

LA PARTICIPATION DES USAGERS DANS LES POLITIQUES SOCIALES

SYNTHESE DU RAPPORT FINAL

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, DGCS

Rapport rédigé par

les élèves administrateurs et administratrices territoriaux

Stéphanie BASCOU, Grégoire GOUSSEFF,

Thibault JARADE-PIENIEK, Lucile LESUEUR-ELINEAU,

Céline MORNET, Corentin RAUX

Septembre 2016



A. PREAMBULE

La demande de participation de plus en plus forte qui émerge dans la société française s'est traduite par le paradoxe d'une affirmation sans cesse renforcée dans les textes, alors que son effectivité peine à émerger, notamment dans les politiques sociales. Après de nombreux rapports concernant les politiques d'action sociale ou les métiers de l'intervention sociale y faisant référence, la Direction générale de la cohésion sociale a souhaité confier à une équipe de 6 administratrices et administrateurs territoriaux la mission d'examiner les modalités de mise en œuvre de la participation des « usagers » dans les politiques sociales, ainsi que les conditions d'une participation effective.

Le périmètre de l'étude concernait les champs de l'insertion, de l'autonomie des personnes âgées et/ou en situation de handicap, ainsi que celui de la protection de l'enfance. Elle s'est concentrée sur 4 terrains d'étude, le territoire des collectivités suivantes : la ville de Créteil, le département du Val-de-Marne, la ville de Lille et le département du Nord.

Après le rappel des fondements théoriques de la participation et des obstacles auxquels une définition partagée se heurte, un bref historique de son émergence en France, sous l'inspiration des expériences étrangères a été esquissé.

L'équipe d'élèves administrateurs a procédé sous forme inductive, en réalisant 4 monographies de territoire, permettant de présenter pour chacun d'entre eux les objectifs poursuivis, les actions conduites et la perception des effets produits en matière de participation, du point de vue des acteurs de sa mise en œuvre, et dans une mesure plus limitée, du point de vue d'usagers qui ont pu être rencontrés sur certains des territoires.

B. LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'ETUDE

L'analyse de ces monographies a permis de dégager des similarités entre territoires et/ou niveaux de collectivités, mais aussi des spécificités issues tantôt du contexte local, tantôt des compétences exercées par une collectivité, tantôt par un croisement de ces éléments avec la culture locale de travail (approche institutionnelle particulière, nature et posture des acteurs associatifs, etc.).

Ces analyses ont permis de dégager les principaux effets observés, tant sur la conduite des politiques publiques que sur la situation des participants eux-mêmes. Nous avons ensuite identifié des conditions de réussite, ainsi que des écueils à prendre en compte ou à éviter. Ils nous ont permis d'aboutir à un ensemble de propositions, pour favoriser le renforcement dans les politiques sociales de la participation effective des personnes qui sont concernées. L'ensemble de ces propositions ne sera pas repris en conclusion, mais nous renvoyons à la synthèse qui en a été présentée en ouverture du présent rapport¹.

a) Principaux effets de la participation dans les politiques sociales

Dans l'ensemble, le premier effet de la participation pour les personnes concernées est celui d'une **traduction de l'action publique**, par l'usage notamment d'un **vocabulaire davantage accessible**, une **meilleure information** et la **simplification d'une complexité administrative** encore largement perfectible pour la compréhension des destinataires de ces politiques publiques.

L'**objectif affiché** peut être dans certaines collectivités d'en **améliorer le contenu et l'efficacité** par la participation. Cependant, cette dernière est organisée de telle sorte que les questionnements et donc les éventuelles **améliorations se situent davantage à la marge**, c'est-à-dire sur des volets essentiellement matériels (lieux de réunions, documents d'information) ou organisationnels (horaires de délivrance des services), **plutôt que sur le cœur des politiques publiques** : leur sens, le positionnement réciproque des

¹ On trouvera le détail des propositions avec actions opérationnelles associées en annexe VII « Détail des propositions » du rapport, page 88.

intervenants sociaux et des personnes accueillies ou accompagnées. Est-on dans une approche « généralisante », essentiellement capacitaire, voire déficitaire des publics (leurs manques, leurs handicaps divers) ou sur une vision individualisée de chaque personne, axée sur ses potentialités propres, ses marges de manœuvre, sa citoyenneté, mais prenant aussi en compte ses contraintes et sa temporalité propre ? Ces dernières ne correspondent pas toujours avec les ambitions et/ou les objectifs des intervenants sociaux à l'égard des personnes accueillies ou accompagnées.

Il n'en reste pas moins que ces éléments « matériels et organisationnels », pour ne pas être toujours suffisants, sont directement perceptibles par les personnes concernées et peuvent être pour elles d'une importance tout à fait essentielle.

Outre la meilleure compréhension des politiques publiques et des rouages de l'administration qui en résulte, la participation réduit le sentiment d'isolement des personnes qui s'y investissent et leur permet de développer des aptitudes sociales, ainsi que le sentiment d'une valorisation citoyenne, au-delà du statut assigné de « bénéficiaire de la solidarité nationale ». **Ce sentiment peut cependant entraîner l'effet pervers de faire de la participation une satisfaction « en soi » suffisante pour ne pas avoir le désir d'aller au-delà par une insertion sociale (voire professionnelle)** davantage autonome dans la société française².

Pour les collectivités, l'effet premier de la participation est le **renforcement de la connaissance de la demande sociale par les élus et les services**. Pour les intervenants sociaux, ceux qui s'y investissent et la valorisent, considèrent qu'elle **redonne du sens à leur métier et apporte une « bouffée d'oxygène »** par rapport à la dimension trop « administrative » de leur pratique quotidienne.

La participation semble faire évoluer les pratiques de l'intervention sociale vers davantage d'horizontalité dans les relations, ainsi que l'appelait déjà de ses vœux le rapport Bianco-Lamy de 1980. On constate par ailleurs que la participation émerge souvent de et s'insère dans des démarches d'action collectives. La plupart du temps, c'est ensuite qu'elle constitue un levier au renforcement de la participation individuelle des personnes dans l'élaboration de leur projet de vie ou d'accompagnement.

Même si cela nécessite d'être confirmé par des études plus approfondies, **il semble que des modalités de mise en œuvre souples et informelles fonctionnent mieux** et favorisent l'effectivité des procédures formelles, qui sont d'ailleurs souvent celles requises par les textes.

b) Conditions d'une participation réussie

Pour atteindre davantage d'effectivité dans la participation des usagers, allocataires ou destinataires des politiques sociales, certaines conditions de réussite ont été identifiées. Comme tout changement en profondeur, **la démarche gagne très nettement à être impulsée et défendue au plus haut niveau décisionnel de la collectivité (politique et administratif)**. Il est par ailleurs nécessaire que les élus puissent envisager la participation sous l'angle d'un appui renforçant la pertinence et la légitimité de leurs décisions, plutôt que comme une menace pesant sur l'étendue de leurs prérogatives.

Par ailleurs, les intervenants sociaux **ont besoin que l'encadrement mette à leur disposition les moyens de mise en œuvre de la participation** : temps dédié, organisation et outillage méthodologique, notamment via la formation continue. Le renforcement de la participation et de la capacitation dans les programmes de formation initiale des intervenants sociaux fait également partie des propositions du présent rapport.

La définition d'une méthode d'évaluation faisant une large part à l'explicitation du sens donné à la participation, aux objectifs qui lui sont assignés, aux résultats attendus et aux indicateurs qualitatifs qui

² Dans quelle mesure cet objectif serait-il du reste atteignable pour toutes les personnes concernées ?

doivent permettre d'en mesurer l'atteinte permettra en outre de valoriser davantage cette modalité d'action tant auprès de l'ensemble des élus que de la population.

Pour favoriser l'effectivité de la participation, il est par ailleurs important de **se placer encore plus près du point de vue des participants visés** : information, accessibilité (lieux, horaires, langage utilisé) adaptée à la diversité, voire l'hétérogénéité des publics, notamment les plus fragiles, **dans une perspective d'inclusion large de toutes les personnes concernées dans les démarches et dispositifs de participation.**

De nombreux acteurs concourent à la participation des personnes concernées dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sociales, il est donc important de renforcer la coordination des actions, tant pour prendre appui sur toutes les complémentarités (entre collectivités de différents niveaux, avec les têtes de réseaux associatifs et les associations elles-mêmes) que pour limiter l'essoufflement ressenti du point de vue des participants, parfois « sur-sollicités ». Il importe également à ce titre, de **trouver la voie d'une meilleure articulation entre les démarches de participation mises en œuvre dans les différents champs de politiques publiques** : action sociale, politique de la ville ou participation citoyenne au sens large.

Enfin, la participation nécessite des moyens dans la durée, alliant le formel (CVS) à l'informel, le régulier aux rendez-vous annuels à forte dimension symbolique, qui sont autant d'occasion de communication et de mobilisation, que d'espaces de bilan et d'ouverture de nouvelles perspectives.

c) Quelques écueils à prendre en compte

Si les règles concernant les modalités de la mise en œuvre du dispositif participatif ou la délimitation du champ de ce qui peut être discuté/modifié n'est pas clairement posée au démarrage de la démarche, le risque est fort d'aboutir à des frustrations, des désaffections, voire à un renforcement local de la défiance envers le dispositif et la politique publique concernée.

La participation collective ne suffit pas toujours, voire fait écran, pour enclencher ou renforcer la participation individuelle. Cette dernière est pourtant un objectif d'émancipation central dans tout projet d'accompagnement social. La difficulté d'aller chercher les plus fragiles pour les inclure dans la dynamique participative est un défi en soi. Cette démarche est parfois rendue d'autant plus difficile par l'espace occupé par des personnes devenues « participants professionnels ». Ceux-ci laissent en effet peu de place aux autres participants, notamment les moins affirmés et sont très « accrochés » à la reconnaissance sociale procurée par une participation, dans laquelle ils ont parfois perdue une part essentielle de spontanéité.

C. SYNTHÈSE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

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

- **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 réelle implication des personnes accueillies ou accompagnées

- **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.
- **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 réseau, 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 plutôt que contraindre pour développer 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 initiatives exemplaires, lequel pourrait notamment être financé par le projet d'une « Fondation pour l'Investissement Social ».

D. 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 1980 que la question de la participation des personnes concernées dans les politiques sociales a été posée, que ce soit par le rapport Banco-Lamy ou par l'adresse de Nicole Questiaux aux travailleurs sociaux³. 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 CSTS⁴, 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 social⁵, 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 :

³ <http://www.cedias.org/revue/ladresse-nicole-questiaux-travailleurs-sociaux-30-ans-apres>

⁴ Op.cit. P110

⁵ 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 participation⁶, 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 ?

⁶ Au niveau de la commande politique, comme au niveau opérationnel.