et de leurs proches ?) sont parcellaires⁶⁵.

Les entretiens menés pour cette étude ont montré **que le conseil de la vie sociale était parfois** :

- **complété par des structures moins formalisées**, plus souples (ex : les conseils de résidents pour les EHPAD relevant de la ville de Lille, qui se réunissent au sein de l'établissement et non pas à l'hôtel de ville comme pour les conseils de la vie sociale) ;
- ou **restreint à des considérations très limitées**, le maire conservant un rapport direct avec les résidents en faisant des visites régulières (ex : des 4 résidences-autonomie – ex foyer logement – rattaché au CCAS de la Ville de Créteil).

En conclusion, au regard tant des discours des acteurs que nous avons interrogés, que de l'observation de l'addition des textes sur ces questions, améliorer la qualité et la diffusion des dispositifs participatifs dans le champ social ne nous paraît pas devoir uniquement reposer sur l'ajout de dispositions législatives et réglementaires. Compléter, préciser, détailler les normes en vigueur ne peut être le seul levier utilisé par les pouvoirs publics afin de rendre plus effective la participation des usagers.

B. INTERESSER ET OUTILLER ELUS ET EQUIPES DIRIGEANTES

Il a été souligné qu'une des conditions de réussite de toute démarche participative était une impulsion politique au plus haut niveau. L'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques relèvent ainsi de l'initiative des élus, nationaux et locaux. L'administration doit, quant à elle, mettre en place les outils de participation.

Le cadre national pourrait **mieux renforcer l'intérêt à agir et la capacité à agir des acteurs** en :

- **s'efforçant de convaincre et non pas d'imposer** ;
- en **favorisant l'appropriation des outils**, recommandations, etc. existants par les collectivités territoriales et les établissements et services sociaux et médico-sociaux désireux de s'engager dans une démarche de participation ;

⁶¹ Article 10 de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, codifié à l'article L. 311-6 du code de l'action sociale et des familles.

⁶² Cf. article L. 313-21 CASF.

⁶³ Cf. pour une recension des enquêtes produisant des éléments quantitatifs sur la participation au fonctionnement des ESMS « La participation des usagers au fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Recueil des pratiques et témoignages des acteurs », ANESM, septembre 2014, p. 97 (annexe 4 : Éléments quantitatifs sur la mise en place de la participation des usagers au fonctionnement de l'établissement).

⁶⁴ « La participation des usagers au fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Recueil des pratiques et témoignages des acteurs », ANESM, septembre 2014, p. 99.

⁶⁵ Ainsi 33 établissements ont été visités dans le cadre de l'étude de l'ANESM de septembre 2014.

- en **renforçant la capacité d’agir** des acteurs.

1. Convaincre est toujours nécessaire.

Si la démarche participative est une composante de la politique de la ville dès son origine et si le temps participatif est un passage obligé de la conduite de projets d’aménagement, environnementaux, etc., la participation des usagers aux politiques sociales est un impératif plus récent et encore trop peu partagé.

En effet, « *la question de la participation fait encore débat parmi les acteurs du secteur social et médico-social* »⁶⁶. Son efficacité, les possibles dérives (instrumentalisation, participation-alibi...), la difficile prise en compte des paroles des personnes en difficulté soulèvent encore des questions.

Ceci est renforcé par le fait que faire participer les usagers oblige à modifier les pratiques professionnelles ou des relations élus-citoyens et nécessite un temps d’apprentissage progressif de la prise en compte de la parole des plus vulnérables...

Au-delà de l’exhortation, **il est donc nécessaire de convaincre** et notamment de convaincre les décideurs politiques et administratifs.

L’exemple et la comparaison peuvent être efficacement deux piliers de ce travail de conviction :

- **l’exemple** : en partageant les résultats des pratiques participatives déjà effectives et ayant été évaluées ;
- **la comparaison** : en rendant publique une comparaison de l’engagement des collectivités territoriales concernant la participation des usagers dans les politiques sociales.

Ce faisant, **l’intérêt à agir** des décideurs serait renforcé de deux façons :

- par la **visibilité des bénéfices déjà retirés par d’autres** de la mise en œuvre de dispositifs participatifs dans les politiques sociales ;
- par **une certaine « pression des pairs »**, qui pourrait résulter d’une évaluation comparée, qualitative et quantitative, de l’engagement des collectivités publiques dans cette participation.

2. Répondre au « comment faire » de façon novatrice.

Il existe un nombre important de guides de bonnes pratiques, de recommandations sur la participation dans les politiques sociales à destination tant des établissements et services sociaux et médico-sociaux, que des collectivités territoriales : « *Participation des personnes bénéficiaires du revenu de solidarité active au dispositif. Guide de recommandation* », mars 2012, ministère des solidarités et de la cohésion sociale ; « *Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l’inclusion sociale* », mars 2008, agence nationale de l’évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM)...

Cependant les entretiens menés nous ont permis d’apprécier le fait que cette documentation importante n’était pas véritablement le déclencheur de l’action.

Dès lors, **l’accompagnement des collectivités et établissements volontaires paraît pouvoir être une modalité d’action à développer**. Les outils existent, les bonnes pratiques sont recensées, des recommandations ont été formulées au niveau national et ont été largement diffusées.

⁶⁶ « Le pari de la participation. Promouvoir la culture participative comme vecteur de transformation sociale », Rapport du Comité régional du travail social de Bretagne Janvier 2013, p. 24.

Il reste à permettre leur **appropriation** la plus large possible.

3. Enfin, le « pouvoir faire » peut être renforcé.

Convaincre les décideurs politiques et administratifs et montrer comment peut être engagée une démarche participative sur ce terrain particulier que sont les politiques sociales, n'est pas suffisant. Il reste à renforcer la **capacité d'agir** des collectivités territoriales et des établissements.

Un des enseignements des entretiens que nous avons menés est que **s'engager dans une démarche participative demande des moyens**⁶⁷ :

- **en temps** : d'autant plus si le public visé est un public en difficulté ;
- **en moyens humains** : des compétences spécialisées dans la construction et l'animation de dispositifs participatifs sont à mobiliser ;
- **en financements** : sans que toutefois les ressources financières apparaissent démesurées, même si cela reste à évaluer. Ainsi, le budget de la mission démocratie participative du département du Val-de-Marne a été jusqu'à 2015 de 89 000 € par an, en plus de la rémunération des trois chargés de mission. Il a été en 2016 réduit à 40 000 € par an. Il convient de noter néanmoins que la mission démocratie participative vient seulement en appui des directions opérationnelles, qui sont les maîtres d'œuvre des projets participatifs, et assument de ce fait leur financement.

Or actuellement les contraintes financières se font plus fortes sur les politiques sociales territorialisées. Les départements notamment sont confrontés, du fait d'un contexte économique dégradé, à une forte dynamique de leurs dépenses sociales (en 2014, RSA +9,2 %, allocations aux personnes en situation de handicap +3,3 %, allocations à destination des personnes âgées dépendantes +1,6 %, frais d'hébergement +2,1 %⁶⁸). Alors que les dotations de l'État baissent, que les compensations ne sont pas revalorisées et que leur autonomie fiscale est plus faible qu'auparavant, les départements doivent faire des économies.

Ce contexte n'est pas favorable à la sanctuarisation de crédit pour des démarches participatives.

Dès lors, un soutien national ponctuel et ciblé pourrait permettre de soutenir les volontés locales d'aller plus loin dans la participation.

C. UNE APPROCHE PRAGMATIQUE : PRIVILEGIER LES STRUCTURES ET LES INITIATIVES EXISTANTES POUR COMPARER LES DEMARCHES EXISTANTES, FAVORISER L'APPROPRIATION DES GUIDES DE BONNES PRATIQUES ET MOBILISER DES MOYENS.

1. Favoriser la lisibilité des dispositifs, car la participation des usagers dans les politiques sociales est portée par de nombreux acteurs institutionnels et associatifs.

De nombreux acteurs institutionnels (Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux – ANESM, Direction générale de la cohésion sociale – DGCS ...) et

⁶⁷ Même s'il convient de noter que la dématérialisation qui prend de l'ampleur a été présentée comme pouvant, à terme dégager à certains acteurs du temps pour la participation

⁶⁸ Rapport sur les finances publiques locales, Cour des Comptes, octobre 2015, page 78.

associatifs (Agence nouvelle des solidarités actives – ANSA ...) sont engagés dans la promotion des pratiques de participation dans les politiques sociales.

Ainsi **l'ANESM a produit des recommandations et des guides** : « La participation des usagers dans les établissements médico-sociaux relevant de l'addictologie », 2010 ; « Participation des personnes protégées dans la mise en œuvre des mesures de protection juridique », avril 2012 ; « Recommandations de bonnes pratiques professionnelles. Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale » janvier 2012 ; « La participation des usagers au fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Recueil des pratiques et témoignages des acteurs », ANESM, septembre 2014 ...

La **DGCS finance des dispositifs de participation** (exemple : conseils consultatifs des personnes accueillies et accompagnées, au niveau national et régional⁶⁹...), **produit et diffuse des guides** (exemple : « associer des usagers à l'élaboration puis à la mise en œuvre des plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion : pourquoi et comment faire ? »⁷⁰, DGCS, février 2012 ...).

Et **les opérateurs associatifs** sont nombreux à **intervenir dans la mise en œuvre des dispositifs participatifs** :

- la DGCS a, par exemple, attribué à l'ANSA (courrier du 30 avril 2014 de la directrice générale) le marché pour l'accompagnement méthodologique du collège des personnes en situation de pauvreté ou de précarité siégeant au sein du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – CNLE ;
- ou encore, les conseils consultatifs des personnes accueillies et accompagnées sont animés, selon les territoires, par la Fondation Armée du Salut, la FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale) ou l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux – UNIOPSS.

Dès lors, il serait inutilement consommateur de moyens de proposer que de nouveaux acteurs produisent des enquêtes qualitatives et les publicisent, ou encore financent des projets exemplaires. Il paraît au contraire plus opportun de s'appuyer sur les acteurs et les dispositifs existants, dans une optique de lecture transversale des dispositifs.

2. Construire une comparaison de l'engagement participatif des collectivités et des établissements.

Renforcer l'intérêt à agir des décideurs politiques et administratifs des collectivités territoriales et des établissements et services sociaux et médico-sociaux peut être réalisé au moyen d'une évaluation régulière et qualitative des dispositifs participatifs mis en œuvre. Ces évaluations qualitatives seraient publiées et accessibles au grand public⁷¹.

Un **observatoire de la gestion publique locale**⁷² a été créé par la loi Notre. Il pourrait, progressivement, mener ces évaluations.

⁶⁹ Le conseil consultatif des personnes accueillies ou accompagnées (dans les établissements du secteur social) a été créé en 2010. Dès 2011, des déclinaisons régionales (CCRPA) ont été déployées sur 10 territoires. En 2015, 21 régions étaient dotées d'un CCRPA.

⁷⁰ https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Associer_des_usagers_au_PDAHI_MHD_annexe_circulaire_fevrier_2010-2.pdf

⁷¹ Notons, qu'un tel effort de publicisation est, par exemple, le fait de la haute autorité de santé (HAS). Le site internet de la HAS, dans sa partie accessible au grand public, communique l'intégralité des rapports de certification des établissements de santé.

⁷² Le comité des finances locales peut se faire aider par un observatoire de la gestion publique locale (article 113 de la loi Notre, modifiant l'article L1211-4 du CGCT) pour notamment « *établir, collecter, analyser et mettre à jour les données et les statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales et de diffuser ces travaux, afin de favoriser le développement des bonnes pratiques [et] réaliser des évaluations de politiques publiques locales* ».

Concernant le nombre annuel de ces évaluations il faut qu'il soit suffisant pour représenter, en quelques années, **un panel représentatif des niveaux de collectivités** (départements, communes, etc.), **des strates de collectivités et des types d'établissements et services** sociaux et médico-sociaux (publics, associatifs ...).

Les conclusions de ces rapports pourraient être normées pour faire apparaître les structures les plus avancées (barème ?). Ceci comporte néanmoins un risque : celui de pointer les mauvais élèves en ne suscitant que de la méfiance envers la démarche sans renforcer l'intérêt porté à l'amélioration des pratiques. Un autre levier pouvant être activé serait une bonification des dotations en fonction de l'atteinte des finalités envisagées (forme de contractualisation proche de l'ex ACSE devenu CGET)

Idéalement, ceci devrait permettre à chaque collectivité et à chaque établissement de se situer relativement à des structures comparables et de mieux identifier les possibilités de progrès.

3. Engager la transmission du savoir pour permettre leur mise en application par la diffusion des bonnes pratiques et en favorisant une dynamique de réseau.

Avant même d'enclencher les dispositifs de participation, il est nécessaire de chercher la mise en cohérence entre les politiques sociales menées aux différentes strates de collectivité. Sur cette base, la meilleure cohérence des politiques sociales locales pourrait permettre de clarifier les articulations entre les temps de participations proposés aux individus et favoriser les transferts d'expériences et de pratiques.

En effet, il existe un nombre important de guides de bonnes pratiques, de recommandations sur la participation dans les politiques sociales à destination tant des établissements et services sociaux et médico-sociaux, que des collectivités territoriales, nous avons pu le noter.

L'enjeu, aujourd'hui, est celui de renforcer l'appropriation de ces recommandations plutôt que rajouter une nouvelle production au corpus.

Pour ce faire, il convient d'adopter une logique de transferts de savoir-faire dans une optique d'animation de véritable réseau. **Les professionnels de la participation sont de plus en plus nombreux et il serait profitable de les mobiliser pour conduire des formations-actions, des journées de présentation des outils existants.** Ces formations seront d'autant plus efficaces qu'elles seront fondées sur des cas pratiques et des mises en situation.

Le rôle des pouvoirs publics (ANESM, DGCS et DGCL, notamment) serait alors :

- De coordonner la centralisation des guides produits pour favoriser une banque de bonnes pratiques à mobiliser par les professionnels,
- De financer ces formations. Le plan d'action en faveur du travail social et du développement social⁷³ (conseil des ministres du 21 octobre 2015) prévoit dans sa mesure 12 la création d'un fonds privé-public d'innovation pour le développement social. Ce fonds « *sera destiné notamment à soutenir la **participation des acteurs**, le développement social en lien avec l'environnement rural et urbain dense, le développement de formes de travail collectif, des innovations en matière de prise en charge, ou bien des innovations techniques (développement du numérique par exemple)* »⁷⁴.

⁷³ Aboutissement des Etats généraux du travail social (EGTS).

⁷⁴ « Plan d'action en faveur du travail social et du développement social »
http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/plan_d_action_egts_maquette_20102015_web-2.pdf

4. Valoriser les initiatives locales au niveau national pour favoriser l'essaimage de projets

La mise en œuvre de démarches de participations des usagers aux politiques sociales peut revêtir des formes différentes suivant les contextes locaux. Aussi, il apparaît que le soutien à quelques projets exemplaires pourrait susciter l'intérêt et permettre la diffusion de résultats effectifs de la participation dans les politiques sociales.

Un **appel à projet** national pourrait être organisé par l'ANESM, la DGCS et la DGCL, mobilisant une communication via les publications des professionnels des collectivités territoriales (Lettre du Cadre, Gazette des Communes). L'appel à projet serait par exemple fondé sur un cahier des charges suffisamment large et ouvert, pour permettre de soutenir un large éventail de projets impliquant des collectivités diverses pour des politiques sociales variées. L'idée serait de pouvoir, par ce biais, mettre en valeur des actions emblématiques permettant aux élus et managers de collectivité de prendre conscience de la diversité des démarches pouvant être engagées et de la possibilité d'enrichissement et d'amélioration qualitative des politiques publiques que peut représenter la mise en place de démarches de participation.

Dans les projets à mettre en lumière, il paraît important de valoriser prioritairement les travaux structurés autour d'objets concrets, dans des démarches de court terme et produisant des effets directement communicables.

Des moyens limités seraient suffisants (45 000 € sur 3 ans pour une dizaine de collectivités et établissements, soit 1,35 M€) et le fonds privé-public d'innovation pour le développement social pourrait être mobilisé. Le manque de moyens parfois évoqué comme difficulté à la mise en œuvre de la participation pourrait ainsi bénéficier de la perspective d'un « effet levier » de l'appel à projet.

Cet appel à projet pourrait aussi être l'occasion de communiquer sur ces questions et d'assurer une visibilité nationale et transversale à la problématique de la participation.

V. EN CONCLUSION

Nous avons pu rencontrer au cours de cette étude des démarches de participation nombreuses et variées. Certaines, sans que notre travail puisse avoir une valeur évaluative, semblent apporter de réelles plus-values. Pour les personnes concernées, on a mis en avant la rupture de l'isolement, mais surtout l'effet d'inclusion sociale et citoyenne. On a également noté un regain de sens ressenti par certains intervenants sociaux dans les activités participatives et pour la mise en œuvre de la politique publique par la collectivité de manière générale, la tendance à une meilleure adaptation du service aux besoins des personnes concernées. Cependant, nous avons aussi pu constater l'écart entre les objectifs affichés et les effets constatés. Les acteurs rencontrés ne relèvent d'ailleurs pas toujours cet écart.

C'est dès le début des années 80 que la question de la participation des personnes concernées dans les politiques sociales a été posée, que ce soit par le rapport Bianco-Lamy ou par l'adresse de Nicole Questiaux aux travailleurs sociaux⁷⁵. Pourtant, si de nombreux progrès ont été réalisés pour la prise en compte de leur parole et pour leur association aux projets qui les concernent, la participation de ceux que l'on appelle usagers, bénéficiaires, allocataires ou destinataires des politiques sociales reste encore un horizon à atteindre.

Plusieurs pistes pour en explorer les raisons et les moyens de se rapprocher de l'objectif ont été esquissées. Certaines, dans cette étude modeste, d'autres dans des travaux de plus grande ampleur. **Trois de celles qui ont été abordées** par ces travaux **pourraient être approfondies dans de futures études**, notamment d'élèves administrateurs.

- **La formation des intervenants sociaux** a déjà été identifiée comme un vecteur essentiel de changement de pratiques professionnelles. D'une part, parce que comme l'a montré Patrick Dubéchet, cité par le rapport du CSTS⁷⁶, le temps d'assimilation de nouveaux concepts suit dans le même sens la durée du délai d'intégration de ces concepts dans les programmes de formation. En effet, si la participation émerge souvent des actions collectives et que ce type d'intervention sociale est partie intégrante des formations aux diplômes du travail social⁷⁷, la participation ne peut s'y réduire. Il est par conséquent nécessaire dans ces formations **d'apporter un soin particulier à la distinction des registres d'action** pour permettre aux intervenants sociaux d'inscrire leurs démarches dans l'ensemble des complémentarités qu'offrent les différents registres (l'inclusion diffère de l'intégration, qui diffère de l'insertion, etc.).
- Pour comprendre pleinement les fondements, les enjeux et les potentialités des démarches participatives, il paraît en outre essentiel de **pouvoir offrir aux futurs et présents intervenants sociaux l'expérience de décentrement nécessaire à la compréhension et à la déconstruction des mécanismes d'ancrage et d'activation des stéréotypes** face à « l'altérité ». Une pratique approfondie des moyens de les neutraliser permet de produire des effets tangibles, mais le travail sur soi prend du temps. Une des pistes prometteuses pour améliorer, accélérer cette appropriation des enjeux de la participation peut se trouver dans **l'implication des personnes concernées dans les temps de formation des travailleurs sociaux**.
- Enfin, **une pleine inclusion des personnes concernées dans la mise en œuvre des politiques sociales** implique un renforcement de l'évaluation, qui peine encore à se mettre en place sur 3 niveaux :

⁷⁵ <http://www.cedias.org/revue/ladresse-nicole-questiaux-travailleurs-sociaux-30-ans-apres>

⁷⁶ Op.cit. P110

⁷⁷ Par exemple depuis plus de 10 ans dans des formations d'assistant de service social,

- L'évaluation de l'action sociale conduite :
Si l'intérêt pour l'évaluation se renforce depuis les années 1990 dans les politiques sociales, notamment sous l'impulsion des démarches conduites dans le domaine de la politique de la ville, il reste à stabiliser les enjeux de l'évaluation, pour dépasser la crainte d'une évaluation « contrôle/sanction ». Les collectivités, et au premier chef leurs intervenants sociaux, ont beaucoup à gagner à s'approprier encore davantage les concepts et les outils de l'évaluation de politiques locales, pour les appliquer aux programmes conduits, en distinguant bien l'évaluation de politique/programme de l'évaluation de la situation des personnes.
- L'évaluation des modalités de participation proprement dites :
Pour mieux expliciter les objectifs poursuivis par les démarches de participation⁷⁸, et l'écart entre les résultats visés et les effets observés, une évaluation des dispositifs de participation *pensée en amont de la mise en œuvre* a vocation à **mieux cerner les limites de la participation, accélérer le cycle de conception-mise en œuvre-amélioration des démarches**. Elle pourrait aussi permettre de **mieux valoriser l'action conduite auprès des élus** et de renforcer la mobilisation de la fraction des acteurs politiques et administratifs « encore à convaincre ».
- La participation des personnes concernées à l'évaluation :
pour renforcer la pertinence de ces évaluations et aller au bout de la logique de participation, il est sans doute aussi possible d'aller plus loin dans l'implication des personnes concernées dans les dispositifs de participation.

De futures études pourraient donc rechercher des réponses et des propositions utiles, à ces 3 questions :

- Comment intégrer davantage la thématique de la participation dans les formations des intervenants sociaux ?
- Comment appuyer l'intérêt pour une approche « participative » sur un travail des intervenants sociaux sur l'altérité et les moyens de développer une approche davantage inclusive du travail social ?
- Comment développer des modalités d'évaluation de l'intervention sociale et de la participation faisant davantage de place aux personnes concernées ?

⁷⁸ Au niveau de la commande politique, comme au niveau opérationnel.

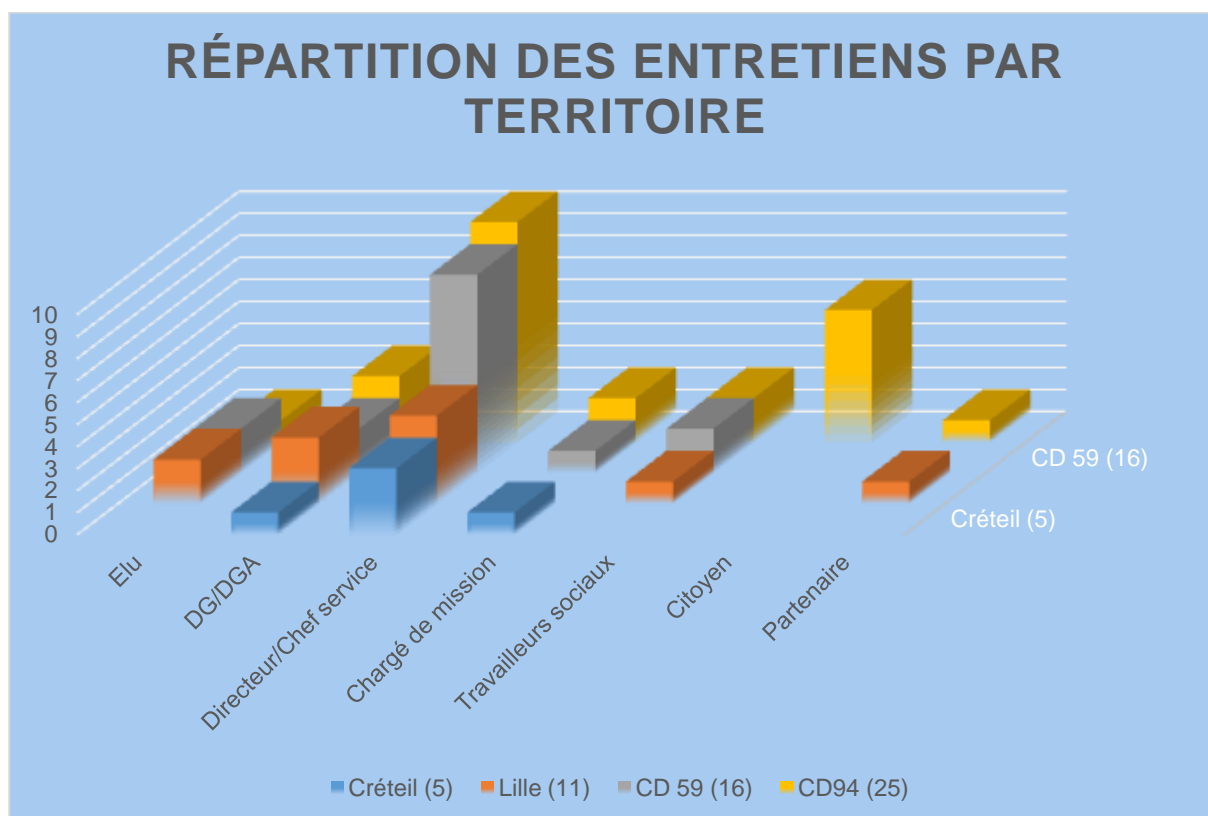
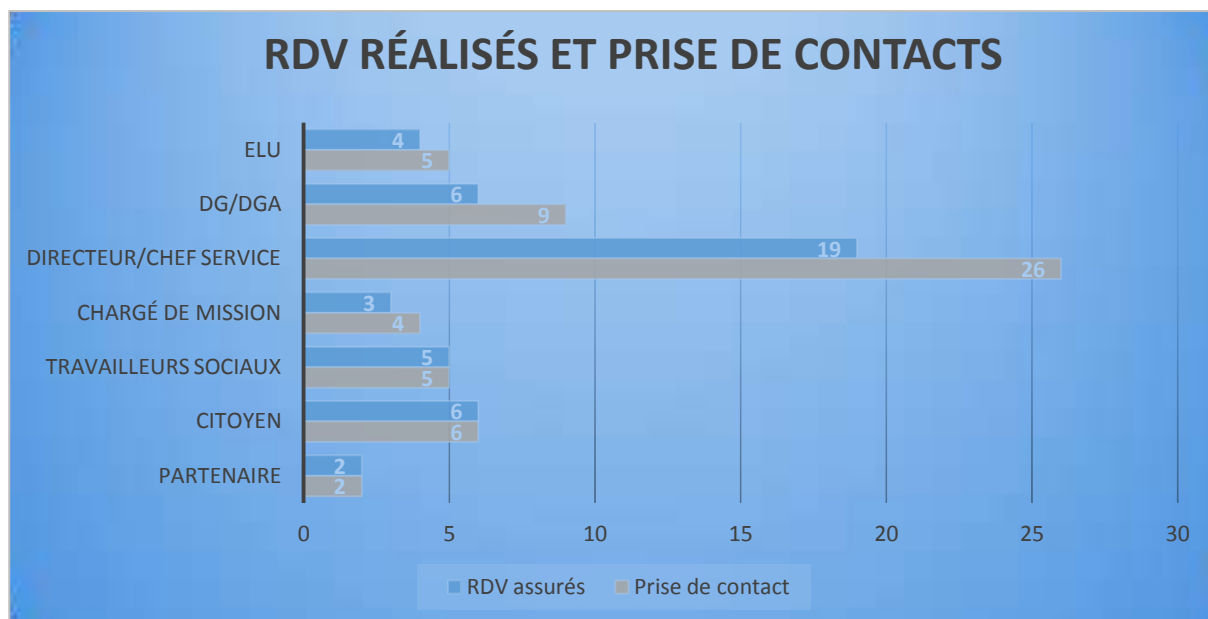
ANNEXES

I. DEFINITION DES ACRONYMES UTILISES

Acronyme	Définition
ACSE	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ANESM	Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux
ANSA	Agence nouvelle des solidarités actives
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APU	Atelier populaire d'urbanisme
AROFESSEP	Association régionale des organismes de formation économie sociale éducation permanente
ASE	Aide sociale à l'enfance
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCC	Conseils cantonaux de concertation
CDCDS	Conseil départemental consultatif de développement social
CDCPH	Conseils départementaux consultatifs des personnes handicapées
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CISS	Collectif inter associatif pour la santé
CLIC	Centre local d'information et de coordination gérontologique
CNDP	Commission nationale du débat public
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CNRPA	Comité national des retraités et des personnes âgées
CNS	Conférence nationale de santé
CODERPA	Comité départemental des retraités et des personnes âgées
CTI	Commission territoriale d'insertion
CTS	Conseil supérieur du travail social
CVS	Conseil de la vie sociale
DGA	Direction générale adjointe (directrice/directeur général(e) adjoint(e))
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DUP	Déclaration d'utilité publique
EDS	Espace départemental des solidarités

EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPDSAE	Établissement public départemental pour soutenir, accompagner, éduquer
FALC	Langage Facile à Lire et à Comprendre
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
HVS	Habitat et vie sociale
ILEP	Institut lillois de l'éducation permanente
INET	Institut national des études territoriales
LOV	Loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville
MDP	Mission démocratie participative
PDI	Plan départemental d'insertion
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PLIE	Plan local pour l'insertion et l'emploi
PMI	Protection maternelle et infantile
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
SRU (Loi)	Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
UNCCAS	Union nationale des centres communaux d'action sociale
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
UTPAS	Unité territoriale de prévention et d'action sociale.
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

II. LISTE DES ENTRETIENS.



III. COMPOSITION DU COMITE DE PILOTAGE DU 18 MARS 2016. REMISE DU RAPPORT INTERMEDIAIRE

- **Monsieur Roland Cecchi-Tenerini**, inspecteur, inspection générale des affaires sociales (IGAS), médecin et adjoint au chef de l'IGAS, professeur associé à la Sorbonne ;
- **Monsieur Jean-Paul Raymond**, directeur, direction de l'action sociale de l'enfance et de la santé (DASES), Ville de Paris ;
- **Madame Sarah Bartoli**, chargée de mission auprès du directeur général des services, Département de Seine-Saint-Denis ;
- **Monsieur Marcel Jaeger**, professeur titulaire de la chaire de travail social et d'intervention sociale, conservatoire national des arts et métiers (CNAM) ;
- **Monsieur Christophe Fourel**, chef de la mission de l'analyse stratégique, des synthèses et de la prospective de la DGCS ;
- **Monsieur Cyprien Avenel**, adjoint mission de l'analyse stratégique, des synthèses et de la prospective de la DGCS ;
- **Madame Marion Drouault**, responsable de projets, agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) ;
- **Monsieur Gabriel André**, (ancien élève administrateur territorial), chargé de mission au cabinet du Président, Département de la Meurthe et Moselle ; ;
- **Monsieur Marc Ratsimba**, directeur général adjoint chargé du développement local, Ville de Clichy-sous-Bois ;
- **Monsieur Pascal Gouffier**, directeur général adjoint chargé de la solidarité, Département de la Gironde ;
- **Monsieur Matthieu Angotti**, directeur du centre communal d'action sociale (CCAS), Ville de Grenoble ;
- **Madame Marion Carrel**, sociologue, maîtresse de conférences, université Lille-3 ;
- **Madame Cécile Charbaut**, adjointe à la sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté, DGCS
- **Madame Catherine Lesterpt**, adjointe à la sous-direction de l'enfance et de la famille, DGCS
- **Madame Caroline Bachschmidt**, sous-directrice des professions sociales, de l'emploi et des territoires, DGCS ;

IV. COMPOSITION DU COMITE DE PILOTAGE DU 3 JUIN 2016. PROPOSITION DE RAPPORT FINAL

- **Monsieur Roland Cecchi-Tenerini**, inspecteur, inspection générale des affaires sociales (IGAS), médecin et adjoint au chef de l'IGAS, professeur associé à la Sorbonne ;
- Madame **Marie-Automne THEPOT**, Chargée de mission, Direction de l'action sociale de l'enfance et de la santé (DASES), Ville de Paris ;
- **Monsieur Christophe Fourel**, chef de la mission de l'analyse stratégique, des synthèses et de la prospective de la DGCS ;
- **Monsieur Cyprien Avenel**, adjoint mission de l'analyse stratégique, des synthèses et de la prospective de la DGCS ;
- **Madame Marion Drouault**, responsable de projets, agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) ;
- **Monsieur Marc Ratsimba**, directeur général adjoint chargé du développement local, Ville de Clichy-sous-Bois ;
- **Christophe PECATE**, Chef du bureau de l'animation territoriale, Sous-direction des professions sociales, de l'emploi et des territoires (DGCS) ;
- Madame, **Alexandra MENIS**, Chargée de mission à la Sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté ;
- Madame **Françoise ORDENER**, Chargée de mission à la Sous-Direction de l'enfance et de la famille (DGCS) ;
- Monsieur **Thierry CASTAGNO**, adjoint au chef de bureau droits et aides à la compensation, Sous-direction de l'autonomie, des personnes handicapées et des personnes âgées (DGCS) ;
- Monsieur **Gabriel ANDRE** (ancien élève administrateur territorial), chargé de mission au cabinet du Président, Département de la Meurthe et Moselle.

V. BIBLIOGRAPHIE

Rapports

Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements sociaux et médico-sociaux (ANESM), *Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale*, 2008.

Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements sociaux et médico-sociaux (ANESM), *La participation des usagers au fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux - Recueil des pratiques et témoignages des acteurs*, 2014.

Bacqué Marie-Hélène, Mechmache Mohamed, *Pour une réforme radicale de la politique de la Ville – Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, rapport au Ministre délégué chargé de la Ville, 2013.

Bianco Jean-Louis, Lamy Pascal, *L'aide à l'enfance demain, contribution à une politique de réduction des inégalités*, ministère de la santé et de la sécurité sociale, 1980.

Bourguignon Brigitte, *Reconnaitre et valoriser le travail social*, remis au Premier ministre, 2015.

Carrel Marion (sous la direction de), Les Ateliers Citoyens Départementaux : une co-construction des politiques publiques ? Perceptions des participants et impacts réels sur la collectivité, Université de Lille 3, Master 2 Sociologie - stratégies de développement social, Juin 2014

Centre d'analyse stratégique, *La participation des citoyens à l'action publique*, la documentation française, 2008

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*, Rapport du groupe de travail du CNLE, 2011, (en ligne sur le site du CNLE).

Comité régional du travail social de Bretagne, *Le pari de la participation. Promouvoir la culture participative comme vecteur de transformation sociale*, 2013.

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), Rapport remis par Michel Dagbert. Groupe de travail co présidé par Matthieu Angotti & Bruno Grouès, *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques Publiques*, 2011.

Conseil supérieur du travail social (CSTS), *Refonder le rapport aux personnes « Merci de ne plus nous appeler usagers »*, remis à madame la ministre Marisol Touraine, 2015.

Cour des Comptes, *Rapport sur les finances publiques locales*, 2015.

Département du Nord, *Le développement social local, une démarche en 23 principes d'action*, 2004.

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), *Evaluation de la démarche de participation des personnes accueillies ou accompagnées au sein du CCPA et des CCRPA*, 2015.

Dubedout Hubert, *Rapport au Premier ministre, Ensemble : refaire la ville*, 1983.

États Généraux du Travail Social (EGTS), *Rapport du Groupe de travail « Développement social et travail social collectif »*, remis par M. Dagbert au Ministère des affaires sociales, 2015.

Inspection générale des affaires sociales (IGAS), *Bilan d'application de la loi du 30 juin 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales*, 1995.

Inspection générale des affaires sociales (IGAS), *L'intervention sociale : un travail de proximité, rapport annuel 2005*, La Documentation française, 2006.

Ministère des solidarités et de la cohésion sociale, *Participation des personnes bénéficiaires du revenu de solidarité active au dispositif. Guide de recommandation*, 2012.

Articles / Notes d'analyse / Conférences

Arnstein Sherry R, « A Ladder of Citizen Participation », JAIP, 1969.

Avenel Cyprien, Duvoux Nicolas, « Le pouvoir aux habitants ? Réformer la politique de la ville », *La vie des idées*, 2013.

Avenel Cyprien (coordonné par), « Politiques sociales locales : enjeux et gouvernance », *Informations sociales*, 2013.

Bacqué Marie-Hélène, Biewener Carole, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, 2013.

Bacqué Marie-Hélène, « L'intraduisible notion d'empowerment vue au fil des politiques urbaines américaines », *Territoires*, 2005.

Blondiaux Loïc, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », *conférence prononcée à l'université du Québec à Montréal*, le 11 novembre 2004.

Carrel Marion, « La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville », *Note d'analyse conseil d'analyse économique*, 2012.

Carrel Marion, *Faire participer les habitants ? Pauvreté, citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Editions, « Gouvernements en question(s) », 2013.

Donzelot Jacques, Epstein Renaud, « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit* (dossier « forces et faiblesses de la participation »), 2006.

Godrie Baptiste, « La participation publique favorise-t-elle l'empowerment ? Un état des lieux au Québec et dans le monde anglo-saxon », *Sciences et Actions Sociales*, 2015.

Haye Alan, « Les théories pluralistes de la démocratie dans la science politique américaine : une approche généalogique », *Mémoire(s), identité(s), marginalité(s) dans le monde occidental contemporain*, 2014.

Mazeaud Alice, Nez Héloïse, Talpin Julien, « Budgets participatifs – Le retour de la star mondiale des dispositifs citoyens », *Territoires*, 2011.

Mouffe Chantal, « Obtenir un consensus en politique est par principe impossible », *Libération*, 15 avril 2016.

Ouvrages

Alinski Saul, *Manuel de l'animateur social. Une action directe non violente*, Le Seuil, 1976.

Avenel Cyprien, *Sociologie des quartiers sensibles*, Armand Colin, 2010.

Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, La découverte, 2005.

Blondiaux Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Le Seuil, 2008.

Carrel Marion, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, 2013.

Casillo Iliaria, Barbier Rémi, Blondiaux Loïc, Chateauraynaud Francis, Fourniau Jean-Michel, Lefebvre Rémi, Neveu Catherine, Salles Denis (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, GIS Démocratie et Participation, 2013.

- Choay Françoise, Melin Pierre, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Presses universitaires de France, 2000.
- Donzelot Jacques, *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Le Seuil, 2003.
- Fourel Christophe, Malochet Guillaume. (dir.) *Les politiques de cohésion sociale: acteurs et instruments*, La Documentation Française, Paris, 2013.
- Gaudin Jean-Pierre, *La démocratie participative*, Armand Colin, 2007.
- Gourgues Guillaume, *Les politiques de démocratie participative*, Presses universitaires de Grenoble, 2013.
- Manin Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann Lévy, 1995.
- Pateman Carole, *Participation and Democratic Theory* », Cambridge university Press, 1970.
- Rosanvallon Pierre, *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard, 1998.
- Sintomer Yves, Talpin Julien, *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Presses universitaires de Rennes, 2011.
- Tocqueville (de) Alexis, *De la démocratie en Amérique (1835)*, Gallimard, 1992.
- Wuhl Simon, *La démocratie participative en France : repères historiques*, Institut de recherche et débat sur la gouvernance, 2008.

VI. MONOGRAPHIES DES TERRITOIRES OBSERVES : PRATIQUES ET EFFETS DE LA PARTICIPATION RELEVES

A. LE DEPARTEMENT DU VAL-DE-MARNE

1. Contexte de la participation dans la collectivité

a) *L'organisation des politiques sociales dans le département*

Au sein des services départementaux, une direction générale adjointe Relations humaines et à la population rassemble la direction de l'action sociale et la direction des relations à la population. Cette dernière contient la mission démocratie participative. Le contexte d'organisation de l'action sociale et de la participation peut donc être schématisé comme suit :

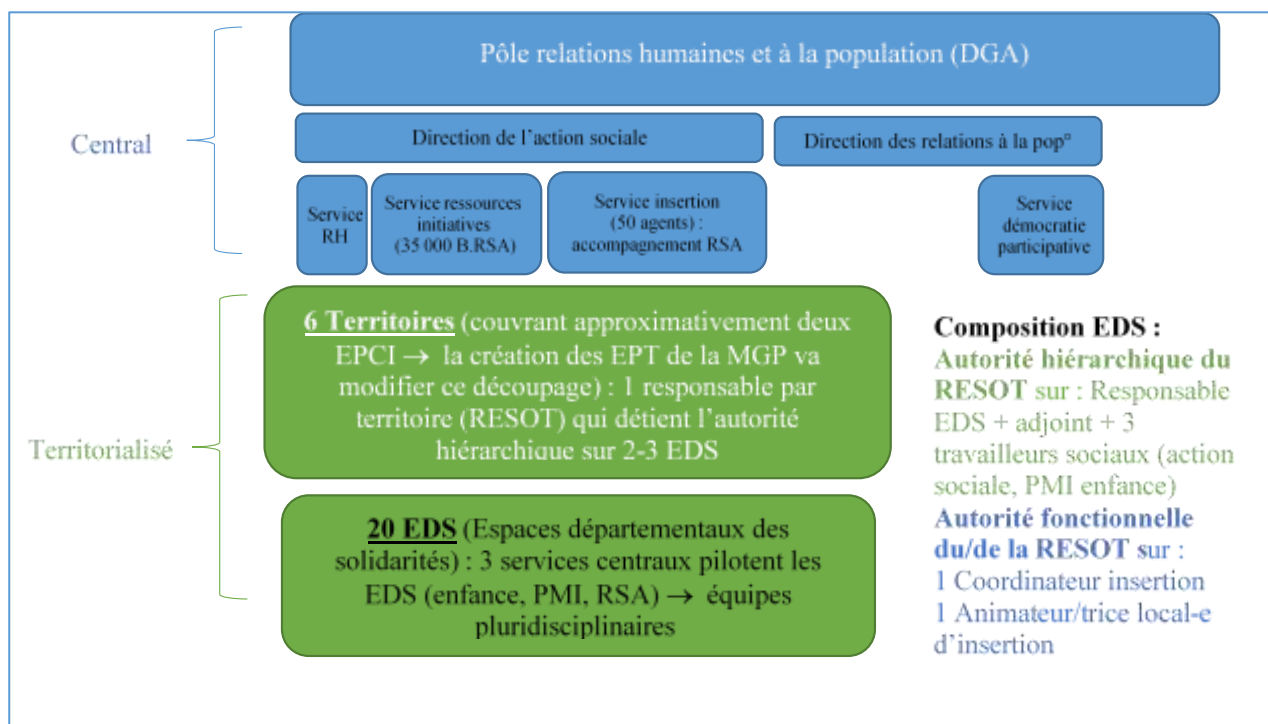


Figure 4 : Organigramme simplifié des politiques sociales dans le département du Val de Marne

L'action sociale est organisée selon 6 *territoires d'action sociale*, selon la couverture géographique représentée ci-après, Page 63.

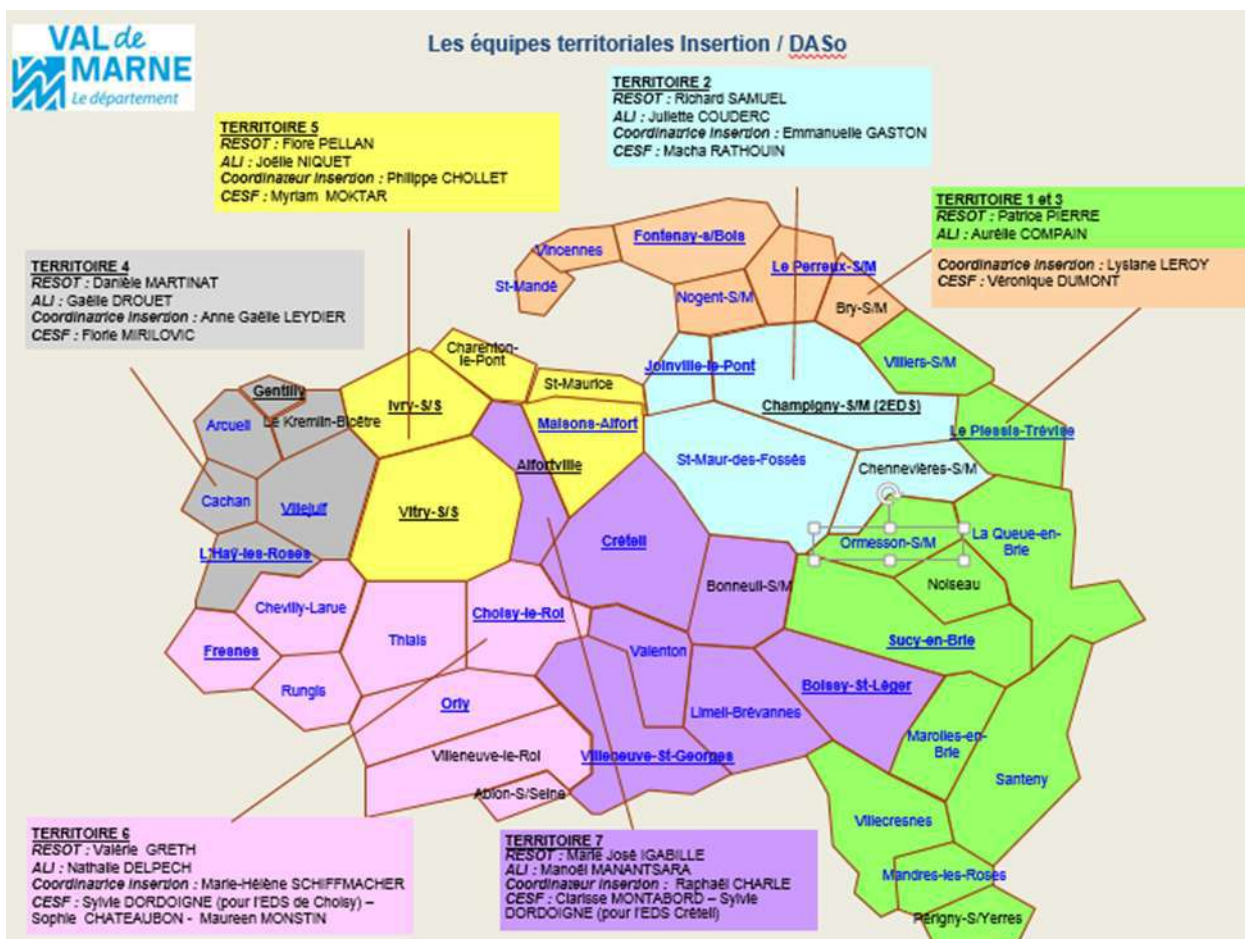


Figure 5 : Organisation territoriale de l'action sociale dans le Département du Val de Marne

b) L'organisation de la participation dans le département

La participation dans le département du Val-de-Marne peut émaner de 2 sources : de la mission démocratie participative et des initiatives des directions opérationnelles.

c) La mission démocratie participative

Autrefois rattachée directement au directeur général des services (jusqu'en 2011), la mission a été créée pour outiller la volonté du département d'appuyer l'élaboration et la conduite de *toutes* les politiques publiques sur la participation citoyenne. Elle disposait jusqu'en 2015 d'un budget de 89 k€, pour organiser sa mission d'appui à la participation (pas pour les actions elles-mêmes, qui sont prises sur le budget des directions opérationnelles). Son budget, non consommé sera réduit à 40 k€ à compter de 2016.

La mission démocratie participative peut donc proposer toute action ou dispositif à même de renforcer ou structurer les processus participatifs dans le cadre de l'action de la collectivité. Elle a notamment piloté en 2008 l'élaboration d'une charte de la participation⁷⁹, qui rappelle les objectifs et la méthode à adopter pour « réussir un processus participatif ».

La mission démocratie participative (MDP) se positionne par ailleurs en appui des directions opérationnelles sur le plan de la participation (voir schéma ci-après).

⁷⁹ Accessible à l'adresse suivante : <http://www.valdemarne.fr/sites/default/files/actions/charte-participation.pdf>

d) Les initiatives des directions opérationnelles (insertion, protection de l'enfance et PMI, personnes en situation de handicap – PSH, personnes âgées, etc.)

En plus de l'appui de la mission démocratie participative, la Direction de l'action sociale (DASO) s'est dotée d'un poste de « conseillère technique sur les actions collectives » : elle vient soutenir des actions de développement social urbain et les animatrices et animateurs locaux d'insertion » en charge des groupes citoyens.

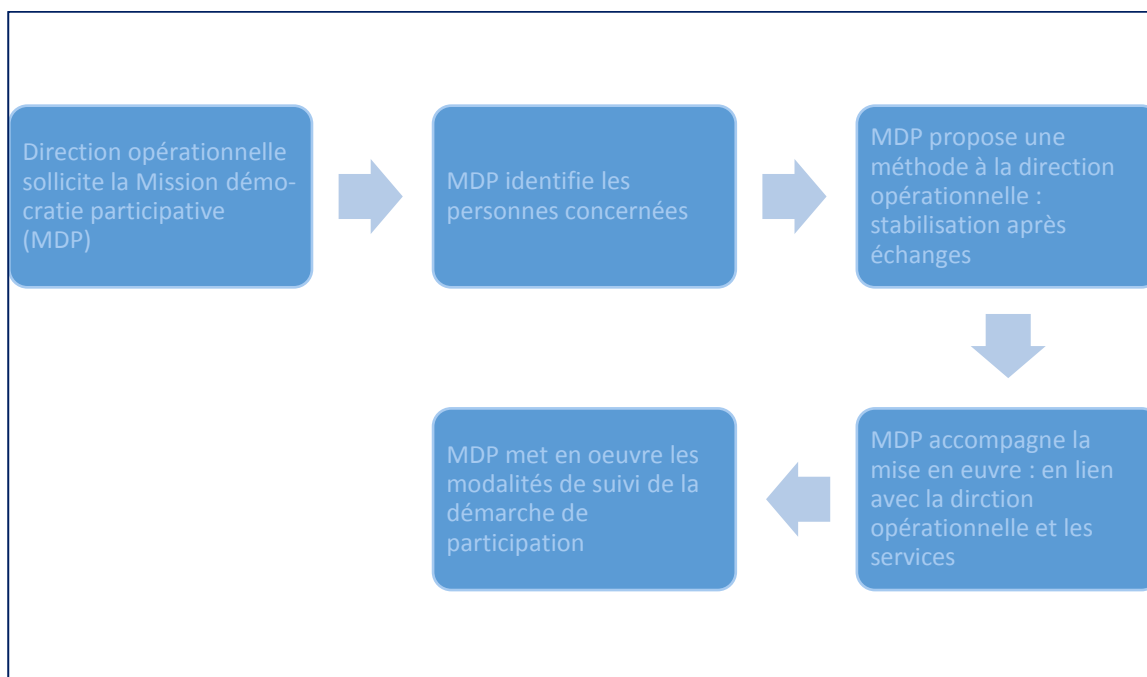


Figure 6 : Modalités d'appui de la mission démocratie participative du Val-de-Marne aux directions opérationnelles

2. Les objectifs et attendus de la participation

La Charte de la participation dans le Val-de-Marne expose les objectifs du Département en matière de participation :

Le développement de la participation vise deux objectifs complémentaires :

- *améliorer la qualité du service public départemental en s'assurant que celui-ci réponde au mieux aux besoins de ses publics,*
- *rapprocher les citoyens de la politique, des élus et de l'institution départementale ; développer une culture de la participation et de la citoyenneté active.*

[Il s'agit de] développer la participation au-delà des seules obligations réglementaires, et d'en faciliter l'exercice réel.

La participation permet au Conseil général de mieux comprendre les attentes spécifiques des habitants et usagers aux publics de mieux connaître et comprendre l'action départementale.

Au-delà de cette profession de foi, les actrices et acteurs rencontrés ont affirmé à plusieurs reprises que l'objectif de la participation n'était pas de « faire de l'occupationnel » (notamment dans le cadre des politiques sociales), mais « d'améliorer l'efficacité des politiques publiques conduites par le Département.

Nous, on n'est pas sur le lien social. Nous on recherche l'efficacité en partant de l'hypothèse que les solutions sont pour partie du côté des destinataires des politiques publiques. » (Un chef de projet démocratie participative)

3. Les modalités de mise en œuvre des démarches participatives sur le territoire

Au sein du Conseil Départemental du Val-de-Marne, plusieurs dispositifs de participation sont mis en œuvre, selon les politiques sociales considérées.

a) La participation dans l'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle

b) Une structuration en plusieurs étapes

Dans le cadre de la lutte contre l'exclusion et de l'insertion sociale, la démarche de participation s'est structurée en plusieurs étapes :

- **1^e étape** : Au départ de la démarche, le cadre légal du RSA a imposé la mise en place d'**« équipes pluridisciplinaires »**⁸⁰. Leurs missions comportaient deux volets (la réorientation et la suspension-réduction des droits (ce dernier volet n'est pas mis en place au département, par volonté politique). → Le département a fait le choix d'aller au-delà de cette obligation légale, en s'appuyant sur l'élaboration d'une charte de participation et en créant les groupes citoyens (un par territoire). Les *groupes citoyens* sont un exemple de l'appui fourni par la Mission démocratie participative (MDP) aux directions opérationnelles pour la mise en œuvre de démarches participatives.

Xavier Pézeron, Chef de projet au sein de la MDP depuis 2009 a été sollicité par la Direction de l'action sociale au sujet de la participation des allocataires du revenu de solidarité active (RSA). 6 groupes citoyens ont donc été mis en place sur chacun des territoires du Val-de-Marne, à partir d'octobre 2011. Ces groupes citoyens répondent à la recommandation formulée par le guide de recommandations sur la participation au dispositif des allocataires du RSA, publié en 2012 par le ministère en charge⁸¹.

- **2^e étape** : Afin de délimiter les contours de la participation, **un accompagnement à la construction des groupes citoyens** a été mis en place par le biais d'un marché public, avec l'association MSE⁸² basée à Marseille. Il a permis la formation des animatrices et animateurs des groupes citoyens, la stabilisation d'une méthodologie à la démarche de participation : éthique, animation, outils, expérimentation et participation.
- **3^e étape** : Elle a visé la **consolidation de l'expérience et sa généralisation**. Elle a permis l'appropriation par les groupes citoyens des dispositifs (et du vocabulaire associé)
- **4^e étape** : Elle a permis la mise en place d'actions (voir plus loin « actions et produits des groupes citoyens ») et a **renforcé la capacitation des membres des groupes**, en les mettant en situation de s'interroger (sur les problèmes qu'elles et ils rencontrent), d'élaborer (des pistes de solutions à ces problèmes, des outils).

⁸⁰ Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion : « La définition, la conduite et l'évaluation des politiques sont réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées. [...] « Le président du conseil général constitue des équipes pluridisciplinaires composées notamment de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle, [...] et de représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active. »

⁸¹ Publication du Ministère des solidarités et de la cohésion sociale « Participation des personnes bénéficiaires du revenu de solidarité active au dispositif. Guide de recommandations », paru en 2012. Il s'agit notamment de la recommandation n° 12 « Généraliser les 'groupes ressources' de personnes bénéficiaires du rSa sous la forme de 'collectifs d'usagers', incluse dans l'axe 4 « Se doter des moyens nécessaires pour garantir la participation ».

⁸² « Moderniser sans exclure »

c) Le fonctionnement des groupes citoyens

- **Les groupes se réunissent toutes les 6 semaines.** La plupart d'entre eux est animée par 2 à 5 professionnel-le-s de la direction de l'action sociale du département (DASO). Cependant, dans certains cas, le(s) professionnel(s) de l'action sociale issue d'une commune ou d'une association peut participer à l'animation du dispositif. Les projets élaborés par les groupes font l'objet d'une décision en commission administrative paritaire, au niveau du comité local, puis au niveau départemental. Les membres du groupe peuvent suivre les décisions à travers la consultation d'un extranet dédié.
- Une animatrice locale d'insertion est en charge du pilotage du **comité local qui sur le territoire réunit 3 à 4 fois par an** une quinzaine de parties prenantes, parmi lesquelles : le ou la responsable de l'espace départemental des solidarités – EDS, le responsable social de territoire – RESOT, des représentants du groupe citoyen)
- La responsable du service insertion (Mme Gardini) pilote le **comité départemental, qui réunit au niveau central** des représentant-e-s de chaque partie prenante : le/la RESOT, l'EDS, animateur ou animatrice, allocataires RSA depuis 1 an. Le rythme de rencontre n'est pas pré déterminé, les rencontres s'effectuent au besoin. Les élu-e-s du Conseil Départemental suivant les projets rendent des avis favorables ou défavorables environ tous les mois et demi.

d) Les objectifs visés par les groupes citoyens

Selon le Conseil départemental⁸³, les groupes citoyens visent plusieurs objectifs. Pour les allocataires du RSA :

- **Participer aux politiques publiques** départementales, pouvoir être « force de proposition pour l'élaboration, la conduite et l'évaluation des politiques publiques ».
- **Rompre l'isolement** en prenant la parole et **trouver des réponses** aux questions qu'on se pose sur les différents dispositifs, **par l'échange** entre allocataires, mais aussi avec les agent-e-s du Conseil Départemental.
- **Faire remonter des informations**, des remarques ou des propositions au Conseil Départemental.

e) Les publics fréquentant le dispositif

Les groupes citoyens sont ouverts à toutes les personnes allocataires du RSA, sur la base du volontariat.

Dans les faits, il semble que l'on puisse y trouver des personnes aux profils et aux niveaux académiques très hétérogènes. Ainsi, parmi les membres de groupes citoyens rencontrés en 2016 au forum des actions collectives 2016, certains étaient sans diplôme et n'ayant jamais occupé un emploi, d'autres disposaient d'un master, et une personne préparait un CAFERUIS⁸⁴. On pourrait donc penser que la capacité et l'aisance et l'aisance des membres à prendre la parole sont inégalement réparties entre les membres des groupes. C'est semble-t-il parfois le cas – seule une observation participante pourrait permettre de mieux l'objectiver. Cependant, des personnes rencontrées ont indiqué d'une part que certains membres n'hésitaient pas à demander (et redemander) de l'appui pour acquérir des compétences dont elles ne disposaient pas (maîtrise des outils informatiques, par exemple) et d'autre part, qu'une culture de l'échange de compétences avait naturellement cours au sein de son groupe citoyen.

- Certains groupes citoyens voient une rotation des membres relativement rapide (6 mois à 1 an). Les professionnel-les du travail social rencontré-e-s estiment que cela permet de

⁸³ <http://www.valdemarne.fr/le-conseil-departemental/solidarites/lutter-contre-toutes-les-formes-dexclusion/les-groupes-citoyens>

⁸⁴ Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale

dynamiser les personnes investies. En revanche, cela ne facilite pas la stabilité des projets engagés au sein des groupes citoyens.

- D'autres groupes comptent des membres investis depuis des années. Les avantages et inconvénients sont alors inversés, ainsi que le remarquait déjà l'étude de 2006 sur la participation dans le Val-de-Marne⁸⁵.
 - Pour les participant-e-s les mieux armés socialement, on peut craindre une « notabilisation » des participant-e-s, et comme le préconise le rapport :

Il convient d'être très vigilant sur cet aspect afin de ne pas constituer une oligarchie de citoyens hyperactifs

- En effet, un agent du département indique que ces participant-e-s peuvent limiter l'intégration des nouveaux membres, alors qu'ils apportent de moins en moins de regard extérieur. Lors du forum des actions collectives du Val-de-Marne, nous avons parfois été frappés de retrouver des verbatim de phrases entières entendues lors d'entretiens avec des chefs de service ou responsable sociaux de territoires (RESOT), indice fort d'une forme d'*institutionnalisation* des membres des groupes citoyens.
- Les intervenants sociaux mettent surtout en garde contre le risque de confusion entre l'objectif « pédagogique » du groupe citoyen (prendre ou reprendre confiance en soi) et l'objectif final, qui pour les membres des groupes reste de trouver une insertion dans la société au travers d'autres formes d'investissement, notamment par le biais de l'accès à l'emploi, selon les agents du Conseil départemental. Au contraire, certains membres des groupes y trouvent une valorisation suffisante pour ne pas souhaiter les quitter. Cela peut limiter l'accès à de nouveaux publics et aller donc doublement à l'encontre de l'objectif visé par l'institution.

f) Les thèmes abordés en pratique et les activités des groupes citoyens

Les membres de groupes citoyens rencontrés au forum des actions collectives du Val-de-Marne indiquent que tous les thèmes peuvent être abordés. Les propositions sont débattues par les membres du groupe et les propositions sont ensuite soumises aux instances du département, quand elles concernent l'action de ce dernier.

Ainsi, un travail a été mené sur un des territoires du Val-de-Marne autour de la problématique des modes de garde, pour les mères souhaitant occuper un emploi. Il s'agissait d'une part de **rechercher un meilleur appariement offre/demande au niveau des gardes d'enfant**, mais aussi d'aborder la dimension économique des solutions de garde et d'interpeller la caisse départementale des allocations familiales, afin d'étudier finement les possibilités de remboursement.

g) Les actions et produits des groupes citoyens

- La journée d'échange avec le département du Nord :
Une action collective ponctuelle a été mise en place, pour permettre un échange de bonnes pratiques et de perception de la démarche de participation citoyenne entre des allocataires du RSA habitant le Val-de-Marne (30 à 35 membres des groupes citoyens et allocataires du RSA, accompagnés par une vingtaine de professionnel-le-s du travail social) et d'autres résidant dans l'unité territoriale du Cambrésis, dans le département du Nord. La démarche était pilotée par l'administration, mais animée avec les allocataires. Compte tenu de

⁸⁵ État des lieux des pratiques de démocratie participative du Conseil général du Val-de-Marne, Amnyos, 2006.

l'appétence des allocataires qui se sont rencontré-e-s et du bilan de cette action, l'opération pourrait être renouvelée avec d'autres départements.

- Les journées d'information et d'orientation (JIO) :
Sur les territoires d'action sociale du Val-de-Marne, des journées d'information collective sont organisées de 6 à 12 fois par an, à destination de l'ensemble des nouveaux allocataires du RSA. Elles visent également à orienter les nouveaux allocataires vers leur référent unique. Les membres des groupes citoyens participent à l'animation de ces séances d'information, sur la base de leur expertise d'usage. Ils diffusent également l'action qu'ils et elles mènent au sein des groupes, pouvant susciter de ce fait de nouvelles vocations. Environ 25 % des membres des groupes citoyens sont présents lors des JIO, selon le Conseil départemental du Val-de-Marne.
- Élaboration d'outils et de supports de communication :
Dans le Val-de-Marne, les groupes citoyens ont par ailleurs pu élaborer plusieurs outils.
 - Production d'un guide RSA accessible à un large public sur le RSA pour favoriser l'accès au droit et la compréhension du dispositif.
 - Travail en cours de réalisation d'un portefeuille de compétences pour valoriser les savoirs faire techniques et comportementaux acquis par les allocataires au cours de leur investissement dans les groupes citoyens.
 - Élaboration d'un support de communication schématisant la feuille de route de la démarche de groupes citoyens :

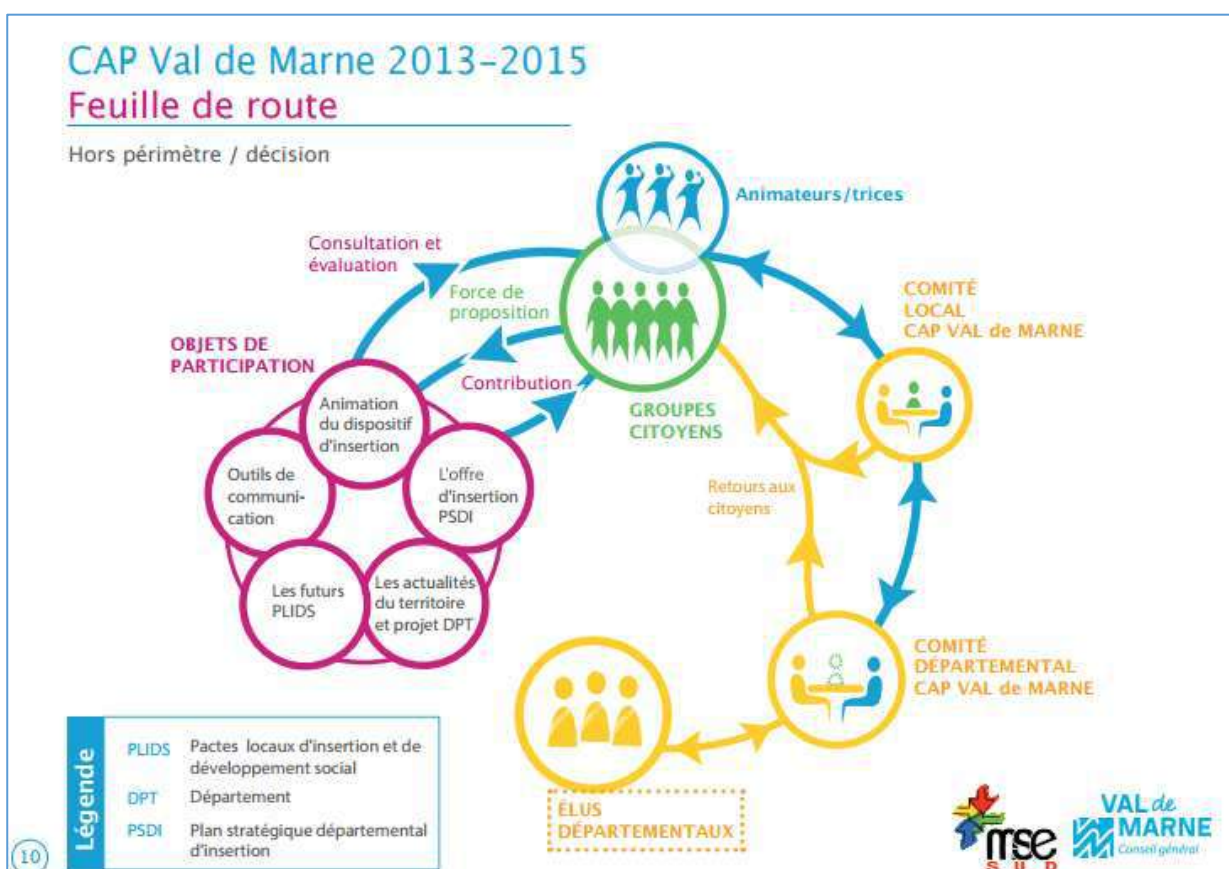


Figure 7 : Feuille de route de la participation au sein des groupes citoyens dans le département du Val de Marne

Cette feuille de route pour 3 ans de la participation dans les politiques sociales a été validée par l'exécutif départemental. Elle donne un cadre aux citoyen-ne-s, aux cadres et aux professionnel-le-s du travail social, pour définir le champ de la participation : « *qui* est force de proposition, contributeur ou simplement consulté ». Elle définit le périmètre d'association des citoyens au sein de 5 thématiques identifiées.

On peut distinguer différents niveaux de communication : une communication faite par l'intermédiaire des usagers grâce à la participation ainsi qu'une communication faite par la collective pour aider à la participation.

h) Les modes de capitalisation des démarches conduites par les groupes citoyens

Plusieurs dispositifs permettent de capitaliser les expériences en cours, de favoriser l'échange de pratiques et la diffusion des plus intéressantes d'entre elles.

- **La journée annuelle des groupes citoyens** du Val-de-Marne
 - Fréquence : une fois par an
 - Objectif : mutualiser les travaux des 6 groupes citoyens, organiser un temps fort avec les élus et les groupes, mise en perspective des travaux et actions conduites sur le territoire.
 - Composition : allocataires du RSA, membres des groupes citoyens, agent-e-s du département, élu-e-s
- **Le Forum des actions collectives** :
 - Fréquence : 1 fois tous les 2 ans (16 février 2016)
 - Objectif : mettre en commun toutes les actions collectives organisées, en faire un lieu ressource pour les professionnel-les.
Existence de plusieurs démarches de participation informelles, de nature plutôt collective, conduites par des bénévoles-volontaires ou des intervenants sociaux (par exemple : une assistante sociale a mené une action ayant conduit de manière spontanée à ce que des usagères et usagers se constituent en association).
 - Organisation : stands dont un tenu par des membres des groupes citoyens

i) Les équipes pluridisciplinaires

Les équipes pluridisciplinaires sont un dispositif légal issu de la loi de 2008 généralisant le revenu de solidarité active⁸⁰. Nouvelle instance, les équipes pluridisciplinaires (EP) remplacent les anciennes commissions locales d'insertion (CLI) et intègrent désormais des représentants des personnes bénéficiaires du RSA. Elles sont donc composées « de représentants du département, d'agents de Pôle emploi, d'opérateurs du plan départemental d'insertion, de représentants des personnes bénéficiaires du RSA, d'agents de la Caf et/ou de la MSA et des représentants des services de l'État »⁸¹.

Les EP rendent un avis préalablement à la décision du président du conseil général, sur les propositions de :

- **réorientation d'un parcours d'accompagnement** piloté par un référent du Conseil départemental vers un parcours piloté par Pôle emploi, ou inversement ;
- **versement d'une aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE)** qui nécessite un examen précis de la situation de la personne ;
- **amende administrative** ;

- **réduction, suspension ou suppression de l'allocation RSA.** Pour des raisons politiques, ce volet n'est pas mis en œuvre au sein du Conseil Départemental du Val-de-Marne.

Au sein de ces équipes pluridisciplinaires, les allocataires du RSA intégré-e-s à l'EP sont consultés sur les décisions à prendre concernant des dossiers individuels. C'est sans doute la raison pour laquelle les allocataires sont « recruté-e-s » sur un processus plus contraignant que pour les groupes citoyens. La sélection s'effectue également sur la base du volontariat, mais seulement parmi les membres des groupes citoyens. Elle a dès le début relevé d'une forme de « contractualisation » entre l'instance et les allocataires « participant-e-s », avec la signature d'une charte d'engagement, d'une attestation de participation et également d'une indemnisation, diversement appréciées par les allocataires, pour leur risque de stigmatisation qu'elles entraînaient, selon le chef de projet qui l'évoque.

L'activité principale, voire unique des membres allocataires des EP est de donner un avis sur les dossiers individuels. L'importance de ces instances dans le dispositif de participation de la direction de l'action sociale a donc marqué le pas au profit des groupes citoyens eux-mêmes, dont les participant-e-s aux EP sont issu-e-s.

j) La participation dans l'accompagnement des parents, des mineurs et jeunes majeurs enfants pris en charge dans le cadre de la protection de l'enfance

Nous n'avons pas encore pu rencontrer de personnes en charge de la protection de l'enfance au sein de la collectivité. En revanche, les personnes que nous avons rencontrées au sein des directions opérationnelles et au sein de la mission démocratie participative (MDP) nous ont indiqué ne pas avoir connaissance de quelque démarche de participation dans le champ de la protection de l'enfance.

k) La participation des personnes en situation de dépendance

Les personnes en charge de l'aide à l'autonomie n'ont pas encore répondu à nos sollicitations. Cependant, nous savons qu'il existe au sein du schéma départemental des personnes en situation de handicap, un axe « citoyenneté des personnes en situation de handicap ». Pour développer cet axe concernant le public des personnes en situation de handicap mental, le Département a donc souhaité intégrer un projet lancé en 2010 par le réseau européen ENSA (European Network for Social Authorities)⁸⁶.

Après des formations pour les professionnels et le volontariat des deux établissements impliqués dans le projet européen, des *ateliers citoyens* ont été organisés en 2012. L'enjeu était de montrer que la participation de tous était possible, y compris celle des personnes en situation de handicap mental pour les faire s'exprimer sur leur vécu et leurs besoins.

Un groupe mixte de 26 volontaires de 19 à 76 ans a été constitué et est resté stable pour toute la durée de la démarche. Pour ce public, dont une large part s'exprime difficilement et ne sait ni lire ni écrire, des modalités adaptées de présentation et de recueil de la parole ont été mises en place. Une phase de présentation-formation à la démarche a permis, entre autres, de délimiter le périmètre de la concertation et de retenir 4 thématiques de travail : « se déplacer dans la ville, se loger, etc. ».

5 ateliers successifs ont été organisés. Ils ont abouti à la remise au Département d'un *avis citoyen* de 156 recommandations. Ce travail a ensuite été présenté à la collectivité qui a organisé sous l'égide de la direction générale des services un groupe de travail impliquant l'ensemble des 17 directions du Département. L'objectif était de rechercher comment intégrer les propositions de l'avis citoyen dans l'ensemble des politiques publiques conduites par la collectivité.

⁸⁶ qui « regroupe une vingtaine de structures privées et de collectivités », dont le CD 94, selon le Département.

l) La participation des personnes aux projets d'établissements

m) Les modalités de participation dans la politique de petite enfance

La MDP a indiqué avoir été sollicité en appui du développement de la participation dans les conseils de crèche

n) Les modalités de participation dans les établissements liés à l'insertion

Hébergements : souvent en partenariat État-ville-Département (voire Région)

4. Les résultats observés

Dans l'action du département du Val-de-Marne, c'est surtout par le biais de 2 actions phares que s'est constitué notre regard sur les effets observés du renforcement de la participation dans les politiques sociales :

- l'action *groupes citoyens* dans le domaine de l'insertion sociale et de la lutte contre l'exclusion
- L'action *mes idées aussi* dans le domaine de l'aide à l'autonomie des personnes en situation de handicap mental.

a) Pour la conduite de l'action publique

Dans le domaine de l'insertion

Pour certaines personnes rencontrées, la participation « renforce les effets de la décentralisation » et favorise l'adaptation des politiques publiques aux particularismes locaux. En « remettant de la surprise, de l'inconnu dans les rapports entre intervenants sociaux et usagers », par la formation et l'action collective au sein des groupes citoyens, la participation peut entraîner une évolution du regard des intervenants sociaux sur les capacités des usagers (d'engagement ou de travail, notamment), sur le fait que les usagers peuvent être des *alliés* dans l'accomplissement de leurs objectifs.

Cette prise de conscience favorise une adaptation de la posture professionnelle, mais celle-ci prend du temps et nécessite un accompagnement adapté.

Par ailleurs, la dynamique engagée au travers des groupes citoyens a permis de relancer l'intérêt des intervenants sociaux et responsables pour les conseils de la vie sociale (CVS), dans les Espaces départementaux de solidarité⁸⁷, par exemple.

Dans le domaine du handicap mental

La démarche « mes idées aussi » a abouti un an après le lancement des ateliers citoyens à l'organisation d'une restitution large présidée par le président du Conseil Départemental du Val-de-Marne et associant l'ensemble des parties prenantes (élu-e-s, services, personnes participantes). Elle a permis de mettre en avant l'intégration de 80 % des recommandations de l'avis citoyen dans les politiques conduites par la collectivité, dont une partie dans le 4^e schéma départemental en faveur des personnes en situation de handicap.

⁸⁷ Cité par M. Pézeron, chef de projet Mission démocratie participative.

b) Pour les personnes accompagnées

Dans le domaine de l'insertion

- Les personnes rencontrées reconnaissent, notamment grâce aux groupes citoyens une amélioration de la qualité de service, de l'ergonomie des lieux et d'une simplification administrative allant dans le sens de plus d'accessibilité, ce qui « change l'image de l'administration ».
- Les usagères et usagers des politiques sociales comprennent mieux les rouages de l'administration, mais aussi connaissent et comprennent mieux leurs droits.
- Par leur participation, les personnes ont un sentiment plus fort d'être vues comme des citoyennes et des citoyens, « d'exister au-delà de leurs allocations ».

Dans le domaine du handicap mental

Les personnes participantes ont « témoigné de l'évolution du regard [porté] sur elles » et du fait que la démarche leur avait permis de s'ouvrir.

B. LA VILLE DE CRETEIL

1. Contexte de la participation dans la collectivité

Singulièrement, la participation à la ville de Créteil a émergé tôt mais **sur un domaine précis : la politique des personnes en situation de handicap**. Ainsi, en 1991, la ville de Créteil installe une commission pour l'intégration des personnes en situation de handicap (CIPH), instance de concertation réunissant élus, associations représentantes des personnes en situation de handicap, personnalités qualifiées...

De façon plus générale, la participation au sein de la ville de Créteil s'est structurée sur les questions de démocratie locale, de politique de la ville et pas véritablement sur les questions relevant de la solidarité et du CCAS⁸⁸. **Une direction de la démocratie locale⁸⁹** est dédiée à cette action. L'organisation actuelle de la démocratie locale est organisée autour des 10 conseils de quartiers. Après une année de concertation avec les habitants, en 2015, les 20 comités de quartiers sont, en effet, devenus 10 conseils de quartiers.

L'élément important à noter, concernant le contexte de la participation dans la Ville de Créteil, est le fait que le Maire, qui entame un 7ème mandat en 2014 (il est élu depuis 1977) à la tête de l'exécutif cristolien, a une connaissance personnelle très marquée des habitants.

2. Les objectifs et attendus de la participation

Lors des entretiens réalisés, les acteurs ont indiqué que les **objectifs poursuivis** lors de la mise en place des dispositifs participatifs étaient de deux ordres : en premier lieu, **répondre aux exigences réglementaires** (outils de la loi 2002-2, groupes-citoyens réunissant des allocataires du RSA...) et, dans une moindre mesure, **renforcer l'efficacité** (et donc la qualité) **des politiques menées**.

3. Les modalités de mise en œuvre des démarches participatives sur le territoire

Les conseils de quartiers

Les conseils de quartiers (ex-comités de quartiers), qui existent depuis 2002 au moins, sont des instances de participation citoyenne sur des sujets ne se limitant pas aux questions relevant des politiques sociales. Chacun des 10 conseils est composé de 30 conseillers de quartier, d'un délégué élu, membre du conseil municipal et d'un délégué habitant élu par ses pairs.

Les conseils de quartier sont regroupés en secteurs. Un secteur est composé de deux conseils de quartier.

Les conseils de quartiers disposent d'un budget de fonctionnement et d'un budget d'investissement :

- le budget de fonctionnement est dédié à la gestion de projets, d'actions ou d'animations (4 000 € par an et par conseils) ;
- le budget d'investissement est consacré à la réalisation de travaux proposés par les conseils de quartier (300 000 € / an répartie entre les cinq secteurs).

⁸⁸ Entretien avec monsieur Marchetti de la Ville de Créteil

⁸⁹ au sein de la direction générale de la démocratie locale, éducation, jeunesse, sport et restauration collective

Les assises de la ville

La Ville de Créteil organise depuis au moins 1993 tous les 3 ans des « assises de la ville ». Cette démarche est le support qui organise la participation citoyenne sur des sujets d'ordre général qui dépassent le cadre des politiques sociales, comme par exemple, les projets immobiliers ou d'aménagement. Elles mettent en œuvre des moyens de recueil de la parole des habitant-e-s (questionnaires larges) et de réflexion et production communes (ateliers thématiques de travail avec les habitant-e-s).

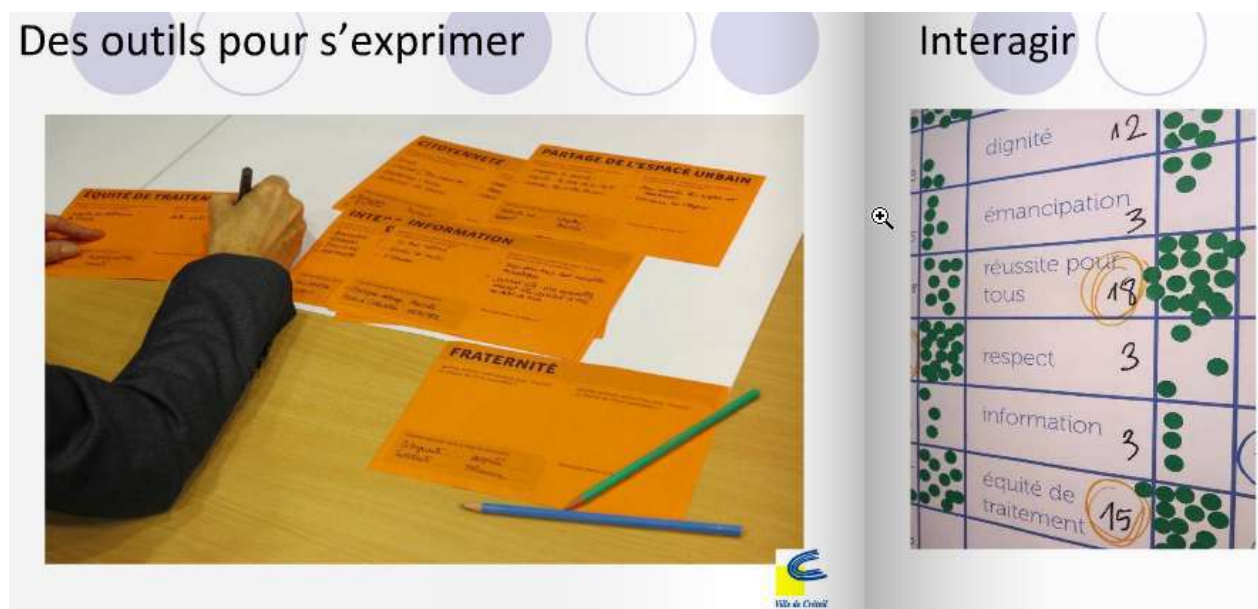


Figure 8: Les outils des assises de la ville à Créteil

Les travaux donnent lieu à des synthèses identifiant les chantiers qui sont privilégiés par les personnes ayant participé aux démarches. Les restitutions et l'ensemble du processus sont rassemblés dans une archive accessible en ligne, de même que les éditions précédentes, jusqu'à 1993.

a) La participation dans l'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle

Nous n'avons pas identifié de dispositifs participatifs particuliers dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion. Le rapport d'activité 2014 de la Ville indique seulement la participation des allocataires cristoliens du RSA aux groupes-citoyens du département (« Les allocataires ont participé aux groupes citoyens et à l'élaboration du guide de l'allocataire »⁹⁰).

b) La participation des personnes en situation de dépendance

Concernant les personnes âgées, des conseils de la vie sociale (CVS) existent dans les 4 foyers logement gérés par le CCAS⁹¹. Ils ont été créés en 2002/2003.

Il a été décidé de mettre au service du représentant des résidents des outils pour prendre en considération les avis des résidents (boîte aux lettres, prise et envoi des comptes rendus ...)

⁹⁰ Rapport d'activité 2014 de la Ville de Créteil, p.21.

⁹¹ Résidence Joseph Franceschi, Résidence pour personnes âgées du Halage, Résidence pour personnes âgées Marivaux, Foyer-Soleil pour personnes âgées des Bordières

Concernant les personnes en situation de handicap, en 1991, bien avant la loi du 11 février 2005 pour *l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées*, la Ville avait créé, nous l'avons noté, la commission d'intégration des personnes en situation de handicap (CIPH).

Cette instance de concertation réunit des élus (7 membres du conseil municipal), des associations représentantes des personnes handicapées (10 représentants)⁹² ainsi que des personnalités qualifiées⁹³.

Elle se réunit, 4 à 5 fois par ans, en plénière ou en groupes de travail thématiques (« animation et vie sociale », « urbanisme, travaux et accessibilité » ...). Le groupe de travail dédié à l'urbanisme dispose d'une enveloppe de 55 000 € destinée à financer des travaux sur la voirie.

4. Les résultats observés

Concernant les 4 CVS de foyer-logement, l'équipe de direction de la DGA action sociale souligne deux points :

- La forte connaissance interpersonnelle des habitants du Maire est un élément limitant l'intérêt à recourir à certains dispositifs participatifs (exemple des CVS des foyers-logements court-circuités par une relation directe) ;
- Leur fonctionnement a connu "*des hauts et des bas*". La difficulté principale avancée est celle de susciter l'envie des résidents de participer au CVS ("*La culture de la participation est peu ancrée dans les générations de personnes plus âgées*"⁹⁴).

Concernant les conseils de quartiers (ex-comités de quartiers), et plus largement la démocratie locale, la Ville de Créteil a conduit, en 2014, lors de 3 "rencontres interactives" organisées à l'Hôtel de Ville, une nouvelle concertation autour de la démocratie locale.

Elles ont permis de dresser un bilan des conseils de quartiers, du point de vue des habitants⁹⁵.

Ce qui était présenté comme fonctionnant bien : l'existence même des comités de quartiers, des expériences de réflexion autour de projets concrets (médiathèque...), une montée en généralité assez souvent réussie, un noyau dur de Cristoliens très motivés dans les comités de quartiers.

Ce qui était présenté comme fonctionnant mal : visibilité insuffisante des instances et des événements relevant de la démocratie locale, phénomène d'autocensure (espace de débat limité), réponses lentes de l'administration, manque de visibilité sur l'impact à long terme de la participation, difficulté à faire venir de nouveaux participants et des jeunes.

⁹² L'Association pour Adultes et Jeunes Handicapés (APAJH), L'Association des Paralysés de France (APF), L'Association de Parents de Personnes Handicapées mentales d'entre Marne et Seine (APEI), L'Association « Itinéraires et Rencontres », L'Association des Aveugles de Créteil (AAC), L'Union Nationale des Amis et Familles de Malades Mentaux (UNAFAM), L'Union Sportive de Créteil (handisport), L'association Soleil Vert, L'association « Cœur des mains », La Résidence du Dr Paul Gachet

⁹³ Inspecteur de l'Éducation Nationale (IEN) ou son représentant local, madame Josiane BONNEAU, administratrice du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS), madame Brigitte DE PERTHUIS, directrice de l'école primaire spécialisée des Guiblets, monsieur Jean-Michel GRACIES, professeur à l'hôpital Henri Mondor ou son représentant, monsieur Jacques SARFATY, pédopsychiatre à l'hôpital Intercommunal (CHIC) ou son représentant

⁹⁴ Entretien avec un directeur de la direction générale de l'action sociale et du logement de la ville de Créteil.

⁹⁵ <http://www.ville-creteil.fr/PDF/PDF-actu/synthese-ateliers.pdf>

C. LE DEPARTEMENT DU NORD

1. Contexte de la participation dans la collectivité

a) L'organisation des politiques sociales dans le département du Nord

Les politiques sociales sont structurées au sein de la direction générale adjointe des Solidarités, comprenant la direction de l'Enfance et de la Famille, la direction de la lutte contre les exclusions et la promotion de la santé, la direction des personnes âgées et personnes handicapées. Une direction du pilotage, des moyens et des compétences ainsi qu'un Observatoire de la protection de l'enfance complètent ce dispositif.

Les politiques sociales ainsi structurées se déclinent sur 8 territoires, pilotés par une Direction et une Direction Adjointe.

Les établissements d'accueil du département sont gérés via un établissement, l'Etablissement Public Départemental pour Soutenir, Accompagner, Eduquer (EPDSAE). L'EPDSAE a été créé en 1982, par le Conseil général du Nord, dans la continuité de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales et des lois de décentralisation. L'établissement contribue à la préparation et à l'exécution des politiques départementales et nationales en matière d'accompagnement, d'accueil, d'hébergement et de suivi à domicile pour des personnes en situation de fragilité.

Concernant la relation avec l'utilisateur sur le volet « suivi de prestation », le Conseil Départemental s'appuie essentiellement sur les réseaux de terrain :

- CCAS ou Service Insertion des villes pour le suivi de la Politique de mise en œuvre du RSA,
- CLIC⁹⁶ pour le suivi de la Politique de mise en œuvre de l'APA et de la politique de dépendance sur le volet Personnes Agées.

⁹⁶ Centre local d'information et de coordination gérontologique

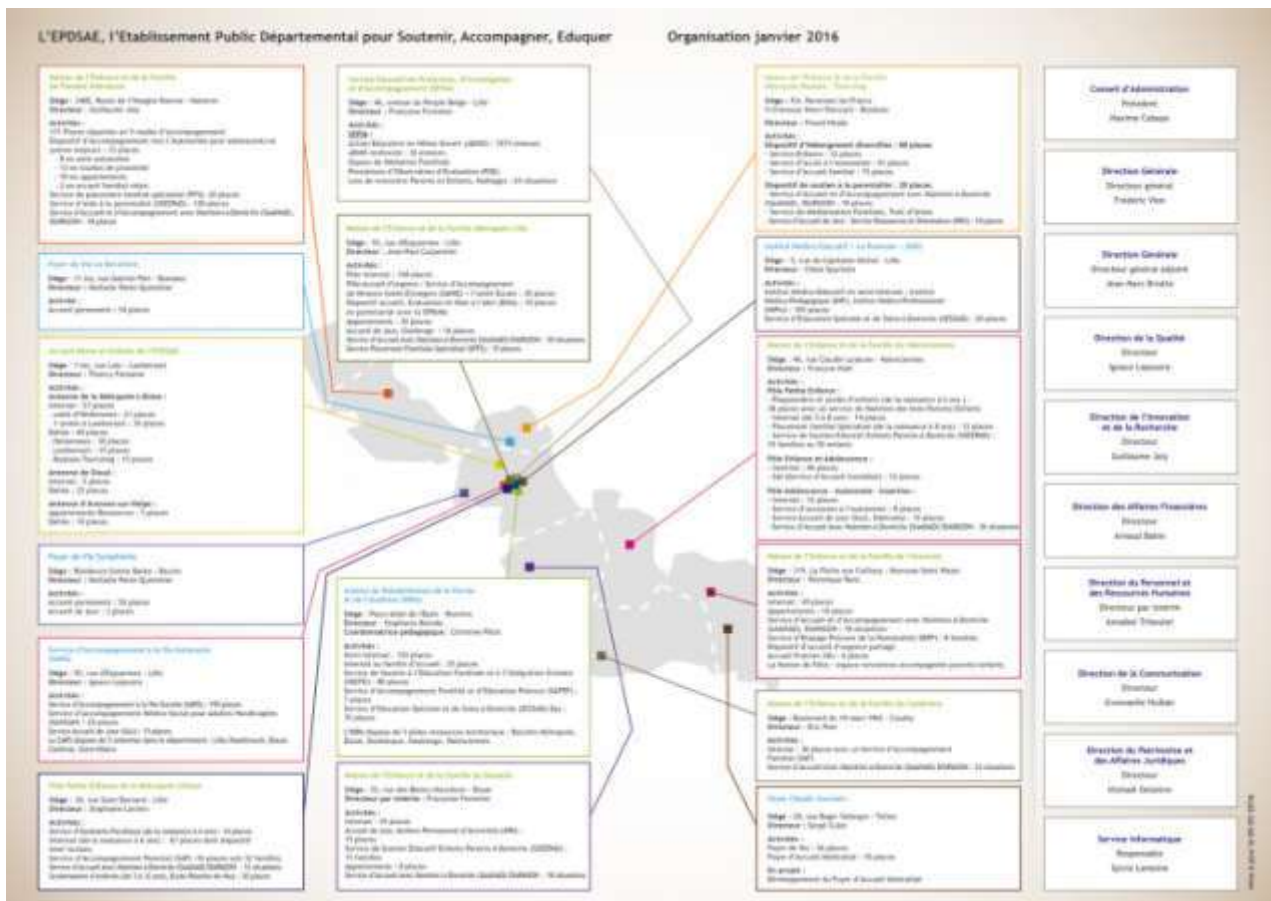


Figure 9 : L'implantation territoriale des politiques sociales dans le Département du Nord

b) L'organisation de la participation dans le département

La participation apparaît formellement dans l'organigramme de la collectivité sous la forme d'une mission Démocratie participative, directement rattachée au directeur général des services. Elle agit dans différentes dimensions au service de l'animation de démarches de participation. Au niveau territorial, elle coordonne notamment le déroulement des Ateliers Citoyens, qui concernent chaque année une thématique irriguant l'ensemble des politiques publiques départementales. Ainsi, l'année 2013 était consacrée à une réflexion sur les mobilités, l'année 2014 au « bien vieillir », l'année 2015 a favorisé les échanges sur la lutte contre les discriminations.

En dehors de cette instance formalisée et bénéficiant d'un budget dédié, la participation sectorielle s'organise au sein des différentes directions générales et unités territoriales.

Pour certaines politiques telles que la lutte contre les exclusions, la participation s'effectue prioritairement par une contractualisation avec les acteurs externes « têtes de réseau » et emblématiques sur la thématique, telles que l'UNCCAS ou l'Institut lillois d'éducation permanente.

En outre, l'organisation de la participation dans le département inclut de longue date les associations. A titre d'exemple, on peut citer dans le champ de l'insertion l'initiative du Forum Permanent pour l'Insertion. Ainsi, en février 2002, des associations et le département du Nord impulsent une journée de rencontre entre les acteurs de l'insertion et les allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI). A l'issue de cette première rencontre, un collectif rassemblant bénévoles, responsables associatifs, allocataires, intervenants sociaux, élus et représentants des institutions a été mis en place. L'année suivante, le collectif constitué met l'accent sur la participation des personnes quelles qu'elles soient et évoque lors de sa première journée thématique, la notion de croisement des regards. Depuis, la dynamique s'est poursuivie, faisant l'objet d'attaches fortes avec les différents territoires.

2. Les objectifs et attendus de la participation

L'ambition affirmée de la démarche des ateliers citoyens conduits par la mission Démocratie =participative valorise prioritairement la consolidation des relations directes avec les citoyens. La communication réalisée autour des Ateliers citoyens départementaux promeut trois objectifs :

1. participer à l'élaboration collective de la politique départementale en question ;
2. mobiliser et mettre en relation des acteurs pour construire une dynamique départementale, ancrée dans tous les territoires urbains et ruraux;
3. démontrer que la participation des citoyens est utile et productive.

Au niveau du Conseil Départemental et pour ce qui concerne la déclinaison thématique de la participation, la mise en marche d'une démarche de participation vise à provoquer la création de groupes collectifs qui peuvent ensuite prendre leur autonomie par la structuration sous forme de collectif ou d'association. Ainsi, la participation vise à servir de catalyseur au développement de capacités individuelles. La dynamique ainsi créée permet d'enclencher un cercle dynamique, les groupes pouvant élargir progressivement leur champ d'action.

3. Les modalités de mise en œuvre des démarches participatives sur le territoire

a) La participation dans l'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle

Dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion, les démarches de participation se sont structurées de manière progressive.

b) L'action collective à l'origine de la participation des personnes concernées

Des groupes collectifs aux Commissions territoriales d'insertion

Pour des travailleuses sociales interrogées, l'émergence de la participation des personnes concernées trouve son origine dans des démarches anciennes d'actions collectives par certain-e-s intervenants sociaux.

Ces démarches ont favorisé la création et la structuration de **groupes collectifs**, qui ont par la suite pris leur autonomie sous forme associative. Leur action a été un catalyseur pour le renforcement des capacités d'actions individuelles.

En parallèle de cette démarche, la Ville de Lille a créé en 2002 **une Commission locale d'insertion**. L'appel à idées qui en a émané a donné lieu à de nombreuses propositions, qui ont notamment conduit à la création d'un **comité associatif**, porté par l'ILEP, l'institut lillois de la formation permanente. Ce comité a pu financer des démarches d'allocataires de prestations sociales.

En 2003, a été mis en place un **forum d'insertion**, structure informelle de participation qui regroupe les associations comme le secours populaire et les élu-e-s, institutions et bénévoles. La démarche a essaimé sur le territoire et ces forums se sont multipliés. Ils ont donné lieu à l'instauration formelle de **Commissions territoriales d'insertion**⁹⁷, qui sont animées par des représentant-e-s des forums d'insertion.

Les CTI sont présidées par un-e conseiller/ère général-e et composées d'un collège des élu-e-s, de représentant-e-s des communes, de représentant-e-s des têtes de réseaux, comme des organismes de formation, de représentant-e-s du domaine économique (PLIE – Plan Local d'Insertion, AROFESEP – réseau d'organismes de formation d'éducation permanente) et de représentant-e-s d'allocataires.

⁹⁷ Il existe 8 CTI dans le département du Nord

La déconcentration des crédits départementaux de l'insertion est réalisée au niveau des CTI sur les unités territoriales de prévention et d'action sociale (UTPAS) : appel à propositions, examen de la réponse associative, par la commission technique départementale, avant délibération de la commission permanente départementale). La participation s'est progressivement institutionnalisée avec les CTI en 2003, puis avec la loi de 2008 posant le principe de participation obligatoire, notamment par la présence de représentant-e-s des allocataires dans les équipes pluridisciplinaires⁹⁸.

Un cercle vertueux qui prend du temps

Pour des travailleuses sociales interrogées, « la démarche est lente, elle peut prendre plus d'une dizaine d'années ». L'initiative d'allocataires ou de travailleurs ou travailleuses sociales permet d'initier un cercle vertueux, qui conduit de l'initiative individuelle à la structuration de groupes collectifs, qui s'autonomisent en associations grâce à l'appui du Département, avant plus tard d'être une ressource pour le Département lors du lancement de nouvelles actions.

Les autres outils de participation : équipes pluridisciplinaires, ateliers citoyens, conseils cantonaux de concertation

Comme dans le Val-de-Marne, des *équipes pluridisciplinaires* ont dû être mises en place pour associer des allocataires aux décisions individuelles qui concernent certains allocataires du RSA (suspension de droits, etc.). **Ces instances n'ont pas été directement citées par les personnes rencontrées.**

En plus de ce dispositif obligatoire, d'autres ont été mis en place par le Département :

- Le *Conseil Départemental consultatif de développement social*⁹⁹ est sans doute l'un des plus anciens.
 - Installé en 2003, il est composé d'un collège des associations et d'un collège des institutions et organismes associés.
 - Il comporte parmi ses objectifs celui d'associer plus étroitement les différentes composantes du champ de l'action sociale et médico-sociale, à la définition des grands axes de la politique départementale.
 - Ses modalités d'action comptent l'émission « d'observations [...], de propositions sur les différents aspects de la politique d'action sociale du Département, [... l'élaboration de rapports] concernant les grands domaines de la politique d'action sociale, dans le but de formuler des propositions pour sa mise en œuvre au plan local, [... la formulation d'avis] sur les évolutions de l'organisation des services sociaux et médico-sociaux du Département, ainsi qu'une activité de veille sociale.
 - Ses contributions sont annexées aux délibérations départementales.
 - C'est le CDCDS, par exemple, qui a :
 - mis en place des formations à l'intention des membres des commissions territoriales d'insertion
 - formulé des avis sur les comités d'usagers en protection de l'enfance ou le Plan départemental d'insertion (PDI)

⁹⁸ Art.L. 262-39.-Le président du conseil général constitue des équipes pluridisciplinaires composées notamment de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle [...] et de représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active.

⁹⁹ https://lenord.fr/jcms/pnw_9520/le-conseil-departemental-consultatif-de-developpement-social

- Les *Conseils cantonaux de concertation*¹⁰⁰ (CCC), avec un collège politique et un collège habitants/ personnes qualifiées ont été installés en 2012 par le président du Conseil départemental du Nord.
 - Présidés de droit par le conseiller départemental du canton, ils sont composés d'un collège « politique » de personnalités désignées par les élu-e-s et d'un collège d'habitant-e-s et de personnalités qualifiées.
 - Ils se réunissent au minimum 2 fois par an, avec pour objectif de « s'informer mutuellement, imaginer et concevoir ensemble les actions locales, dans le cadre des compétences du Département ». Ils peuvent être consultés par le conseiller départemental et faire des propositions sur toute question concernant le canton ou le Département. Ils n'ont pas vocation à être réservés aux allocataires ou personnes concernées par les politiques sociales, mais à la lecture des thèmes retenus par plusieurs d'entre eux (lien entre politiques sociales et centres sociaux, articulation avec la prévention spécialisée, etc.), ces thèmes sont présents dans les préoccupations des CCC.
 - Chaque CCC dispose d'une page propre sur le site internet du Conseil Départemental, avec des documents téléchargeables tels que les relevés de décision des réunions effectuées, mais on constate à la consultation de ces pages, que beaucoup sont vides et que celles qui ont des contenus semblent avoir été alimentées seulement au début (jusque fin 2013, pour celles actualisées le plus récemment). Nous ne savons pas encore si ce dispositif a été pérennisé par le nouvel exécutif départemental.
- Les *Ateliers citoyens*¹⁰¹ : installé en 2011, ce dispositif fonctionne sur une base annuelle et a donc connu 4 cycles de fonctionnement. Il vise deux objectifs principaux :
 - **informer** les habitant-e-s et partenaires **sur le contexte** économique social et financier et **sur les politiques conduites** ;
 - **co-construire et co-évaluer les politiques** mises en place par la collectivité
 - **Il fonctionne sur un cycle en 7 étapes**, allant de l'appel initial à contribution, jusqu'à la restitution des politiques finalement mises en place, en passant par l'organisation des ateliers eux-mêmes, la mise en forme des contributions, leur présentation aux élu-e-s et la restitution des travaux aux personnes impliquées. **Ses centres d'intérêt** peuvent donc inclure les politiques sociales, mais aussi aller au-delà. Les personnes invitées à participer sont l'ensemble des citoyennes et citoyens du département.

Une méthode qui se veut basée sur la concertation et la contractualisation

En plus de la veille sociale censée permettre d'ajuster les politiques sociales au plus près des besoins des usagers, des travailleuses sociales rencontrées indiquent que la méthode retenue par le département repose sur la concertation. Cette concertation s'opérerait surtout au travers de l'élaboration du projet de service au sein de la Direction de l'Action Sociale. Trois collèges sont constitués (habitant-e-s, usagers et usagères potentiel-le-s des politiques sociales et professionnel-le-s). Des questionnaires leur sont adressés et les réponses sont prises en compte pour nourrir le projet de service.

¹⁰⁰ https://lenord.fr/jcms/pnw_9539/les-conseils-cantonaux-de-concertation

¹⁰¹ https://lenord.fr/jcms/preprd2_140625/les-ateliers-citoyens

On notera toutefois qu'en matière de participation, il s'agit davantage de consultation que de concertation proprement dite, puisqu'une fois les questionnaires renvoyés, les habitant-e-s ne seront pas en situation de débattre des réponses de la collectivité aux avis et propositions formulées.

c) La participation individuelle en complément de la participation collective

En plus des diverses modalités formelles et informelles de participation collective, l'accompagnement individuel contient également une dimension de participation. Des propositions peuvent émerger de l'accompagnement de manière générale, mais celle-ci est aussi – et peut-être surtout – mise en œuvre au cours de la définition avec la personne de son projet personnalisé.

d) La participation dans l'accompagnement des parents, des mineurs et jeunes majeurs enfants pris en charge dans le cadre de la protection de l'enfance

Au sein des services départementaux, la direction de l'enfance couvre l'ensemble du champ de la protection de l'enfance qui échoit au département, c'est-à-dire à la fois la protection maternelle et infantile (PMI) et l'aide sociale à l'enfance (ASE). Dans le cadre de la protection de l'enfance, on distingue sur le territoire du département du Nord plusieurs démarches, certaines règlementaires, d'autres facultatives, certaines formelles, d'autres informelles.

La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale institue une participation des mineurs et jeunes majeurs pris en charge dans le cadre de la protection de l'enfance. Elle se situe à 2 niveaux :

- celui de l'accompagnement personnalisé (art. L311-3 du code de l'action sociale et des familles – CASF) ;
- celui de la participation au fonctionnement et à la vie de l'établissement (art.L311-6 du CASF), qui sera détaillé dans la section « 4. La participation des personnes aux projets d'établissements », ci-dessous.

1. Les dispositifs informels

Dans le premier volet, la participation est mise en œuvre au travers d'un dispositif informel d'élaboration du projet pour l'enfant (P.P.E.). Cependant, de l'aveu d'une responsable, cette dimension reste pour l'instant « anecdotique ».

Dans le cadre de la protection maternelle et infantile, des démarches avaient été engagées, mais elles sont actuellement en recul, du fait de « la dégradation, voire de la fin du lien familial » dans un certain nombre de situations, estime une responsable du Département.

2. Les dispositifs formels

Dans le cadre de la protection de l'enfance, un conseil de la vie sociale » (CVS) est mis en œuvre dans tous les établissements de Protection de l'enfance depuis 2005. Il sera discuté dans la section « 4. La participation des personnes aux projets d'établissements », ci-dessous.

Par ailleurs, une instance expérimentale formelle a été mise en place sur le territoire Valenciennois : la conférence familiale. Elle réunit une pluralité d'actrices et acteurs dès que l'on détecte qu'un enfant est susceptible d'être en danger, c'est-à-dire « en amont » d'une possible prise en charge par l'ASE. Le dispositif prévoit une réunion préventive avec les parents, l'enfant mineur, l'ASE, le médecin de famille, le professeur des écoles, etc., afin de trouver ensemble une solution. L'objectif est d'éviter le placement de l'enfant.

e) La participation des personnes en situation de dépendance

La participation des personnes en situation de dépendance s'effectue sur deux dimensions :

- deux instances formelles de participation correspondant à une obligation législative

- une association ponctuelle à des démarches plus transversales de participation

Les dynamiques de projet d'établissement font l'objet de traitement par un point spécifique développé ci-après.

La délibération du conseil général en date du 5 décembre 2005 ainsi que le règlement intérieur du CODERPA fixe ses modalités de fonctionnement. Le président du conseil départemental délègue la présidence de l'instance à un conseiller départemental. Il a pour rôle d'organiser et de coordonner le travail des diverses instances du CODERPA. Il est accompagné par une mission d'appui composée d'agents du conseil général. L'instance fonctionne par la réunion d'une assemblée plénière chargée de valider les travaux du bureau qui anime le CODERPA. Les travaux du CODERPA sont menés par le bureau et par trois commissions : «retraités», «maintien à domicile» et «gébergement» et un comité de rédaction pour définir le sommaire du bulletin du CODERPA «Génération 59». Des spécialistes ou personnalités peuvent être associés pour enrichir le travail des commissions ou du bureau.

Les membres du CODERPA sont répartis en 4 collèges : collège n°1 : collège des représentants des associations et organisations de retraités et de personnes âgées (16 membres) ; collège n°2 : collège des personnes en activité au sein des professions concernées par l'action sociale en faveur des personnes âgées (10 membres) ; collège n°3 : collège des personnes représentants les collectivités locales et les organismes apportant une contribution significative en faveur des personnes âgées (20 membres dont 14 conseillers généraux, 1 représentant de l'association des maires et 5 autres membres) ; collège n°4 : collège des personnes qualifiées (8 membres sans suppléant).

Pour le volet des politiques de handicap, le Conseil Départemental consultatif des personnes handicapées du Nord fonctionne suivant le même principe.

Des temps de participation organisés sous l'égide de la mission Démocratie participative (ateliers citoyens et conseil cantonal de concertation) dans une dynamique plus transversale peuvent également aborder les thématiques relatives à la dépendance.

f) La participation des personnes aux projets d'établissements

g) Les modalités de participation dans les établissements de protection de l'enfance

Le Conseil de la vie sociale a été mis en place dans tous les établissements relevant de la Protection de l'enfance depuis une dizaine d'années. Il est envisagé comme une instance permettant de recueillir la parole des familles et des parents dont l'enfant a été confié à l'ASE.

h) Les modalités de participation dans les établissements liés à la dépendance

Les établissements ici visés sont principalement gérés par l'EPDSAE mentionné ci-dessus. Dans le projet d'établissement de la structure, il est ainsi indiqué que "la participation des personnes accompagnées dans les instances et dans la vie quotidienne des établissements est une volonté forte qui déjà existe et qui sera renforcée". (Source : Projet d'établissement EPDSAE 2015). Ce sont ainsi plus de 3 500 personnes concernées par l'accueil l'EPDSAE qui bénéficient des instances de participations de ses établissements.

4. Les résultats observés

La participation des usagers des politiques sociales du département du Nord doit être considérée par thématique pour en considérer les effets.

Pour les politiques relatives à l'insertion, il apparaît que la mobilisation est largement emprunte de la dynamique issue du Forum Local d'Insertion, dans la lignée du dispositif créé en 2002 sous l'égide de l'Institut lillois d'éducation permanente. Ainsi, le secteur associatif, par sa mobilisation a largement

participé à l'institution de la participation collective par une démarche qualifiée « d'informelle » par les acteurs, car non directement issue de la volonté de l'institution départementale. On peut cependant considérer que la « captation » du dispositif par le conseil départemental ainsi que sa déclinaison territoriale organisée par ce dernier sous forme de commission territoriale d'insertion (2003) a conduit à une institutionnalisation du dispositif. Cette tendance a été confirmée avec l'inscription dans la loi de la participation obligatoire par la loi de 2008.

La dépendance a fait l'objet d'une attention marquée dans la dynamique de mobilisation de la participation. Les mobilisations d'usagers par le biais des instances formelles (CODERPA et CDCPH) conduisent principalement à la transmission d'informations sur un mode plutôt « descendant ». Les marges de manœuvre paraissent d'autant plus restreintes dans la dimension « dépendance handicap », de par le nombre d'acteurs institutionnels plus importants à prendre en compte dans la conduite de la politique (agence régionale de santé notamment).

A l'inverse, des temps de participation organisés sous l'égide de la mission Démocratie participative (ateliers citoyens et conseil cantonal de concertation), plus ponctuels que réguliers dans la durée, ont pu produire des synergies plus actives dans une logique de co-construction de l'action publique. Il est noté à ce sujet que de nombreuses demandes et propositions des acteurs de terrain concernaient la facilitation de l'accès à l'information, soit par une meilleure pédagogie de l'information générale délivrée, soit par la demande d'une pédagogie « ciblée » par les différents acteurs. Ainsi, dans le domaine des personnes âgées, les aidants ont pu solliciter une information plus ciblée. Dans le domaine du handicap, c'est la méthode FALC (langage Facile à Lire et à Comprendre) qui a été utilisée par l'association « Nous Aussi » pour mieux faire comprendre les dispositifs concernant le public en situation de dépendance.

Dans le domaine de la protection de l'enfance, la participation s'avère d'une part complexe à mettre en œuvre, et d'autre part ne pouvoir porter que des effets limités. En effet, une participation aux politiques publiques de protection de l'enfance paraît complexe à envisager, compte tenu de la perception de ce service par ses « usagers », qui implique souvent des décisions perçues comme sanctions (retrait de l'enfant de sa famille). En revanche, une co-construction paraît envisageable sur les questions relatives aux conditions d'accueil des enfants. Ce volet n'a pour l'instant pas fait l'objet d'investigations particulières.

D. LA VILLE DE LILLE

1. Contexte de la participation dans la collectivité

a) L'organisation des politiques sociales dans la collectivité

Les services de la ville de Lille se structurent autour de 6 directions générales adjointes, dont celle en charge des affaires sociales et de l'éducation. Cette dernière regroupe les directions : Petite Enfance, Sport, Jeunesse, Initiatives Solidaires, Éducation ainsi que la Direction des solidarités et de la Santé et les Personnes âgées – Personnes handicapées. Le CCAS est également rattaché à cette direction générale adjointe, elle assure enfin la coordination des différents centres sociaux présents sur le territoire communal.

b) L'organisation de la participation dans la collectivité

La ville de Lille dispose d'une mission démocratie participative, présente au sein de la direction générale adjointe Vie Citoyenne, Animation de Proximité.

L'organisation de la Ville de Lille met en avant l'existence des mairies de quartier comme service lillois de proximité et d'accueil des habitants. Leur présence est à intégrer dans une réflexion sur les formes de participation des usagers, car elles ont également une vocation à être un lieu de la démocratie participative, à travers le Conseil de quartier animé par un-e Président-e – élu-e de la majorité municipale.

En outre, de nombreuses instances de démocratie participative complètent ce dispositif : conseil municipal d'enfants, conseil communal de concertation, conseil des résidents étrangers, conseil lillois de la jeunesse, conseil des aînés.

Des instances plus ponctuelles sont également le lieu d'expression d'une démocratie participative, via des réunions publiques, des forums citoyens, ou encore les ateliers urbains de proximité.

Les centres sociaux sont structurés sous forme associative. Ils sont un lieu « naturel » de participation active pour les usagers, celle-ci étant inscrite dès l'origine dans le projet du centre social, document cadre qui fonde son action.

Enfin, le milieu associatif lillois est largement associé à l'organisation de la participation dans la collectivité, à travers des expériences emblématiques telles que le forum permanent pour l'insertion, initiative impulsée par le département du Nord (voir ci-dessus).

2. Les objectifs et attendus de la participation

Dans une approche transversale à l'ensemble des politiques publiques, la participation observée sur la ville de Lille consiste principalement en la recherche de deux dynamiques :

- Une **dynamique descendante** de transmission d'information aux publics concernés,
- Une **dynamique ascendante** de proposition d'instance de participations adaptées au plus grand nombre.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement les attendus de la participation dans le champ social, il semble que **les attendus principaux ne concernent pas la sollicitation pour une participation « active »** susceptible d'impliquer des modifications dans les modalités de mise en œuvre des politiques publiques. La participation vise plutôt à ouvrir des espaces de dialogue avec les citoyens sans viser une inflexion à apporter aux politiques publiques.

Il convient cependant de noter que la participation relative à l'insertion sociale et professionnelle fait, elle, l'objet d'un réel discours « militant » de la part des acteurs chargés de la mettre en œuvre. Les

communications font une large part à la mise en avant de paroles d’allocataires : « on décide trop souvent sur notre dos » ; « La précarité est trop souvent associée à l’inculture et à l’absence d’autonomie. »¹⁰²

En matière de dépendance, la participation vise à mettre en avant une dynamique « inclusive, par la mobilisation des différents corps sociaux, politiques et économiques pour permettre à chaque personne, quelle que soit sa situation, de disposer de l’intégralité des options dont disposent les personnes sans situation de handicap physique ou social.

La participation dans la collectivité fait l’objet d’un affichage fort et d’une expérience reconnue dans le cadre des projets de rénovation urbaine. Sur ce volet la participation est désormais animée par la Métropole Européenne de Lille, compétente en matière de développement et d’aménagement.

3. Les modalités de mise en œuvre des démarches participatives sur le territoire

a) La participation dans l’accompagnement à l’insertion sociale et professionnelle

La ville de Lille se mobilise pour l’accompagnement à l’insertion sociale et professionnelle via le suivi des bénéficiaires du RSA : environ 6000 personnes font l’objet d’un accompagnement par 37 référents chaque année (chiffre 01 / 2015)

L’équipe de référents qui suivent les bénéficiaires s’organisent au sein du CCAS, sur une déclinaison territoriale de 10 territoires répartis sur 4 coordinations qui regroupent trois ou deux territoires. Ces équipes sont complétées par :

- des « référents RSA Grand Projet Urbain » sur deux coordinations,
- des référents « emploi » sur chacune des quatre coordinations.

Lors des réunions d’information aux bénéficiaires du RSA sur l’organisation du dispositif, temps collectifs animés par les référents, le parcours d’insertion sociale et/ou professionnelle est présenté comme suit :



Figure 10 : Le parcours d’insertion sociale et / ou professionnelle à Lille (source : Ville de Lille)

¹⁰² Source Forum Lillois d’Insertion – documentation interne

Les modalités de mise en œuvre du parcours d'insertion présentées ci-dessus, correspondent aux attendus du Plan Local pour l'Insertion et d'Emploi (PLIE) mis en œuvre par le Conseil Départemental. Suite aux élections départementales de 2015, la stratégie est en cours de redéfinition à la date de rédaction du rapport.

b) La participation dans l'accompagnement des parents, des mineurs et jeunes majeurs enfants pris en charge dans le cadre de la protection de l'enfance

Les compétences communales concernant le public des mineurs concernent prioritairement l'aide à l'Enfance par l'offre de service et les compétences liées à l'Éducation.

Aussi, la participation mentionnée évoque surtout les Conseils de crèches et Conseils d'écoles, soit les instances assimilables à une participation collective autour de Projets d'établissements.

c) La participation des personnes en situation de dépendance

La participation pour les personnes en situation de dépendance à la ville de Lille consiste principalement en la participation aux Conseils de Vie Sociale liés aux établissements.

Le Conseil des Aînés constitue un outil de démocratie participative, plutôt sous l'angle du partage d'information. Les Centres Locaux d'information et de coordination (CLIC) gérontologiques structurent une participation plus individuelle, avec principalement comme missions : l'information et l'orientation des personnes âgées et de leur entourage (documentation, aides existantes), l'accueil et l'écoute des personnes âgées et de leur entourage. Le CLIC peut tenir un rôle d'entraide et de soutien aux familles. Il met en place des groupes d'échanges, conférences ... L'évaluation permet d'élaborer un plan d'accompagnement en direction des personnes âgées, pour ensuite le mettre en œuvre grâce à la coordination des dispositifs existants sur le secteur.

En matière de handicap, la Commission communale d'accessibilité peut, dans une certaine mesure, être considérée comme une instance de participation « thématique » des personnes en situation de handicap. Les personnes âgées y sont également représentées.

La thématique a fait l'objet d'un investissement fort de la part de la Ville, autour de la dynamique Lille Ouvert à Tous

4. La participation des personnes aux projets d'établissements

a) Les modalités de participation dans la politique de petite enfance

La participation des usagers aux politiques sociales via les projets d'établissement de petite enfance consiste prioritairement en la participation aux Conseils de crèche et les Conseils d'école.

b) Les modalités de participation dans les établissements liés à la dépendance

La participation aux établissements consiste en l'animation de dispositifs légaux de participation, via les Conseils de la vie sociale dans les EHPAD de la Ville, mais également dans l'ESAT de la Ville.

Ces instances sont prioritairement envisagées comme des instances de transmission d'information descendante, susceptibles d'agir sur le fonctionnement concret des établissements (règlement intérieur, vie courante).

5. Les résultats observés

À ce niveau de l'étude, les ambitions concrètes et mesurées de la participation des usagers semblent produire leurs effets. Au niveau individuel, les effets de la participation demeurent largement contingents des sujets, mais la possibilité pour la Ville de Lille d'agir sur différentes thématiques permet de mobiliser le plus « d'outils » nécessaires à la prise en charge des demandes (exemple : outils disponibles dans les volets endettement / santé / logement pour traiter une situation de précarité).

Au niveau de la participation collective, le brassage induit est présenté comme permettant de se faire rencontrer les individus, de créer du collectif et une forme de socialisation plus élargie, dans un but constructif de prise de confiance en soi et d'autonomisation.

Les instances les plus « institutionnelles » sont utilisées comme outil pour améliorer les politiques publiques. Ainsi, le Forum des Aînés a permis au CCAS d'améliorer le questionnaire pour le plan d'alerte et d'urgence contre les seniors isolés, dont le taux de retour était mauvais. De la même manière, les Conseils d'école et Conseils de crèche sont l'occasion de structurer une « micro participation » efficace sur des sujets de proximité (mise en œuvre de la Prestation de service unique dans les crèches). Il est cependant difficile à ces instances de circonscrire la participation aux sujets sur lesquels la collectivité a les moyens d'agir. En l'occurrence, sur l'exemple de la Prestation de service unique, la volonté d'implication des usagers ne peut consister qu'en une amélioration de l'information, la prestation dépendant plutôt de la CAF que de la Ville.

Au niveau des instances institutionnalisées au sein de la collectivité, on relève toujours cependant le danger de voir certains acteurs s'arroger un « monopole de parole ». De fait, la méthodologie de l'animation de la participation est bien reconnue par les différents acteurs institutionnels rencontrés, sans que ces derniers se reconnaissent nécessairement aptes à la mettre en œuvre.

VII. DETAIL DES PROPOSITIONS

AXE 1 : IDENTIFIER LES CHAMPS OUVERTS A LA PARTICIPATION ET FAVORISER SA MISE EN ŒUVRE GRACE A UNE OUVERTURE A TOUS LES NIVEAUX DE LA COLLECTIVITE

- **Proposition 1** : Susciter une impulsion au plus haut niveau en incitant les élus à définir la marge de manœuvre disponible pour la participation et l'administration à garantir sa mise en œuvre opérationnelle.
 - **Enjeux** : Rendre visible la commande politique, faciliter l'adhésion des parties prenantes (personnes concernées par les politiques sociales, techniciens des collectivités, partenaires) par la clarté des objectifs et des limites de la participation.
 - **Modalités de mise en œuvre** :
 - organiser un séminaire des élu-e-s et du cabinet, pour échanger sur les enjeux et limites de la participation pourrait se tenir en deux temps d'une demi-journée, espacés d'une à trois semaines :
 - Lors de **la première séance**, l'intervention d'une ou d'un **expert de la participation viserait à stabiliser les différentes approches**, en lien avec une échelle du type « échelle de Arnstein », permettant d'échanger sur les **avantages et difficultés des différents modes de mise en œuvre** et l'impact de leur choix sur la perception par les publics participants.

Une ou plusieurs **présentations de démarches réussies** engagées dans la collectivité ou au sein d'autres collectivités, par exemple dans le domaine des politiques sociales permettrait de partager entre élu-e-s l'intérêt de soutenir ces démarches.
 - Lors de **la deuxième séance**, une personne compétente pour l'animation de groupes de travail (idéalement celle pressentie pour coordonner la mission participation décrite en proposition 4) travaillerait avec les élu-e-s et le cabinet 1/ à la stabilisation d'une approche de la participation et 2/ à l'élaboration d'une stratégie de communication assortie de messages clés (encarts dans le magazine de la collectivité, fréquence, intégration aux axes de la campagne électorale si en fin de mandat, etc.).
- **Proposition 2** : Intégrer dans les missions et les formations des intervenants sociaux le temps et les outils nécessaires à la contribution aux démarches participatives développant la « capacitation » des personnes.
 - **Enjeux** : Intégrer dans les projets de services (approche collective) ou les fiches de postes (approche individuelle) la dimension participative / renforcer, lors de la formation initiale et continue des travailleurs sociaux, la formation aux outils et à la pratique de la participation.
 - **Modalités de mise en œuvre** : Campagne d'incitation des décideurs locaux / évolution réglementaire des référentiels de compétences, certification, formation.

- **Rythme** : La modification des projets de services et/ou des fiches de postes doit s'envisager sur plusieurs mois.
- **Acteurs principalement concernés** : Les décideurs politiques et administratifs des collectivités territoriales (notamment les départements et les collectivités du « bloc communal » / les tutelles des écoles de travail social (DGCS, DRJSCS, rectorat...).

NB : C'est un des 4 axes de progrès identifiés de l'axe « Moderniser le contenu et les modalités de la formation des professionnels » du Rapport « formation initiale et continue » remis le 18 février 2015 par Florence Perrin pour les États Généraux du travail social :

« développer les pratiques pédagogiques permettant la prise en compte des quatre axes de progrès identifiés (participation des personnes, travail collectif, territorialisation et formation des cadres) ».

- **Proposition 3** : Faciliter l'intégration par l'ensemble des agents en contact avec les publics de ce nouveau paradigme sur la participation des personnes concernées.
 - **Enjeux** :
 - Co-construction avec ces agents d'une charte de la participation, de guides méthodologiques... (cf. proposition n°4).
 - Organiser une participation de ces agents aux travaux des dispositifs de participation.
 - Former ces agents aux principes, aux méthodes et aux outils de la participation des publics.
 - **Modalités de mise en œuvre** :
 - Intégration dans les participants des groupes projets (pour la co-construction de la charte de la participation, du guide méthodologique des dispositifs de participation...) d'agents en contact avec les publics (intervenants sociaux, ...).
 - Proposer aux agents en contact avec les publics volontaires de contribuer aux dispositifs participatifs.
 - Si une « Mission participation » (cf. proposition 4) est créée, les agents la constituant pourraient organiser des sessions de formation aux méthodes et aux outils de la participation des publics pour les agents en contacts avec les publics.
 - **Rythme** : La co-construction d'une charte, de guides méthodologiques peut être envisagé sur plusieurs mois tandis que l'évolution de la formation devra prendre place dans le plan de formation lors de sa plus prochaine révision.
 - **Acteurs principalement concernés** : Public visé : les agents en contact avec les publics (intervenants sociaux...).
- **Proposition 4** : Développer l'expertise interne, en s'appuyant sur les compétences de professionnels dédiés (participation, méthodologie de projet, animation) et en s'inspirant des techniques de l'ingénierie urbaine et sociale de la politique de la ville.
 - **Enjeux** : fournir un appui méthodologique aux directions pour la mise en œuvre et l'évaluation de démarches participatives efficaces, cohérentes entre elles et avec la commande politique des élus en la matière.
 - **Modalités de mise en œuvre** : Créer une "Mission participation" au sein de la collectivité.
 - Organisation :

- Elle pourrait être rattachée à une DGA démocratie locale et compter un ou plusieurs membres à temps plein ou partiel, en fonction des moyens de la collectivité.
 - Elle serait au minimum composée d'un-e référent-e, qui devrait être formé-e aux enjeux et méthodologies de la participation, de la conduite de projet et de l'animation.
- **Rythme de déploiement :**
- Dans les 3 premiers mois d'installation
 - Son rôle premier serait de créer un groupe projet constitué d'élue-s et de techniciens. Ce groupe aurait pour première tâche d'élaborer une charte de la participation au sein de la collectivité. Elle clarifierait 1/ l'acceptation de l'évaluation retenue par les élu-e-s, 2/ les objectifs généraux de la participation dans la collectivité et comment définir des objectifs spécifiques pour les démarches de participation relevant de politiques publiques thématiques, comme les politiques sociales. Ce document évolutif ferait ensuite référence au sein de la collectivité.
 - Sa deuxième mission serait de formaliser deux guides méthodologiques : Le premier concernerait les dispositifs de participation possibles et les recommandations méthodologiques pour la mise en œuvre : le mode d'emploi. Il serait enrichi des expériences nouvelles mises en place au-delà des dispositifs existants. Le second, concernerait la méthode d'évaluation des démarches (voir proposition 5).
 - Dans les 6 premiers mois :
 - Un 3ème objet de la mission participation serait de proposer des présentations des enjeux de la participation, des méthodes existantes et de l'appui méthodologique possible de la mission, puis de mettre en œuvre cet appui lors du développement de projets concrets, en apportant un rôle de conseil, mais aussi de vigilance lorsque les démarches entreprises ne prennent pas en compte des clés de réussite importantes de ce type de démarche.

Parmi les méthodes proposées, une section sera consacrée à l'identification de conditions de réussite pour la mise en œuvre de dispositifs de participation opérants, notamment en donnant des exemples de règles claires qui peuvent être partagées avec les parties prenantes et d'objets concrets de participation, facilement appropriables. Des contre-exemples de règles floues et d'objets trop vastes, vagues ou abstraits permettront de faire la distinction facilement

▪ **En continu :**

Une mission transversale du ou de la référente serait de diffuser au sein de la collectivité une culture de la participation (en valorisant notamment les démarches engagées en lien avec les directions des politiques sociales).

- **Proposition 5 :** Penser l'évaluation de la participation en amont du management de l'action sociale : réfléchir à l'évaluation des impacts des démarches participatives avant leur mise en œuvre, intégrer la participation dans l'évaluation individuelle des agents, prendre en compte les retours des personnes accompagnées.

- **Enjeux :**
 - Clarifier les attendus de chaque démarche et élaborer avec les parties prenantes les indicateurs permettant de juger ensemble de la réussite de l'action entreprise.
 - Faciliter d'une part le suivi de la mise en œuvre (pour éventuellement recaler en cours de route le dispositif sur les objectifs et les résultats attendus) et d'autre part l'évaluation ex post, en permettant a minima l'analyse de la situation finale au regard des objectifs initiaux (efficacité) et des moyens engagés (efficience).

- **Modalités de mise en œuvre :** lors de l'élaboration de chaque dispositif de participation, organiser avec la direction opérationnelle concernée un temps de travail animé par la mission participation, avec l'appui en tant que de besoin de la cellule d'évaluation des politiques publiques de la collectivité. À l'aide du mémento méthodologique « évaluation de la participation », appuyer les porteuses et porteurs du projet dans :
 - l'explicitation des objectifs de la démarche participative, de sa cohérence avec les objectifs stratégiques de la collectivité sur la politique suivie et sur l'approche de la participation retenue par les élu-e-s ;
 - l'élaboration d'indicateurs simples, limités en nombre et faciles à collecter, concernant les réalisations (ce qu'on a fait), les résultats (les effets observés directement imputables à la démarche de participation) et les impacts (les évolutions observées pouvant être en lien avec l'action combinée de plusieurs facteurs parmi lesquels la démarche participative engagée).

- **Rythme :** en amont de l'action pour chaque démarche et en aval, par exemple lors de séminaires internes de la collectivité, afin de partager sur quelques exemples les avantages ressentis d'une approche évaluative de la conduite de projets de participation.

- **Proposition 6 :** Favoriser la prise de risque de l'administration et l'émergence de l'innovation sociale en reconnaissant le droit à l'erreur, en développant les expérimentations, en suscitant des moments propices à la réflexion collective.
 - **Enjeux :** Récompenser les agents innovateurs
 - **Rythme :** annuel
 - **Modalités de mise en œuvre :** Organisation d'un prix de l'innovation sociale ouvert à tous les agents, sans distinction de rang hiérarchique, fonction ou grade :
 - Phase 1 : recueil des idées / projets idées / projets
 - Phase 2 : analyse des dossiers et choix du jury (jury mêlant agents et usagers)
 - Phase 3 : remise des prix et suivi de la mise en œuvre des projets
 - **Acteurs principalement concernés :** décideurs publics des collectivités territoriales.

AXE 2 : METTRE EN PLACE DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS PERMETTANT UNE REELLE IMPLICATION DES PERSONNES ACCUEILLIES OU ACCOMPAGNEES

- **Proposition 7 :** Assurer une bonne diffusion et connaissance des dispositifs sociaux en rendant l'administration accessible : un langage adapté, des points de contact multicanaux (courriel, téléphone, accueil physique, etc.).
 - **Enjeu :** Penser l'accessibilité des dispositifs sociaux dans une dynamique globale et pas uniquement cantonnée au moment de la mise en œuvre de démarches participatives
 - **Rythme :** Penser la mise en accessibilité des supports dès leur conception.
 - **Modalités de mise en œuvre :** Élargir la démarche de mise en accessibilité des documents non seulement à ceux directement adressés aux usagés, mais aussi des documents cadre.
Déployer l'accessibilité du site internet pour toute personne en situation de handicap. La Mission Participation pourrait être sollicitée pour assurer la cohérence des travaux.
 - **Point d'attention :** Veiller à actualiser les documents pour assurer une cohérence des informations transmises.
- **Proposition 8 :** Organiser les dispositifs participatifs respectant les conditions de réussite identifiées suivantes : des règles claires et partagées par l'ensemble des acteurs concernés, un objet concret, permettant de produire des résultats rapides et visibles, de manière à renforcer l'intensité tant quantitative que qualitative de la participation.
 - **Enjeux :** faciliter l'adhésion des publics participants visés et le maintien de leur implication sur toute la durée du dispositif.
 - **Modalités de mise en œuvre :** S'appuyer sur le guide méthodologique fourni par la Mission participation (proposition 4). Échanger avec la mission pour confirmer la cohérence des règles et de l'objet de participation proposé avec les recommandations du guide méthodologique.
 - **Rythme :** au démarrage de chaque dispositif.
- **Proposition 9 :** Alternier les moments de participation formels et informels afin de toucher un maximum de publics et de créer une dynamique entre les différents dispositifs participatifs.
 - **Enjeu :** la participation informelle doit permettre aux agents qui le souhaitent de travailler « en marge » des dispositifs formels, ce qui requiert qu'ils puissent mobiliser du temps et des moyens pour tenir ces temps, afin de ne pas recréer les dynamiques de participation « au coup par coup ».
 - **Modalités de mise en œuvre :** Prévoir la possibilité de rencontres informelles sans objectif de « production » directe sur la politique publique, type « café partage » pour créer du lien entre travailleurs sociaux et usagers.
 - **Rythme :** Une rencontre par trimestre.
- **Proposition 10 :** Aller chercher les personnes accompagnées les plus isolées pour permettre leur participation : aller à la rencontre de, être à l'écoute de la moindre expression individuelle, afin de l'intégrer dans un parcours.

- **Enjeu** : lever les freins à la participation des personnes les plus isolées.
 - **Modalité de mise en œuvre** : Lors de la mise en œuvre de dispositifs participatifs, systématiquement :
 - former un médiateur administratif chargé d'aller chercher les personnes, de les préparer psychologiquement à une démarche de cette nature (réveil, sortir de son entre-soi, sortir de son quartier...);
 - rechercher des modes de garde pour les personnes chargées de famille ;
 - rembourser les frais de transport suivant un barème pour éviter les effets d'aubaine ;
 - fournir, le cas échéant, les repas ;
 - prendre en charge les frais induits ;
 - **Acteurs principalement concernés** : les décideurs politiques et administratifs des collectivités territoriales / les agents mettant en œuvre les dispositifs participatifs.
 - **Rythme** : lors du déploiement d'un dispositif participatif
- **Proposition 11** : Instaurer des moments de participation collective une fois par an, avec pour objectifs une mobilisation et une expression les plus larges possibles ; s'appuyer sur des représentants de ces publics pour participer à des instances partenariales : dispositifs de participation à deux niveaux.
 - **Objectif**: mobilisation active et expression large
 - **Enjeu** : Mixer les politiques publiques et déspecialiser les dispositifs
 - **Acteurs** : Les bénéficiaires et les publics éloignés
 - **Rythme** : 1 fois / an
 - **Modalités de mise en œuvre** : créer un forum ouvert sur la place publique (Open Space Technology) où chacun serait rapporteur dans la journée de l'atelier qu'il animerait avec des temps d'échanges collectifs en hémicycle; la pause méridienne peut être servie par la voie d'un chantier d'insertion et la journée se clôture sur un rapport réalisé par chaque rapporteur (publication en l'état du rapport suivant un modèle établi, logistique informatique à prévoir) puis hiérarchiser les points et arbitrer sur les actions (revenir vers les participants pour échanger) . Structurer une communication visuelle et aller chercher les allocataires.

AXE 3 : FAIRE VIVRE LA LOGIQUE DE RESEAU, EN APPUYANT LES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS SUR L'IMPLICATION DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS DES POLITIQUES SOCIALES LOCALES

- **Proposition 12** : Conforter le travail en commun des collectivités et de leurs partenaires associatifs en matière de participation.
 - **Objectif** : Échanger les bonnes pratiques, identifier les écueils.
 - **Enjeu** : Concilier le nombre de participants avec l'expression individuelle.
 - **Modalités de mise en œuvre** : Créer des ateliers itinérants sur les territoires, rythmés et orchestrés pour identifier les ressources vives.

- **Proposition 13 :** Assurer la cohérence entre les politiques sociales menées par des collectivités différentes.
 - **Enjeu :** Ne pas viser nécessairement la convergence des visions dans les domaines de politique publique faisant l'objet de dispositifs de participation, mais assurer le partage des référentiels des attendus de la participation des usagers dans les politiques sociales.
 - **Rythme :** Rencontre trimestrielle entre les exécutifs pour échanger sur les référentiels des politiques mises en œuvre par chaque échelle.
 - **Méthode** A l'échelle d'un même territoire, provoquer les temps d'échanges entre administration permettant de partager les visions respectives des attendus de la participation (ex : pour la politique d'insertion, Département / Ville).

- **Proposition 14 :** Assurer une bonne articulation entre les différents moments de participation des individus.
 - **Enjeux :** Permettre une lisibilité des dispositifs participatifs pour garantir une bonne mobilisation des individus.
 - **Rythme :** 2 fois par mandat.
 - **Méthode :** Mener une revue des dispositifs de démocratie participative mis en place sur un territoire donné, pour l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre par les collectivités concernées, pour évaluer leur pertinence, déterminer leur bonne articulation, identifier d'éventuelles redondances, et susciter le cas échéant leur évolution.
 - **Acteurs principalement concernés :** Services en charge de la démocratie participative des collectivités concernées, éventuellement dans le cadre d'une instance mixte inter-collectivités, en partenariat avec les corps intermédiaires (associations en particulier).

AXE 4 : CONVAINCRE PLUTOT QUE CONTRAINDRE POUR DEVELOPPER LA PARTICIPATION DANS LES POLITIQUES SOCIALES LOCALES

- **Proposition 15 :** Favoriser l'appropriation des guides de bonnes pratiques et recueils d'expériences existants, dans une logique de transferts de compétences et de formation des acteurs.
 - **Enjeux :** permettre la diffusion auprès des acteurs de terrain des bonnes pratiques participatives déjà recueillies dans des documents existants.
 - **Rythme :** mise en place de plans de formation annuels.
 - **Modalités de mise en œuvre :** Mise en place d'un dispositif national souple de formation, faisant intervenir, en fonction des sujets, les structures à l'initiative des documents déjà réalisés.
 - **Acteurs principalement concernés :** animation par la DGCS, avec l'appui de relais nationaux (UNCCAS, ANDASS, etc.) et locaux (UDCCAS, départements).

- **Proposition 16 :** Définir les modalités d'une évaluation qualitative multi-partenaire des démarches participatives déjà engagées.

- **Enjeux** : permettre une comparaison aisée des dispositifs participatifs mis en place dans le cadre des politiques publiques locales d'action sociale, sans toutefois remettre en cause les dispositifs portés par les collectivités locales.
 - **Rythme** : premières étapes sur 2 ans puis rythme annuel
 - **Modalités de mise en œuvre** :
 - déterminer une méthode d'évaluation en proposant des indicateurs homogènes et une structure de rapport uniforme, didactique et lisible.
 - identifier quelques collectivités et établissements volontaires pour une première évaluation-test
 - constituer un panel représentatif des niveaux de collectivités, et des types d'établissements et services sociaux et médico-sociaux, permettant de mener une évaluation annuelle des dispositifs participatifs
 - **Acteurs principalement concernés** : portage par la DGCS, avec l'appui d'un comité de pilotage associant notamment l'observatoire des finances et de la gestion publique locales
- **Proposition 17** : Envisager un appel à projets national visant à soutenir quelques projets exemplaires, lequel pourrait notamment être financé par le fonds privé-public d'innovation pour le développement social.
 - **Enjeux** : donner l'envie aux collectivités de mettre en place des projets innovants de participation des usagers dans les politiques sociales locales, et susciter l'émulation entre les collectivités
 - **Rythme** : annuel
 - **Modalités de mise en œuvre** :
 - un appel à projet national annuel pour l'innovation dans la participation en matière d'action sociale
 - un dispositif souple s'adressant à l'ensemble des collectivités porteuses de politiques sociales : communes, EPCI le cas échéant, départements.
 - la possibilité d'obtenir un financement pour la mise en place d'actions ou le financement d'une quote-part d'ETP de chargé de mission démocratie participative qui serait chargé de mettre en œuvre ces actions
 - Un financement qui devra rester modeste et pourrait s'appuyer sur le fonds privé-public d'innovation pour le développement social
 - Une liste de collectivités lauréates qui devra veiller à garantir un équilibre entre les différents niveaux de collectivités, entre les territoires à dominante urbaine et ceux à dominante rurale, et enfin entre les différentes politiques sociales.
 - L'annonce des lauréats de l'appel à projets par le ou la ministre porteur-se du dossier, lors d'un événement national existant : congrès de l'ANDASS, congrès des maires de France, congrès des départements, etc.
 - L'évaluation de l'impact des actions financées dans un délai de 2 à 3 ans, par un comité de pilotage constitué sur le même format que le jury initial.
 - **Acteurs principalement concernés** :
 - portage ministériel
 - pilotage opérationnel du dispositif par la DGCS

- sélection des lauréats par un jury partenarial, réunissant représentants d'usagers des politiques sociales, professionnels de l'action sociale locale, élus locaux, associations, et administrations centrales et déconcentrées de l'État.

VIII. TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : L'échelle de la participation citoyenne de Sherry Arnstein	16
Figure 2 : Description des huit échelons de la participation citoyenne de Sherry Arnstein	17
Figure 3 : Les différents rôles de la vie d'un participant	44
Figure 4 : Organigramme simplifié des politiques sociales dans le département du Val de Marne	62
Figure 5 : Organisation territoriale de l'action sociale dans le Département du Val de Marne	63
Figure 6 : Modalités d'appui de la mission démocratie participative du Val-de-Marne aux directions opérationnelles	64
Figure 7 : Feuille de route de la participation au sein des groupes citoyens dans le département du Val de Marne.....	68
Figure 8: Les outils des assises de la ville à Créteil.....	74
Figure 9 : L'implantation territoriale des politiques sociales dans le Département du Nord	77
Figure 10 : Le parcours d'insertion sociale et / ou professionnelle à Lille (source : Ville de Lille)	85