



La participation citoyenne dans les politiques de solidarité : Etat des lieux et perspectives



Tome 2 : Annexes



Anne BURSTIN

Lucile OLIER

Carine SEILER

Membres de l'inspection générale des affaires sociales

**Avec la participation de Thomas MARXUACH
Stagiaire à l'inspection générale des affaires sociales**

Novembre 2023

N°2023-003R

SOMMAIRE

ANNEXE 1 : METHODOLOGIE.....	5
1 VOLET DOCUMENTAIRE.....	5
2 VOLET QUALITATIF	6
3 VOLET QUANTITATIF.....	9
ANNEXE 2 : RAPIDE PANORAMA DES DEMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE DANS DIFFERENTES POLITIQUES DE SOLIDARITES	11
1 DEMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE CHAMP DE L’AUTONOMIE	12
2 DEMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE CHAMP DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET LES EXCLUSIONS.....	19
3 DEMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE CHAMP DE L’ENFANCE, LA FAMILLE ET LA PROTECTION DE L’ENFANCE	24
4 DEMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE CHAMP DES POLITIQUES VISANT A FAVORISER L’EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	31
ANNEXE 3 : LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE CHAMP DES POLITIQUES DE L’AGE 35	
1 LA PARTICIPATION CITOYENNE DES PERSONNES AGEES A LA FABRIQUE DES POLITIQUES DE L’AGE EST D’ABORD Pensee, AU NIVEAU NATIONAL COMME INTERNATIONAL, A TRAVERS LEURS ORGANISATIONS REPRESENTATIVES	39
2 DANS LE CHAMP DE L’AGE, LE MODELE DE L’ASSEMBLEE DES PARTIES PRENANTES DOMINE MAIS PEINE A PORTER LA DIVERSITE DES BESOINS ET ATTENTES DES PERSONNES AGEES	44
3 LES EXPERIENCES DE PARTICIPATION CITOYENNE DIRECTE DES PERSONNES AGEES FOISONNENT, NOTAMMENT DANS LES TERRITOIRES.....	61
4 ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS POUR DEVELOPPER LA PARTICIPATION DIRECTE DANS LE CHAMP DES POLITIQUES DE L’AGE	80
ANNEXE 4 : LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE CHAMP DU HANDICAP.....	96
1 HANDICAP ET PARTICIPATION, DEUX NOTIONS ETROITEMENT IMBRIQUEES	98
2 L’EMERGENCE DE FORMES DE PARTICIPATION CITOYENNE DIRECTE EN COMPLEMENT DES INSTANCES ETABLIES, POUR DIVERSIFIER LES MODALITES D’ASSOCIATION AUX POLITIQUES PUBLIQUES.	101
3 PRINCIPAUX ENJEUX MIS EN LUMIERE DANS CE SECTEUR.....	120
4 ENSEIGNEMENTS GENERAUX POUR LE RENFORCEMENT DES DEMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE DIRECTE ET RECOMMANDATIONS POUR LE CHAMP DU HANDICAP	146

ANNEXE 5 : LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE CHAMP DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE, LA PRECARITE ET L'EXCLUSION.....	150
INTRODUCTION	152
1 LA GENESE DES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION CITOYENNE DANS LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE, LA PRECARITE ET L'EXCLUSION	153
2 DES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION CITOYENNE DES PERSONNES CONCERNEES PAR LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION POUR REGARDER AUTREMENT LES REALITES, A TRAVERS L'EXPERIENCE DU VECU	157
3 PRINCIPAUX CONSTATS : UNE IMPULSION FORTE POUR UNE PARTICIPATION CITOYENNE DIRECTE, DES DEMARCHES FOISONNANTES MAIS QUI RESTENT CLOISONNEES	183
4 ENSEIGNEMENTS GENERAUX ET RECOMMANDATIONS DANS LE CHAMP DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET LA PRECARITE	207
ANNEXE 6 : GUIDES ET DOCUMENTS DE RECOMMANDATIONS METHODOLOGIQUES EN APPUI DES DEMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE	213
1 NIVEAU INTERNATIONAL.....	213
2 APPROCHE TRANSVERSE, TOUS SECTEURS DE POLITIQUE PUBLIQUE.....	214
3 CHAMP DES POLITIQUES SOCIALES, MEDICO-SOCIALES ET DE SANTE.....	215
ANNEXE 7: PROPOSITION DE CHARTE DE LA PARTICIPATION DES PERSONNES CONCERNEES PAR LES POLITIQUES DE SOLIDARITE.....	218

ANNEXE 1 : Méthodologie

[1] Dans le champ relevant du Code de l'action sociale et des familles, la mission a poursuivi un double objectif :

- **L'élaboration d'un panorama** du déploiement des démarches de participation dans les politiques de solidarité : enfance, famille et protection de l'enfance, droits des femmes, lutte contre la pauvreté et l'exclusion, autonomie (handicap et grand âge), qui font l'objet de tableaux de synthèse.
- **Une analyse approfondie des démarches de participation citoyenne, de leurs conditions de réussite et de leur portée dans trois secteurs** : pauvreté, handicap, grand âge, qui font l'objet de trois annexes thématiques.

[2] Le protocole d'investigation a reposé sur **trois volets : documentaire, qualitatif et quantitatif**. Chacun de ces volets répond à une logique particulière et a permis de « capter » un aspect différent de notre sujet.

1 Volet documentaire

[3] La mission a mené un travail de recherche documentaire et bibliographique particulièrement approfondi. En effet, la complexité du sujet, au carrefour de plusieurs champs disciplinaires - philosophie politique, sciences politiques, sociologie et sciences administratives - a nécessité un effort de définition particulier. Les représentations et les formes de la participation citoyenne ont varié au fil du temps et selon les acteurs qui l'ont portée et la mission s'est attachée, dans les trois champs qu'elle a approfondis, à retracer la façon dont elle a été traduite dans les textes de portée législative ou réglementaire ainsi que dans les accords internationaux. Tout au long de la mission, l'analyse a été enrichie par la lecture d'une importante bibliographie scientifique mais aussi de nombreux rapports administratifs, des productions des acteurs de la participation citoyenne, des différentes collectivités locales, des débats parlementaires autour des lois qui ont jalonné le développement de cette pratique et des débats et textes internationaux sur le sujet.

[4] Ce travail d'investigation s'est particulièrement appuyé sur les ressources produites par :

- *Le Groupement d'intérêt scientifique (GIS) « Participation du public, décision, démocratie participative »*, porté par le CNRS et qui regroupe plus d'une cinquantaine de laboratoires. Ce GIS ambitionne d'appréhender la multiplicité des expériences participatives qui voient le jour dans le monde, de rendre compte de leur émergence dans des contextes politiques variés, et de leur adaptation à des situations de décision différenciées, d'analyser leurs fondements normatifs et juridiques, leur déroulement et leurs résultats, d'étudier leurs multiples effets, d'éclairer les enjeux de leur institutionnalisation en norme de gouvernement. Il édite notamment un dictionnaire de la participation. La CNDP est partenaire (parmi d'autres institutions) du GIS.

- L'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC) : cette association, constituée en 2008 à l'initiative de praticiens, se veut un espace de débat et de réflexion indépendant, ouvert à tous ceux qui, dans l'exercice de leur activité professionnelle, militante ou électorale, se posent la question de l'amélioration et de la diffusion des pratiques de concertation et de participation citoyenne à la décision publique. Il couvre particulièrement les politiques de la ville, du transport, de l'environnement, du développement local, de l'énergie, de la santé, et tous les enjeux d'une gestion partagée de l'espace et des ressources.

[5] Ces recherches documentaires ont été complétées, compte tenu des enjeux méthodologiques, par des entretiens avec de nombreux chercheurs spécialisés (une dizaine) et de praticiens expérimentés, œuvrant au sein d'institutions spécialisées (Cese, CNDP, DITP, HAS, HCTS, ANCT, Lab nationaux ou régionaux des services de l'Etat ou de certaines Caisses, services spécialisés de collectivités locales) ou d'associations (ANSA, Démocratie ouverte, ICPC).

[6] **Par ailleurs, la mission s'est efforcée de rassembler des éléments de benchmark** via des recherches documentaire et des entretiens dans deux champs des politiques publiques qui lui paraissaient particulièrement pertinents :

- L'environnement, dans lequel la pratique des démarches de participation citoyenne est ancienne et très structurée : elle a ainsi rencontré la directrice par intérim de la CNDP et ses équipes, la responsable de projet Culture de la participation du public du CGDD et les équipes en charge de l'appui aux collectivités territoriales pour la mise en place de démarches participatives de l'ANCT en charge du développement.
- La démocratie en santé : elle a échangé avec le secrétaire général de la CNS et la direction et les services compétents de la HAS ainsi que le président de sa Commission Sociale et Médico-Sociale et président du Conseil pour l'engagement des usagers. Elle a également entendu les deux auteurs du rapport « Pour l'an II de la démocratie sanitaire », C. Compagnon et V. Ghadi. Enfin, le sujet a été abordé avec les ARS rencontrées.

[7] L'ensemble des références documentaires détaillées mobilisées par la mission figure dans le rapport au fil du texte, en note de bas de page.

2 Volet qualitatif

2.1 Le choix du périmètre

[8] Ce volet consiste en une approche qualitative des instances et démarches de participation citoyenne au travers d'échanges avec les acteurs ou parties prenantes y intervenant à différents titres.

[9] L'inclusion des instances dans les travaux descriptifs et analytiques de la mission portant sur la participation citoyenne n'allait pas de soi : celles mises en place à l'initiative du législateur sont le plus souvent des instances de parties prenantes où les personnes concernées sont représentées par la société civile organisée. Il existe cependant des champs où leur participation directe est développée. La mission a donc jugé important, dans une perspective d'appréciation de la maturité relative de la participation citoyenne directe dans les politiques de solidarité, de décrire

systématiquement ces instances pour apprécier la part qui y est faite à l’expression directe des personnes concernées, et à défaut aux représentants des personnes concernées.

[10] Pour la partie panorama – en dehors les trois champs approfondis – la mission s’est appuyée d’une part sur des recherches documentaires et d’autre part sur des entretiens, en nombre limité, avec des acteurs publics nationaux en charge du pilotage de ces politiques ou en ayant une expérience avérée. L’objectif était d’identifier et de qualifier à grands traits les instances et démarches récentes de participation citoyenne dans chacun de ces champs pour apprécier leur diffusion et porter une appréciation sur leur maturité relative. Les acteurs publics en région ont parfois également souhaité attirer l’attention de la mission sur des initiatives dans l’une ou l’autre politique de solidarité (protection de l’enfance et droits des femmes en particulier). Les panoramas sectoriels sont structurés selon une double logique commune ; d’une part géographique (national/local) et d’autre part morphologique (instances/démarches). **Ils ne prétendent nullement à une exhaustivité** qui était hors de portée de la mission, au niveau national et a fortiori au niveau territorial. Ils cherchent simplement, à ces deux échelles géographiques, à **illustrer des types dominants de démarches de participation**, selon différents axes : leur objet (une politique, un service voire une modalité particulière d’un service), ses ambitions (information, consultation, co-construction, co-décision), son public (grand public/personnes concernées voire un mix des deux), ses modalités (physique/numérique, etc.). La mission a également fait le choix d’y inclure des démarches de design de services, qui ont été mentionnées spontanément par nombre d’acteurs de terrain au titre des démarches de participation citoyenne. La mission a considéré pour sa part qu’elles relevaient d’un continuum participatif qui peut contribuer à alimenter la participation citoyenne directe et a trouvé utile de les mentionner.

[11] Pour alimenter les annexes thématiques, qui avaient une ambition analytique et pas seulement descriptive, la mission s’est appuyée, au-delà de la recherche documentaire, sur de nombreux entretiens qualitatifs semi-directifs, qui ont permis de comprendre de l’intérieur, et par la diversification des contextes, les motivations à mettre en place ces démarches ou à faire vivre celles qui sont imposées par les textes, leur spécificité dans le champ des solidarités, la manière donc les différents acteurs se les représentent, et les éléments qui participent à dynamiser ou, a contrario, freiner leur installation.

2.2 Le choix des terrains d’enquête

[12] La mission a ciblé les territoires à enquêter sur la base d’une revue de la littérature préalable et des premiers entretiens menés avec des experts de la participation. Elle souhaitait rencontrer les acteurs ayant mis en œuvre des démarches de participation aux différents échelons d’un même territoire (Région, Département et Commune) et dans les trois politiques approfondies. Elle s’est donc déplacée dans deux régions qui présentaient un écosystème participatif suffisamment riche par rapport à ses attentes, à tous les niveaux du territoire : **Hauts-de-France et Bourgogne-Franche-Comté**. La mission a mené des entretiens au niveau régional mais aussi départemental (**Nord, Somme et Côte d’Or**) et municipal (**Lille et Besançon**).

[13] **Ce choix ne préjuge en rien de ce qu’il en est dans les autres régions, car, compte tenu du foisonnement participatif, d’autres choix auraient été tout aussi justifiés.** La mission a en outre mené un certain **nombre d’entretiens complémentaires** avec des acteurs locaux, parfois en visioconférence, afin d’approfondir les retours d’expériences de participation identifiés sur base

documentaire ou à dire d'acteurs : en Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie, Pays-de-Loire et PACA et dans les Départements de la Haute Garonne, de l'Hérault, du Val-de-Marne et des Yvelines.

[14] **Notre démarche est compréhensive et non évaluative** : il ne s'agit pas d'évaluer les territoires les uns par rapport aux autres ni de les comparer, mais de comprendre les logiques récurrentes dans les déclinaisons locales de la participation citoyenne. La mission a estimé qu'il y avait un intérêt pour les lecteurs à identifier les territoires, notamment quand leurs démarches ont potentiellement valeur d'exemple pour d'autres et les a donc signalés systématiquement

2.3 Les acteurs rencontrés

[15] **La mission a entendu environ 320 personnes**, au niveau national comme local : chercheurs et experts (voir *supra*), élus, responsables administratifs, opérateurs, acteurs associatifs et personnes concernées participant aux instances ou démarches.

[16] En particulier, la mission, a auditionné **près d'une centaine de responsables et acteurs administratifs nationaux comme locaux et autant de responsables et acteurs associatifs**. Les auditions des acteurs ont été le plus souvent collectives sur une demie voire une journée entière. **Elles ont toujours été menées séparément pour chaque catégorie d'acteurs**.

[17] Les propos des enquêtés ne sont pas toujours entièrement anonymisés dans ce rapport, selon leur statut. Les responsables politiques et administratifs sont parfois cités nominativement, avec leur accord. La plupart d'entre eux n'y ont pas vu de difficulté. Quand leur propos avait une portée plus générale en revanche, il n'est pas imputé nominativement.

[18] En revanche, les paroles des citoyens ont été volontairement rapportées par la mission de façon indirecte ou, quand elles sont citées, de façon non nominative. Les conditions d'entretien et l'anonymisation avaient pour objectif de favoriser une liberté de ton et de propos de la part des participants, condition nécessaire au partage d'expériences parfois difficiles. La mission tient ici à remercier les participants pour leur confiance.

[19] La mission a par ailleurs assisté au colloque organisé le 16 mars 2023 avec le CESE par Démocratie ouverte et la Société française d'évaluation « Comment évaluer la démocratie locale », qui rassemblait chercheurs spécialisés, élus et praticiens de la participation citoyenne et au colloque du Conseil d'Etat « Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social » le 24 mars 2023.

2.4 Les échanges avec les personnes rencontrées

[20] **S'agissant de porter un regard sur une instance ou démarche de participation, il est apparu indispensable de recueillir l'avis de celles et ceux directement concernés** sur les démarches auxquelles ils ont participé et leurs apports, aussi bien pour eux-mêmes que pour la collectivité, les conditions de réussite et les difficultés rencontrées. Ainsi, la mission a choisi de rencontrer non seulement les organisateurs de ces démarches mais aussi les participants, chaque fois que cela était possible, pour échanger avec eux directement.

[21] Pour des raisons de praticité, les personnes ont été sollicitées par l'intermédiaire des acteurs publics qui les organisent mais aussi par l'intermédiaires des associations. **Auditionner séparément les citoyens était une exigence forte de la mission**. Ce choix n'a en général pas été difficile à

accepter par nos interlocuteurs administratifs, politiques ou associatifs qui avaient, à notre demande, organisé la rencontre avec les personnes associées à leurs démarches participatives. Il n'est évidemment pas exclu qu'il y ait de ce fait un biais potentiel vers les plus motivés, mais les difficultés qu'ils évoquent en ont d'autant plus de poids.

[22] **Près de quatre-vingts personnes concernées ou anciennement concernées mais aussi pairs-aidants ont été ainsi entendues par la mission.** Par exemple, la mission a entendu : dans le champ de la pauvreté, des membres du 5^e collège du CNLE, du CNPA, de certains CRPA, du forum citoyen de l'insertion de Douai ou de différents groupes ressources dans les Hauts-de-France ; dans le champ de l'âge, les membres du Conseil des aînés de Besançon, les participants au colloque annuel de l'association Citoyennâge ; dans le champ du handicap, des usagers-pairs de la MDPH d'Amiens, des membres d'associations d'auto-représentants.

[23] **Les échanges ont systématiquement été organisés dans un cadre collectif,** associant des personnes qui se connaissaient bien et étaient en confiance. Le soutien du groupe a pu favoriser l'expression de chacun, y compris pour évoquer des expériences personnelles difficile ou des divergences d'opinion, ce qui témoignait de la qualité de la dynamique de chaque groupe.

[24] La restitution des échanges n'a pas fait l'objet d'une annexe dédiée mais d'encadrés insérés au fil du rapport et des annexes, sous la forme « Ils nous ont dit... ».

3 Volet quantitatif

[25] La mission avait envisagé une démarche ambitieuse en collaboration avec l'association des Départements de France (ADF), dotée d'une commission « démocratie locale et citoyenneté » afin d'interroger l'ensemble des Départements sur les instances et démarches de participation citoyenne mises en œuvre sur la période récente, mais les contraintes respectives n'ont pas permis d'aboutir dans les délais. Les contacts pris avec l'association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles (ANDASS) n'ont pas non plus abouti à une collaboration, au-delà d'un échange de documentation, l'association n'ayant pas investi ce sujet.

[26] Le dénombrement des instances pérennes est a priori plus simple et la mission a pu trouver dans la littérature des éléments pour apprécier le développement d'un certain nombre de ces conseils créés à l'initiative du législateur, comme les conseils citoyens (à la périphérie de son champ) ou des acteurs publics locaux, comme les conseils des sages et les conseils des enfants et des jeunes. Elle s'est efforcée de recenser les conseils des jeunes bénéficiant de la protection de l'enfance mis en place à l'initiative des Départements.

[27] Par ailleurs, la mission a mené des investigations ciblées par webscrapping. Elle a pu évaluer approximativement la diffusion des démarches participatives dans les territoires dans certains champs investigués. Une recherche par mots clés a permis d'identifier ainsi les démarches participatives mises en œuvre par les Départements pour l'élaboration des plans territoriaux d'insertion et Pactes départementaux, des schémas départementaux de l'autonomie (parfois inclus dans des schémas plus vastes) et par les ARS sur la période récente pour leurs schémas régionaux de santé.

[28] **Il manque cependant une photographie générale** afin de décrire de façon exhaustive toutes les démarches et confirmer les tendances identifiées par la mission. **Aucun acteur administratif ou associatif ne le fait sur l'ensemble du champ** : en particulier, ni l'administration centrale, ni l'ANDASS, ni les associations d'élus locaux (l'ARF, l'DF ni l'AMF), ni les Caisses, chacune dans leur domaine, n'en réalisent un suivi et a fortiori une analyse.

ANNEXE 2 : Rapide panorama des démarches de participation citoyenne dans différentes politiques de solidarités

Approche générale : les démarches de participation étudiées

En bâtissant ce rapide panorama, la mission poursuivait **un double objectif** :

- **illustrer la diversité des modalités de participation citoyenne directe** mobilisées au cours des dernières années dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de solidarité au niveau national comme territorial ;
- **mettre en lumière le cas échéant des dynamismes et des philosophies différents** entre grands secteurs des politiques de solidarité.

Ce panorama s'articule, pour les trois champs thématiques particulièrement approfondis (Lutte contre l'exclusion et la pauvreté, handicap, grand âge), avec trois annexes dédiées, où les analyses et les exemples de démarche sont plus détaillés.

L'objet principal de ce panorama réside dans une gamme d'approches de participation citoyenne directe déployées par les acteurs publics nationaux ou territoriaux de façon volontaire pour concevoir, mettre en œuvre ou évaluer leurs politiques en dehors de toute obligation normative.

Il n'avait donc, a priori, pas vocation à intégrer également les instances reposant sur une base légale ou réglementaire (intitulées « instances obligatoires ») reposant sur une philosophie différente d'association des parties prenantes, dont la société civile organisée, qui constitue une forme médiée (représentation par des associations, des syndicats ...), et non directe, de la participation. **Pour autant, après examen, il n'est pas apparu si aisé de déconnecter le sujet de la participation citoyenne directe du fonctionnement des instances consultatives** : outre qu'elles poursuivent le même objectif d'éclairer les décisions publiques, elles ont été impactées, au cours des dernières années, par l'exigence d'implication directe accrue des personnes concernées.

Plusieurs instances se sont ouvertes à des formes de participation directe des personnes concernées en leur sein (par exemple le CNLE) ; d'autres conseils (comme le CNCPH) ont débattu de la place des personnes concernées comme de la possibilité d'intégrer avec un même droit de vote des personnes concernées désignées intuitu personae et des représentants avec un mandat associatif. D'autres instances, enfin, ont abordé la question de la participation directe d'une autre manière, au travers d'un rôle d'animation des débats publics (CRSA d'une part, CNCPH de l'autre). Comme le montre le rapport, la porosité est donc de plus en plus forte entre les différentes façons d'impliquer les citoyens.

Le présent panorama intègre dès lors les instances, au travers de deux prismes : leur rôle en matière de débat public, ou le poids, en leur sein, des personnes concernées, et en particulier des personnes concernées sans mandat associatif.

1 Démarches de participation citoyenne dans le champ de l'autonomie

(en jaune grand âge, en vert handicap, en violet autonomie)

I. Instances et démarches nationales de participation citoyenne et place des personnes directement concernées			
Participation au sein des instances consultatives créées par la loi			
Instance	Dates	Rôle de l'instance / objectifs	Poids et modalités de participation du public cible & positionnement dans la gouvernance
Conseil de l'âge au sein du Haut conseil de la famille, l'enfance et de l'âge (HCFEA)	Loi ASV du 28/12/2015 Décret 25/10/2016	<ul style="list-style-type: none"> Rendre des avis et formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques des personnes âgées, personnes retraitées et de la prévention / accompagnement de la perte d'autonomie. Formuler toute proposition de nature à garantir le respect des droits et la bienveillance des personnes vulnérables ainsi que la bonne prise en compte des questions éthiques. Donner un avis sur tout projet de mesure législative concernant l'avancée en âge des personnes âgées et des personnes retraitées, l'adaptation de la société au vieillissement et la bienveillance, et en assurer le suivi. 	<p>Instance associant les différentes « parties prenantes » (institutions et société civile organisée).</p> <p>88 membres répartis en 6 collèges</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dont un collège de 17 membres des <u>représentants</u> des syndicats (retraités) et des associations de personnes retraitées... <p>Au sein du collège des acteurs œuvrant dans le champ du grand âge, 2 membres du CNCPH</p>
Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées (CNCPH)	Création par la Loi de 1975 Loi 11/02/2005 : renforcement de ses missions : avis sur tous projets textes réglementaires et évaluation de la situation des PH	<ul style="list-style-type: none"> Assurer la participation des personnes handicapées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques les concernant. (Art L 146-1 CASF). Être consulté par les ministres compétents sur tout projet, programme ou étude intéressant les personnes handicapées. Se saisir de toute question relative aux politiques les concernant. Evaluer la situation financière, matérielle et morale des personnes handicapées et formuler toutes propositions visant à assurer leur prise en charge. 	<p>Instance associant les différentes parties prenantes (institutions et société civile organisée)</p> <p>160 membres répartis en 6 collèges dont</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un collège de 62 membres des représentants des associations de personnes en situation de handicap ou de leurs familles. Désignation sur proposition des associations représentatives. - Un collège de 24 personnalités qualifiées pour partie composé de personnes handicapées <u>désignées à titre individuel</u>. <p>Composition en cours de redéfinition dans le cadre de la réforme de l'institution, avec un débat sur la place relative des personnes directement et premièrement concernées et également sur la place des Personnalités qualifiées</p>

Exemples de démarches de participation citoyenne directe			
Participation à la conception, la mise en œuvre ou l'évaluation d'une politique ou d'un grand projet national			
Démarches	Dates	Objectifs de la démarche	Profils des participants et modalités de participation
Débat national sur la dépendance	2011	Lancé par le Président de la République <ul style="list-style-type: none"> Aboutir à une synthèse devant servir de base au projet du gouvernement, dont les premières mesures devaient figurer dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2012, examinée à l'automne 2011. 	<ul style="list-style-type: none"> Des contributions du Cese, du HCAAM et du Haut Conseil de la famille 4 groupes de travail nationaux réunissant administration, experts et parties prenantes ; Des débats interdépartementaux de parties prenantes Un site internet pour recueillir les contributions des citoyens (350) Quatre forums interrégionaux thématiques précédés de la mise en place de « groupes de parole » de citoyens
Stratégie de lutte contre l'autisme au sein des troubles du neuro-développement	2017-2018	Co-construction et évaluation de la stratégie : <ul style="list-style-type: none"> Elaborer les grands axes de la nouvelle stratégie dans une méthodologie ascendante à partir des territoires 	<ul style="list-style-type: none"> Groupes de travail pilotés par les ARS, les rectorats, les DIRECCTE et impliquant les différentes parties prenantes dont les personnes concernées Dispositifs de participation en ligne dans toutes les régions 5 groupes de travail nationaux <p>Implication, au-delà des représentants des familles et personnes concernées, de personnes autistes constituées en groupe d'auto-représentant (groupes de travail et comité de pilotage).</p>
Concertation Grand âge et autonomie	Oct. 2018 – Fév. 2019	Conduite dans le cadre de la mission confiée par le gouvernement à D. Libault <ul style="list-style-type: none"> Contribuer à une profonde refondation des politiques du Grand âge pour « passer de la gestion de la dépendance au soutien à l'autonomie » 	<p>Outre 100 rencontres bilatérales, 10 ateliers nationaux et 5 forums régionaux plus institutionnels,</p> <ul style="list-style-type: none"> Consultation citoyenne « <i>Comment prendre soin de nos aînés</i> » organisée par Make.org : 414 000 participants, 18 000 propositions suscitant 1,7M de votes Groupes d'expression de personnes âgées, professionnels et aidants (140 participants à travers 11 focus groupe et 40 entretiens individuels) <p>Ces démarches participatives font l'objet d'une annexe dédiée du rapport.</p>
Conseil national de la refondation « Bien vieillir »	Fin 2022 – Juin 2023	<ul style="list-style-type: none"> Affiner les propositions issues de rapports antérieurs & travaux en cours en les confrontant aux attentes et réalités de terrain Contribuer à l'élaboration de la nouvelle feuille de route « Bien vieillir » 	<p>Après une consultation nationale en ligne transversale sur tous les thèmes,</p> <ul style="list-style-type: none"> 11 ateliers citoyens territoriaux d'une journée, dédiés au Bien vieillir, composés d'acteurs du grand âge et de citoyens âgés ou aidants « <i>parlant pour eux-mêmes</i> ». Format réunion des parties prenantes avec une attention à la parole des personnes âgées et de leurs aidants. Un atelier spécifiquement dédié au renforcement de la participation et de la représentation des personnes âgées (120 participants)
Etats généraux des maltraitements	Mars – juillet 2023	<ul style="list-style-type: none"> Fonder le diagnostic et la recherche de solutions de la stratégie nationale de lutte contre les maltraitements sur une large concertation. Prioriser les mesures à mettre en œuvre pour lutter contre les maltraitements envers les personnes vulnérables. 	<p>Afin de favoriser le pluralisme des contributions, différentes approches appuyées par la CNDP :</p> <ul style="list-style-type: none"> deux groupes de travail de professionnels et institutionnels ; saisine du Conseil de l'âge du HCFEA, du CNCPH et du Haut conseil en travail social. des débats autoportés par les acteurs de terrain, et préparés par 4 webinaires avec les parties prenantes : débats sur la base d'un kit de concertation et d'un dossier documentaire à disposition (avec une version en FALC). 69 contributions ont mobilisé environ 1600 personnes, concernées ou grand public – par exemple des débats en milieu scolaire. les propositions issues des démarches ont été synthétisées et soumises aux membres de la commission nationale pour la lutte contre la maltraitance et la promotion de la bientraitance. <p>Le copil général de la démarche associait des personnes concernées.</p>

Participation à la conception, la mise en œuvre ou l'adaptation ou d'un service ou d'un dispositif			
Démarches	Date	Objectifs de la démarche	Profils des participants et modalités de participation
Conseil pour l'engagement des usagers de la HAS	Amplification et nouvelles orientations depuis 2019	<ul style="list-style-type: none"> Eclairer les travaux de la HAS, afin de promouvoir l'engagement des patients et des personnes accompagnées au sein du système de santé, sanitaire, médicosocial et social. Impulser une approche systématique d'implication des usagers dans divers travaux et collectifs de travail (élaboration de référentiels et recommandations, politique qualité des ESMS...) 	<ul style="list-style-type: none"> Conseil : 18 membres dont 9 usagers du système de santé (choisis pour exprimer la voix des patients, des personnes accueillies, du public et des citoyens), ayant une expérience au sein des systèmes de soins, sociaux ou médico-sociaux, engagés ou non dans une association. Modalités diverses d'implication d'experts d'usage, au sein de groupes mixtes avec les professionnels, ou dans des groupes miroirs distincts. Experts désignés par les associations souvent, mais parfois également personnes concernées non engagées. Appui par un service interne dédié et réseau de référents internes
EPoP (Empowerment and Participation of People with disability)	2020	<ul style="list-style-type: none"> Systématiser le recours aux savoirs expérientiels des personnes en situation de handicap Promouvoir l'intervention par les pairs sur deux axes : <ul style="list-style-type: none"> - Intervention de pair à pair - Participation de personnes concernées auprès d'institutions, administrations... pour l'élaboration des politiques, la conception de biens et services, la défense des droits... 	<p>Démarche nationale initiée par la Croix-Rouge française, soutenue par la CNSA, l'AGEFIPH et l'OETH, déclinée dans deux régions en 2020 (Nouvelle-Aquitaine et HDF) et deux en 2023 (BFC, Occitanie)</p> <ul style="list-style-type: none"> Personnes handicapées Référents pairs impliquées dans le copil national et dans les copils régionaux Pairs participants à différentes démarches selon les axes de travail régionaux (15 intervenants pairs formés et mobilisés par région)
Design de service dans le cadre de Lab			
<i>Ex. Préfiguration du service public territorial de l'autonomie</i>	2021	<p>Dans le cadre de la mission confiée à D. Libault sur l'amélioration du service public de proximité auprès des personnes âgées et handicapées,</p> <ul style="list-style-type: none"> identifier les besoins des personnes, leur parcours, les carences actuelles et les pistes de solution. 	<ul style="list-style-type: none"> 1 panel de 40 personnes de 60 ans et plus et leurs aidants éventuels, en situation de handicap et/ou de dépendance ou non. Entretiens individuels de 1h30 sur les besoins et les parcours Dispositif conçu par la DITP avec l'appui des Lab Etat'Lin et Insola
<i>Ex. Conception de la communication accompagnant la dé-conjugalisation de l'AAH</i>	2022	<p>Dans le cadre du lab DGCS, démarche participative expérimentale</p> <ul style="list-style-type: none"> tester la communication accompagnant cette réforme importante, complexe et sensible 	<ul style="list-style-type: none"> 5 ateliers réunissant des personnes directement concernées porteuses de divers handicaps et leurs proches, des professionnels CAF, MDPH. Démarche menée par le Lab' DGCS

II. Instances et démarches territoriales de participation citoyenne et place des personnes directement concernées

Participation au sein des instances consultatives créées par la loi

Instances	Date	Rôle de l'instance / Objectifs de la démarche	Profil des participants, poids relatif du public cible de la politique et positionnement dans la gouvernance
Conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA)	Création des CRS par la loi d'août 2004 Transformation en CRSA par la loi HPST -21 juillet 2009	<ul style="list-style-type: none"> Faire toute proposition au directeur général de l'ARS sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique de santé dans la région. Organiser l'expression des représentants des usagers du système de santé. Evaluer le respect des droits des personnes malades et usagers du système de santé, de l'égalité d'accès aux services de santé et de la qualité des prises en charge (rapport annuel sur le respect des droits des usagers). Organiser des <u>débats publics</u> sur les questions de santé. 	<p>Instance associant les parties prenantes (institutions et société civile organisée). 109 membres au plus, réunis en 8 collèges Un collège des <u>représentants</u> des usagers de services de santé ou médico-sociaux, soit au total entre 16 et 19 membres :</p> <ul style="list-style-type: none"> 8 ou 9 représentants des associations agréées de santé (appel à candidatures), 4 ou 5 représentants des associations de retraités et personnes âgées sur propositions des CDCA, 4 ou 5 représentants des associations des personnes handicapées. <p><i>NB : Une commission spécialisée pour la prise en charge et l'accompagnement médico-social et une commission transversale Droits des usagers.</i> La présidence peut être exercée par un représentant des usagers.</p>
Conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA)	Loi Adaptation de la société au vieillissement du 28 déc. 2015 et Décret de 7 sept. 2016 Création par fusion des précédents CODERPA et CDCPH	<ul style="list-style-type: none"> Assurer la participation des personnes âgées et des personnes handicapées à l'élaboration & la mise en œuvre des politiques de l'autonomie dans le département : <ul style="list-style-type: none"> prévention de la perte d'autonomie, accompagnement médico-social et accès aux soins et aux aides techniques ou humaines, accessibilité et adaptation de la société aux besoins quotidiens des personnes handicapées et en perte d'autonomie (emploi, école, logement, transports, vie sociale et loisirs ...) 	<ul style="list-style-type: none"> Instance associant les « parties prenantes » (institutions et société civile organisée). Réunion en plénière 2 à 3 fois/an. 2 formations : personnes âgées et personnes handicapées. 4 collèges pour chacune des formations dont un 1^{er} collège (16 membres) associe les personnes âgées / personnes handicapées, leurs représentants, leurs proches aidants <ul style="list-style-type: none"> Formation Personnes âgées ou proches : 16 membres (dont 8 sur proposition des associations, 5 issues de organisations syndicales représentatives au niveau national et 3 issues des autres organisations syndicales présentes au Conseil de l'âge) ; Formation Personnes handicapées ou proches : 16 membres sur proposition des associations ; Une vice-présidence pour chaque formation, issue du 1^{er} collège, exercée (généralement, pas toujours) par une personne concernée.
Commission communale ou intercommunale pour l'accessibilité	Création loi 11/02/2005 Ordonnance du 29/01/2020	<ul style="list-style-type: none"> Dresser le constat de l'état d'accessibilité du cadre bâti existant, des espaces publics et des transports pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite dont les personnes âgées (2014) Recenser les logements accessibles Elaborer un rapport annuel de recommandations pour l'amélioration de l'accessibilité 	<ul style="list-style-type: none"> Participation des représentants des usagers de la ville, des associations de personnes handicapées (avec diversité des handicaps représentés) et des personnes âgées aux côtés des représentants de la commune, de l'Etat et des acteurs économiques.

Instances	Date	Rôle de l'instance / Objectifs de la démarche	Profil des participants, poids relatif du public cible de la politique et positionnement dans la gouvernance
Participation au sein des instances consultatives créées par une collectivité			
Conseil ou assemblée de personnes âgées <i>Ex. : Assemblée des sages, Besançon</i>	Conseil des sages créé en 2002 Transformation en Assemblée des sages en 2023	Une des facettes de la boîte à outils participative bisontine <ul style="list-style-type: none"> • Associer plus étroitement les citoyens de plus de 60 ans aux décisions de la ville ou du CCAS qui les concernent au travers d'ateliers sur des projets ou axes de politique publique • Participer à l'organisation des « Rendez-vous de l'Âge », temps fort du CCAS. 	30 membres, engagés à titre individuel, pour un mandat d'un an renouvelable une fois (mandats plus longs auparavant). Appel à candidatures spontanées et tirage au sort parmi les candidats pour parité hommes/femmes et répartition géographique harmonieuse.
Exemples de démarches de participation citoyenne directe			
Participation à la conception / à l'évaluation d'une politique ou d'un grand projet territorial			
Démarche Ville amie des aînés <i>Ex. : Villes de Besançon et de Lille</i>	Depuis 2005 (lancement) 2010 (réseau mondial) 2012 (réseau francophone)	Démarche, lancée par l'OMS en 2005. <ul style="list-style-type: none"> • Inciter les territoires à mieux s'adapter aux besoins des aînés, • Favoriser un vieillissement en bonne santé et leur participation sociale. 289 adhérents : pour l'essentiel des communes, 1 Région (Nouvelle Aquitaine), 4 Départements (Aisne, Ille-et-Vilaine, Yvelines, Nord), représentant 23 millions d'habitants + des gérontopôles, l'UNCASS et la CFDT-retraités.	Pour être labellisé "ami des aînés"®, quel que soit le niveau, un territoire doit impérativement impliquer ses aînés : <ul style="list-style-type: none"> • en organisant un diagnostic participatif selon des méthodes variées (ateliers, mises en situation, déambulations, forums de quartier, etc.), • en intégrant les préconisations issues du diagnostic participatif dans le plan d'action, • en impliquant les aînés dans la mise en œuvre des actions du plan, • en intégrant des aînés au comité de pilotage.
Elaboration participative du schéma départemental de l'autonomie <i>Ex. : CD de Haute Garonne</i>	2023	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuer au diagnostic préalable et à l'élaboration du nouveau schéma départemental pour l'autonomie 	<ul style="list-style-type: none"> • Deux comités d'usagers (PA et PH) chacun d'une vingtaine de membres, impliqués dans la démarche en 2023, en sus du CDCA et de journées de participation ouvertes plus habituellement mobilisés. • Recrutement par appel à candidatures.

Instances	Date	Rôle de l'instance / Objectifs de la démarche	Profil des participants, poids relatif du public cible de la politique et positionnement dans la gouvernance
Participation à la mise en œuvre des politiques publiques, co-construction de dispositifs			
CVS départementaux <i>Ex. ARS ou Inter-CVS</i> <i>Ex. Départements de l'Essonne ou du Nord</i>	2022 (Nouvelle Aquitaine) 2012 (Essonne) 2022 (Nord)	Fédérer et former les acteurs des Conseils de la vie sociale en établissement (CVS) pour conforter l'effectivité de leur rôle et porter une parole collective au niveau des instances départementales. Lutter contre les maltraitements (signalement, diffusion de bonnes pratiques)	<ul style="list-style-type: none"> Membres de CVS, en général représentant des familles des personnes concernées
Co-construction de dispositifs <i>Ex : démarche ECLAT des CARSA (Engagement Commun pour le Logement et l'Autonomie sur les Territoires)</i>	2017	Initiée par la CNAV, la démarche prend la forme d'un contrat de territoire, assise sur un diagnostic partagé des besoins. <ul style="list-style-type: none"> Faire émerger, à une échelle infra-départementale, un cadre favorable à la prévention de la perte d'autonomie des personnes retraitées en ciblant les plus vulnérables. Par exemple, soutenir la rénovation d'une résidence autonomie, un programme coordonné d'actions collectives de prévention / maintien du lien social, des actions favorisant l'inclusion numérique, l'organisation de bilan de prévention pour les retraités, l'adaptation de logements etc. 	<ul style="list-style-type: none"> La phase de diagnostic comporte une consultation des habitants retraités Elle a par exemple pris la forme d'ateliers participatifs, en présence de représentants institutionnels, d'élus, d'acteurs locaux et de représentants des habitants dans la démarche conduite avec la Communauté de communes Presqu'île de Crozon - Aulne Maritime)
Co-construction de dispositifs <i>Ex. projet « L'inclusion, c'est aussi la socialisation » du CD Haute-Garonne</i>	2018	<ul style="list-style-type: none"> Co-construire avec les acteurs concernés et les familles des dispositifs innovants de rencontre(s) et d'échange(s) pour les jeunes présentant des déficiences intellectuelles importantes et sans accès au langage oral grâce à des activités dans le champ des loisirs, de la culture et/ou du sport Définir des voies de socialisation pérennes mais également reproductibles pour différentes typologies de handicap → kit de déploiement et lancement postérieur d'un appel à candidatures pour de nouveaux projets 	<ul style="list-style-type: none"> Panel de jeunes de 6 à 16 ans vivant à domicile ou en institution repérés avec la MDPH 18 jeunes et parents pour phase d'enquête 8 à 10 jeunes pour co-design, prototypage et expérimentation + Enquête auprès de 70 parents d'enfants neurotypiques
Co-construction dispositifs <i>Appel à projets Phosphor'âge (CD du Nord)</i>	Démarrage en 2019	<ul style="list-style-type: none"> Partir des besoins de la population âgée au plus près des territoires pour définir et co-construire des actions de prévention de la perte d'autonomie (axe 6 CFPPA) 	<ul style="list-style-type: none"> Boîte à idées participative sur la thématique de la lutte contre l'isolement-3 000 contributions Mobilisation du site Monaviscitoyen auprès d'un panel de plus de 60 ans Ateliers participatifs <i>La parole aux seniors</i> associant exclusivement le public ciblé - 350 participants isolés (+60 ans) Appel à projets participatif Phosphor'âge 2023-2024 : Appel large à participation, (associant également les membres du CDCA) - 1 433 contributions.

RAPPORT IGAS N°2023-003R – TOME 2 ANNEXES

Instances	Date	Rôle de l'instance / Objectifs de la démarche	Profil des participants, poids relatif du public cible de la politique et positionnement dans la gouvernance
Démarche consultative <i>Démarche auprès des personnes handicapées (CD Somme)</i>	2022	Démarche participative dans le cadre d'un accord de méthode CD Somme et secrétariat d'Etat pour les personnes handicapées pour un département inclusif : <ul style="list-style-type: none"> Recueillir les besoins des personnes handicapées et de leurs proches, pour nourrir la politique inclusive départementale. 	<ul style="list-style-type: none"> Rencontres du papotin, échanges directs périodiques entre exécutif CD et personnes concernées, avec différents partenaires institutionnels, sur des territoires chaque fois différents Boîtes à idées (matérielles et numériques) : 280 retours, mis en débat avec participants aux rencontres. Sur cette base, constitution d'un vivier de participants Focus group MDPH sur la rupture numérique
Comité d'usagers auprès des CD ou des MDPH <i>Comité des usagers CD du Nord ou Groupe des usagers MDPH Val d'Oise</i>	CD 59 : 2023 MDPH 95 : 2015, renouvellement 2018 et 2022.	<ul style="list-style-type: none"> Accompagner la déclinaison de la politique départementale dans le champ du handicap Mais aussi donner des avis plus largement sur d'autres politiques départementales 	<ul style="list-style-type: none"> 16 membres recrutés par appel à candidatures (voie de presse, site internet, partenaires...). 2 membres en institution Une vice-présidence personne concernée Règlement intérieur co-construit ; Possibilité d'auto-saisine par les membres Réflexion poussée sur accessibilité Rapport annuel vers CDCA et COMEX MDPH

2 Démarches de participation citoyenne dans le champ de la lutte contre la pauvreté et les exclusions

I. Instances et démarches nationales de participation citoyenne et place des personnes directement concernées			
Participation au sein des instances consultatives créées par la loi			
Instances	Date	Rôle de l'instance / objectifs	Poids et modalités de participation du public cible & positionnement dans la gouvernance
CNLE Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale Placé auprès du Premier ministre.	1988 <i>Loi RMI</i> 2013 <i>Création du 8e collège</i> 2019 <i>Création du 5e collège</i>	Avis sur questions de portée générale liées à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. <ul style="list-style-type: none"> consulté sur les projets de texte et programmes d'action sur l'insertion, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale saisi pour avis par les ministres dans les domaines qui relèvent de leur compétence. propose, de sa propre initiative, aux pouvoirs publics les mesures de nature 	Instance associant les différentes « parties prenantes » (institutions et société civile organisée) et les personnes concernées. <ul style="list-style-type: none"> 65 membres répartis en 5 collèges. 5^e collège composé de personnes directement concernées qui représente 50 % de l'instance (32 des 65 membres), nommées sur proposition d'associations qui agissent dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Une 1 ^e évolution en 2013 avait prévu la création du 8 ^e collège, composé de 8 personnes en situation de pauvreté ou de précarité.
CNPA Conseil national des personnes accueillies ou accompagnées	2014 <i>Loi 24/03/14</i> <i>Décret du 26/10/2016</i>	Lieu d'échanges, de réflexion, de construction collective et d'alerte des pouvoirs publics	Instance associant personnes concernées et professionnels (intervenants sociaux, représentants des services de l'Etat, collectivités territoriales ou autres organismes publics et aux associations). <ul style="list-style-type: none"> Les personnes concernées (personnes prises en charge par le dispositif ou l'ayant été) représentent au moins 66 % de l'instance
Participation au sein des instances consultatives créées par l'administration			
COCOPULA Comité de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire	2020 <i>Installation sept. 2020</i>	Coordonner les acteurs et contribuer à faire évoluer le modèle français de lutte contre la précarité alimentaire <ul style="list-style-type: none"> Structurer la coordination des acteurs ; Coordonner les acteurs de la lutte contre la précarité alimentaire ; Contribuer à faire évoluer notre modèle français de lutte contre la précarité alimentaire. 	Instance associant les différentes parties prenantes (institutions et société civile organisée). <ul style="list-style-type: none"> 139 membres pour la formation plénière représentant les différentes « parties prenantes » et 8 groupes de travail thématiques Groupe 5 « <i>Rendre la politique de lutte contre la précarité alimentaire participative et inclusive en co-construction avec les personnes concernées</i> » chargé de définir les modalités d'association des personnes concernées aux travaux. Remise du rapport en juin 2023 proposant la création d'un collège dédié. Une évolution de la gouvernance du Cocopula à venir.
COCOAD Comité de coordination pour l'accès aux droits	2023	Suivre l'expérimentation Territoires zéro non-recours et construire la réforme de la solidarité à la source	Instance associant les différentes parties prenantes (institutions et société civile organisée). <ul style="list-style-type: none"> Pas de personnes directement concernées représentées dans l'instance.

Exemples de démarches de participation citoyenne directe			
Démarches	Date	Objectifs de la démarche	Profils des participants et modalités de participation
Participation à la conception, la mise en œuvre ou l'évaluation d'une politique ou d'un grand projet national			
Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (SNLP)	2018	Elaboration de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté	<p>Concertation mixte, associant largement les parties prenantes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Représentation principalement associative ; des personnes concernées membres des groupes de travail • 7 200 contributions, dont 3 600 issues de personnes ayant vécu ou vivant une situation de pauvreté
	2019-2022	Déploiement de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (niveau régional)	<p>Un objectif de 50 % de personnes concernées dans les groupes de travail</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un objectif qui a surtout concerné le groupe Participation n°14. Estimation : +/- 20 % de personnes concernées au sein du GT 14, selon les régions
	2021	Evaluation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (France stratégie)	<p>Une évaluation qui a associé, aux différentes étapes des travaux, :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le collège des personnes concernées du CNLE (5^e Collège) • un panel de 30 citoyens, constitué et animé par l'Ifop
Concertation sur le Revenu universel d'activité (RUA)	2019	Contribuer à l'élaboration du RUA Voter, débattre et s'exprimer sur les principes et les objectifs du futur revenu universel d'activité	<p>Concertation mixte en 4 dimensions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consultation citoyenne en ligne (82 000 votes, 11 000 propositions) • Concertation institutionnelle avec les acteurs de la solidarité (société civile organisée) • Consultation des personnes concernées / allocataires (ateliers territoriaux) & lab' • Jury citoyen
Concertation sur le service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE)	2019	Contribuer à l'élaboration du SPIE	<p>Concertation mixte :</p> <ul style="list-style-type: none"> • COPIL national associant les parties prenantes • 6 ateliers en régions associant parties prenantes et allocataires du RSA ou personnes en insertion • Session lab associant des bénéficiaires des politiques d'insertion pour définir les besoins auxquels doit répondre le SPIE.
Concertation sur la création de France Travail	2022-23	Recueillir les avis et propositions de l'ensemble des parties prenantes	<p>Concertation mixte :</p> <ul style="list-style-type: none"> • COPIL national associant les parties prenantes (institutions et société civile organisée) • Ateliers en régions associant parties prenantes, professionnels et personnes concernées • Sessions lab associant notamment des conseillers et des bénéficiaires
Participation à la mise en œuvre d'une politique (expérimentation, construction ou réforme d'un dispositif, d'un service public...)			
Expérimentation « Territoires zéro non-recours » Appel à projets du ministère des Solidarités	2023 (Art 133 Loi 3DS du 21/02/22)	Mobiliser des territoires expérimentateurs autour d'actions permettant de lutter contre le non-recours aux droits sociaux, avec une volonté d'impliquer les personnes directement concernées	<ul style="list-style-type: none"> • Les personnes concernées par le non-recours aux droits / l'ineffectivité de ces droits sont associées à la co-construction des actions, et au comité local de l'expérimentation, aux côtés des acteurs institutionnels et partenaires • Le comité local peut intégrer des participants « personnes concernées » au fil des démarches d'aller vers • Les personnes concernées sont aussi associées au Comité national d'évaluation (5^e collège CNLE)

Démarches	Date	Objectifs de la démarche	Profils des participants et modalités de participation
Association aux projets issus d'appels à projets <i>A travers différentes modalités</i>	2019	Appel à projets France relance _ Plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté	Un collège de 5 personnes concernées (issues du 5 ^e collège du CNLE) associé au Comité de sélection (sur une 20aine de participants)
	2020	Appel à manifestation d'intérêt _ Territoires de mise en œuvre accélérée du plan logement d'abord	L'association des personnes concernées figure parmi les critères de sélection (à travers l'association du CRPA, la participation aux instances, le recours à des solutions innovantes d'implication des personnes...).
Comité d'usagers d'un service public / d'un établissement public			
<i>Comité de liaison Pôle emploi</i>	1998, (créé dans le cadre de l'ANPE)	<p>Lieu d'information et d'échanges entre les demandeurs d'emploi et Pôle emploi pour élaborer des propositions d'amélioration des services qui leur sont rendus</p> <ul style="list-style-type: none"> En 2016, une instruction précise les missions, la composition et le fonctionnement des comités En 2019, un appel à projets a prévu un financement aux associations pour élargir la présence des demandeurs d'emploi et mettre en place des dispositifs d'écoute. 	<ul style="list-style-type: none"> Composé des organisations syndicales représentatives au niveau national et des associations de chômeurs, chargées d'impliquer des demandeurs d'emploi Présence de demandeurs d'emploi concernés faible : au sein des comités de liaison locaux : seulement 31 sur les 90 comités locaux déclarent intégrer au moins un membre chômeur
Démarches de design (lab d'innovation)			
<i>Exemple Lab Pôle emploi</i>	Depuis 2015	<p>Associer les personnes concernées à la conception de projets ou l'amélioration du service :</p> <ul style="list-style-type: none"> Lab' Eloignement des demandeurs d'emploi face au digital (2016) Lab' Service public de l'insertion et l'emploi (2020) Lab' France travail (2022) 	<p>Mobilisation de personnes concernées et de professionnels de terrain</p> <ul style="list-style-type: none"> Identification des personnes composant le panel en fonction de la problématique. Par exemple, pour le lab « SPIE », le panel était constitué de bénéficiaires du RSA, pour le lab' « France travail » de bénéficiaires du RSA, de demandeurs d'emploi et de jeunes en recherche d'emploi Composition et animation par un paneliste
<i>Exemple Lab Caf</i>	Depuis 2015	<ul style="list-style-type: none"> Lab' sur le RUA (2019) Lab sur le SPIE (2019) Lab sur la préfiguration France travail : Quelle est la compréhension des usagers (BRSA) de l'aspect contractuel de l'engagement et de ses effets (2022) 	<p>Mobilisation des publics impliqués selon les sujets.</p> <ul style="list-style-type: none"> Souvent des publics mixtes (bénéficiaires et professionnels). <p>Des retours vers les participants</p> <ul style="list-style-type: none"> Une page dédiée sur la plateforme « Ce que nous avons appris grâce à vous », en accès libre Une restitution aux participants (c'est un engagement au lancement de la démarche), en général sous la forme d'un document de synthèse
Démarches qualité			
<i>Exemple Démarches portées par la direction de la Qualité de Pôle emploi</i>	2021	Démarches d'écoute participative au sein de Pôle emploi, conduites au sein des agences, sur des sujets opérationnels et concrets liés à l'offre / la qualité de service.	<p>Focus groupe associant des conseillers, des demandeurs d'emploi, des élus</p> <ul style="list-style-type: none"> Thématiques choisies par les agences, en fonction des sujets qu'elles identifient
	2022	<p>Adaptation de deux courriers administratifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> Courrier de changement de situation (2022) Courrier de notification provisoire (2023). 	<ul style="list-style-type: none"> Focus groupe exclusivement composé de demandeurs d'emploi (ciblés sur les publics concernés, diversité des situations et niveaux d'études) Le besoin d'adaptation des courriers est issu des enquêtes de satisfaction

II. Instances et démarches territoriales de participation citoyenne et place des personnes directement concernées

Participation au sein des instances consultatives créées par la loi

Instances	Date création	Rôle de l'instance / Objectifs de la démarche	Poids et modalités de participation du public cible & positionnement dans la gouvernance
CRPA Conseil régional des personnes accueillies ou accompagnées	2014 <i>Loi du 24/03/14</i> <i>Décret du 26/10/2016</i>	Lieux d'échanges, de réflexion, de construction collective et d'alerte des pouvoirs publics	Les personnes concernées (personnes prises en charge par le dispositif ou l'ayant été) représentent au moins 66 % de l'instance
Equipes pluridisciplinaires RSA	2008	Consultation préalable aux décisions de réorientation ou de réduction ou suspension du RSA	Professionnels de l'insertion (agents de Pôle emploi, représentants du Département et des maisons de l'emploi ou PLIE) et bénéficiaires du revenu de solidarité active (généralement en binôme)
Commission de médiation DALO (COMED ou commission DALO)	2007	Faire reconnaître le droit au logement de l'intéressé qui n'a pas été effectif jusque-là : la commission de médiation détermine si la situation du requérant justifie un relogement prioritaire et en urgence	Parmi 15 membres, 3 représentants des personnes en situation d'exclusion : <ul style="list-style-type: none"> deux représentants d'associations de défense des personnes en situation d'exclusion, désignés par le préfet un représentant désigné par le CRPA, désigné par le préfet

Exemples de démarches de participation citoyenne directe

Participation à la conception, la mise en œuvre ou l'évaluation d'un dispositif public ou d'un grand projet territorial

Instances	Date création	Rôle de l'instance / Objectifs de la démarche	Poids et modalités de participation du public cible & positionnement dans la gouvernance
Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté : Groupes de travail régionaux	2019	Assurer l'animation territoriale de la stratégie (niveau régional) avec les acteurs du territoire et les personnes concernées : <ul style="list-style-type: none"> définir des constats partagés, des objectifs, des moyens, des indicateurs de réussite, assurer les échanges de bonnes pratiques 	15 groupes de travail thématiques associant les parties prenantes (institutions et société civile organisée et personnes concernées). <ul style="list-style-type: none"> Un objectif de 50 % de Personnes concernées au sein des groupes de travail (non atteint, autour de 20 %, variable selon les groupes) Un GT 14 dédié à la Participation des Personnes Concernées
Illustration <i>Groupe « Réfléchir Ensemble, Proposer, Agir » (GREPA) Hauts de France</i>		Assurer la participation des personnes concernées à travers un Groupe Ressources avec des personnes concernées. <ul style="list-style-type: none"> Aider les services de l'État à rendre la Stratégie intelligible par les personnes concernées. Imaginer ensemble des outils simples pour permettre et récolter la parole d'autres personnes en situation de précarité Aller à la rencontre et co-animer des groupes de personnes en précarité pour leur présenter la stratégie et entrer en dialogue. 	Le Groupe-Ressources « Réfléchir Ensemble, Proposer, Agir » (GREPA) est constitué d'une dizaine de personnes, en situation de précarité ou l'ayant été , en lien avec diverses structures, et notamment celles qui composent le GT14. <ul style="list-style-type: none"> Participation (dans l'idéal) par binôme d'une même structure Soutien, pour leurs déplacements et les échanges. <p>Il associe les personnes concernées, dans les lieux où elles sont présentes.</p>

Instances	Date création	Rôle de l'instance / Objectifs de la démarche	Poids et modalités de participation du public cible & positionnement dans la gouvernance
Participation à la mise en œuvre concrète d'une politique (construction ou réforme d'un dispositif, d'un service public...)			
Démarche participative RSA	2008 LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le RSA	<p>Définition, conduite et évaluation des politiques RSA selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes concernées :</p> <ul style="list-style-type: none"> Participer à la définition du Programme départemental d'insertion (PDI) ou du Pacte territorial pour l'insertion (PTI) Faire remonter l'expérience du vécu des bénéficiaires du RSA : freins et difficultés rencontrées, ... Participer à l'adaptation / la mise en œuvre des dispositifs d'insertion : exprimer les besoins, formuler des propositions d'améliorations sur l'offre d'accompagnement et ses différents, contribuer à la simplification des courriers administratifs et documents d'informations, proposer et suivre l'expérimentation de nouvelles offres d'accompagnement ... 	<p>Personnes concernées et différentes parties prenantes (institutions et société civile organisée).</p> <p>Poids et positionnement dans les différents types de démarches variables selon les objets et les contextes locaux.</p> <ul style="list-style-type: none"> Les démarches participatives autour de la définition de la politique départementale associent le plus souvent les partenaires du territoire (institutions et société civile organisée) et personnes concernées, dans même que les Assises et forums réunis de façon annuelle ou pluriannuelle. Les démarches d'adaptation de la politique d'insertion associent fréquemment les personnes concernées réunis en comités participatifs, groupes ressources ..., souvent dans un dialogue avec les professionnels et l'institution. Des démarches de design peuvent parfois compléter la gamme des démarches.
<p>Illustration <i>Forums citoyens de l'insertion, Département du Nord. Exemple du Douaisis</i></p>	Depuis 2010	<ul style="list-style-type: none"> Permettre l'expression des personnes allocataires du RSA et, plus largement, favoriser l'émergence d'une parole citoyenne, à travers différents groupes Au sein du Groupe « Ressources », réfléchir sur les actualités du RSA, le quotidien des allocataires et interpeller les acteurs locaux 	<p>Personnes concernées, accompagnée, appuyées par l'association Mouvement partage et insertion</p> <ul style="list-style-type: none"> Les groupes sont exclusivement composées de personnes concernées, accompagnées par l'association Les thèmes sont définis par les personnes concernées elles-mêmes. L'association intervient en appui et en accompagnement.
<p>Illustration <i>Equipes mixtes d'insertion, Département de la Haute Garonne</i></p>	Depuis 2018	<ul style="list-style-type: none"> Repenser l'insertion avec tous les acteurs concernés, réunis au sein d'équipes mixtes d'insertion (allocataires du RSA, élus, travailleurs sociaux et partenaires (CAF et Pôle Emploi), associations d'insertion) Co-construire des actions d'insertion sur les territoires (par ex mieux communiquer sur les offres et dispositifs, améliorer les courriers relatifs au RSA, lutter contre les préjugés, repenser l'accueil en Maison des Solidarités ...) 	<ul style="list-style-type: none"> Les équipes mixtes d'insertion (au nombre de 5) associent allocataires du RSA, élus, travailleurs sociaux et partenaires. La participation à parité entre les allocataires et les autres parties prenantes est une priorité. Les modalités de fonctionnement sont définies avec les allocataires Chaque Équipe mixte d'insertion se réunit environ 4 fois par an
<p>Illustration <i>Comités participatifs, Département de l'Hérault</i></p>	Depuis 2010	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer et adapter la politique départementale d'insertion aux besoins et réalités du terrain : offre d'accompagnement et ses différents volets (mobilité, garde d'enfants, aide alimentaire ...), contribuer à la simplification des courriers administratifs et documents d'informations ... 	<ul style="list-style-type: none"> Comités (au nombre de 5) ouverts à tout bénéficiaire du RSA prêt à s'engager dans une démarche collective, Réunis deux fois par trimestre Une fois par an, les 5 comités participatifs sont réunis en forum : présenter leurs contributions à l'évolution du dispositif d'insertion, faire remonter leurs avis et envisager des adaptations, avec les élus et les cadres du Département, les professionnels de l'insertion.

3 Démarches de participation citoyenne dans le champ de l'enfance, la famille et la protection de l'enfance

I. Instances et démarches nationales de participation citoyenne et place des personnes directement concernées			
Participation au sein des instances consultatives créées par la loi			
Instances	Date	Rôle de l'instance / objectifs	Profil des participants, poids relatif et positionnement dans la gouvernance
<p>Conseil de la famille Au sein du HCFEA, (Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge) placé auprès du 1^{er} ministre</p>	<p>2015 Loi ASV 28/12/15</p> <p>2016 Décrets du 25/10/16 et du 24/11/20</p> <p>Arrêté du 28/10/16</p>	<p>Missions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rendre des avis et formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques publiques ; • Formuler toute proposition de nature à garantir le respect des droits et la bienveillance des personnes vulnérables à tous les âges de la vie ainsi que la bonne prise en compte des questions éthiques ; • Donner un avis sur tout projet de mesure législative et le cas échéant en assurer le suivi. <p>La saisine du Conseil de la famille sur les projets de texte relevant de son champ de compétences n'est pas obligatoire, contrairement au Conseil de l'enfance et de l'adolescence.</p>	<p>Instance associant les « parties prenantes » (institutions et société civile organisée). 73 membres répartis en 6 collèges dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un collège de 14 membres représentant le mouvement familial • Un collège de 7 membres représentant les associations ou organismes concourant aux politiques en faveur des familles vulnérables et personnes handicapées <p>Instance associant les « parties prenantes » (institutions et société civile organisée), composée de 67 membres répartis en 4 collèges</p> <p>Un collège de 12 enfants et adolescents lui est rattaché.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Membres désignés par les associations « Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes », « Le scoutisme français » et « Agir ensemble pour les droits de l'enfant ». • Au moins une par an la session plénière du HCFEA se tient en présence du collège associé d'enfants et d'adolescents.
<p>Conseil national de la protection de l'enfance Placé auprès du 1^{er} ministre</p>	<p>2016 Loi n° 2016-297 du 14/03/2016</p> <p>2022 Loi n° 2022-140 du 7/02/2022 Décret du 31/12/2022</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuer aux orientations nationales de la protection de l'enfance • Rendre des avis sur toutes les questions qui concernent la protection de l'enfance et proposer, de sa propre initiative des mesures d'amélioration ; • Orienter les études stratégiques, travaux de prospective et d'évaluation ; • Promouvoir la convergence des politiques menées au niveau local en s'appuyant sur les expériences conduites au niveau territorial comme à l'étranger ; • formuler des recommandations dans le champ de la formation initiale et continue des professionnels de la protection de l'enfance. • émettre un avis sur les projets de texte législatif ou réglementaire ; • se saisir de toute question relative à la protection de l'enfance. 	<p>Conseil composé de 66 membres répartis en 5 collèges dont un 2^e collège de 8 membres proposés par les associations d'usagers, anciens usagers ou leurs famille (FNADEPAPE, ADEPAPE, Repairs 44, Réseau national des ambassadeurs de la résilience, SOS petits princes, ATD-quart monde, UNAF). Mandat de 3 ans renouvelable une fois.</p> <p>C'est la loi de 2022 qui a créé le collège des enfants et des jeunes protégés ou sortant des dispositifs de la protection de l'enfance. Ils représentent un peu plus de 10 % des membres.</p>

Exemples de démarches de participation citoyenne directe			
Démarches	Date	Objectifs de la démarche	Profil des participants et modalités de participation
Participation à la conception, la mise en œuvre ou l'évaluation d'une politique publique ou d'un grand projet national			
<p>Consultation citoyenne sur l'accueil de la petite enfance et le soutien aux parents Lancée par la Ministre déléguée à la Famille, Dominique Bertinotti</p>	<p>2012-2013 (du 12/11/12 à mi-janv. 2013)</p>	<p><u>Objectifs :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Formuler des propositions permettant de favoriser le développement des modes d'accueil, d'identifier les réponses de proximité à apporter au plus près des territoires, d'encourager l'identification et la diffusion des expériences innovantes, de réfléchir à la formation professionnelle des acteurs de la petite enfance ou encore de définir de nouvelles modalités de coordination. De façon plus large, la démarche visait à rétablir un meilleur équilibre entre les territoires. <p>A l'issue de cette consultation,</p> <ul style="list-style-type: none"> la COG Etat-CNAF 2013-2017 a intégré l'objectif de créer 275 000 places supplémentaires d'accueil de jeunes enfants et de réduire les inégalités territoriales et sociales. Des comités et schémas départementaux des services aux familles ont été expérimentés afin de définir des priorités partagées à l'ensemble des acteurs locaux de la petite enfance et du soutien à la parentalité et associant les parents (Instruction de 2014 et Circulaire de 2015). 	<p>Des ateliers citoyens avec des parents organisés dans 4 régions : Bourgogne, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire.</p> <ul style="list-style-type: none"> 400 parents issus d'un échantillon de 4.000 parents tirés au sort par le biais du réseau des CAF. Ateliers de 2,5 jours pour établir un état des lieux et un diagnostic, des propositions et rédiger un avis citoyen. <p>En parallèle, des ateliers rassemblant élus, institutions, associations et porteurs de projets et une consultation nationale des acteurs de la petite enfance, dont les associations de collectivités ont été organisés.</p>
<p>Concertation nationale sur la protection de l'enfance Lancée par le secrétaire d'État chargé de l'Enfance et des Familles, Adrien Taquet, avec le soutien de l'ADF</p>	<p>S1 2019</p>	<p><u>Objectifs :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Préparer la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance pour la période 2020-2022. 	<p>La concertation s'est appuyée sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> 6 groupes de travail réunissant les parties prenantes et des enfants et familles accompagnés (au moins 2 dans chaque groupe thématique sur environ 15 participants). Les personnes concernées (enfants et familles) ont été recrutés via des associations actives dans le domaine comme SOS Villages d'enfants. Une grande consultation auprès des jeunes, conduite par OpinionWay, autour de deux dimensions : bien-être des enfants et l'accès aux loisirs, à la culture et aux sports. Echantillon de 1 154 enfants âgés de 7 à 21 ans bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance.

Démarches	Date	Objectifs de la démarche	Profil des participants et modalités de participation
Participation à la conception, la mise en œuvre ou l'évaluation d'une politique publique ou d'un grand projet national			
<p>Consultation nationale "Comment protéger les enfants contre toutes les formes de violences ?" Lancée par make.org et des partenaires privés et associatifs avec le soutien du Secrétaire d'Etat chargé de l'Enfance et des familles, Adrien Taquet</p>	<p>2020 (du 23/09 au 22/11)</p>	<p><u>Objectifs :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Bâtir, à l'issue d'ateliers de transformation, un plan d'actions de la société civile ; • Nourrir les discussions des Etats généraux de l'Enfance. 	<ul style="list-style-type: none"> • Une consultation menée via les réseaux sociaux et les sites de Make.org et des partenaires. • Une consultation spécifique à destination des enfants et adolescents de 8 à 16 ans, en partenariat avec Bayard Jeunesse, sur la base du volontariat. 70 923 participants qui ont produit 4 293 propositions et 508 536 votes. Bonne représentativité régionale et sur-représentation des femmes et des jeunes. • Résultats publiés en février 2021 : les propositions des citoyens ont été regroupées en 4 axes à l'aide d'un algorithme qui tient compte des votes « pour » et « contre » ainsi que des mentions « coup de coeur », « réaliste », « banalité » et « surtout pas ! ».
<p>Conseil national de la refondation (CNR) petite enfance Lancé par Jean-Christophe Combe, ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées</p>	<p>2022-2023 26/09/22 04/23</p>	<p><u>Objectifs :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Réfléchir et repenser, avec le concours des familles et des acteurs du secteur, l'organisation du système d'accueil des jeunes enfants. La construction d'un service public de la petite enfance est l'horizon du CNR. Déclinaisons départementales possibles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Une première phase de concertation nationale, achevée le 8 décembre 2022, qui a permis de recueillir les attentes des principaux acteurs du secteur de la petite enfance et de construire un cadre général aux prochaines étapes de concertation. • Une seconde phase de concertations territoriales, menée au sein de 15 territoires représentatifs des enjeux, des difficultés, mais aussi des solutions innovantes qui sont actuellement à l'œuvre au sein du secteur de la petite enfance en France. <p>Les familles ont été représentée essentiellement par la société civile organisée.</p>
<p>Conseil des ministres des enfants "protégés"</p>	<p>21/11/22</p>	<p><u>Objectifs</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Exposer au gouvernement lors d'un conseil des ministres dédié les attentes et proposer des idées sur 5 thèmes, l'école, l'environnement, la santé et le handicap, l'accès à la culture et au sport, et le numérique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Une vingtaine d'enfants de l'aide sociale à l'enfance, âgés pour la plupart de 8 à 12 ans, venus de Bordeaux, Nantes ou Lille, accompagnés par un référent de leur lieu d'accueil. • Des travaux en ateliers en petits groupes ont précédé la restitution en conseil.

Démarches	Date	Objectifs de la démarche	Profil des participants et modalités de participation
Démarche de participation à l'initiative d'une instance			
Groupe de travail de personnes concernées dans le cadre d'une instance Ex. : élaboration d'une recommandation de bonnes pratiques professionnelles HAS	2023	Objectifs : Contribuer à l'élaboration d'une recommandation de bonnes pratiques professionnelles de la Haute autorité de santé pour améliorer la prise en charge à la sortie des dispositifs de protection de l'enfance, Volet accès à l'autonomie : <ul style="list-style-type: none"> Examiner et compléter les données (scientifiques, contextuelles, expérientielles), Élaborer ou valider des propositions de recommandations sur la base de la synthèse des connaissances et de l'avis du groupe, Examiner les retours du groupe de lecture et des parties prenantes, modifier les recommandations et finaliser la version du livrable en vue de la validation de la commission en charge du social et médico-social. 	<ul style="list-style-type: none"> Groupe de travail composé d'adolescents et jeunes majeurs protégés issus de l'ASE, constitué par appel à candidatures via des associations actives dans le domaine (FNADEPAPE, REPAIRS, collectif « Cause Majeur ! ») : 8 jeunes âgés de 18 à 29 ans ont assisté aux séances de travail. Un groupe de travail, réuni 4 fois, en miroir d'un groupe d'experts, la transversalité des travaux entre les 2 GT étant assurée par l'équipe projet de la HAS. Les jeunes bénéficient du statut d'expert de la HAS, permettant ainsi la reconnaissance de leur savoir expérientiel, la prise en charge de leurs frais de transport, et la rémunération de leur participation. Les jeunes ont été interrogés au terme du processus sur la qualité du processus et la fidélité du livrable
Démarches de type Lab d'innovation			
Illustration CAFLab	Depuis 2015	Concevoir / adapter l'offre de service ou un dispositif à partir d'une démarche de design thinking (identifier les besoins, les irritants, à partir de l'expérience vécue) : Illustrations : <ul style="list-style-type: none"> Plateforme de consultation numérique « la CAF à votre écoute » (2019) ; Lab parentalité (2023). Ces projets sont inscrits dans la COG Etat-CNAF	Consultation voire co-construction avec les personnes concernées par la politique publique / les actions concernées <ul style="list-style-type: none"> Consultations sur la base du volontariat Panel/atelier d'idéation voire de co-construction avec des personnes concernées en fonction de la problématique : bénéficiaires et dans certains cas, des professionnels également.
Illustration Application « les 1000 jours de l'enfant » Fabrique de la DNUM	2021	Concevoir l'application mobile 1000 premiers jours , un outil numérique à disposition des parents dans le cadre de la politique des 1 000 premiers jours.	L'application a été développée au sein de la Fabrique de la DNUM. Plus de 5000 personnes ont été interrogées durant la phase d'investigation (1 ^{er} semestre 2021).
Illustration Soutien à la parentalité Mission innovation et bureau familles et parentalité DGCS	2022	Identifier les besoins des parents par rapport à des dispositifs de soutien à distance, en particulier les lignes téléphoniques de soutien à la parentalité.	Organisation d'un atelier de co-construction à Rennes (novembre 2022) et d'entretiens téléphoniques avec des parents (décembre 2022).

II. Instances et démarches territoriales de participation citoyenne et place des personnes directement concernées

Participation au sein des instances consultatives créées par la loi

Instances	Date création	Rôle de l'instance / Objectifs de la démarche	Profil des participants, poids relatif et positionnement dans la gouvernance
<p>Comité départemental des services aux familles Présidé par le préfet du département Ex. : Ardèche</p>	<p>2021 Ordonnance du 19/05/21 relative aux services aux familles</p>	<p><u>Missions</u> : réflexion, conseil, proposition et suivi sur l'organisation, le fonctionnement, le maintien et le développement des services aux familles.</p> <ul style="list-style-type: none"> Le comité établit un schéma départemental des services aux familles pluriannuel et en assure le suivi. Certains schémas se donnent comme objectif de favoriser la participation citoyenne du public aux politiques qui les concernent. 	<p>Instance de 37 membres associant les différentes « parties prenantes » (institutions et société civile organisée) et des représentants des usagers :</p> <ul style="list-style-type: none"> un représentant de l'union départementale des associations familiales deux parents ou représentants légaux d'enfants désignés par le préfet sur proposition du président de cette même association. <p>Le schéma 2021-2025 de l'Ardèche prévoit comme objectif opérationnel de proposer des espaces de paroles pour recueillir les attentes des habitants, des élus et de travailler avec eux sur des déclinaisons opérationnelles via des démarches d'expérimentation et d'innovation sociale.</p>
<p>Observatoire départemental de la protection de l'enfance</p>	<p>Article L226-3-1</p>	<p><u>Missions</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> Recueillir, examiner et analyser les données relatives à l'enfance en danger ; Être informé de toute évaluation des services et établissements intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance ; Suivre la mise en œuvre du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale ; Formuler des propositions et avis sur la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance ; Réaliser un bilan annuel des formations continues délivrées dans le département en application et d'élaborer un programme pluriannuel des besoins en formation de tous les professionnels concourant dans le département à la protection de l'enfance. 	<p><u>Composition</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> Instance de parties prenantes. Les usagers sont représentés par des associations.

Instances consultatives créées par une collectivité			
Instances	Date création	Rôle de l'instance / Objectifs de la démarche	Profil des participants, poids relatif et positionnement dans la gouvernance
<p>Conseil des jeunes en protection de l'enfance Ex. : Puy de Dôme (mais aussi Allier, Alsace, Gironde, Loir-et-Cher, Morbihan, Seine-Saint-Denis, Yvelines, ...)</p>	2021	<p><u>Missions</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> S'exprimer sur la politique de prévention et de protection de l'enfance du Département ; Donner son avis et fait des propositions. <p>Travaux présentés par des délégués, chaque année, à l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance afin d'adapter la politique du Département.</p>	<p><u>Composition</u> :</p> <p>40 jeunes confiés à l'Aide Sociale à l'Enfance âgés de 8 à 21 ans, filles et garçons, habitant sur différents secteurs géographiques du Puy-de-Dôme.</p> <ul style="list-style-type: none"> Mandat de 1 an, renouvelable 1 fois. 4 réunions par an (le mercredi après-midi), au sein de l'hémicycle du Conseil départemental.
<p>Comité des usagers de la protection de l'enfance (CUPE) Ex. : Côte d'or (pôle solidarités du Département)</p>	2018-2021	<p><u>Missions</u></p> <ul style="list-style-type: none"> élaboration d'un dépliant et d'un modèle de courrier aux familles sur l'ouverture d'une évaluation d'information préoccupante, organisation d'un concours d'éloquence identification des leviers pour faciliter la participation des jeunes au sein des MECS. <p>Réunions toutes les 4 à 6 semaine en soirée (6 au total)</p>	<p><u>Composition</u> : Professionnels (chef de l'ASCO de Genlis, un cadre du service central ASE, président de l'ADEPAPE 21, personnalité qualifiée de l'IRTESS, secrétaire de l'ASCO Genlis) et une douzaine d'usagers ou anciens usagers (jeunes et parents) au titre de leurs savoirs expérimentiels.</p> <ul style="list-style-type: none"> Recrutement des personnes concernées sur proposition des travailleurs sociaux de l'ASCO ou de l'ADEPAPE 21, sur la base du volontariat. Formation d'une journée des participants pour partager le socle commun des connaissances en protection de l'enfance, les attendus et l'organisation. Accompagnement par l'Agence Solidarités Côte d'Or (ASCO) de Genlis et l'IRTESS de Bourgogne.
<p>Conseil régional, départemental ou municipal des enfants ou des Jeunes Ex. Conseil municipal des enfants de Lille NB : au moins 1 454 conseils municipaux dont 30 % de conseils d'enfants¹ en 2018</p>	2017 loi du 27/01/2017 Egalité et citoyenneté	<p><u>Missions</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> Être le porte-parole des enfants de Lille ; Mener des actions sur les droits des enfants, la solidarité, l'environnement, la lutte contre les discriminations, la santé... Être consulté par les élus adultes et donner son avis sur les projets de la mairie ; Acquérir des connaissances (visites, ateliers pédagogiques, formations...) et prendre conscience de ses responsabilités et de ses devoirs. 	<p>Instance permanente composée de 164 enfants de 9 à 12 ans.</p> <ul style="list-style-type: none"> élus pour un mandat de 2 ans par leurs camarades lors d'élections qui ont lieu dans les écoles publiques et privées de Lille, et dans les centres sociaux. répartis par quartier d'élection, les jeunes se retrouvent en réunion de travail une fois toutes les deux semaines pendant 1h30. Réunions organisées par les animateurs en fonction des projets et thématiques qui intéressent les conseillers : nature en ville, vivre-ensemble, solidarité... Une fois par an, regroupement en séance plénière en présence du maire et de l'équipe municipale pour faire le bilan des projets réalisés pendant l'année.

¹ Ingrid TUCCI (coordination scientifique), Isabelle RECOTILLET, Thierry BERTHET et Sylvain BAUSSON, avec la collaboration de Claire BIDART et Layaani FOUNDI, « Conseils de jeunes et participation, étude auprès des collectivités et de jeunes engagés », INJEP, Notes et rapports, n°5, avril 2021.

Participation à la conception, la mise en œuvre ou l'évaluation d'un dispositif public ou d'un grand projet territorial			
Instances	Date création	Rôle de l'instance / Objectifs de la démarche	Profil des participants, poids relatif et positionnement dans la gouvernance
<p>Appel à projets « initiatives de jeunes et participation citoyenne » Ex. : l'Orne Avec concours Etat (DSDEN), Conseil départemental, CAF, MSA.</p>	<p>2023</p>	<p><u>Objectifs :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Soutenir des projets contribuant à l'éducation citoyenne des jeunes porteurs et/ou des publics cibles de l'action, notamment ceux ayant pour ambition de favoriser la participation et l'engagement à la vie locale et dans des projets collectifs. <p>Dotation de l'appel à projets : 60 000 € pour deux sessions d'instruction programmées en 2023.</p>	<p>Les initiatives soutenues doivent être portées :</p> <ul style="list-style-type: none"> par des collectifs de jeunes structurés en associations ou en junior-associations, par des associations ou collectivités locales accueillant des publics jeunes mettant en œuvre des démarches d'accompagnement de projets et/ou d'éducation citoyenne. <p>Elles devront être portées majoritairement par des personnes âgées de 11 à 30 ans.</p>
<p>Centres sociaux (CS) et espaces de vie sociale (EVS) Ex : Val de Marne</p>	<p>1952 1970 2012 Circulaire CNAF du 20/06/12</p>	<p>Lieux de proximité à vocation globale, familiale et intergénérationnelle, qui accueillent toute la population en veillant à la mixité sociale et permettent aux habitants d'exprimer, concevoir et réaliser des projets.</p> <ul style="list-style-type: none"> Ils ont l'obligation d'élaborer leur projet social dans une démarche participative, associant les usagers et les bénévoles. C'est une condition de l'agrément 	<p>Variable selon centres et les projets.</p> <ul style="list-style-type: none"> Illustration : Les 40 centres sociaux et 20 EVS du Val-de-Marne revendiquaient en 2021 la participation de 571 habitants au pilotage et à la gouvernance des centres sociaux du département ; 60 % des structures étaient par ailleurs en lien avec des instances de démocratie participative (conseils de quartier, etc.)

4 Démarches de participation citoyenne dans le champ des politiques visant à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes

I. Instances et démarches nationales de participation citoyenne et place des personnes directement concernées			
Participation au sein des instances consultatives créées par la loi			
Instance	Date	Rôle de l'instance / objectifs	Profil des participants, poids & positionnement
<p>Haut Conseil à l'Égalité entre les Femmes et les Hommes (HCE)</p> <p>Placé auprès du premier ministre et du ministre en charge de l'égalité femmes hommes</p>	<p>Décret 3/01/2013. Loi 27/01/2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté Décret 09/07/2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> Assurer la concertation avec la société civile et animer le débat public sur les grandes orientations de la politique des droits des femmes et de l'égalité. Contribuer à l'évaluation des politiques publiques sur l'égalité femmes - hommes en assurant l'évaluation des études d'impact des lois, en recueillant et diffusant les analyses liées à l'égalité et en formulant des recommandations, des avis. Être saisi de toute question et se saisir de toute question de nature à contribuer à ses missions. 	<p>Instance composée, outre son président, de 84 membres, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> 32 personnalités qualifiées 20 membres représentant les associations ou organismes concourant à l'égalité entre les femmes et les hommes 10 représentants des salariés sur proposition des organisations syndicales représentatives au niveau national et interprofessionnel <p>La composition du Conseil est régie par un principe de parité stricte.</p>
Exemples de démarches de participation citoyenne volontaires			
Démarches	Date	Objectifs de la démarche	Profil des participants, modalités de participation
Participation à la conception / à l'évaluation d'une politique ou d'un grand projet national			
<p>Questionnaire en ligne d'évaluation de la loi du 4 août 2014 sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes</p>	<p>4-17 octobre 2016</p>	<p>Recueillir le point de vue des citoyens sur 5 thématiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> la définition des objectifs de la politique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes ; la place et l'image des femmes dans les médias audiovisuels et sur Internet ; le partage des responsabilités parentales ; la lutte contre les impayés de pensions alimentaires ; la protection contre les violences conjugales. 	<p>Participation citoyenne grand public :</p> <ul style="list-style-type: none"> 967 personnes ont participé à la consultation dont 717 femmes, 201 hommes et 49 personnes qui n'ont pas souhaité indiquer leur sexe
<p>Tour de France de l'égalité entre les femmes et les hommes</p>	<p>Octobre à décembre 2017</p>	<p>Produire des préconisations pour le gouvernement et le réseau associatif à travers des ateliers organisés dans toute la France (conférences, pièces de théâtre suivies de débats, échanges informels, etc.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 820 ateliers organisés, avec la participation de 55 000 citoyens aux profils variés, appartenant ou non à une association. 24 000 répondants au sondage Facebook organisé par le secrétariat d'Etat à l'occasion de l'évènement

RAPPORT IGAS N°2023-003R – TOME 2 ANNEXES

Démarches	Date	Objectifs de la démarche	Profil des participants, modalités de participation
Exemples de participation à la conception / à l'évaluation d'une politique ou d'un grand projet national			
Conférences inversées sur la thématique des mères isolées et familles monoparentales	Février-mars 2019	<p>Organisation dans toutes les régions d'une conférence inversée sur le thème « mères isolées et familles monoparentales », dans le cadre du grand débat national, sur le sujet de la précarité des mères isolées et des familles monoparentales</p> <ul style="list-style-type: none"> Echanger sur les difficultés rencontrées au quotidien par ces femmes concernant l'accès à l'emploi, au logement et aux droits sociaux. Favoriser l'émergence de recommandations pour améliorer le quotidien de ces dernières, transmises au secrétariat d'Etat afin de mener une réflexion quant aux changements à mener pour faire coïncider les politiques et les services publics avec les besoins des personnes concernées. 	<p>Au cours de ces conférences,</p> <ul style="list-style-type: none"> les parents isolés sont conviés à interpellier les pouvoirs publics (décideurs, élus, représentants des services publics, acteurs du logement, représentants associatifs). Les parents isolés participant aux conférences sont contactés via les partenaires associatifs des services déconcentrés de l'Etat, notamment les associations de familles monoparentales.
Grenelle de lutte contre les violences conjugales	Sept. – Nov. 2019	<p>Trois mois d'auditions et de consultations des experts du monde associatif, des ministères et des citoyens au cours de 182 évènements locaux pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> Faire émerger des engagements concrets et collectifs visant à agir toujours plus efficacement contre les violences conjugales. <p>→ A l'issue des consultations, 60 propositions formulées à destination du gouvernement, dont 46 adoptées lors de la journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, autour de trois grands axes : prévention, protection et sanction.</p>	<p>Participation mixte : associations, victimes et familles de victimes, administrations, professionnels de santé, membres de la HAS, acteurs de terrain et experts.</p> <ul style="list-style-type: none"> Onze groupes de travail thématiques au niveau national réunissant associations, acteurs de terrain, familles de victimes, experts & l'ensemble des administrations concernées. Réunions spécifiques complémentaires organisées dans les services déconcentrés Près de 4 550 participants recensés, en majorité issus du réseau associatif.
Consultation citoyenne en ligne pour l'égalité femmes-hommes dans l'économie	Déc. 2019 – Janvier 2020	<ul style="list-style-type: none"> Recueillir les propositions, idées ou remarques des citoyens pour lutter contre les inégalités professionnelles dont souffrent les femmes. <p>→ Projet initial de bâtir un plan d'action débouchant sur un projet de loi sur l'égalité femmes-hommes dans l'économie, au printemps 2020, interrompu en raison du covid. Certaines propositions émises lors de cette consultation ont alimenté la réflexion gouvernementale, notamment sur l'Index de l'égalité professionnelle femmes-hommes (loi n° 2021-1774 du 24/12/2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Participation citoyenne grand public, ciblant toutes les parties prenantes
Consultation nationale : le Grand Tour #Notre Génération Égalité.	2021	<p>L'Institut Open Diplomacy a été mandaté par les deux Ministres concernés afin d'organiser, en amont du sommet Forum Génération Égalité initié par l'ONU Femmes, co-présidé par la France et le Mexique, une grande consultation nationale :</p> <ul style="list-style-type: none"> Recueillir les idées et recommandations des citoyennes et citoyens afin de définir des actions concrètes en faveur d'une diplomatie féministe. Articuler le débat public national autour de 14 conférences consultatives, dans chaque région du 8 avril au 17 mai 2021 	<p>Conférences consultatives régionales :</p> <ul style="list-style-type: none"> ouvertes à toutes les parties prenantes et tous les citoyen-ne-s organisées dans chaque région, en présence d'un membre du gouvernement afin de permettre des échanges directs entre les autorités françaises et les citoyen-ne-s

Exemples de participation à la mise en œuvre d'une politique (construction ou réforme d'un dispositif, d'un service public...)			
Démarches	Date	Objectifs de la démarche	Profil des participants, modalités de participation
<p>Consultation citoyenne en ligne sur les discriminations www.consultation-discriminations.gouv.fr</p>	<p>Avril – Mai 2021</p>	<p><u>Objectifs</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> Permettre aux citoyens de donner leur avis sur les dispositifs existants, signaler des dysfonctionnements, indiquer ce qui pourrait être amélioré Se prononcer sur de nouvelles mesures actuellement en cours d'élaboration leur permettre de proposer des solutions concrètes et partager les bonnes pratiques que les citoyens appliquent déjà au sein de leurs organisations professionnelles <p>Les résultats de la consultation ont été transmis au Premier ministre le 30 juin.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Toutes les parties prenantes : citoyens, assos, entreprises, institutions, think tanks, etc. Près de 5 000 inscrits, dont 157 organisations à but non-lucratif. Au moins 32 % des inscrits sont des femmes.
<p>Consultation citoyenne en ligne</p> <p>Initiée par la plateforme Make.org <i>Soutenue par le ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la Diversité et de l'Égalité des chances.</i></p>	<p>Consultation en ligne : Mai 2022</p> <p>Concertation par ateliers : Sept. 2022</p> <p>Plan d'actions : Mars 2023</p>	<p>Permettre aux citoyens de faire des propositions et de voter sur celles des autres participants, pour faire émerger des solutions concrètes afin de lutter contre toutes les inégalités subies par les femmes.</p> <ul style="list-style-type: none"> Consultation en ligne Organisation de journées d'ateliers de réflexion et de co-construction pour « transformer les idées issues de la consultation Qualification et enrichissement des pistes d'action pour aboutir à un plan national de 5 à 10 actions. 	<ul style="list-style-type: none"> Consultation en ligne : 258 000 citoyens participants, 13 entreprises et 51 associations associées. Production de 2193 propositions, 579 510 votes. Journées d'ateliers : associations, entreprises partenaires, Ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, et citoyens

II. Démarches territoriales de participation citoyenne et place des personnes directement concernées

Exemples de démarches de participation à la conception / mise en œuvre d'un dispositif ou d'un service

Démarches	Date	Objectifs de la démarche	Profil des participants, modalités de participation
<p>Expérimentation « Parents solos et compagnie » dans 5 territoires</p>	<p>Sept. 2015 – Juin 2016</p>	<p>Recherche action expérimentale sur cinq territoires (Paris 18 et 19^e, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Herblain, Lille Sud et Clamecy) proposant une démarche permettant d'apporter des réponses concrètes aux besoins des familles monoparentales et développer leur capacité d'agir et reconnaître leurs compétences</p> <ul style="list-style-type: none"> A l'issue d'une table ronde définissant le cadre, Installation des groupes de pairs in situ ayant pour objectif la multiplication des solidarités de proximité, la valorisation de l'entraide entre pairs et la mobilisation collective au sein d'un réseau d'entraide Thèmes abordés : crèches à vocation d'insertion professionnelle, parcours séparation (proposé par les Caf), soutien scolaire au domicile des familles, parrainages de proximité, et, de façon générale, toute forme d'entraide développée localement pour tisser du lien autour des familles monoparentales. 	<ul style="list-style-type: none"> Table-ronde réunissant acteurs associatifs, fondations, caisses de sécurité sociale, instituts de prévoyance autour d'actions concrètes à réaliser. Recherche-action : échanges par groupes de pairs <i>in situ</i> autour des enjeux spécifiques de la problématique des familles monoparentales

Démarches	Date	Objectifs de la démarche	Profil des participants, modalités de participation
Dispositif « Génération égalité » Région Occitanie	Mars 2017	<p>Organiser des séances de sensibilisation, auprès des élèves de classes de seconde ou de niveau équivalent, dans les lycées (lycées généraux, professionnels, agricoles) et les Écoles Régionales de la 2ème Chance, de la région, sur l'égalité des sexes, à la déconstruction des stéréotypes de genre, à la mixité, la prévention des violences sexistes et sexuelles ...</p> <ul style="list-style-type: none"> • Association des membres du Conseil régional des Jeunes à l'élaboration de la campagne vidéo sur le harcèlement, les violences au sein du couple, les stéréotypes dans l'orientation professionnelle et les conditions d'une vie sexuelle et affective égalitaire et sans violence 	<ul style="list-style-type: none"> • Membres du conseil régional des jeunes : 30 membres de 15 à 29 ans, 60 membres, désignés pour une durée de 1 an renouvelable 1 fois par tacite reconduction.
Projet « Mamans solos » en région des Hauts-de-France	Lancement en Juin 2021 Reconduit en 2022 et 2023	<p>Appel à projets porté par la direction régionale aux droits des femmes et le commissaire à la lutte contre la pauvreté associant des "mamans solos" qui ont vécu ou vivent des situations de pauvreté pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • définir le cahier des charges visant à soutenir les réponses innovantes et locales contribuant à sortir ces femmes des espaces de vulnérabilité où elles sont sur-représentées. • être associées à la phase de sélection des projets • être associées au suivi de la mise en œuvre des projets <p>Les projets candidats doivent répondre à des thématiques préidentifiées, comme la création ou le déploiement de groupes d'entraide autour de la question de la parentalité, le recours à « l'aller vers », les leviers de lutte contre l'isolement et de revalorisation de l'estime de soi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Groupe constitué de mères de familles monoparentales qui ont connu ou qui connaissent des situations de précarité • Groupe animé par une association « Participation & Fraternité » qui accompagne le groupe.

Nb : En sus des démarches et instances de participation, on notera la tenue récente de nombreux colloques, séminaires sur le sujet des violences faites aux femmes, sur l'égalité salariale et autres sujets apparentés aux droits des femmes. Bien que ne relevant pas d'une démarche de participation proprement dite, ces temps d'échanges sont à noter en tant qu'ils sont susceptibles d'avoir alimenté la réflexion des acteurs publics mobilisés, favorisant ainsi l'émergence de bonnes pratiques lors de l'élaboration et la mise en œuvre d'actions participatives. A titre d'exemple, on pourra citer les débats dits « 360° » tenus lors du 14 octobre 2021 sur le thème des violences faites aux femmes. Cet évènement a consisté en plusieurs tables-rondes associant experts, soignants, administratifs et victimes de violences représentées ou non par une association. Les débats qui ont eu lieu, s'ils n'ont pas nécessairement débouché directement sur une action publique, ont pu alimenter la réflexion au long-cours des acteurs publics en les confrontant aux besoins et remarques de personnes directement concernées par ces violences.

ANNEXE 3 : La participation citoyenne dans le champ des politiques de l'âge

« Premièrement : toute théorie sociale, toute théorie politique qui se veut critique et émancipatrice doit se demander : les personnes âgées peuvent-elles parler ? Ensuite, si ce n'est pas le cas : que peut-on, que doit-on faire pour qu'on les entende, si elles ne parlent pas ? » (Eribon², 2023)

SOMMAIRE

1	LA PARTICIPATION CITOYENNE DES PERSONNES AGEES A LA FABRIQUE DES POLITIQUES DE L'AGE EST D'ABORD Pensee, AU NIVEAU NATIONAL COMME INTERNATIONAL, A TRAVERS LEURS ORGANISATIONS REPRESENTATIVES	39
1.1	DANS LES TEXTES LEGISLATIFS, LA PARTICIPATION CITOYENNE DIRECTE DES PERSONNES AGEES RESTE CANTONNEE AU NIVEAU INDIVIDUEL OU INFRA-LOCAL	39
1.2	LES ACCORDS INTERNATIONAUX ONT D'ABORD MIS L'ACCENT SUR LA PARTICIPATION DES ORGANISATIONS REPRESENTATIVES DES PERSONNES AGEES A LA FABRIQUE DES POLITIQUES DE L'AGE... ..	40
1.3	...AVANT DE RECOMMANDER D'ASSOCIER REPRESENTATION ET PARTICIPATION DIRECTE	42
1.4	MAIS L'AGISME QUI PERDURE FAIT OBSTACLE A UNE VRAIE PRISE EN COMPTE DE LA PAROLE DES PERSONNES AGEES LES PLUS FRAGILES	43
2	DANS LE CHAMP DE L'AGE, LE MODELE DE L'ASSEMBLEE DES PARTIES PRENANTES DOMINE MAIS PEINE A PORTER LA DIVERSITE DES BESOINS ET ATTENTES DES PERSONNES AGEES	44
2.1	LES INSTANCES NATIONALES ET TERRITORIALES REPOSENT ESSENTIELLEMENT SUR LE MODELE DE LA CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES ET DE LA REPRESENTATION PAR LA SOCIETE CIVILE ORGANISEE	45
2.1.1	<i>La consultation des parties prenantes est institutionnalisée depuis les années 1980 dans le champ de l'âge</i>	45
2.1.2	<i>Le conseil national de l'âge est centré sur les parties prenantes, qui ne portent pas de revendication de participation directe des personnes âgées.....</i>	47
2.1.3	<i>Les conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie peinent à s'affirmer comme des lieux d'expression et de partage de l'expérience des usagers des politiques de l'autonomie</i>	50
2.1.4	<i>Les Conférence régionale de la santé et de l'autonomie investissent modestement leur mission d'animation du débat public et de participation des usagers.....</i>	51
2.1.5	<i>L'architecture institutionnelle très descendante, ne facilite pas la circulation des enjeux et informations entre les territoires.....</i>	52
2.2	L'ECLATEMENT DE LA REPRESENTATION DANS LE SECTEUR DE L'AGE FRAGILISE LA PRISE EN COMPTE DE LA PAROLE DES PERSONNES AGEES	53

² Eribon, Didier, 2023, « Vie, vieillesse et mort d'une femme du peuple », Flammarion, Paris, p. 308.

2.2.1	<i>Les syndicats de retraités sont historiquement davantage centrés sur la question des retraites et des prestations et les formes d'action collective</i>	54
2.2.2	<i>Les organisations gestionnaires ont des intérêts qui ne coïncident pas toujours avec ceux de leurs bénéficiaires et ne sont pas forcément organisées pour identifier et relayer leurs besoins</i>	55
2.2.3	<i>Les associations de personnes âgées peinent à se faire entendre et à porter la parole des personnes âgées les plus vulnérables</i>	57
3	LES EXPERIENCES DE PARTICIPATION CITOYENNE DIRECTE DES PERSONNES AGEES FOISONNENT, NOTAMMENT DANS LES TERRITOIRES.....	61
3.1	LA PARTICIPATION CITOYENNE DIRECTE A LA CONCEPTION DES POLITIQUES DE L'AGE OU A LEUR MISE EN ŒUVRE S'EST DEVELOPEE RECEMMENT	62
3.1.1	<i>Les grandes concertations nationales récentes pour préparer une future loi « Grand âge » ont fait une vraie place à la participation citoyenne</i>	62
3.1.2	<i>Les démarches nationales de co-construction de services, portées par une nouvelle vision de l'innovation publique commencent à émerger dans le champ de l'âge.....</i>	66
3.1.3	<i>Les personnes âgées les plus vulnérables sont peu sollicitées dans les dispositifs nationaux de participation citoyenne grand public, y compris sur les sujets les concernant</i>	68
3.2	AU NIVEAU DES REGIONS ET PLUS ENCORE DES DEPARTEMENTS, LES EXPERIMENTATIONS FOISONNENT MAIS N'INCLUENT PAS ASSEZ SYSTEMATIQUEMENT LES PLUS VULNERABLES	69
3.2.1	<i>Au niveau régional, la participation citoyenne directe se développe dans le champ de l'autonomie mais se limite encore trop souvent à des consultations numériques.....</i>	69
3.2.2	<i>Des Départements tentent de renouveler la politique de l'âge avec la participation citoyenne selon des modalités très variées</i>	72
3.3	LA PARTICIPATION CITOYENNE DIRECTE DES PERSONNES AGEES AU NIVEAU COMMUNAL FAIT UNE LARGE PLACE A L'ALLER-VERS	75
3.3.1	<i>Des municipalités tentent de lutter contre l'essoufflement de leurs conseils des aînés en insufflant davantage de mode projet.....</i>	75
3.3.2	<i>Les démarches de co-construction pour prévenir et accompagner le vieillissement se sont multipliées depuis plus de vingt ans au niveau municipal.....</i>	78
4	ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS POUR DEVELOPPER LA PARTICIPATION DIRECTE DANS LE CHAMP DES POLITIQUES DE L'AGE	80
4.1	LA PARTICIPATION CITOYENNE DES PERSONNES AGEES A LA FABRIQUE DES POLITIQUES DE L'AGE EXIGE DES METHODES ADAPTEES	82
4.1.1	<i>Les enjeux d'accessibilité ne doivent pas être sous-estimés et les modalités d'expressions doivent tenir compte des limites propres aux personnes âgées.....</i>	83
4.1.2	<i>Les aidants professionnels comme bénévoles doivent être formés à l'expression de la parole des personnes qu'ils accompagnent</i>	88
4.2	LA PARTICIPATION CITOYENNE DIRECTE DES PERSONNES AGEES DOIT S'ANCER DANS LES INSTANCES CONSULTATIVES DE L'AGE	89
4.2.1	<i>Les instances doivent engager une réflexion sur les modalités d'associations des personnes âgées à leurs travaux</i>	89
4.2.2	<i>Les expérimentations d'aller-vers menées par les associations doivent être confortées et systématisées</i>	90
4.3	LES LIENS ENTRE LES DIFFERENTS NIVEAUX ET FORMATS DE PARTICIPATION DOIVENT ETRE RENFORCES AFIN DE PERMETTRE LA PLEINE PRISE EN COMPTE DE L'EXPERTISE D'USAGE ET DE RETOURS D'EXPERIENCE CITOYENS PLUS DIVERSIFIES	90
4.3.1	<i>L'articulation entre le Conseil de l'âge et les CDCA doit être renforcée</i>	90

4.3.2	<i>Le Département doit être positionné en ensemblier des politiques de l'adaptation du cadre de vie au vieillissement.....</i>	91
4.3.3	<i>La participation des personnes au sein des structures doit irriguer la réflexion des CDCA et CRSA.....</i>	92
4.4	LA PARTICIPATION DES PERSONNES AGEES LES PLUS FRAGILES DOIT ETRE SYSTEMATIQUEMENT RECHERCHEE DANS LES DEMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE DU GRAND PUBLIC EN LIEN AVEC LES EXIGENCES D'INCLUSION	95

Avertissement : Compte tenu des spécificités propres à chacun des deux publics, personnes handicapées et personnes âgées, en matière de participation citoyenne, la mission a souhaité examiner le sujet de leur participation respective dans deux annexes distinctes, même si les politiques d'autonomie leur sont communes. De ce fait, les parties sur les institutions qui animent ou mettent en œuvre ces politiques sont très proches, ce que la mission assume, préférant que chacune puisse être lue de façon indépendante. Quelques renvois de l'une à l'autre y figurent cependant.

[29] Les politiques de l'âge se structurent essentiellement autour de deux axes³ :

- La santé, et la dépendance, avec principalement l'assurance maladie et l'allocation personnalisée d'autonomie. Les infrastructures et les services en la matière représentent également des éléments importants sur cet axe des politiques publiques ;
- L'adaptation de la société au vieillissement. Cela regroupe l'ensemble des interventions publiques favorisant l'intégration des populations âgées et des problématiques de vieillissement dans la conception et l'animation de l'espace public tant au niveau matériel (conception et aménagement de lieux publics, transports, logement...) qu'immatériel notamment avec les politiques d'animation et d'intégration sociale (services de proximité, clubs, conseil des sages, activités...).

[30] Bien qu'il puisse apparaître opportun d'impliquer l'ensemble des citoyens dans les réflexions autour de ces politiques puisqu'elles les concernent ou les concerneront tous à un moment donné, c'est sur la participation directe des personnes âgées, et notamment les plus vulnérables d'entre elles, que l'accent sera mis dans cette annexe.

[31] En effet, force est de constater que si beaucoup d'acteurs parlent pour les personnes âgées, elles ont peu l'occasion de parler d'elles-mêmes pour elles-mêmes. Plusieurs rapports récents⁴ ont rappelé que la parole des personnes âgées, et surtout des plus vulnérables d'entre elles, peine

³ Jean-Philippe Viriot-Durandal, « Regards croisés sur les organisations revendicatives de retraités » in Vieillesse et parcours de fins de carrière : contraintes et stratégies, 2007.

⁴ Voir notamment A. Dufeu Schubert « Réussir la transition démographique et lutter contre l'âgisme », rapport au Premier ministre, 2021. Voir également l'avis de février 2018 du Comité consultatif national d'éthique qui note : « le regard que la société porte sur la personne âgée en perte d'autonomie, ou plus généralement sur la vieillesse, s'assimile trop à un « naufrage » et dès lors aboutit à une marginalisation de la personne, à sa dévalorisation, ou encore à son isolement. [...] L'exploration de cette problématique conforte l'hypothèse d'une forme de dénégation collective du vieillissement de notre société et de notre propre vieillissement, dénégation aussi de ce qu'il va advenir de nous lorsque nous avancerons en âge, voire de notre finitude ».

toujours à être réellement entendue et prise en compte tant l'âgisme reste prégnant dans notre société. Didier Eribon (*op. cit.*) avance même qu'une bonne partie de la philosophie politique occidentale s'est constituée et continue de se constituer sur l'exclusion implicite des « vieux », car elle pense le corps comme corps debout, en mouvement, inscrit dans l'espace public, à l'opposé du corps affaibli, immobilisé et reclus, de la personne dépendante.

[32] Les personnes âgées sont pourtant en apparence bien présentes dans l'espace public et politique, à travers leur engagement associatif et leur mobilisation électorale, mais cela ne doit pas faire illusion. Il s'agit essentiellement des plus jeunes d'entre elles et cette parole est souvent minée par la peur d'être dévalorisé en mettant en avant son âge. C'est pourquoi, cette annexe s'attachera particulièrement à la parole des personnes âgées les moins visibles dans l'espace public, celles que les limitations fonctionnelles enferment à leur domicile ou en établissement et qui est trop peu prise en compte par les décideurs publics.

[33] Pourtant, la participation des personnes âgées à la fabrique des politiques de l'âge a été mise à l'agenda politique national comme international dès les années 1980. Mais elle est d'abord envisagée, au niveau national et international, comme l'affaire de leurs organisations représentatives qui s'expriment au sein d'instances essentiellement consultatives (partie 1). Cette préoccupation s'est traduite notamment par la mise en place par le législateur d'instances consultatives dédiées, à différents échelons territoriaux, où siègent les organisations considérées comme représentatives des personnes âgées et retraitées. Ces dernières, cependant, ont des positionnements hétérogènes et peinent à porter les besoins des personnes âgées, notamment les plus fragiles, dans leur diversité (partie 2).

[34] La participation citoyenne directe a été d'abord organisée par le législateur au niveau du parcours individuel ou de l'établissement d'accueil. Les acteurs locaux impliqués dans la mise en œuvre des politiques de l'âge ont toutefois cherché de longue date à la mobiliser à travers des initiatives originales, même si l'implication effective des personnes les plus âgées et fragiles reste un sujet d'attention. Les acteurs publics nationaux font une place croissante à la participation citoyenne directe lors de la conception des politiques, en privilégiant la participation des personnes âgées et selon des modalités variées, parfois très innovantes, notamment lorsqu'il s'agit de faire participer les personnes les plus fragiles (partie 3). La mission s'est efforcée d'identifier les acquis de ces démarches, les conditions de mise en œuvre incontournables et les points de progrès qui en découlent et formule des recommandations pour soutenir le développement de la participation citoyenne directe dans les politiques de l'âge (partie 4).

1 La participation citoyenne des personnes âgées à la fabrique des politiques de l'âge est d'abord pensée, au niveau national comme international, à travers leurs organisations représentatives

1.1 Dans les textes législatifs, la participation citoyenne directe des personnes âgées reste cantonnée au niveau individuel ou infra-local

[35] Le rapport Laroque⁵ de 1962 marque l'émergence d'une véritable politique de la vieillesse en France, succédant à une politique centrée sur les retraites et l'assistance⁶. Il marque une rupture forte avec l'action publique préoccupée, jusque-là, avant tout par les conditions d'existence des populations âgées indigentes. Il ne s'agit plus seulement de lutter contre la pauvreté, mais aussi contre l'isolement et la relégation des personnes âgées en institution et de favoriser leur maintien à domicile. Dans cette perspective, la participation sociale, entendue comme activité visant à maintenir un ancrage de l'individu âgé dans son environnement extérieur, s'affirme dès lors comme un objectif prioritaire.

[36] La notion de participation sociale⁷ s'étend dans les années 1980 jusqu'à englober les mécanismes liés à la démocratie participative. En 1982, la création par ordonnance des premières instances consultatives des personnes âgées dans la foulée du 1^{er} sommet international sur le vieillissement (cf. *infra*), matérialise la volonté des pouvoirs publics d'ouvrir les processus de définition des politiques de l'âge aux personnes âgées, à travers les organisations qui les représentent.

[37] Ces instances consultatives visent à structurer le dialogue et le débat entre l'ensemble des acteurs concernés par les politiques de la vieillesse aux différents échelons de la décision publique. Dans la foulée ont lieu en 1983, à Paris, les premières assises nationales des retraités et personnes âgées, qui présentent les bilans des consultations nationales organisées l'année précédente sur les politiques de la vieillesse, ainsi que diverses propositions visant leur adaptation aux besoins réels de ce public. On voit donc émerger diverses formes de participation citoyenne des personnes âgées, par l'intermédiaire de leurs représentants, à la fabrique des politiques qui les concernent.

⁵ Laroque, Pierre, « Politique de la vieillesse », rapport au Premier ministre, 1962.

⁶ Voir notamment Thomas, Hélène, « Personnes âgées et vote. Les significations plurielles de la participation électorale dans la vieillesse », *Politix*, 6(22), 1993, pp. 104-118 ou Campéon, Arnaud, « enjeux et sens de la participation sociale dans les politiques de la vieillesse », in *La santé en action*, n° 443 - Mars 2018.

⁷ Cf. Viriot-Durandal, Jean-Philippe, et Daniel Reguer. « Retraite, engagement social et citoyenneté active », *Gérontologie et société*, vol. 34/138, no. 3, 2011, pp. 143-164. Les auteurs proposent une définition extensive de « l'engagement social, c'est-à-dire les différentes formes de représentation institutionnelle d'une population dans les mécanismes de consultation, de l'engagement politique en tant que participation politique centrée sur les échéances politiques (élections) et les processus démocratiques (élaboration démocratique d'une règle commune) au moyen de pressions politiques situées sur des registres de lutte, plus ou moins radicaux, hors des structures institutionnelles ordinaires de consultation évoquées plus haut (appel au vote sanction, manifestation...).

[38] L'administration française a en effet une longue tradition de consultation des corps intermédiaires⁸ et, avec le vieillissement de la population, les organisations qui représentent les personnes âgées et retraitées deviennent progressivement des interlocuteurs incontournables.

[39] La loi rénovant l'action sociale et médico-sociale (2002), puis le plan Bien vieillir (2007-2009) et enfin la loi d'adaptation de la société au vieillissement⁹ dite ASV (2015) ont ensuite (ré)affirmé la pleine citoyenneté des personnes âgées et le respect de leurs droits. La loi de 2002 a ainsi créé une instance emblématique, le Conseil de la vie sociale¹⁰, qui vise à permettre aux personnes âgées et à leurs familles de participer à la gestion des établissements d'accueil¹¹. Il s'agit donc là d'une forme de participation citoyenne micro-locale.

[40] Mais ces textes n'ont pas remis en question le primat de leur représentation par des organisations représentatives dans les instances consultatives sur les politiques de l'âge. La loi ASV, si elle a réorganisé l'architecture consultative institutionnelle, a maintenu ce principe de représentation, à un moment où, dans d'autres champs des politiques publiques – pauvreté, politique de la ville, enfance – le législateur instituait au sein des instances des collèges de personnes concernées¹². Les textes cantonnent aujourd'hui la participation citoyenne directe des personnes âgées à un niveau micro-local, sans garantir d'ailleurs l'effectivité pleine et entière de ce droit, puisque de nombreux établissements et services ne sont pas dotés d'un CVS - ou d'un dispositif de consultation - ou le font fonctionner *a minima*. Ils renvoient, dans quelques rares cas – celui des conférences régionales de santé et de l'autonomie – à l'initiative des acteurs publics, l'organisation de la participation citoyenne directe, sans d'ailleurs lui donner un cadre formel précis.

1.2 Les accords internationaux ont d'abord mis l'accent sur la participation des organisations représentatives des personnes âgées à la fabrique des politiques de l'âge...

[41] L'affirmation de la nécessaire participation des personnes âgées aux décisions qui les concernent, à titre individuel comme collectif, est aussi le produit d'un cadre d'analyse et de systèmes de valeurs qui se sont progressivement développés au niveau international. Au tournant entre le XX^e et le XXI^e siècle, apparaît et se diffuse, à l'échelle internationale, un principe

⁸ Voir notamment Yves Weber, « L'administration consultative », thèse de droit public, LGDJ, 1968 ou Michel Le Clainche, « L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ? », Revue française d'administration publique, 2011/1/n°137-138, pp 39-48, édition INSP.

⁹ Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

¹⁰ Le conseil de la vie sociale a été créé par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale afin de renforcer les droits des résidents hébergés dans des établissements médico-sociaux. Composé de représentants des résidents, des familles et du personnel de l'établissement, le conseil de la vie sociale donne son avis et fait des propositions sur toutes les questions liées au fonctionnement de l'établissement.

¹¹ Ils ne sont pas obligatoires dans les services d'aide à domicile mais ils doivent mettre en place d'autres formes de participation, afin de permettre aux usagers de s'exprimer sur leur environnement.

¹² C'est le cas avec la création du 8^e collège au sein du Conseil national de lutte contre l'exclusion en 2013, la création du Conseil national des personnes accompagnées en 2014, la création du collège des enfants et adolescents au sein du HCFEA en 2015 et du collège des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville au sein du conseil national des villes.

fondamental commun aux champs du handicap et du vieillissement : celui de la « participation » des publics handicapés et des publics âgés à la société et aux décisions qui les concernent.

[42] Le 1^{er} Sommet mondial sur le vieillissement, organisé à Vienne en 1982 par l'Organisation des Nations unies (ONU), affirme le droit des personnes âgées à participer activement aux décisions qui les concernent directement. Le 2^e sommet de Madrid, 20 ans plus tard, invite également, dans son document final, à « tenir compte des besoins et des préoccupations des personnes âgées à tous les niveaux de la prise de décision ». Entre ces deux époques, ces exigences ont été rappelées de manière récurrente lors de grandes déclarations internationales en faveur des personnes âgées (ONU, 1991, 1995, 1999) notamment dans les Principes des Nations Unies pour les personnes âgées qui les inscrivent en 1991 comme dans l'un de leurs cinq principes fondamentaux¹³. Elles se retrouvent dans les très nombreux plans d'action et documents de suivi du sommet de Madrid en 2006, 2008, 2010, 2012 (Viriot-Durandal, 2018).

[43] Les textes internationaux insistent particulièrement sur la nécessité de favoriser, là où il n'en existe pas, la création d'organisations de personnes âgées à tous les niveaux et de « prendre les mesures nécessaires pour faciliter la participation, à part entière et sur un pied d'égalité, des personnes âgées » (ONU, 2002, p. 11-12). Les directives des Nations Unies pour l'examen et l'évaluation du Plan d'action sur le vieillissement de Madrid, adoptées en 2006, recommandent d'appliquer une approche participative « Bottom-up » pour s'assurer que les personnes ont la possibilité d'exprimer leurs opinions sur les politiques affectant leur vie. Le guide de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe¹⁴ (UNECE) sur la participation des personnes âgées et de la société civile à la conception des politiques publiques en a précisé, en 2021, les formes souhaitables. La participation directe des personnes âgées à toutes les étapes du cycle de production des politiques publiques de l'âge y est promue, à côté de celle de la société civile, l'une et l'autre jugées également essentielles. L'inscription dans la loi d'espaces de participation pour les personnes âgées et/ou leurs représentants est recommandée.

[44] Ces temps forts internationaux interviennent comme des « catalyseurs d'initiatives¹⁵ » nationales (cf. *supra*). Les engagements pris par les pays signataires du plan d'action international de Madrid de 2002 sur le vieillissement, s'ils ne sont pas contraignants, font l'objet d'un suivi régulier¹⁶. La mise en place d'instances ou de démarches consultatives des personnes âgées et retraitées ou de leurs représentants est régulièrement mise en avant dans les rapports français.

¹³ Aux côtés de l'indépendance (n°1), l'assistance (n°3), l'épanouissement personnel (n°4) et la dignité (n°5) (Principes des Nations Unies pour les personnes âgées, 1991).

¹⁴ UNECE, « Meaningful participation of older persons and civil society in policymaking. Designing a stakeholder engagement ad participation process », Guidance note, August 2021.

¹⁵ Selon la terminologie de Viriot Durandal, Jean-Philippe, et al. « Adaptation des territoires au vieillissement : politiques publiques et formes d'agencement démocratique. Les exemples de la France et du Québec », *Retraite et société*, vol. 79, no. 1, 2018, pp. 17-41.

¹⁶ Cf. rapports de suivi, DGCS/BAEI, « Mise en œuvre du Plan d'action international de Madrid sur le vieillissement (PAIMV/MIAPA) et sa stratégie de mise en œuvre régionale (RIS). Troisième cycle de revue et d'évaluation (2012-2017) : rapport national de suivi », 24 octobre 2016 et DGCS/BAEI, « Mise en œuvre du Plan d'action international de Madrid sur le vieillissement (PAIMV/MIAPA) et sa stratégie de mise en œuvre régionale (RIS). Quatrième cycle de revue et d'évaluation (2018-2022) : rapport national de suivi », France, 30 septembre 2021.

1.3 ...avant de recommander d'associer représentation et participation directe

[45] On ne trouve pas, dans le champ de l'âge, les mêmes exigences nationales et internationales quant à la présence effective des personnes âgées, notamment les plus vulnérables, dans les instances ou dans la gouvernance des organisations qui les représentent, que dans le champ du handicap.

[46] Les recommandations produites par l'UNECE ont longtemps mis l'accent sur la constitution de groupes représentatifs de personnes âgées afin de renforcer leur poids politique et de lutter contre les discriminations et maltraitements dont elles faisaient l'objet dans de nombreux pays. Le soin a été laissé aux pays membres de définir les critères de représentativité des associations et organisations de la société civile et, contrairement au champ du handicap¹⁷, aucune recommandation internationale n'a été produite en la matière. Ce n'est que récemment que le risque que ces organisations ne représentent pas toujours les personnes âgées dans toute leur diversité a été pointé et que l'accent a été mis par l'UNECE sur la consultation conjointe de la société civile et de groupes de personnes âgées¹⁸.

[47] La participation directe des personnes âgées reste cependant une préoccupation moins prégnante aussi bien des autorités publiques que des associations. Ainsi, symboliquement, si les délégations de certains pays à des événements internationaux de haut niveau comportaient des enfants ou des personnes handicapées, il n'y a jamais eu de délégation comportant des personnes âgées comme le note l'UNECE¹⁹.

[48] Pour ancrer ce droit à participer des personnes âgées, certaines associations et certains pays membres du groupe permanent de travail sur le vieillissement²⁰ de l'UNECE réclament d'ailleurs l'adoption d'un mécanisme international de garantie pour les personnes âgées, sur le modèle de ce qui peut exister dans le champ de l'enfance ou du handicap avec la convention internationale des droits des enfants (CIDE) et celle des droits des personnes handicapées (CNUDPH). Ces conventions sont des vecteurs juridiques importants dans la mesure où elles reconnaissent le droit de participation des personnes en lui conférant une portée internationale et par leur caractère contraignant qui appelle les Etats ayant ratifié les conventions, à produire des rapports sur leur

¹⁷ Le Comité des droits des personnes âgées (CDPH) des Nations Unies, s'il promeut une approche de la participation par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, s'attache, dans une observation générale de 2018, à ce que ces dernières soient « obligatoirement menées, dirigées, et régies par des personnes handicapées », que « leurs membres [soient] en majorité des personnes handicapées » et qu'elles « emploient des personnes handicapées et [soient] représentées par des personnes handicapées ». Il appelle aussi à bien distinguer les organisations de personnes handicapées d'organisations pour les personnes handicapées, qui offrent des services ou mènent des activités de plaidoyer en leur nom.

¹⁸ UNECE, « Meaningful participation of older persons and civil society in policymaking. Designing a stakeholder engagement ad participation process », Guidance note, August 2021.

¹⁹ Cf. UNECE, op. cit.

²⁰ Le Groupe de travail permanent sur le vieillissement (SWGGA) est un organe intergouvernemental subsidiaire du Comité exécutif de la CEE-ONU, créé en 2008. Des représentants d'ONG, d'universités et d'organisations internationales y participent en tant qu'observateurs. SWGGA vise à « aider tous les pays de la région de la CEE-ONU à intégrer le vieillissement de la population dans leur cadre politique et réglementaire, à s'adapter au changement démographique et à créer un environnement propice à la pleine réalisation du potentiel individuel et sociétal de la longévité ».

application. Dans ces deux champs, ces conventions ont permis de faire avancer la participation des personnes concernées avec la création, par exemple, du collège des enfants au Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) ou la réforme récente du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH, voir annexe handicap). Dans le champ de l'âge, la résolution 46/91 des Nations Unies relative aux principes généraux pour les personnes âgées (dont le droit de participation) n'a pas ce caractère contraignant.

1.4 Mais l'âgisme qui perdure fait obstacle à une vraie prise en compte de la parole des personnes âgées les plus fragiles

[49] La façon dont le législateur choisit d'associer les personnes concernées à la conception des politiques de la vieillesse est aussi très influencée par les représentations de la vieillesse telles qu'elles sont structurées, notamment par les politiques publiques.

[50] La prise en charge des personnes âgées dépendantes, sur lesquelles les politiques de l'âge se sont recentrées à partir des années 1980, à la suite du rapport Arreckx²¹ (1979), est vue comme d'abord sanitaire, dans et par des institutions spécialisées. Cette approche biomédicale de la vieillesse induit une vision incapacitaire de la vieillesse, allant à l'encontre de la volonté de promouvoir les ressources de la population vieillissante et de penser sa place et son rôle dans la société²².

[51] Les limites de cette approche sont très vite perçues par les pouvoirs publics et, sous l'influence notamment de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), une autre conception tend à s'imposer dans les années 2000, celle du vieillissement actif. Cette conception s'est traduite par l'adoption d'un nouveau référentiel d'actions, centré sur le développement des capacités des personnes âgées et associé à l'affirmation de leurs droits et libertés, c'est-à-dire de leur pleine citoyenneté. La prévention du vieillissement pathologique devient la priorité.

[52] La loi rénovant l'action sociale et médico-sociale (2002), puis le plan Bien vieillir (2007-2009) et enfin la loi d'adaptation de la société au vieillissement²³ dite ASV (2015) ont mis l'accent sur la prévention tant sociale que sanitaire, pour favoriser un vieillissement « actif », « réussi » ou « en santé », socialement intégré. Mais cet accent, légitime, sur la prévention, a aussi son revers. Cette « seniorisation » des politiques de l'âge présente en effet le risque d'en rétrécir le champ autour des 50-75 ans, contribuant ainsi à occulter les « vieux dépendants ». D. Argoud (2016, *opus cit.*) souligne comment les outils spécifiques mis en place pour gérer le grand âge – les grilles AGGIR²⁴ notamment – et les pratiques – les équipes médico-sociales départementales – constituent autant

²¹ Arreckx, Maurice, « L'amélioration de la qualité de vie des personnes âgées dépendantes », Paris, Assemblée nationale, 1979, 181 p.

²² Argoud, Dominique. « Nouveaux acteurs, nouveaux enjeux : quel avenir pour l'action sociale vieillesse ? », *Vie sociale*, vol. 15, no. 3, 2016, pp. 101-115.

²³ Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

²⁴ La grille AGGIR (Autonomie Gérontologique et Groupe Iso Ressources) est utilisée pour évaluer le niveau de perte d'autonomie d'une personne : son GIR (Groupe iso ressources). Elle est utilisée par l'équipe médico-sociale APA du département dans le cadre d'une demande d'APA à domicile mais aussi par les évaluateurs des caisses de retraite dans le cadre d'une demande d'aide pour bien vieillir ou par le médecin coordonnateur en EHPAD. Elle ne vise pas à l'évaluation de l'ensemble des besoins et attentes de la PA.

de filtres permettant d'appréhender les besoins des personnes âgées, au risque de réduire voire de masquer la diversité de leurs attentes et aspirations.

[53] De fait, de nombreux rapports²⁵ témoignent de l'âgisme qui perdure dans la société française, malgré les avancées des dernières décennies. Il influence fortement le sens conféré à la participation citoyenne des personnes âgées et ses modalités. M. Scheider-Yilmaz (2022), comparant le champ du handicap et celui de l'âge, note ainsi que : « Si pour le handicap, la participation semble faire référence à une approche en faveur de l'autonomie de l'individu et de l'exercice de ses droits, elle est mobilisée dans une perspective plus normative dans le champ du vieillissement », au sens de « maintien d'une contribution à un projet collectif au nom de l'intérêt général ».

[54] La participation citoyenne des personnes âgées à la fabrique des politiques qui les concernent ne va donc pas de soi puisque, participer, pour elles, paradoxalement, c'est d'abord minimiser voire faire oublier leur âge, pour se conformer au modèle implicite du vieillissement « réussi » et donc minimiser les problématiques qui sont propres à l'avancée en âge. C'est pourquoi, la forte présence de personnes âgées dans nombre d'instances ou de démarches de participation citoyenne ne doit pas faire illusion. Il s'agit en général des plus jeunes d'entre elles, qui revendiquent rarement leur âge et encore plus rarement de parler « en intériorité », à partir de leur expérience personnelle, de la perte d'autonomie fonctionnelle.

2 Dans le champ de l'âge, le modèle de l'assemblée des parties prenantes domine mais peine à porter la diversité des besoins et attentes des personnes âgées

[55] La participation des personnes âgées s'opère de façon privilégiée au sein d'instances institutionnalisées construites sur le modèle de l'assemblée des parties prenantes, le plus souvent tournée vers des objets très administratifs. Toutefois, en raison des limites propres à ce type de lieux de participation, mais aussi aux caractéristiques de l'écosystème censé représenter les personnes âgées, la parole des usagers peine à y émerger et à être réellement prise en compte.

[56] Pour autant, alors que dans d'autres champs, comme celui du handicap, ces difficultés ont amené les organisations de personnes concernées à questionner les modalités de participation (et notamment leur poids relatif) au sein de ces instances, elles le sont moins dans le champ de l'âge.

²⁵ Voir notamment Dufeu Schubert, Audrey, « Réussir la transition démographique et lutter contre l'âgisme », rapport au Premier ministre, 2021.

2.1 Les instances nationales et territoriales reposent essentiellement sur le modèle de la consultation des parties prenantes et de la représentation par la société civile organisée

[57] Le modèle de l'instance consultative de parties prenantes est, dans le champ de l'âge, un modèle ancien, institué dès les années 1980. Il a perduré jusqu'à aujourd'hui comme la forme privilégiée de la participation citoyenne à la fabrique des politiques publiques.

2.1.1 La consultation des parties prenantes est institutionnalisée depuis les années 1980 dans le champ de l'âge

[58] La participation des personnes âgées aux décisions qui les concernent s'affirme en France dès le début des années 1980, dans le sillage de la 1^{ère} conférence internationale sur le vieillissement, à travers une architecture institutionnelle ambitieuse, articulant les niveaux nationaux et régionaux.

[59] Le décret du 4 août 1982 crée en effet le Comité national des retraités et personnes âgées²⁶ (CNRPA) et ses déclinaisons territoriales les CORERPA²⁷ et les CODERPA²⁸. Il s'agit d'instances administratives strictement consultatives²⁹, composées de trois collèges : les décideurs publics et financeurs (1^{er} collège), les seize organisations nationales, dites représentatives des retraités, à caractère syndical, associatif ou professionnel³⁰ (2^e collège) et des professionnels et des experts (3^e collège). Le 2^e collège dispose de la moitié des voix.

[60] Le Comité national est présidé par le ministre en charge des personnes âgées. Il est chargé, selon les termes du décret, d'assurer « la participation des retraités et des personnes âgées à l'élaboration, à la mise en œuvre de la politique de solidarité nationale les concernant ». La création de ces instances marque pour la première fois la volonté des pouvoirs publics d'associer

²⁶ Le CNRPA devait structurer le dialogue et pointer les thématiques émergentes ou récurrentes en s'appuyant sur un maillage territorial pensé à partir des départements. Cette conception s'est traduite, par exemple, par le développement des journées annuelles du CNRPA auxquelles les représentants des différents échelons territoriaux étaient conviés. Le CNRPA devait ainsi disposer de l'expertise et des retours d'expériences des niveaux infranationaux, tout en cultivant des relais légitimes et réguliers auprès des décideurs publics nationaux (Viriot-Durandal et alii, 2018, cf. infra).

²⁷ Conférences Régionales des Retraités et Personnes Agées (CORERPA).

²⁸ Comités Départementaux des Retraités et Personnes Agées (CODERPA).

²⁹ Le comité national peut être consulté, soit à la demande du ministre, soit sur sa propre initiative, pour « toute question relative à la politique sociale ou médico-sociale, concernant les retraités et les personnes âgées ».

³⁰ Il s'agissait des organisations suivantes : la Confédération nationale des retraités ; la Fédération générale des retraités de la fonction publique ; l'union confédérale des retraités CGT ; l'union confédérale des retraités CFTD ; l'Union confédérale des retraités FO ; l'union nationale des associations de retraités et pensionnés CFTC ; l'union nationale pour la prévoyance sociale de l'encadrement CGC ; l'union nationale des indépendants retraités du commerce ; la section nationale des anciens exploitants de la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles ; la fédération nationale des associations de retraités de l'artisanat ; la confédération nationale des retraités des professions libérales ; la fédération nationale des associations de retraités ; la Fédération nationale des clubs d'ainés ruraux ; l'union nationale des offices de personnes âgées ; l'union nationale des retraités et personnes âgées ; l'union française des retraités.

les personnes âgées, à travers les organisations qui les représentent, aux processus de définition des politiques de l'âge.

[61] Vingt ans après la création de ces instances, le président d'alors du CNRPA, Maurice Bonnet, en dresse, au début des années 2000, un bilan mitigé³¹, tant au niveau national que territorial, et demande notamment, sur la base d'un avis³² du Conseil économique et social (CES), le renforcement de sa fonction consultative ainsi que la limitation de la fonction délibérative aux seules organisations syndicales, professionnelles et/ou associatives des personnes âgées. Les enjeux de l'articulation avec le niveau communal³³ et du renforcement de la participation directe des personnes âgées à la gouvernance des établissements qui les accueillent sont aussi posés. Ces projets de réformes du début des années 2000 n'aboutiront pas³⁴.

[62] En 2015, la loi dite « d'adaptation de la société au vieillissement » (ASV) supprime ces instances : le CNRPA est remplacé par un conseil de l'âge, fondu dans une instance plus vaste, le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), les CORERPA sont supprimés et les CODERPA sont remplacés par les conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA), dédiés aux sujets de l'âge et du handicap.

[63] L'élaboration de la loi elle-même s'est appuyée sur une large consultation des parties prenantes³⁵. La participation des personnes handicapées et des personnes âgées, réunies pour la 1^{ère} fois dans une instance unique au niveau territorial, le CDCA, se pose à la fois comme objectif de la loi et comme levier d'adaptation des environnements physiques et sociaux aux défis du handicap et du vieillissement, pensés sous le vocable commun de l'autonomie. Les enjeux de la participation des personnes âgées, dans cette nouvelle architecture institutionnelle, sont affirmés sur le modèle de celle des personnes handicapées : « rien pour nous sans nous³⁶ ».

[64] Cette nouvelle architecture institutionnelle a fait débat entre les deux chambres lors de l'examen du projet de loi. Le Sénat avait exprimé sa préférence³⁷ pour un Haut Conseil de l'âge dédié spécifiquement aux politiques de l'adaptation de la société au vieillissement et de la prévention et de l'accompagnement de l'autonomie des personnes âgées. Il considérait en effet plus cohérent de créer au niveau national un organe de pilotage de ces politiques permettant, à terme, un rapprochement avec la problématique de l'autonomie des personnes handicapées, sur

³¹ Bonnet, Maurice. « Naissance du comité national des retraités et personnes âgées », *Gérontologie et société*, vol. 26/106, no. 3, 2003, pp. 221-233.

³² Avis sur « les personnes âgées dans la société » du 23 mai 2001 du CES.

³³ Qui assure historiquement, à travers son action sociale, la prise en charge de nombreux besoins des personnes âgées.

³⁴ Un projet de réforme du CNRPA porté en 2001 par la secrétaire d'état d'alors sur les bases de l'avis du CES ne verra pas le jour car, selon l'auteur, « les organisations confédérales de retraités, très frileuses sur une réforme, craignant un empiètement du nouveau CNRPA sur le rôle que détiennent les partenaires sociaux, (or, toutes les confédérations avaient voté pour, lors de l'avis du CES) firent traîner les discussions. »

³⁵ Le projet de loi a fait l'objet d'une vaste consultation, avec plus de 300 parties prenantes, cf. Scheider-Yilmaz, 2022.

³⁶ Dans le projet de rapport transmis avec le projet de loi, il est affirmé : « La gouvernance de la politique de l'âge [...] doit aussi impliquer les âgés eux-mêmes selon le principe porté haut et fort par les personnes en situation de handicap « Rien pour nous sans nous ».

³⁷ Sénat, rapport n° 101 de MM. les sénateurs Georges Labazée et Gérard Roche, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'adaptation de la société au vieillissement, enregistré le 21 octobre 2015.

le modèle du CDCA. Le lien entre la famille, l'enfance et l'âge ne lui semblait pas forcément si pertinent.

2.1.2 Le conseil national de l'âge est centré sur les parties prenantes, qui ne portent pas de revendication de participation directe des personnes âgées

2.1.2.1 Les organisations qui représentent les personnes âgées sont très minoritaires au sein du Conseil de l'âge

[65] Le HCFEA, installé le 13 décembre 2016, est placé auprès du Premier ministre. Il a pour missions « d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle³⁸ ».

[66] Il est chargé de rendre des avis et de formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques relatives aux personnes âgées et aux personnes retraitées et relatives à la prévention et à l'accompagnement de la perte d'autonomie. Il est également en charge, conjointement avec le CNCPPH, de veiller au respect des droits et à la bientraitance des personnes vulnérables à tous les âges de la vie ainsi que de la bonne prise en compte des questions éthiques. Il donne notamment un avis sur tout projet de mesure législative concernant l'avancée en âge des personnes âgées et des personnes retraitées, l'adaptation de la société au vieillissement et la bientraitance, et peut en assurer le suivi. Ces avis sont consultatifs et non contraignants.

[67] Il peut être saisi par le Premier ministre, le ministre chargé des personnes âgées et les autres ministres concernés, « de toute question relative à l'avancée en âge des personnes âgées et des retraités et à l'adaptation de la société au vieillissement ainsi qu'à la bientraitance. Il peut également s'autosaisir sur ces mêmes champs de compétence ».

[68] L'une des ambitions de la réforme était d'améliorer la représentation des usagers et des professionnels et leur participation à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques qui les concernent, et de favoriser une approche plus stratégique et transversales des politiques de l'âge grâce à une représentation de l'ensemble des acteurs³⁹. Au vu de la composition actuelle du conseil, il semble que le 2^e objectif l'ait emporté sur le 1^{er}.

³⁸ Source : Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge/présentation thcfea.fr), <https://www.hcfea.fr/spip.php?article10>, site du Haut Conseil consulté le 21 août 2023.

³⁹ Etude d'impact, pp. 126-131.

[69] Le Conseil de l'âge comporte aujourd'hui quatre-vingt-sept membres, répartis en six collèges⁴⁰, dont dix-sept membres représentant des organisations syndicales et des associations⁴¹ de personnes retraitées, de personnes âgées et de leurs familles (4^e collège) soit 20 % des membres du conseil de l'âge. Il y est donc minoritaire, alors que ses membres représentaient la moitié des membres du CNRPA. Au sein de ce collège, les associations de personnes âgées sont minoritaires par rapport aux organisations syndicales (5 vs 12 sièges). Contrairement au CNCPPH, où la place et le poids des associations familiales et des associations gestionnaires a fait l'objet de vives controverses et a débouché au décours de l'été sur une réforme donnant une place majoritaire aux associations de personnes handicapées, le conseil de l'âge ne semble pas traversé de débats similaires.

[70] La diversité des parties prenantes qui y sont représentées, notamment les professionnels (5^e collège), est considérée par les membres du 4^e collège, rencontrés par la mission⁴² comme un atout, car elle permet d'élargir et d'étayer les débats. Toutefois, dans des contributions écrites adressées à la mission, la FNAR et l'URPA regrettent le faible poids numérique des associations de personnes âgées au sein du 4^e collège par rapport aux organisations syndicales, qui représentent deux-tiers des membres. La FNAR souligne ainsi que ces dernières « parlent souvent d'une seule voix et se mobilisent davantage sur la défense des personnels et des gestionnaires que des personnes âgées ». Ce constat vaut, selon elle, aussi bien au niveau national que territorial. L'infériorité numérique des représentants des associations de personnes âgées dans ces instances, les met, selon la FNAR, en difficulté pour peser dans les débats.

[71] Les membres des 4^e et 5^e collèges rencontrés par la mission formulent par ailleurs des critiques convergentes sur les modalités de fonctionnement du conseil : documentation très technique, consultation tardive dans le processus de décision politique, délai très court pour rendre les avis, manque de support juridique et technique en propre pour expertiser les textes législatifs. Les bénévoles associatifs soulignent en outre des difficultés matérielles (remboursement des frais de déplacement, d'impression, etc.) et organisationnelles (comme le choix des jours et horaires de réunion) qui compliquent leur participation.

2.1.2.2 La participation des personnes concernées est jugée incontournable mais ne fait pas l'objet de réflexions du Conseil

[72] Le fonctionnement de l'instance est classique : réunions en plénière, groupes de travail, auditions, organisation de séminaires et de colloques. Le conseil n'a jamais organisé de débat ou

⁴⁰ Dont sept membres élus et représentants de l'action sociale territoriale (1^{er} collège) ; dix-huit membres représentant l'État et les conseils consultatifs compétents dont le Conseil d'orientation des retraites (2^e collège) ; sept membres représentant les organismes et acteurs de la protection sociale (3^e collège) ; vingt-six membres œuvrant dans le domaine de l'âge, de la bienveillance, de la recherche et de l'innovation et de l'économie sociale et solidaire, dont les associations de famille ou d'aidants et des associations gestionnaires de services aux personnes âgées ou d'établissements (5^e collège) ; douze personnalités qualifiées, essentiellement des experts (6^e collège).

⁴¹ Fédération nationale des associations de retraités ; Ensemble et Solidaires (ex-UNRPA) ; Confédération nationale des retraités ; Union française des retraités ; Confédération française des retraités.

⁴² Sur les 17 membres du collège conviés, seuls l'UFR et la CFE-CGC ont participé aux échanges avec la mission et l'UNRPA et la FNAR ont adressé des contributions écrites. L'avis des organisations entendues ne reflète donc pas forcément le point de vue de la majorité des membres.

de consultation publics, les textes, s'ils ne l'interdisent pas, ne prévoient d'ailleurs pas explicitement cette possibilité, contrairement à d'autres instances comme les CRSA. Les membres du 4^e mais aussi du 5^e collège du Conseil de l'âge rencontrés par la mission se sont montrés ouverts aux démarches de participation citoyenne, estimant qu'elles sont désormais incontournables et complémentaires des apports des instances comme la leur, mais sans que cela n'ait jamais fait débat au sein du Conseil.

[73] Pour certains membres du 4^e et du 5^e collège, les démarches de participation citoyenne évoquent d'abord, dans le droit fil de la loi de 2002, des démarches de participation des personnes à leur propre prise en charge et/ou à la gouvernance des services dont elles bénéficient ou qu'elles contribuent à mettre en œuvre quand il s'agit d'aidants. L'enjeu est notamment d'améliorer le fonctionnement des Conseils de la vie social là où ils sont obligatoires. Là où ils ne le sont pas, il est de mettre en œuvre des dispositifs innovants de recueil de la parole de leurs usagers et/ou adhérents, selon des modalités plus ambitieuses que la traditionnelle enquête de satisfaction. Quelques associations impliquées dans l'aide à domicile ont engagé des expérimentations⁴³.

[74] Les démarches de participation citoyenne évoquent ensuite, pour les membres du 5^e collège rencontrés par la mission, l'expérience du 5^e collège du CNLE, des conventions citoyennes du Cese ou, de façon plus contrastée, du CNCPPH et du Conseil national de la refondation (CNR). L'intérêt de la participation citoyenne est souligné, notamment pour éclairer les besoins, mais les objectifs et les modalités de sa mobilisation par une instance comme le Conseil de l'âge ne leur apparaissent pas évidentes. Les associations de personnes âgées du 4^e collège, de leur côté, tout en reconnaissant l'intérêt de la participation citoyenne pour les travaux du Conseil, soulignent la nécessité d'une ingénierie adaptée et notamment d'un accompagnement, pour former les personnes concernées, les aider à formuler leur avis, etc. Or, elles se sentent démunies pour les fournir. La FNAR, dans sa contribution écrite à la mission indique : « d'expérience, une des difficultés pour les personnes à qui l'on propose d'être « représentant » est de se trouver face à des professionnels (qu'il s'agisse des soignants, des gestionnaires, des élus ou de l'administration) qui auront vite fait d'embarquer les personnes dans leurs propos, leurs raisonnements, leurs implicites etc. De telles participations citoyennes impliquent à la fois la formation citoyenne, et des capacités personnelles de « combat » pour pouvoir écouter, se faire entendre (...). [Pour organiser l'écoute des personnes] il faut au maximum, des témoignages, des rencontres, des enquêtes ; mais quand on n'est que des bénévoles, c'est compliqué ! d'autant que les personnes âgées ne sont pas encore aguerries au clic ».

[75] Quant aux organisations syndicales membres du 4^e collège du Conseil de l'âge, seule une sur les douze qui y siègent a répondu à l'invitation de la mission et participé aux échanges et aucune n'a envoyé de contribution écrite.

⁴³ L'AFA, l'ADMR et la Fepem ont indiqué lors de l'audition mener des démarches de ce type.

2.1.3 Les conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie peinent à s'affirmer comme des lieux d'expression et de partage de l'expérience des usagers des politiques de l'autonomie

[76] Instance de création relativement récente, résultant de la fusion de deux commissions départementales antérieures distinctes pour les personnes handicapées et les personnes âgées, le CDCA a eu une montée en charge difficile et très inégale sur le territoire à partir de fin 2016⁴⁴. La crise sanitaire a perturbé le fonctionnement de ces instances encore jeunes.

[77] Sa mission est « de participer à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques liées à l'autonomie et la citoyenneté des personnes âgées et des personnes handicapées⁴⁵ », avec un périmètre relativement large (concernant les enjeux d'accessibilité et de bienveillance notamment). En tant qu'instance de démocratie participative, le conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA) a pour rôle d'assurer la participation des personnes âgées et des personnes en situation de handicap à l'élaboration et au suivi des politiques publiques qui les concernent, en concertation avec les représentants institutionnels et les professionnels du secteur du vieillissement et du handicap du territoire⁴⁶. Le rapport 2021 de la France à l'ONU (cf. *supra*) précise qu'il s'agit d'allier au sein de cette instance « l'expérience des usagers à l'expertise des professionnels afin d'évaluer au mieux les besoins et de proposer des initiatives adaptées ». Contrairement au champ de la lutte contre l'exclusion ou de l'insertion, le législateur n'a pas prévu que ce soient les personnes concernées qui participent directement aux travaux (cf. annexe pauvreté).

[78] Comme le Conseil de l'âge et le CNCPH, il s'agit d'une institution sur le format de l'assemblée consultative des parties prenantes, présidée par le président du conseil départemental, structurée en deux formations spécialisées, elles-mêmes organisées en quatre collèges⁴⁷. L'expression des usagers ou de leurs familles y est portée par la société civile organisée au sein du premier collège, qui est minoritaire au sein de l'instance. Celui-ci rassemble en effet un tiers des membres de chaque formation – associations et syndicats pour moitié chacun – et le vice-président de la formation en est issu. Compte tenu de l'échelle départementale, la représentation associative mêle les antennes départementales des grands réseaux associatifs, mais aussi des associations de plus petite taille, souvent très spécialisées et de couverture parfois

⁴⁴ La CNSA établit tous les deux ans un bilan d'activité des CDCA sur la base d'un questionnaire auto-administré. Le dernier bilan publié porte sur 2019-2020. Selon ce bilan, 80% des CDCA ont été créés entre fin 2016 et fin 2017.

⁴⁵ Selon les termes du décret 2016-1206 du 7 septembre 2016, relatif au CDCA.

⁴⁶ Art. L. 149-1 du Code de l'action sociale et des familles.

⁴⁷ Les CDCA comprennent deux formations spécialisées, l'une relative aux questions concernant les personnes âgées, l'autre à celles concernant les personnes handicapées. Chaque formation comprend 4 collèges : 1) représentants des personnes âgées et handicapées, issus notamment des organisations syndicales représentatives, des organisations représentatives des personnes handicapées, de leurs familles et de leurs proches aidant ; 2) institutions ; 3) associations et professionnels œuvrant en faveur des personnes âgées ; 4) représentants des personnes physiques ou morales concernées par les politiques de l'autonomie et de la citoyenneté des personnes âgées ou handicapées ou intervenant dans le domaine de compétence du conseil. Chaque formation comprend au maximum 48 membres dont 16 représentants d'usagers soit un tiers au minimum des membres. Sur les 16 membres du 1er collège, dans la formation de l'âge, la moitié sont issus d'associations de personnes âgées, l'autres des organisations syndicales.

purement locale. Les organisations syndicales qui y siègent ont parfois une connaissance lointaine des besoins⁴⁸ des personnes les plus âgées.

[79] Le CDCA constitue un lieu inégalement investi par les membres⁴⁹ comme par les autorités départementales. Selon sa composition et la dynamique instaurée, il est cantonné à un rôle d'avis consultatif périodique parfois très formel sur des sujets imposés par les textes (schéma départemental de l'autonomie et projet de schéma régional de santé notamment) ou au contraire animé de façon plus participative, avec des groupes de travail engagés sur des sujets beaucoup plus concrets (le parcours de vie à domicile ou en établissement, l'habitat participatif, l'isolement, etc.). Sept CDCA sur dix déclarent dans le dernier bilan de la CNSA qu'ils ne se limitent pas à leurs compétences socles.

[80] Les témoignages des acteurs rencontrés par la mission comme le bilan de la CNSA des CDCA soulignent également l'importance accordée à l'intégration de la parole de l'utilisateur à travers des moyens variés (auditions, enquêtes, etc.) mais sans mentionner les instances de proximité que sont les CVS. Ils apparaissent ainsi mal connectés aux instances participatives infra-locales, au sein desquelles cette parole s'exprime, même si un récent décret⁵⁰ a ouvert la possibilité à un membre du CDCA de siéger au sein du CVS. Certains CDCA ont récemment investi dans le soutien des instances de concertation impliquant des usagers et leurs familles⁵¹ ou réfléchissent à organiser et structurer des remontées d'expérience des CVS.

[81] Les acteurs départementaux rencontrés par la mission font *in fine* part d'avis variés sur la capacité des CDCA à porter cette parole et cette expertise d'usage et à sortir d'une approche très institutionnelle, voire tribunitienne. Comme au niveau national, l'objectif de consultation des parties prenantes assigné à l'instance ne se concilie pas spontanément avec celui d'expression des usagers. L'un des enjeux, pour ces instances récentes, est de réussir à s'engager soit dans des démarches de co-construction, soit dans une confrontation constructive pour trouver pleinement leur place.

2.1.4 Les Conférences régionale de la santé et de l'autonomie investissent modestement leur mission d'animation du débat public et de participation des usagers

[82] Au niveau régional, les instances de la démocratie sanitaire se sont ouvertes aux politiques et aux usagers en matière d'autonomie avec la création des conférences régionales de la santé et de l'autonomie (CRSA) en 2009. Ces conférences ont été créées en même temps que les Agences régionales de santé (ARS) pour assurer une consultation de la société civile dans l'élaboration de la politique régionale de santé, formalisée dans le projet régional de santé (PRS). En son sein, deux commissions (parmi les quatre qui la composent) accueillent les représentants des personnes

⁴⁸ Ainsi que le reconnaissait un membre du CDCA de Côte d'Or rencontré par la mission, siégeant au titre d'une organisation syndicale patronale.

⁴⁹ Selon le dernier bilan de la CNSA disponible, le taux de participation sur la période 2019-2020 était de 47%. Cette période a été marquée par la pandémie, ce qui a pu affecter la participation. Cette dernière était de 56% sur la période 2017-2018.

⁵⁰ Décret n° 2022-688 du 25 avril 2022.

⁵¹ Voir les travaux de la commission « Conseil de la vie sociale (CVS) » de la FSPA du CDCA de Loire-Atlantique.

âgées et des personnes handicapées aux côtés des représentants d'usagers du système de santé ou des patients : la commission des usagers chargée de veiller au respect de leurs droits et la commission spécialisée pour la prise en charge des accompagnements médico-sociaux (CSPAMS), qui est chargée de formuler des avis sur les besoins et les priorités d'action dans le champ médico-social, concernant les personnes en situation de handicap et les personnes en perte d'autonomie. Le poids de la CPASMS est dilué au sein de la CRSA et en son sein, la représentation des associations de retraités et personnes âgées est très minoritaire. Il existe néanmoins, au sein de l'ARS, en dehors de la CRSA, une commission de coordination dans le domaine des prises en charge et des accompagnements médico-sociaux, réunissant les acteurs institutionnels, dont les associations d'usagers, qui a davantage de poids.

[83] La place effectivement accordée aux sujets d'autonomie dans les instances de la démocratie sanitaire est débattue. Plusieurs représentants d'associations ont estimé que les sujets d'autonomie étaient abordés avec un prisme trop étroit, essentiellement sanitaire. Certains auteurs⁵² soulignent une forme de décrochage de la CRSA par rapport à la logique du CNCPH ou des CDCA. La prééminence de l'approche sanitaire écarterait de fait les enjeux plus larges de l'adaptation de la société aux problématiques du handicap ou du vieillissement.

[84] Par ailleurs, les acteurs rencontrés par la mission estiment que les sujets débattus en CRSA sont essentiellement techniques et à un stade de leur élaboration où il n'y a plus vraiment de place pour la parole de l'utilisateur. Les représentants des usagers se retrouvent alors en position de valider les propositions de l'administration plutôt que de proposer. Cela peut générer, comme dans les CDCA, un absentéisme des représentants des usagers ou les cantonner dans des postures tribunitiennes.

[85] En réaction à ces limites, certaines ARS ont initié des démarches d'écoute des usagers en amont de l'élaboration des programmes, le plus souvent avec le concours d'associations (par exemple l'initiative de l'ARS Bourgogne-Franche-Comté avec la FAS sur les publics précaires) ou l'appel à projets « Démocratie en santé » financé – via le Fond d'intervention régional – par l'ARS des Hauts-de-France.

[86] Par ailleurs, la loi du 21 juillet 2009 avait prévu que les conférences régionales puissent organiser des débats publics. Une publication récente⁵³ initiée par le secrétariat général de la conférence nationale de santé a esquissé un premier bilan très mitigé de ces initiatives de débats régionaux (cf. annexe handicap) sur la période 2015-2019, tout en notant une augmentation progressive du nombre des événements de ce type.

2.1.5 L'architecture institutionnelle très descendante, ne facilite pas la circulation des enjeux et informations entre les territoires

[87] Il n'existe pas de dispositifs visant à opérationnaliser la rencontre entre les représentants des CDCA et leurs homologues nationaux, et donc à favoriser la circulation des enjeux et des

⁵² Cf. Marion Scheider-Yilmaz, *Citoyenneté engagée et autonomie. Le cas de la participation des personnes handicapées et des personnes âgées dans les CDCA*, Thèse de sociologie, septembre 2022.

⁵³ Piton Romane, Eva Brocard, Margot Pietrucci, Marie-Sophie Dorge, Pascal Melihan Cheinin, « La participation en santé en région 2015 2019 : quel bilan ? Quels enseignements ? », ADSP, Presses de l'EHESP, 2022/3, N° 119.

informations traités à ces différentes échelles de territoire. Les CDCA ne sont d'ailleurs pas évoqués dans le décret constitutif du HCFEA, sauf pour évoquer leur obligation de transmettre un rapport annuel au conseil de l'âge. M. Scheider-Yilmaz a montré, en étudiant les participations croisées des représentants des personnes âgées et handicapées entre le niveau national et le niveau départemental, qu'une organisation sur deux n'intervenait dans l'espace de participation qu'à l'échelon national. Les représentants au niveau national apparaissent donc, pour une grande part, déconnectés des instances situées aux échelons inférieurs, et donc des enjeux et spécificités locales, ce qui questionne leur capacité à cerner et discuter l'étendue des enjeux relatifs à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du vieillissement.

[88] Cette architecture de la participation, basée sur une logique fortement descendante, laisse peu de place aux représentants locaux dans les mécanismes de réflexion autour des idéaux, concepts et notions clés permettant de faire évoluer les politiques du handicap et du vieillissement au regard de la diversité des réalités sociales qui caractérisent les territoires.

[89] Les CDCA eux-mêmes – et a fortiori les CRSA – sont mal connectés aux instances participatives infra-locales au sein desquelles pourtant s'élabore une parole des usagers sur le fonctionnement des structures et le respect de leurs droits. Le récent décret⁵⁴ qui a ouvert la possibilité à un membre du CDCA de représenter les personnes âgées au sein d'un CVS, et donc potentiellement d'informer en retour le CDCA sur ce qui se passe en établissement, n'installe qu'une forme faible de capillarité avec le niveau infra-local. Rien n'assure non plus que le rapport d'activité du CVS, désormais obligatoire, soit transmis au CDCA. Ainsi, les conditions ne sont pas pleinement réunies pour garantir une vraie capitalisation sur les retours d'expérience de l'ensemble des CVS d'un département et pour en tirer des enseignements utiles pour l'orientation des politiques locales.

[90] Enfin, au niveau régional, le positionnement de la CRSA est désaxé par rapport à l'édifice général puisqu'elle est le lieu de débats réunissant des représentants d'usagers, et non plus de catégories de publics, autour de leurs rapports d'usage aux services et établissements sanitaires et médico-sociaux. Or, les associations de personnes âgées ne se sont pas structurées historiquement selon cette logique. Dans sa contribution adressée à la mission, la FNAR souligne ainsi les différences de positionnement entre associations de patients et associations de personnes âgées au sein de cette instance : « les intérêts défendus entre des associations de malades et des représentants des personnes ne sont pas du tout comparables ; tandis que les associations spécialisées, par exemple de patients, fondent leur action sur la défense des intérêts particuliers de leurs membres, par notre raison d'être, par définition populationnelle, nous nous situons d'emblée dans la défense de l'intérêt général. »

2.2 L'éclatement de la représentation dans le secteur de l'âge fragilise la prise en compte de la parole des personnes âgées

[91] Les difficultés des instances de parties prenantes non seulement à être des lieux de débats, mais aussi des lieux d'écoute de la parole des usagers, sont en grande partie structurelles. Leurs représentants associatifs ont tous souligné, et cela au niveau national comme local, les limites

⁵⁴ Décret n° 2022-688 du 25 avril 2022.

inhérentes au fonctionnement de ces instances, aussi bien au regard des sujets très techniques qui y sont discutés que de leur organisation (réunions aux jours et horaires ouvrables) et leur fonctionnement (type de supports, délais, etc.). Ces instances sont d'abord des lieux conçus par et souvent pour - l'administration et les organisations d'usagers sont tenues de s'y adapter. Or, toutes ne disposent pas également des ressources pour le faire.

[92] S'ajoutent en effet aux limites inhérentes à ce type d'instance, des limites propres à leur composition. Les organisations représentatives des personnes âgées dans le champ de l'âge : les associations de retraités et de personnes âgées, les branches retraitées des organisations syndicales et les organismes gestionnaires de services et d'établissements à destination des personnes âgées, abordent nécessairement les sujets proposés à l'ordre du jour à travers le prisme de leur organisation, qui fonde leur légitimité, et des activités qu'ils portent souvent. La parole des personnes âgées n'est pas réductible à ces positions, si fondées soient-elles, car elle relève d'un autre registre.

2.2.1 Les syndicats de retraités sont historiquement davantage centrés sur la question des retraites et des prestations et les formes d'action collective

[93] L'engagement historique des organisations syndicales dans le système global de la protection sociale en fait des interlocuteurs de longue date des pouvoirs publics notamment sur les questions de retraite, de pouvoir d'achat des retraités et de financement de la politique de l'autonomie. Les organisations ancrées dans une tradition syndicale ont dominé presque sans partage le paysage des organisations revendicatives de retraités jusqu'à la fin des années 1970 avant de voir se détacher d'eux certaines associations ou en émerger d'autres⁵⁵ (Béland et Viriot-Durandal, 2003).

[94] Ces organisations, et en particulier leurs retraités, sont, de longue date, particulièrement présentes dans les jeux de négociations politiques concernant les publics âgés. Leur statut d'organisation représentative de cette catégorie de population leur confère en effet des sièges dédiés dans les instances consultatives intervenant dans l'élaboration et l'adaptation des politiques du vieillissement et en particulier dans les CDCA et au Conseil de l'âge du HCFEA.

[95] Bucco et Jarry⁵⁶ (2007), qui ont analysé la diversité des motivations des retraités syndiqués de la CGT, ont montré comment les efforts de ces acteurs pour faire émerger une conscience collective propice au passage à l'action collective sont ancrés dans des communautés concrètes, le plus souvent professionnelles. Or, l'avancée en âge, rendent de plus en plus lointaine la référence au monde du travail, et peut induire une certaine disjonction entre les catégories de revendication du syndicalisme et la cause des retraités. Tout un travail discursif portant sur la communauté d'intérêts entre actifs et retraités s'emploie à atténuer cette disjonction.

[96] Les instances consultatives des personnes âgées, même les plus locales, peuvent être investies pour y porter un discours revendicatif traditionnel sur ces thématiques dominantes. On

⁵⁵ Daniel Béland and Jean-Philippe Viriot Durandal, « L'expertise comme pouvoir : le cas des organisations de retraités face aux politiques publiques en France et aux États-Unis », Lien social et Politiques, n°50, automne 2003.

⁵⁶ Bucco, Damien, et Matthieu Jarry. « Actif j'y suis ! Retraité j'y reste ! La « continuité syndicale » à la CGT », Gérontologie et société, vol. 30/120, no. 1, 2007, pp. 65-76.

en trouve un exemple dans une communication de l'UDR-FO⁵⁷ sur les enjeux de participation de ses délégués aux Conseils de la vie sociale (CVS) des établissements, qui « apportent aussi le soutien – apprécié et important – des familles, aux revendications et actions des personnels des EHPAD ». Il s'agit là de mettre la parole de la personne âgée au service d'une action syndicale « traditionnelle ». Or, si les conditions de travail ne sont pas déconnectées de la qualité de la prise en charge des personnes âgées, pour autant, la parole des personnes âgées ne saurait se réduire à une série de revendications syndicales.

[97] De façon générale, la participation citoyenne directe individuelle ou collective des personnes âgées à la fabrique des services⁵⁸ voire des politiques qui les concernent est peu mise en avant par les organisations syndicales⁵⁹ à l'exception de la CFDT retraités. Celle-ci fait écho sur son site internet aux démarches participatives pour « développer le pouvoir d'agir des personnes âgées institutionnalisées » en relayant, par exemple, une expérimentation développée dans un EHPAD, valorisant la participation des personnes âgées⁶⁰. Elle a édité un guide⁶¹ des CVS, conçus comme des lieux de « démocratie sociale et de prévention de la maltraitance ». Enfin, certains de ses membres se sont investis dans la création d'inter-CVS afin de porter la parole des personnes âgées au-delà des murs des établissements, vers les décideurs publics locaux (voir *infra*).

2.2.2 Les organisations gestionnaires ont des intérêts qui ne coïncident pas toujours avec ceux de leurs bénéficiaires et ne sont pas forcément organisées pour identifier et relayer leurs besoins

[98] Les organisations visant à répondre aux besoins d'accompagnement des personnes âgées se sont développées le plus souvent avec un fort appui de l'échelon politique local, mais aussi des caisses de protection sociale.

[99] Compte tenu de leur poids dans l'offre de services et de structures de prise en charge des personnes âgées et de leur couverture nationale, ces organisations sont de longue date des interlocuteurs reconnus des autorités publiques nationales et locales et ont naturellement des sièges dans les instances consultatives liées aux politiques de l'âge. Leurs prises de position et revendications sont nécessairement et structurellement influencées par leurs activités de gestion, et la défense de leur modèle, la mise en avant de leurs propres contraintes. Même pour les structures associatives, elles ne se confondent pas toujours avec celles des personnes âgées qu'elles accompagnent, comme on l'a vu par exemple pendant la crise sanitaire. Les priorités des personnes peuvent être difficiles à concilier voire contradictoires avec celles des organisations – par exemple, demande des tutelles et des familles d'assurer la sécurité des personnes accompagnées pendant la pandémie tout en respectant leur liberté – ou simplement méconnues.

⁵⁷ Voir la lettre d'information n° 109 de décembre 2020.

⁵⁸ Viriot-Durandal soulignait déjà, dans son analyse du « pouvoir gris » en 2003, que les organisations syndicales étaient historiquement peu investies dans l'animation ou la construction de réponses concrètes aux besoins des personnes âgées, contrairement à des organisations investies dans l'animation voire l'offre de services de proximité.

⁵⁹ La mission n'a pu malheureusement échanger avec celles qui sont membres du conseil de l'âge (cf. supra) et s'appuie sur une recherche documentaire sans pouvoir garantir son exhaustivité.

⁶⁰ <https://www.xn--cfdt-retraits-mhb.fr/Transformer-les-Ehpad-en-lieux-de-vie-attractifs>.

⁶¹ https://www.xn--cfdt-retraits-mhb.fr/IMG/pdf/guide_2020-06-07_du_proche_aidant_au_cvs.pdf.

[100] Entendre les attentes des personnes accompagnées, prendre en compte leurs priorités et plus encore organiser une réponse adaptée qui respecte également le cadre dans lequel se déploie l'activité de l'organisation n'est pas chose aisée et n'advient pas naturellement. Cela nécessite notamment la création d'espaces de dialogue et de discussion, et c'est pourquoi le législateur a prévu la mise en place d'un conseil de la vie sociale (CVS) dans les établissements d'accueil du public. Certains se sont emparées de façon très ambitieuse de ces dispositifs, allant au-delà des obligations légales, comme ceux impliqués dans le mouvement Citoyennâge (cf. infra). Mais c'est loin d'être général⁶² et les conditions du bon fonctionnement de ces instances⁶³ ne sont pas toujours réunies.

[101] Les services à domicile n'ont pas l'obligation de le mettre en place mais doivent alors instituer un groupe d'expression ou toute autre forme de participation. La majorité de ces services met en place un questionnaire de satisfaction, avec toutes les limites de ce type d'outil pour recueillir les besoins (questions fermées, problèmes d'accessibilité, etc.). La fédération ADMR de l'Ardèche s'est engagée dans une expérimentation innovante pour recueillir cette parole dans le cadre de l'appel à projets « Participation des personnes vivant à domicile, et de leurs proches aidants, dans la gouvernance des services qui les accompagnent » lancé par la CNSA en 2021.

La fédération ADMR de l'Ardèche et les porteurs de récit

Le projet a bénéficié d'un budget de 140 000 euros sur deux ans. Il a été co-construit avec les associations membres du réseau et des bénévoles et salariés volontaires. Il vise à mettre en dialogue les bénéficiaires âgés très handicapés à leur domicile avec les instances de gouvernance de la fédération par l'intermédiaire d'un binôme bénévole et salarié, chargé de recueillir leur récit de vie, centré sur leur présent et leur futur proche. Les récits ont été recueillis auprès d'adhérents tirés au sort et volontaires, selon des modalités originales (photolangage, cartes, dessins à compléter, etc.) élaborées avec l'aide de sociologues après une phase d'immersion. Ils ont été complétés d'interviews avec les aidants pour les bénéficiaires les plus lourdement handicapés.

Le taux de refus a été important, beaucoup de personnes (et parfois leurs proches) estimant qu'elles n'avaient rien à dire. Pourtant, celles qui ont accepté de participer ont souligné l'importance de se sentir écoutées, même si elles n'en ont pas toujours bien compris les finalités. Les résistances ont été fortes également du côté des bénévoles et des salariés, malgré le soutien du conseil d'administration, en raison, selon les porteurs du projet, d'une culture professionnelle très tournée vers le fonctionnel et la gestion et peu sensible aux problématiques de l'auto-détermination. Les personnels qui ont participé au projet soulignent en revanche qu'il leur a permis de redonner du sens à leur métier ou de mieux comprendre celui de leur collègue, de retrouver davantage de motivation, d'enrichir leur pratique. L'effet sur le dialogue social interne est jugé très positif.

⁶² Dans son avis du 12 mai 2022, « Améliorer la participation des usagers dans les commissions des usagers et les conseils de la vie sociale », le Conseil pour l'engagement des usagers de la HAS notait : « [...] les CVS sont des instances légitimes dont les conditions de fonctionnement ne sont pas optimales. La parole des usagers n'est pas toujours entendue et reconnue ».

⁶³ Voir le guide de la CFDT-retraités : https://www.xn--cfdt-retraits-mhb.fr/IMG/pdf/guide_2020-06-07_du_proche_aidant_au_cvs.pdf.

La quarantaine de récits recueillis doit alimenter les travaux d'une commission interne spécialisée dans le développement de l'offre et des pratiques et le conseil d'administration lui-même, qui a demandé une restitution du matériau brut. Le projet devrait déboucher sur des adaptations de l'offre de la fédération, de l'organisation des formations, etc., chargée de formuler des propositions au Conseil d'administration.

Le projet alimente aussi les travaux du Conseil départemental, membre du comité de pilotage du projet, qui considère cette expérimentation comme un quasi-observatoire des personnes âgées les plus dépendantes.

[102] Les démarches de ce type restent malheureusement peu répandues, notamment parce que les organisations qui accompagnent les personnes âgées sont finalement relativement peu outillées et financées pour collecter, structurer et porter à la connaissance des décideurs publics les besoins et attentes très spécifiques de leurs publics, de façon qu'ils soient pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des politiques de l'âge. Pourtant, l'attente de ces derniers est forte en la matière, notamment au niveau local et il n'est pas anodin que le Département de l'Ardèche se soit associé à l'expérimentation et y trouve des apports pour sa propre action.

2.2.3 Les associations de personnes âgées peinent à se faire entendre et à porter la parole des personnes âgées les plus vulnérables

2.2.3.1 La concurrence pour l'expertise légitime défavorise les associations traditionnelles de personnes âgées dans les instances consultatives

[103] Les associations œuvrant en faveur des personnes âgées et retraitées sont nombreuses. Certaines se sont développées dès l'origine autour d'une activité de défense de leurs intérêts et de leurs conditions de vie, élargie parfois aux familles et aidants ; d'autres ont développé progressivement une posture revendicative auprès des décideurs publics après s'être constituées en réponse à d'importantes problématiques comme l'isolement social, la qualité de prise en charge de la dépendance ou encore des pathologies spécifiques au grand âge. Elles sont bien représentées dans les instances consultatives, tant au niveau national que local. C'est le cas par exemple⁶⁴ de l'UNRPA, l'une des plus anciennes, de Générations mouvement⁶⁵, l'une des plus importantes, mais aussi de la confédération nationale des retraités (CNR), la fédération nationale des associations de retraités (FNAR), l'union française des retraités (UFR), la Fédération nationale des associations et amis des personnes âgées et de leurs familles (FNAPAEF), etc. Pour consolider leur positionnement et leur visibilité dans l'action en faveur de la défense des personnes âgées,

⁶⁴ La liste ne prétend pas à l'exhaustivité. Voir le portail du gouvernement pour les personnes âgées et leurs proches pour une liste plus complète : <https://www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr/preserver-son-autonomie-s-informer-et-anticiper/a-qui-s-adresser/associations-de-personnes-agees>.

⁶⁵ Cette fédération regroupe 8 000 associations locales investies dans des actions de proximité en direction des personnes âgées, 83 fédérations départementales, 17 unions régionales,. À travers cette architecture globale, ce sont 500 000 adhérents que compte la fédération nationale (source : <https://www.generations-mouvement.org/le-mouvement/reseau/>).

certaines se sont regroupées et fédérées comme la Confédération Française des Retraités (CFR), qui rassemble six grandes fédérations d'associations de personnes âgées⁶⁶.

[104] Pourtant, malgré leur antériorité et le nombre de leurs adhérents, certaines de ces associations peuvent se trouver en difficulté dans les instances de participation, par rapport à d'autres acteurs. En effet, au-delà du nombre et de la qualité de leurs adhérents, se pose la question des moyens et compétences dont elles disposent pour défendre les intérêts de leurs adhérents. Or, à cette aune, elles sont moins bien armées que d'autres acteurs. Béland et Viriot-Durandal (2003) ont montré comment l'implication des « partenaires sociaux » dans l'administration du système d'assurance sociale leur permet de connaître le fonctionnement de ce système « de l'intérieur » et de se doter d'une expertise et d'une connaissance technique décisives pour s'imposer dans les arènes de participation et peser sur le cadre du débat, la formulation des enjeux et donc des solutions. C'est également vrai, mais dans une moindre mesure, des associations gestionnaires, que leur rôle d'employeur amène à développer et entretenir, par le recrutement de juristes spécialisés, une expertise similaire. De leur côté, les associations de personnes âgées se trouvent démunies de telles ressources et cantonnées dans ce que les auteurs qualifient « d'amateurisme cognitif⁶⁷ », malgré une recherche de professionnalisme à travers une structuration accrue de l'expertise.

[105] Cette analyse n'a rien perdu de son actualité et les acteurs concernés l'expriment eux-mêmes assez directement. Ainsi, lors des échanges avec la mission comme dans leur contribution écrite aux travaux de la mission, la CFR et la FNAR ont souligné la dissymétrie de ressources d'expertise avec les organisations syndicales et les associations gestionnaires : « Et puis on a un manque de moyens pour participer intelligemment aux consultations : on n'a pas de juristes pour suivre les propositions de loi, contrairement aux grosses associations ». Le contexte est d'autant plus difficile qu'elles dépendent des seules cotisations de leurs adhérents et que certaines sont confrontées à une baisse des adhésions, notamment celles qui œuvrent dans le champ des clubs de loisir. L'absence de soutien financier public au titre de leur fonction de représentation, qui pourrait pallier l'insuffisance des cotisations, est enfin soulignée et regrettée.

[106] Elles n'ont pas non plus, comme les associations de personnes handicapées ou d'usagers de la santé, une place reconnue dans les instances de pilotage opérationnel des institutions et organismes qui mettent en œuvre la politique de l'âge⁶⁸, à l'exception d'une place très modeste au sein du Conseil de la CNSA⁶⁹ : « [...] même s'il faut se garder d'assimiler des secteurs qui ont chacun une histoire particulière et des spécificités fortes, il apparaît que la représentation des personnes âgées dans le secteur médico-social n'a pas évolué au même rythme et n'est pas allée aussi loin que dans d'autres secteurs voisins tels que le secteur de la santé ou encore celui du

⁶⁶ Générations Mouvement, le groupement CNR-UFRB, la FNAR (Fédération Nationale des Associations de Retraités et Préretraités), l'Union Française des Retraités, la CNRPL (Confédération Nationale des Retraités des Professions Libérales), l'Association Nationale des Retraités.

⁶⁷ Comme l'indiquent les auteurs : « Loin d'être péjoratif, le terme d'« amateurisme » désigne donc l'absence traditionnelle d'experts légitimes provenant de l'université ou du secteur public. » Même si ces associations peuvent compter sur les compétences souvent élevées de leurs membres, la rotation de ceux-ci ne leur garantit pas la même assise que celle de chercheurs investis professionnellement sur ces problématiques.

⁶⁸ Les associations de personnes handicapées siègent par exemple dans les instances de gouvernance des MDPH.

⁶⁹ Sur les 52 membres, 6 sont des représentants des associations œuvrant au niveau national pour les personnes âgées, dont une minorité d'associations de retraités (3 sur les 12 membres et suppléants).

handicap⁷⁰ » (contribution de la CFR de février 2022, « Pour une représentation effective des personnes âgées dans le secteur de l'autonomie »).

[107] Enfin, la fragilité des représentants associatifs dans le champ de l'âge est une autre source de dissymétrie par rapport à d'autres champs : « Par définition les représentants associatifs bénévoles des personnes âgées sont en général des personnes âgées, voire très âgées, ce qui fragilise souvent ces représentations. Dans toutes les formations de représentants, de malades, de personnes en situations de handicap, ce sont bien souvent des salariés ou des professionnels, ou encore des parents aidants. Comment prendre en compte cette fragilité supplémentaire ? c'est un problème » (FNAR).

[108] Les associations de personnes âgées, membres du 4^e collège du Conseil de l'âge qui ont échangé avec la mission, expriment également et corrélativement le sentiment d'être peu entendues et peu consultées⁷¹ par le gouvernement et les organisations syndicales, y compris sur des sujets pourtant aussi essentiels pour leurs adhérents que le financement des services et des établissements ou le reste à charge des résidents en EHPAD. Domine le sentiment d'un dialogue entre l'administration, les organisations syndicales et les associations gestionnaires dont elles sont exclues. Certaines en tirent un constat amer : « Tout ceci est la preuve que nous sommes une représentation faible ; non par la qualité des personnes qui s'y investissent, ou le plein temps qu'elles y passent, mais parce qu'elles sont peu reconnues et non sollicitées. »

2.2.3.2 De nouveaux acteurs associatifs émergent, qui refusent que l'on parle « pour les vieux » mais peinent à exister dans les instances

[109] En marge de ces grandes associations, ont émergé ces dernières années des associations, plus modestes au regard de leur couverture territoriale et du nombre de leurs adhérents, mais qui proposent un discours sur la vieillesse et les personnes âgées qui se veut différent. C'est le cas par exemple de Old'up, du CNaV (Conseil national auto-proclamé de la vieillesse) ou de Citoyenn'âge. Ces associations, à rebours du discours ambiant qui valorise le senior, revendiquent de représenter « les vieux », la fraction la plus âgée et la plus fragile de cette population. Leurs représentants sont parmi les rares qui, dans les échanges avec la mission, ont revendiqué leur âge comme une source de légitimité et évoqué sans détours leurs fragilités, là où d'autres avaient au contraire à cœur de ne pas être ramenés à leur âge et d'apparaître comme toujours actifs voire productifs.

⁷⁰ La note cite à titre d'exemple dans le secteur du handicap, la participation aux Comex et aux CDAPH des MDPH.

⁷¹ Cela renvoie aux constats que dressaient Béland et Viriot-Durandal (2003, opus cit.) : « ces organisations ne sont pas reconnues par l'État en tant que partenaire social » légitime, susceptible de partager la gestion (et l'orientation) des assurances sociales. Considérées comme des organisations à légitimité institutionnelle restreinte par rapport aux « partenaires sociaux » installés dans une pratique institutionnelle du partage du savoir avec l'État, les organisations de personnes âgées se voient rarement reconnaître une voix au chapitre en matière de savoir-faire social et politique. »

Paroles des responsables de Old'up et Citoyennâge : « ne parlez pas pour nous »

Fondée en 2008, l'association revendique de s'adresser prioritairement aux personnes vieillissantes, « autour de la 2^e étape de la retraite » donc au-delà de 80 ans. Elle veut « affirmer la capacité d'autonomie de cette génération, c'est-à-dire sa capacité à réfléchir pour elle-même, par elle-même, et de décider librement de ses choix de vie. »

Le projet Citoyenn'âge, initié en 1996 par l'AD-PA (Association de directeurs au service des personnes âgées), est « une démarche qui lie Citoyenneté et Grand âge ». Il part du constat que « aujourd'hui, il arrive encore trop souvent que l'on décide « pour » les personnes âgées, et pas « avec » elles, sur des questions qui les concernent au quotidien. Les personnes accompagnées en établissement et à domicile sont des citoyennes/ citoyens à part entière et peuvent, mieux que personne, parler de la vieillesse, de leurs attentes et de leurs projets. »

Jean-Daniel Remond, président de 'Old'up (plus de 80 ans) : « On parle beaucoup de nous pour nous, mais les gens ne nous connaissent pas, ou ont une image faussée des personnes âgées. » « Les personnes âgées ont des vécus riches, or ce n'est pas assez pris en compte par les technos. C'est la parole des gens qui est le plus important. On est habitués à ce que des personnes parlent pour les personnes âgées, mais n'ont pas de vécu de ces choses (même si leurs intentions sont bonnes). On ne peut pas agir sans écouter cette parole. »

Philippe Wender, président de Citoyenn'âge (plus de 85 ans) : « il faut favoriser l'autonomie et la prise de responsabilité des personnes âgées, éviter de les surprotéger. Vivre c'est aussi prendre des risques. Ne parlez pas pour nous. »

[110] Ces associations, cependant, sont peu intégrées dans les instances consultatives des politiques de l'âge – essentiellement au niveau local – au sein desquelles l'expérience des personnes très âgées ou en perte d'autonomie est finalement peu portée. En revanche, elles sont de plus en plus sollicitées pour participer à des dispositifs consultatifs ponctuels à l'initiative de l'administration ou du gouvernement (voir infra), signe que les préoccupations qu'elles portent commencent à trouver un écho dans la sphère politico-administrative.

2.2.3.3 Quelques associations non spécialisées portent ont aussi une activité de plaidoyer en faveur des personnes âgées

[111] Certaines associations, comme la Croix-Rouge ou les Petits frères des pauvres, qui ont une longue expérience d'accompagnement des personnes âgées les plus isolées, notamment très dépendantes, ont également une activité de plaidoyer spécifique en faveur de ce segment de la population⁷².

[112] Elles plaident d'ailleurs pour une meilleure écoute et prise en compte de la parole des plus âgés. Si ces associations caritatives, par définition, parlent « pour et à la place de », elles sont très respectueuses de cette parole : « Une reconnaissance de la citoyenneté de la personne en situation de fragilité passe en premier lieu par l'exercice de leurs droits jusqu'au bout de leur parcours de vie, par leur participation active aux différentes instances au sein d'une collectivité

⁷² Voir par exemple le rapport sur la société de la longévité et des 14 propositions de la Croix-Rouge ou les recueils de parole organisés par les Petits frères des pauvres sur la fin de vie ou l'élection présidentielle.

territoriale (ville, intercommunalité, département, région, national...) ou d'un établissement de santé par exemple » (proposition 6 de la Croix-Rouge).

[113] *In fine*, la parole et les besoins des personnes âgées apparaissent portés, au sein des instances, par des organisations souvent spécialisées dans une ou quelques-unes des activités dirigées vers la population âgée (Scheider-Ylmaz, 2022), qui en produisent des représentations parcellaires et ont un accès inégal aux décideurs publics. Certaines de ces organisations portent par ailleurs des intérêts propres qui peuvent différer de ceux des personnes âgées. Enfin, la parole des personnes les plus âgées et les plus dépendantes est davantage portée par certains acteurs que d'autres et n'est pas toujours la plus audible ou écoutée.

[114] Le recours à la participation citoyenne directe à l'initiative du décideur public peut alors représenter une tentative de dépasser les limites de ces instances, soit en l'y adossant, soit en les contournant.

3 Les expériences de participation citoyenne directe des personnes âgées foisonnent, notamment dans les territoires

[115] Les acteurs publics mobilisent de plus en plus souvent, au niveau national comme local, des démarches de participation citoyenne directe, au niveau national comme territorial, pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, comme pour l'amélioration des dispositifs et des services rendus à la population.

[116] Les municipalités se sont, de longue date, investies dans la gestion de l'environnement des personnes âgées en mobilisant la participation citoyenne, à leur initiative ou sous l'influence de programmes nationaux voire internationaux et ce, dès les années 1990. Les Départements, quant à eux, se sont acculturés progressivement à la participation directe à la suite à la loi du 1^{er} septembre 2008 généralisant le RSA qui a affirmé un principe général de participation effective des personnes intéressées à la définition, la conduite et l'évaluation des politiques liées au RSA (voir annexe pauvreté) et cette expérience a pu favoriser, quand elle était réussie, le développement de la participation citoyenne dans d'autres champs des solidarités. Les Régions ont, quant à elle, développé une culture de la participation directe parfois très poussée sous l'influence notamment de la démocratie environnementale.

[117] Enfin l'Etat, sous l'influence des méthodes du new management – qui érige le citoyen en « client » qu'il s'agit de satisfaire - et de l'innovation publique, l'a mobilisée, sur la période récente, pour déminer des sujets complexes sur lesquels aucun consensus technique ou politique ne s'impose.

[118] Dans tous les cas, le souci d'apporter une réponse pertinente à une demande sociale qui ne cesse de se complexifier semble primer, même s'il se combine, chez certains acteurs publics, avec celui de répondre à une exigence démocratique en associant directement les citoyens, et ici en l'espèce, les personnes âgées aux politiques qui les concernent.

3.1 La participation citoyenne directe à la conception des politiques de l'âge ou à leur mise en œuvre s'est développée récemment

[119] Par-delà l'association réglementaire des instances comme le HCFEA ou les CDCA, nécessairement impliquées dans l'examen des projets de loi et décret ou des grands outils de programmation des moyens (schémas, plans, etc.), les acteurs politiques et administratifs choisissent parfois de déployer d'autres approches d'association du public à l'élaboration des politiques ou des grands projets, notamment nationaux. Sur les vingt dernières années, elles ont été relativement rares dans le champ de l'âge. Le débat national sur la dépendance, lancé en 2011, par le Président de la République avait fait une place à la consultation des citoyens via un site internet (qui a réuni très peu de contributions) et des groupes de parole citoyens dans quatre régions. Il avait débouché sur de premières mesures inscrites dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2012. La concertation préalable à la loi ASV de 2015 a été de grande ampleur, mais elle a impliqué uniquement la société civile organisée. Le grand public n'y a pas été associé.

[120] Sur la période récente, la mission a recensé la concertation « Grand âge et autonomie » (2018-2019), celle sur le service public territorial de l'autonomie (2022) et le Conseil national de la refondation (CNR) « Bien vieillir » (2022-2023) qui ont été l'occasion de mettre en œuvre diverses modalités de participation des citoyens à leurs travaux. Les Etats généraux des maltraitances (2023) pilotés par une conseillère du ministre, qui se sont intéressés à la question des violences ou négligences que subissent les adultes en situation de vulnérabilité, notamment les personnes avancées en âge, font l'objet d'un développement dans l'annexe handicap.

3.1.1 Les grandes concertations nationales récentes pour préparer une future loi « Grand âge » ont fait une vraie place à la participation citoyenne

[121] La concertation « Grand âge et autonomie », pilotée par D. Libault d'octobre 2018 à mars 2019, avait pour objectif de formuler des propositions d'organisation, de prise en charge, de financement et de gouvernance de la perte d'autonomie. Elle a été l'occasion de mener une consultation publique de grande ampleur portant sur les réformes de la politique du grand âge. Celle-ci a été organisée à trois échelles⁷³ : une consultation citoyenne sur une plateforme en ligne intitulée « Comment prendre soin de nos aînés » ; des forums régionaux visant à faire remonter les idées et les bonnes pratiques ; des entretiens et des groupes d'expression visant à donner la parole aux personnes âgées, aux aidants et aux professionnels du secteur. Des ateliers ont également été organisés au niveau national, auxquels ont participé des représentants de l'Etat, des autorités locales, des experts du vieillissement, des personnes âgées, des représentants d'associations et de fédérations d'usagers et de professionnels.

⁷³ Source : rapport 2021 de la France sur la mise en œuvre du plan d'action de Madrid.

Schéma 1 : organisation de la concertation « grand âge et autonomie »



Source : *Rapport de la concertation « Grand âge et autonomie »*, p. 8.

[122] Ces différents niveaux sont complémentaires et c'est leur articulation qui a fait la qualité de la démarche, saluée par les acteurs rencontrés par la mission. La consultation citoyenne publique a permis, sur un sujet où il y avait des attentes très fortes, de permettre à tous ceux qui le souhaitent de s'exprimer. Les ateliers thématiques nationaux et les forums régionaux ont permis l'expression de tous les points de vue grâce à une consultation large de l'ensemble des parties prenantes et une co-construction des propositions. Les groupes d'expression impliquant des personnes âgées mais aussi des professionnels et des aidants ont permis de confirmer les diagnostics, de les illustrer et d'aborder les sujets de la concertation de façon très concrète. Les verbatims qui en sont issus ont été jugés utiles et enrichissants⁷⁴. Il en ressort une attente forte de transformer le regard porté sur le grand âge, en changeant la place des personnes âgées dans la société.

[123] Il y avait dans le cadre de cette concertation un enjeu particulier sur le recueil de la parole des plus vulnérables y compris sur le volet politiques publiques et pas seulement sur leur parcours.

⁷⁴ Selon le rapport dans son annexe 2 : « Étant donnée la taille de l'échantillon, ils n'ont pas vocation à être représentatifs et doivent être resitués pour ce qu'ils sont : une photographie partielle et incomplète certes, qui révèle cependant des réalités vécues qu'il convient d'entendre, de comprendre et d'intégrer à la prise de décision publique. »

Selon son pilote : « quand on souhaite associer des personnes vulnérables, il faut adapter les approches pour les toucher et les entendre [...]. Cela suppose d'aller écouter la personne de 90 ans dans son environnement. Cette parole-là, on ne l'a pas dans des démarches plus larges, institutionnelles. »

[124] Argoud (2022)⁷⁵ qui s'est particulièrement penché sur la prise en compte de la parole des personnes âgées, considère que la production du rapport Libault a été la première occasion de mettre en œuvre une véritable stratégie d'élaboration plus participative au niveau national, même s'il s'est agi avant tout de consulter et pas de co-construire les propositions avec les personnes elles-mêmes. Le rapport final a en effet été établi surtout à partir de la concertation menée au sein du groupe plénier et des ateliers avec essentiellement des acteurs institutionnels. Il ne faut cependant pas sous-estimer la fonction d'illustration des attentes de la population (à travers des verbatims et situations vécues) et de réassurance concernant les orientations proposées portée par la participation citoyenne

[125] Le Conseil national de la refondation (CNR), promu en 2022 par le Président de la République, avait pour objectif, sur le chantier « Bien vieillir », d'affiner les propositions issues de rapports antérieurs⁷⁶ ou travaux en cours sur le grand âge, en les confrontant aux attentes et réalités de terrain au travers d'ateliers citoyens, plutôt que de relancer une nouvelle concertation. L'enjeu était ainsi de contribuer à l'élaboration de la nouvelle feuille de route « Bien vieillir ».

[126] Après une consultation nationale en ligne transversale à tous les thèmes du CNR (adapter la société au vieillissement ; citoyenneté et lien social et attractivité des métiers), 11 ateliers citoyens territoriaux d'une journée, dédiés au « Bien vieillir », se sont tenus, préparés avec l'aide de l'Agence nationale de la performance sanitaire et médico-sociale (ANAP). Le format recherché était celui de la réunion mixant parties prenantes et simples citoyens, âgés ou aidants. La démarche a été critiquée par nombre d'acteurs qui espéraient une mise en œuvre rapide du rapport Libault et estimaient qu'une nouvelle concertation n'était pas nécessaire, tandis que pour d'autres⁷⁷ elle était l'occasion de donner la parole aux personnes âgées, et de les mettre en visibilité, même si les conditions matérielles d'organisation laissaient parfois à désirer⁷⁸.

[127] Le chantier « Promouvoir le lien social et renforcer la citoyenneté des personnes âgées » était l'un des trois chantiers du CNR. Piloté par Martine Gruère, vice-présidente de Old'up, association de défense des intérêts des personnes âgées, et Yann Lasnier, délégué général des Petits Frères des Pauvres, il a donné lieu à trois rencontres, centrées sur trois thèmes complémentaires : optimiser la participation et la représentation des personnes âgées à Châlons

⁷⁵ Argoud, Dominique. « La parole des vieux est-elle mieux entendue à l'heure des pratiques inclusives ? », *Gérontologie et société*, vol. 44/167, no. 1, 2022, pp. 117-129.

⁷⁶ Notamment le rapport de D. Libault, *Grand âge et autonomie* (2019), le rapport de M. El Khomri, *Plan de mobilisation national en faveur des métiers du grand âge 2020-2024* (2019) et le rapport *Nous vieillirons ensemble, rapport interministériel sur l'adaptation des logements, des villes, des mobilités et des territoires à la transition démographique* de L. Broussy (2021). Le Cese a également fourni une contribution (novembre 2022) sur la base de ses avis récents émis sur ces questions.

⁷⁷ Comme l'association Old'up (cf. supra) qui a animé l'un des 3 chantiers.

⁷⁸ Les synthèses thématiques des ateliers citoyens publiées ne mentionnent que le nombre de participants et ne permettent pas d'apprécier la part des personnes directement concernées y ayant effectivement participé. Des difficultés à mobiliser les personnes âgées dans certains ateliers ou à leur permettre une expression pleine et entière ont été rapportées à la mission malgré les intentions affichées.

en Champagne ; lutter contre la maltraitance et l'isolement social à Rennes ; favoriser l'engagement et le lien social intergénérationnel à Marseille. Lors de chaque rencontre, 50 à 100 citoyens volontaires – personnes âgées, aidants, familles, professionnels ou représentants d'associations, tous concernés par le grand âge – se sont exprimés. Parmi les propositions issues de ce chantier, un certain nombre visent à renforcer la participation directe des personnes âgées :

CNR « bien vieillir » : propositions pour « Promouvoir le lien social et renforcer la citoyenneté des personnes âgées »

Mesure n°1 : Inviter chaque collectivité à désigner un élu en charge des aînés, du bien vieillir ainsi qu'une commission dédiée.

Mesure n°2 : Doter les collectivités locales de crédits spécifiques consacrés à l'accompagnement du vieillissement sur leur territoire et assis sur le nombre de seniors y résidant.

Mesure n°3 : Inciter les maires à mettre en place un conseil consultatif des aînés à l'échelon communal ou inter-communal.

Mesure n°4 : Réformer le haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge afin d'y intégrer des citoyens seniors dans leur diversité. Le haut conseil sera sollicité pour tout projet législatif concernant les aînés.

Mesure n°5 : Initier la création d'un conseil national des personnes âgées réunissant des représentants d'associations et des citoyens concernés. [NB : cette proposition a été écartée lors des ateliers citoyens par crainte d'un manque de lisibilité face à l'existant, comme le mentionne la synthèse, publique, de ce CNR]

Mesure n°6 : Intégrer une participation des citoyens âgés dans la formation initiale et continue des professionnels du grand âge.

[128] La participation citoyenne a surtout été mobilisée, dans les concertations précédentes, dans les phases de consultation préalables à l'élaboration de mesures par les experts et les parties prenantes. Le CNR « bien vieillir » se distingue par la volonté affichée de mettre en débat citoyen des propositions dans l'optique de les co-construire, en combinant consultation citoyenne grand public et participation des personnes concernées. Il a abouti à écarter certaines idées, comme la création d'un conseil national de personnes âgées. Toutefois, de nombreuses critiques ont été émises sur la méthode de concertation adoptée, au regard des canons de l'organisation de la participation citoyenne, la faiblesse de la présence effective de citoyens – qui reste une des difficultés de ce type d'exercice s'il ne s'appuie pas sur des relais suffisamment bien ancrés dans le territoire – et sa portée réelle (ce qui est advenu des échanges).

[129] Enfin, concernant la conception de politiques nationales, les dispositifs participatifs mis en œuvre combinent consultation citoyenne grand public et participation des personnes concernées. On notera par exemple que la consultation citoyenne lors de la Concertation de 2019 a mobilisé une proportion significative de jeunes gens (24 % de 16-24 ans).⁷⁹

⁷⁹ Résultats de la consultation citoyenne publiés par Make.org.

3.1.2 Les démarches nationales de co-construction de services, portées par une nouvelle vision de l'innovation publique commencent à émerger dans le champ de l'âge

[130] A côté d'une implication encore ponctuelle des personnes âgées dans les grandes orientations politiques, on peut noter des démarches de participation directe soit pour concevoir ou accompagner le déploiement des mesures politiques concrètes, soit pour repenser ou ajuster une offre de service sur un territoire à la lumière des besoins des personnes concernées et du croisement de leurs savoirs expérientiels avec ceux des autres acteurs impliqués dans leur production. Ces démarches se développent dans un contexte propice à l'innovation, soutenu par le comité interministériel à la transformation publique et l'émergence de centres de ressources nationaux – la délégations interministérielle à la transformation publique – et territoriaux – avec notamment le réseau des « Lab », animé par la DITP – offrant des compétences en la matière (voir rapport, partie 3).

[131] S'il ne s'agit pas à proprement parler de démarches de participation citoyenne, mais plutôt de design social, elles participent cependant du changement de posture des acteurs publics vis-à-vis des citoyens qui ne sont plus envisagés comme de simples administrés et constituent un terreau favorable à des démarches de plus grande envergure. Elles restent moins fréquentes au niveau national que territorial dans le champ des solidarités.

3.1.2.1 « Designer » le service public de l'autonomie avec les personnes concernées

[132] Dans le cadre de la mission « Parcours et Autonomie » confiée à Dominique Libault relative à l'amélioration du service public de proximité auprès des personnes âgées et handicapées, la DITP a été chargée de recueillir la parole des personnes âgées et handicapées, des usagers sur le territoire⁸⁰, en collaboration avec les laboratoires d'innovation territoriale Insolab (Var) et Etat'lin (Pays de la Loire). Les objectifs étaient de « transmettre la parole des personnes âgées et handicapées et des usagers sur le territoire, par le biais d'une enquête qualitative réalisée fin 2021. »

⁸⁰ D. Libault, « Vers un service public territorial de l'autonomie », rapport au ministre des solidarités et de la santé, annexe 7, 17 mars 2022.

Mission Parcours et autonomie : à la rencontre des usagers

Un panel de 40 personnes a été constitué sans prétention à la représentativité mais plutôt avec l'objectif de s'assurer de la plus grande diversité de situations possibles. Le choix des terrains d'enquête a suivi cette même logique, avec des territoires au contexte et à l'offre d'accompagnement différents (Mayenne, Maine et Loire, Vienne).

Les personnes sélectionnées l'ont été suivant 5 critères principaux : sexe, environnement (urbain/rural), handicap (40 % du panel), niveau de GIR (dont 10 % autonomes et pour le reste moitié GIR 3-4 et GIR 5-6) et âge (60 ans et plus dont 5 % de 90 ans et plus). Les critères secondaires visaient à assurer une certaine diversité en termes de niveau de vie, d'isolement social et d'isolement numérique. Les personnes ont été interrogées à leur domicile, en face à face, éventuellement avec l'aide de leur aidant, pendant environ 1h30. Elles ont été recrutées par l'intermédiaire des acteurs publics (centres communaux d'action sociale, maison de l'autonomie, etc.) ou associatifs ou des établissements.

Le questionnaire avait d'abord pour objectif de repérer les besoins fondamentaux du quotidien. Ainsi, la première partie de l'entretien visait, spécifiquement, à identifier et qualifier les besoins les plus essentiels pour la personne, en explorant différents thèmes comme les soins, la mobilité, l'évolution du logement ou encore le lien social et l'écoute. À partir de ces préoccupations prioritaires de l'utilisateur, l'objectif était d'identifier et qualifier les marqueurs de son expérience tout au long du parcours de recours aux services : connaissance et appréciation des dispositifs, délais et simplicité d'usage. Les pistes de solutions étaient évoquées en fin d'entretien, à l'initiative de l'interviewé, sinon à celle de l'intervieweur.

[133] Sur cette base, une cartographie et une typologie des besoins, des parcours et des intervenants ont été élaborées, qui ont nourri les propositions du rapport.

[134] Une telle démarche d'aller-vers, qui relève d'ailleurs de la consultation plus que de la co-construction reste relativement isolée au niveau national. Or, réfléchir au parcours de l'utilisateur lors du déploiement d'une nouvelle prestation, par exemple, pourrait utilement bénéficier de ce type d'approche.

3.1.2.2 Co-construire les actions de prévention de la perte d'autonomie avec les personnes âgées : la démarche ECLAT de la CNAV

[135] La mission a également identifié des démarches de design social impulsées par certains opérateurs nationaux dans les territoires. Elles procèdent d'une volonté de sortir des approches descendantes et de mettre en mouvement l'ensemble des acteurs en s'appuyant sur les savoirs expérientiels pour proposer des actions correspondant aux attentes des personnes âgées.

[136] La CNAV a ainsi développé depuis 2017 la démarche « Engagement Commun pour le Logement et l'Autonomie sur les Territoires » (ECLAT) qui vise à faire émerger, à une échelle infra-départementale, un cadre favorable à la prévention de la perte d'autonomie des personnes retraitées. A titre d'exemple, une démarche ECLAT peut venir soutenir la rénovation d'une résidence autonomie, un programme coordonné d'actions collectives de prévention / de maintien

du lien social, des actions favorisant l'inclusion numérique des habitants du territoire, l'organisation de bilan de prévention pour les retraités, l'adaptation de logements dans le parc social, etc.

[137] Elle prend la forme d'un contrat de territoire, assis sur un diagnostic partagé des besoins, associant les habitants, par exemple sous forme d'ateliers participatifs ou d'entretiens en face à face. La démarche cible les territoires les plus fragiles a priori au regard des problématiques de vieillissement et de perte d'autonomie en s'appuyant sur un système d'information dédié, l'observatoire des fragilités sociales. Elle apporte aux collectivités une ingénierie et des financements dédiés. La démarche associe habitants et parties prenantes (CARSAT, CCAS, bailleurs sociaux, etc.) afin de co-construire le diagnostic et sur cette base, les consensus sur les priorités. Ce type de démarche permet aussi d'acculturer l'ensemble des acteurs à l'écoute des usagers et de leur faisant prendre conscience de besoins qu'ils n'avaient pas forcément identifiés *a priori*. Ainsi, un projet visant à favoriser les déplacements des personnes âgées a mis en évidence la nécessité de former les chauffeurs des bus à une conduite plus sécurisante pour les personnes âgées.

3.1.3 Les personnes âgées les plus vulnérables sont peu sollicitées dans les dispositifs nationaux de participation citoyenne grand public, y compris sur les sujets les concernant

[138] Le cas de la convention citoyenne sur la fin de vie est à cet égard éclairant. Celle-ci s'est déroulée d'octobre 2022 à avril 2023 date de la remise du rapport au Président de la République. Les 184 citoyennes et citoyens constituant la Convention citoyenne ont été sélectionnés par tirage au sort, sur la base de critères illustratifs de la diversité de la société française. A partir de numéros de téléphone générés de façon aléatoire (85 % de portables et 15 % de fixes), des appels téléphoniques ont été passés afin d'identifier les citoyennes et citoyens illustratifs de la diversité de la société française⁸¹. Le panel comportait 20 % de personnes ayant 65 ans et plus, soit 37 personnes. Parmi celles-ci, 6 étaient âgées de 80 à 89 ans. Rappelons que l'espérance de vie était en 2022 est de 85,2 ans pour les femmes et de 79,3 ans pour les hommes (Insee⁸², 2023).

[139] La question de savoir si les personnes résidaient dans un établissement ou non n'a pas été un critère de recrutement, alors même qu'un quart des décès intervient en établissement (Drees⁸³, 2018). Le recrutement de personnes résidant en établissement semblait relativement peu probable au regard du mode de sélection. Surtout, les contraintes qu'impose la participation à une convention, très exigeantes pour une personne vulnérable – trajets nécessaires pour participer à un exercice qui se tient en présentiel, à Paris, sur plusieurs jours et pendant une durée relativement longue – les ont exclues de fait. L'évaluation faite de la convention par le Credoc⁸⁴ a

⁸¹ Le recrutement s'est basé sur six critères, le sexe, l'âge, les typologies d'aire urbaine, la région d'origine, le niveau de diplôme, la catégorie socioprofessionnelle avec calage sur les données de l'Insee.

⁸² Papon, Sylvain, « Bilan démographique 2022. L'espérance de vie stagne en 2022 et reste inférieure à celle de 2019 », Insee Première n°1935, Insee, janvier 2023.

⁸³ Muller, Marianne et Delphine Roy, « L'Ehpad, dernier lieu de vie pour un quart des personnes décédées en France en 2015 », Études et Résultats, N° 1094, Drees, novembre 2018.

⁸⁴ Sandra Hoibian, Elodie Alberola et Sylvain Taboury, « Convention citoyenne sur la fin de vie – un débat respectueux et constructif est possible », CMV 330, octobre 2023.

par ailleurs montré que les plus âgés ont parfois eu du mal à suivre les échanges par un manque de sonorisation, de visibilité des écrans ou de l'intensité des séances de travail.

[140] Il est intéressant de noter que la volonté d'inclure les publics vulnérables s'est essentiellement focalisée sur les personnes en situation de pauvreté (et s'est traduite par un partenariat avec ATD-Quart Monde pour les mobiliser et les accompagner) mais ne s'est pas posée pour les personnes âgées, en perte d'autonomie ou non. Ceci illustre la difficulté à prendre en compte la parole des personnes âgées les plus vulnérables dans l'espace public.

3.2 Au niveau des régions et plus encore des départements, les expérimentations foisonnent mais n'incluent pas assez systématiquement les plus vulnérables

[141] Les acteurs régionaux et départementaux mobilisent de plus en plus fréquemment les démarches de participation citoyenne sur leurs politiques de santé et de dépendance et la conception des infrastructures et des services dans ce domaine.

3.2.1 Au niveau régional, la participation citoyenne directe se développe dans le champ de l'autonomie mais se limite encore trop souvent à des consultations numériques

[142] Certaines Régions ont développé ces dernières années une culture de la participation citoyenne directe et des méthodes de mise en œuvre souvent inspirées des meilleures pratiques de la CNDP ou du Cese. C'est ainsi que Bourgogne-Franche-Comté et Occitanie ont élaboré leur stratégie de mandat en faisant appel à la participation citoyenne, Centre-Val-de-Loire, Grand-Est et Nouvelle Aquitaine revendiquent la « démocratie (directe) permanente ». Par ailleurs, Nouvelle-Aquitaine, Bretagne et Pays-de-la Loire ont créé des Lab territoriaux pour co-construire des projets avec les citoyens, Hauts-de-France, Ile-de-France, PACA et Normandie s'appuient sur leurs Cese et/ou valorisent leurs conseils citoyens des jeunes. Certaines régions ont mis en place des écosystèmes très complets pour appuyer ces démarches (services et fonds dédiés, prestataires spécialisés, etc.).

[143] Par contraste, la démocratie sanitaire et sociale semble encore figée sur des formes de participation anciennes, essentiellement intermédiées. Les ARS, qui sont l'échelon régional des politiques de l'autonomie, ont modestement investi, comme on l'a vu en partie 2, la faculté que leur a donné le législateur d'organiser des débats publics. Néanmoins, la période Covid et post Covid a, paradoxalement, été plutôt favorable à des expérimentations en matière de participation citoyenne. La crise sanitaire a révélé les limites des instances de type CRSA pour prendre compte du vécu des usagers et relayer des alertes⁸⁵. Confrontées à une situation sanitaire inédite, certaines autorités sanitaires et leurs partenaires sont allés chercher la parole des usagers, notamment âgés, via des enquêtes ou des consultations publiques mais aussi des dispositifs plus

⁸⁵ Comme l'a indiqué à la mission un membre associatif d'une CRSA : « pendant la crise, on a davantage entendu les associations gestionnaires s'exprimer sur leurs besoins financiers que sur la souffrance dans les EHPAD et les violations des droits des personnes âgées ».

innovants. Par ailleurs, sur la période très récente, le CNR santé a été l'occasion d'organiser des consultations publiques dans les territoires, qui ont alimenté directement les schémas régionaux de santé, comme par exemple en Auvergne-Rhône-Alpes ou Hauts-de-France, mais sans que les personnes très âgées semblent avoir été ciblées spécifiquement⁸⁶.

[144] Dans la foulée du CNR, l'ARS Pays-de-Loire a souhaité donner directement la parole à tous les citoyens du territoire pour prendre en compte leurs attentes, entendre leurs idées sur les questions de santé et d'autonomie, partager leur expérience vécue et leurs propositions concrètes. Elle a lancé au printemps 2023 une consultation citoyenne largement ouverte sur le thème « Comment améliorer la santé et l'autonomie de toutes et tous dans les Pays de la Loire ? » via une page de Make.org dédiée à cette consultation. Elle a attiré 12 393 participants et recueilli 2315 propositions déposées qui ont donné lieu à 285 010. Ses résultats vont alimenter la construction du Projet Régional de Santé.

[145] Cette démarche n'est pas isolée, d'autres régions comme Bretagne⁸⁷, Nouvelle-Aquitaine, Normandie, Nouvelle Aquitaine et PACA⁸⁸ y ont eu recours en 2022-2023. Elle a cependant l'inconvénient de laisser à l'écart les populations les plus éloignées, notamment les personnes âgées en perte d'autonomie. L'Île-de-France⁸⁹, cependant, qui a également lancé une consultation citoyenne pour préparer son PRS 2023-2028, l'a orientée les personnes en situation de handicap (dont les personnes âgées) et les membres de CVS. Mais cela reste plutôt l'exception.

[146] Quand un public est ciblé dans ces démarches, il s'agit le plus souvent des personnes en situation de précarité. En effet, il y a dans le champ de la lutte contre la pauvreté une recherche, déjà ancienne, de participation directe des personnes concernées avec des démarches d'aller-vers (voir annexe pauvreté), qui est bien moins développée dans le champ du grand âge.

La « Fabrique citoyenne en santé » de l'ARS Occitanie

L'ARS a initié en 2021, au décours du 2^e confinement, une 1^{ère} démarche de participation citoyenne avec de nombreux partenaires : CRSA, Carsat, Ireps, associations (France Assos santé Occitanie, FAS, Savoirs patients, UFC-que choisir), des collectivités territoriales (la Région Occitanie, les mairies de Montpellier et Toulouse, la Communauté de communes Causses et vallée de la Dordogne). Elle a souhaité être accompagnée par des chercheurs (Université Paul Sabatier à Toulouse) pour poser d'emblée les bases d'une démarche pérenne de participation des habitants d'Occitanie : la « Fabrique citoyenne ».

Cette 1^{ère} démarche s'est déroulée en mars 2022, à la fois via une plateforme internet et via 3 ateliers de proximité avec des citoyens volontaires, sur deux questions qui concernent particulièrement les personnes très âgées :

⁸⁶ Les documents publics ne l'indiquent pas explicitement.

⁸⁷ C'est la CRSA qui a décidé de lancer une démarche d'évaluation consultative du Projet régional de santé 2018-2022 avec notamment une plateforme en ligne.

⁸⁸ L'ARS avait, semble-t-il, mis les documents en projet en libre accès sur son site internet et tout citoyen le souhaitant pouvait transmettre ses observations.

⁸⁹ La CRSA d'Île-de-France a également associé des personnes en situation de précarité, membres du Comité régional des personnes accompagnées mais aussi habitants de quartiers populaires, à l'identification des besoins de santé de ces populations pour l'évaluation de son programme régional d'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies (PRAPS) 2018-2022 et la préparation du suivant.

- L'isolement social dû à la crise sanitaire : quels vécus, quelles solutions ?
- L'accès à une « juste » information en temps de crise sanitaire : quels vécus, quelles solutions ?

Le format des ateliers, volontairement restreint pour favoriser le débat et la co-construction, mobilisait des citoyens volontaires sans mandat électif ou associatif, recrutés sur la base d'un formulaire d'inscription diffusé par les réseaux des partenaires. L'objectif était d'assurer un minimum de diversité des points de vue et situations. Ils ont réuni en tout 36 participants, dont 14 âgés de 65 ans ou plus (40 %). Chaque atelier débutait par une phase de découverte du thème et de partage du vécu des citoyens mais aussi des institutions. Les formats et horaires (en semaine mais aussi le week-end) ont été variés. Les débats étaient animés par une professionnelle de la concertation citoyenne qui en a également rédigé le compte-rendu. Ce dernier comporte une synthèse priorisée des propositions d'action issues des ateliers. Il a été rendu public, conformément aux engagements de l'ARS.

Les propositions d'actions ont fait l'objet d'une analyse menée avec tous les partenaires qui participent avec l'ARS à cette démarche et débouché sur des propositions et un plan de mise en œuvre également rendus publics.

La « Fabrique citoyenne » poursuit son développement avec par exemple, des ateliers citoyens sur le sujet de la prévention en santé avec des publics précaires, avec l'appui d'associations comme ATD-Quart-Monde pour aller vers ces publics là où ils se trouvent.

Le Programme régional de santé (PRS) a également été élaboré grâce à une consultation numérique (22 500 réponses), complétée par 13 ateliers citoyens thématiques avec des publics cibles assumés (adolescents, personnes précaires, personnes ayant des problèmes de santé mentale) et recrutés via les associations partenaires. Les éléments recueillis sont venus étayer et préciser les termes du PRS : [Paroles de citoyens : l'ARS restitue les résultats de la première consultation citoyenne sur la santé en Occitanie | Agence régionale de santé Occitanie \(sante.fr\)](#)

Cette démarche a nécessité les moyens suivants : ♣ le financement de l'équipe de recherche pour concevoir et évaluer le dispositif (56 000 euros sur 3 ans) ; ♣ la location de la plateforme (23 000 euros sur 3 ans) ; ♣ l'organisation des ateliers participatifs (10 000 euros par atelier) et ♣ une prestation d'appui pour le PRS (115 000 euros).

[147] Ce type de démarche, qui vise aussi bien le grand public que les personnes concernées et mixe des formats variés, reste cependant plutôt rare selon les investigations documentaires de la mission. Il nécessite en outre une ingénierie qui suppose une préparation rigoureuse, un fort investissement des acteurs publics et de leurs partenaires, et un appui d'experts de la participation, comme le montre l'expérience de l'ARS Occitanie. Le réseau des associations et des caisses permet de recruter les publics cibles pour les ateliers ; les collectivités⁹⁰ apportent leur savoir-faire en matière de participation et contribuent à la mise en œuvre des propositions dans le cadre des contrats locaux de santé. L'ARS en dresse un bilan très positif et estime que ce

⁹⁰ Entre 2016 et 2022, la Région a mené 55 concertations thématiques, organisé 2 votations citoyennes et mis 10 millions d'euros dans ses budgets participatifs. Elle a organisé en 2020 sa propre convention citoyenne pour l'Occitanie. Les villes de Toulouse et Montpellier ont chacune une plateforme de participation citoyenne. Toulouse s'est dotée d'une charte de la participation citoyenne.

dispositif lui a permis de mieux cerner les besoins de publics particuliers, qui ne sont pas portés par la CRSA et d'imaginer des dispositifs dont elle n'aurait pas eu l'idée. Cette expérience permet de donner un contenu concret à la mission d'animation du débat public que lui a confiée le législateur et qui peine à se concrétiser. Elle souligne que ce type de démarche ne s'improvise pas.

3.2.2 Des Départements tentent de renouveler la politique de l'âge avec la participation citoyenne selon des modalités très variées

[148] Au niveau départemental⁹¹, la volonté de diversifier les cadres d'élaboration des politiques de l'âge ou des schémas se traduit par des démarches de participation citoyenne variées. Sur la base d'une recherche documentaire, la mission a identifié au moins une vingtaine de Départements⁹² ayant mis en œuvre des démarches de ce type.

[149] Ces approches mobilisent différentes modalités : la plus fréquente est l'enquête auprès des usagers (le Département du Var a par exemple lancé une enquête à destination des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, afin de recenser leurs besoins, pour élaborer son schéma de l'autonomie 2020-2024), des consultations en ligne dans de très nombreux Départements, l'organisation d'ateliers territoriaux (comme dans les Côtes d'Armor pour le schéma 2017-2022), ou la création de comités d'usagers. C'est ainsi qu'en Haute-Garonne, la préparation du prochain schéma départemental de l'autonomie impliquera deux comités, dits « d'usagers », d'une vingtaine de membres chacun, personnes âgées d'une part et personnes handicapées de l'autre, recrutées par appel à candidatures. Certains Départements se sont attachés à mobiliser d'autres vecteurs de communication adaptés à des personnes en perte d'autonomie, dans une démarche qui met en avant l'expertise d'usage et l'enjeu d'« aller-vers ». C'est le cas par exemple en Pyrénées Atlantiques pour le schéma de l'autonomie 2019-2023 : « La volonté forte de garantir la prise en compte de la parole de l'utilisateur a conduit le Département à mener une trentaine d'entretiens filmés auprès d'usagers – tous concernés par l'avancée en âge, le handicap ou en situation de proche aidant – faisant ainsi remonter la réalité des besoins ainsi que les difficultés rencontrées quotidiennement sur le terrain. La phase de production a mobilisé près de 250 personnes volontaires (partenaires, professionnels et usagers) au sein de 11 groupes de travail thématiques »⁹³.

[150] Quelques Départements ont mixé ces différentes modalités ou innové sur les méthodes et ne se bornent pas à une simple consultation. L'Isère, comme le montre l'extrait du schéma départemental de l'autonomie (2023-2027) ci-dessous a multiplié les formats et affiche l'ambition d'installer une gouvernance participative ad hoc du schéma durant toute sa durée, afin de suivre et d'ajuster sa mise en œuvre. D'autres, comme l'Ardèche vont jusqu'à co-construire les

⁹¹ Dans son entreprise d'inventaire des démarches participatives initiées sur les territoires, la mission s'est placée dans une logique de recueil d'approches diversifiées, afin notamment d'illustrer leur diversité tant en termes de format que d'ambition. Elle ne pouvait naturellement prétendre à l'exhaustivité mais a souhaité enrichir son rapide panorama au-delà des seules investigations de terrain, en s'appuyant également sur la documentation écrite, (qui restreint par définition la dimension évaluative). Un certain nombre de démarches territoriales s'inscrivent par ailleurs dans des dynamiques nationales.

⁹² Aude, Ardèche, Alpes-Maritimes, Gard, Gers, Gironde, Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées, Isère, Loir-et-Cher, Maine et Loire, Moselle, Pyrénées Atlantiques, Pyrénées Orientales, Seine Saint Denis, Seine Maritime, Somme, Touraine, Val de Marne, Var et Corse.

⁹³ <https://plateforme.autonomie64.fr/fr/les-actus-du-d-partement/pr%C3%A9sentation-du-schema-autonomie-2019-2023-aux-partenaires>

propositions en s’inspirant de la méthode SPIRAL⁹⁴, basée sur les principes de démocratie directe et de démocratie collaborative, déjà expérimentée dans de nombreuses collectivités. Cette méthode repose sur des ateliers d’idéation et de co-construction successifs, élargissant peu à peu le cercle des personnes impliquées et misant personnes concernées et professionnels.

Schéma 2 : L’élaboration participative du schéma départemental de l’autonomie de l’Isère

C

UN SCHÉMA DÉPARTEMENTAL BATI SUR LA CONCERTATION

L
 a volonté de recueillir et prendre en compte la parole des personnes elles-mêmes, de leurs aidants, des professionnels et des acteurs participant à la mise en œuvre des politiques en faveur des personnes âgées et des personnes en situation de handicap est un marqueur fort de la démarche de co-construction des actions à engager sur les cinq années de validité du nouveau schéma.

Son élaboration a ainsi été conduite de manière résolument participative avec :

- La tenue de **28 ateliers** spécifiques organisés en distanciel et en présentiel sur les étapes de diagnostic, de mise en perspective et de recherche de solutions qui ont réuni plus de **380 participants**.
- La réalisation de **deux enquêtes** auprès des établissements accueillant des personnes âgées et des personnes adultes en situation de handicap dans l’objectif de mieux connaître le niveau d’adéquation entre l’offre d’hébergement et les besoins du territoire, afin d’identifier les évolutions à envisager dans le cadre du schéma autonomie 2022-2026.
- Le recueil de contribution avec la mise à disposition d’une **plateforme collaborative**.
- La réalisation de **deux enquêtes en ligne** en direction de la population, centrées sur la compréhension de « ce qui compte » en lien avec la démarche et les indicateurs IBEST
- une enquête centrée sur le bien-être et les besoins spécifiques des aidants en âge d’être en activité professionnelle : **853 répondants**,
- une enquête centrée sur le bien-être des personnes adultes en situation de handicap : **637 répondants**.
- **Des réunions territoriales** organisées avec les professionnels du département de l’Isère dans une recherche de synergies pour échanger sur des projets d’orientations et identifier des pistes de travail communes.
- **Des ateliers d’écriture** en groupe projet dans l’objectif d’une recherche d’appropriation du futur schéma.

Cette volonté de concertation présente à toutes les étapes d’élaboration du schéma se retrouve dans les ambitions de sa gouvernance et de sa mise en œuvre.

Source : Schéma départemental de l’autonomie et des handicaps de l’Isère, 2022-2026, p. 17.

[151] C’est le cas également dans le Département de la Seine-Saint-Denis qui a créé un « comité de suivi des actions avec les usagers » qui doit assurer une veille sur les retours d’expériences relatifs à la participation des usagers dans le champ de l’autonomie. Il peut proposer des thématiques en lien avec les actions de la direction faisant appel à la participation des usagers et coopère avec les services du Département sur les modalités d’accueil, d’information et d’accompagnement des personnes et de leurs aidants.

[152] Certains départements consacrent des moyens budgétaires importants aux actions issues de démarches participatives, comme le Département du Nord avec la démarche Phosphor’âge (3 millions d’euros).

⁹⁴ <https://wikispiral.org/tiki-index.php?page=Infographie+Spiral>.

Le Département du Nord et la démarche Phosphor'âge

Cette démarche a été lancée avec l'ambition de partir des besoins de la population au plus près des territoires pour définir et coconstruire des actions de prévention de la perte d'autonomie. Elle s'est opérée pour sa 1^{ère} édition en 2019, sur le thème de la lutte contre l'isolement, à travers successivement : ♣ une boîte à idées participative sur la thématique de la lutte contre l'isolement qui a reçu 3000 contributions ; ♣ la mobilisation du site Monaviscitoyen auprès d'un panel de plus de 60 ans ; ♣ des ateliers participatifs *La parole aux seniors* associant exclusivement le public ciblé (personnes isolées de 60 ans et plus) qui ont mobilisé 350 participants ; ♣ puis un appel à projets, baptisé Phosphor'âge, lancé fin 2020 pour la période 201-2022 avec le soutien de la conférence des financeurs, faisant appel à une large participation, et associant également les membres du CDCA qui a récolté 1 433 contributions, avec à la clé des financements (3 millions d'euros).

Lors des ateliers organisés avec des personnes âgées, certaines ont pleuré en évoquant leur solitude ou leurs difficultés, ce qui a beaucoup marqué le personnel du Département.

[153] Ces démarches viennent le plus souvent en appui et complément de la consultation des parties prenantes habituelles et de la mobilisation du CDCA. Elles peuvent être mixtes et impliquer aussi des professionnels, les proches, les bénévoles. Quelques Départements ont, plus rarement, mené des démarches d'aller vers qui se donnent pour objectif d'associer les personnes âgées dépendantes (Ardèche, Loir et Cher, Somme).

[154] Tous les acteurs publics soulignent que ces démarches permettent de crédibiliser les schémas et plan d'action qu'elles alimentent. Elles leur permettent également d'identifier des besoins mal, ou pas, couverts et surtout, d'imaginer des services dont les seuls techniciens et experts n'auraient, de leur propre aveu, pas eu l'idée. Le Département du Nord souligne ainsi que cela lui a permis de prendre conscience que certaines de ses représentations des besoins et attentes des personnes âgées dépendantes étaient inadaptées : par exemple, a émergé le souhait d'une offre de loisirs transgénérationnelle et le refus des activités purement occupationnelles au profit d'activités permettant la mise en relation, favorisant le lien social. Les acteurs publics cherchent donc à orienter ces démarches vers les publics qu'ils perçoivent spontanément comme les plus éloignés et qu'ils connaissent le plus mal. Un autre bénéfice de ces démarches est la revitalisation de l'écosystème qui intervient dans le champ : elle est l'occasion pour les différents acteurs de se rencontrer et de mieux se connaître, ce qui favorise les collaborations futures.

[155] Les acteurs publics régionaux et départementaux rencontrés par la mission, tâtonnent cependant souvent dans l'organisation des démarches de participation citoyenne et ne respectent pas toujours le cahier des charges tel qu'il a pu être défini par des acteurs de référence comme la CNDP. La mission a pu constater que les nombreux guides de la participation citoyenne dans le champ des solidarités ne sont en général pas connus. L'organisation des démarches est souvent portée par un petit nombre d'acteurs politiques et administratifs animés par de fortes convictions personnelles qui se forment sur le tas ou mobilisent des associations expérimentées voire plus exceptionnellement, comme l'ARS Occitanie des prestataires spécialisés. Peu de Départements semblent s'être dotés de services spécialisés pour les accompagner.

[156] Enfin, les acteurs publics ont tous insisté sur l'importance d'avoir « du grain à moudre » dans ces démarches et de leur donner des débouchés concrets, dont ils peuvent rendre compte à leurs électeurs. Elles font donc en général l'objet d'une description assez complète sur leur site internet et les mesures qui en ressortent sont inscrites dans des plans d'actions. Les budgets qui sont dédiés à leurs réalisation sont également un élément clé de crédibilisation des démarches et il n'est pas rares que les démarches soient adossées à des budgets dits participatifs.

3.3 La participation citoyenne directe des personnes âgées au niveau communal fait une large place à l'aller-vers

[157] Les communes ont été laissées à l'écart des grandes réformes institutionnelles du début des années 1980 organisant la participation des personnes âgées à la fabrique des politiques de l'autonomie (cf. *supra*), alors même qu'elles portent un grand nombre d'enjeux dans l'adaptation de la société au vieillissement. Elles sont en effet en première ligne dans la prise en compte du vieillissement dans la conception et l'animation de l'espace public, tant au niveau matériel (conception et aménagement de lieux publics, transports, logement...) qu'immatériel notamment avec les politiques d'animation et d'intégration sociale (petits services de proximité, clubs, conseil des sages, activités...). Certaines d'entre elles sont des laboratoires de la démocratie participative. A la faveur des lois de 1982 et 1992 sur la démocratie locale, elles ont été nombreuses à développer la participation des personnes âgées à la fabrique de l'ensemble de leurs politiques, à travers des instances spécifiques comme les conseils des aînés ou des démarches comme « Villes amies des aînés » (VADA), impulsée par l'OMS.

3.3.1 Des municipalités tentent de lutter contre l'essoufflement de leurs conseils des aînés en insufflant davantage de mode projet

[158] Les conseils des sages ou des aînés se développent à partir de 1992, à l'initiative d'un maire breton, Kofi Yamgnane⁹⁵, dans le but de promouvoir la participation des retraités à la vie de la cité, de stimuler et enrichir la démocratie locale et de favoriser la solidarité intergénérationnelle entre les habitants de la commune.

[159] Le contexte juridique est alors favorable à l'essor de la démocratie locale. Dix ans après la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions, qui posait dans son article 1^{er} le principe de la libre administration par des Conseils élus, la loi « administration territoriale de la République » du 6 février 1992, également appelée loi « Joxe », a en effet affirmé le *droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent*⁹⁶. Ce sont ces dispositions qui fondent juridiquement aujourd'hui les conseils des sages, comme de nombreuses autres instances municipales de ce type.

⁹⁵ Ancien secrétaire d'état chargé de l'Intégration auprès du ministre des Affaires sociales et de l'Intégration de 1991 à 1993, il a créé en 1989 le 1er conseil des sages au sein de la commune de Saint-Coulitz (29) dont il était alors le maire.

⁹⁶ C'est l'article 2141-1 du Code des collectivités territoriales.

[160] En 1993, les conseils des sages existants ont voulu partager leur expérience en se regroupant au sein d'une fédération : la fédération des villes et conseils de sages® (FVCS). Elle s'est dotée d'une charte⁹⁷, qui a été actualisée en 2019 lors de son congrès annuel. Celle-ci est très souple sur les critères de qualification des membres (l'âge⁹⁸, le sexe, le quartier et l'inscription sur les listes électorales sont les conditions les plus fréquentes en pratique), leurs modalités de désignation (élection, tirage au sort, désignation par le maire, cooptation, etc.), la durée de leur mandat, sur les missions et modalités de fonctionnement du conseil. La seule prescription de la charte porte sur la rédaction d'un règlement intérieur, approuvé par la municipalité. La charte rappelle les obligations des membres et exclut explicitement tout avantage financier ou privilège de quelque nature que ce soit associé à la participation. La FVCS revendique plus de 130 membres. En pratique, les conseils de ce type sont bien plus nombreux.

[161] Le conseil des sages, créé à l'initiative de la commune ou de l'EPCI a un simple pouvoir de conseil des pouvoirs publics et selon la charte : « politiquement neutre, il ne doit jamais se comporter en contre-pouvoir ou en porte-parole des autorités territoriales. Il peut être consulté sur tous les sujets intéressant la vie locale et la charte précise bien qu'il « a pour vocation la recherche de l'intérêt commun, et non pas celle des seuls intérêts particuliers des retraités et des seniors. » Cela exclut toute participation au titre d'un mandat associatif.

[162] L'une des rares études existantes⁹⁹, menée auprès d'une vingtaine de ces conseils en 2011, en dresse un bilan mitigé. D'une part, ces instances butent sur les éternels problèmes de représentativité que l'on rencontre dans ce type d'instance, même lorsqu'elles recourent au tirage au sort. Les municipalités apparaissent, à la date de l'enquête, moins sensibles à la représentation des personnes les plus isolées et fragiles et notamment des personnes âgées en perte d'autonomie ou les personnes âgées immigrées (Quibel, 2012). Plus fondamentalement, Scheider et Moulaert¹⁰⁰ (2015), pointent, sur la base d'une série d'entretien, le faible sentiment d'appartenance à une classe d'âge homogène qu'éprouvent les personnes âgées et la faible attractivité de ces conseils (et autres instances du même type) qui en découle, ainsi que leur difficulté à porter les besoins d'une classe d'âge dans laquelle ils ne se reconnaissent pas.

⁹⁷ <https://fvcs.fr/wp-content/uploads/2019/11/2019-11-16-CHARTRE-DES-CONSEILS-DES-SAGES.pdf>

⁹⁸ La charte fait référence à un âge minimum de 55 ans.

⁹⁹ Quibel, Clémence, « Pouvoir d'agir sur les décisions locales : le cas des conseils des sages », *Gérontologie et société*, vol. 35/143, no. 4, 2012, pp. 77-81.

¹⁰⁰ Scheider Marion et Thibault Moulaert, « La participation citoyenne à l'épreuve du vieillissement territorial. Quatre études de cas de modèles d'intégration des aînés dans le Grand-Est français », *CIDADES, Comunidades e Territórios*, juin 2015.

L'assemblée des sages de la ville de Besançon¹⁰¹ : ils nous ont dit

Parmi les 7 membres du conseil rencontrés par la mission (sur les 30 membres, moyenne d'âge 71 ans), la majorité avait déjà une expérience passée ou en cours de mandat électif ou associatif ou de participation à une instance (CVS, CRSA, conseil municipal).

Le conseil municipal souhaite avoir, à travers le Conseil, le point de vue des aînés sur la politique de la ville, ce qui rejoint les aspirations des membres, qui ne souhaitent pas être cantonnés à des sujets ne concernant que les personnes âgées. Les membres estiment en effet avoir une expérience personnelle et professionnelle utile à la collectivité et il y a un souhait très fort de ne pas être cantonné à son âge. Ils ont conscience de représenter plutôt des catégories sociales favorisées et s'interrogent sur la façon de porter la parole des autres citoyens (mobilisation de leurs réseaux, démarches d'ambassadeurs, etc.) en privilégiant l'aller vers sur les enquêtes, jugées trop pauvres.

La municipalité les sollicite cependant aussi sur un projet de création d'une résidence autonomie, avec l'objectif de renouveler l'approche de ces résidences dont le modèle actuel rencontre une forte désaffection. Les membres évoquent le fait qu'ils n'ont pas d'expérience personnelle sur le sujet ou seulement comme proches aidants, ils sont par ailleurs encore tous à domicile et ne peuvent s'appuyer sur leur expérience d'usage. Ils évoquent la possibilité de se déplacer sur site pour mieux comprendre les enjeux.

Les membres rencontrés par la mission étaient depuis trop peu de temps en place (2022) pour dresser un bilan de leur participation, mais ils ont tous partagé à la fois leur motivation et leur satisfaction sur l'accompagnement dont ils bénéficient et leurs interrogations sur le rôle qui leur est assigné et l'impact de leurs travaux. Ils y conditionnent le renouvellement de leur engagement. L'horizon très court de leur mandat (1 an) est une source d'inquiétude sur leur capacité à aboutir, de façon concrète, sur les travaux qui leur sont demandés.

[163] Enfin, le bilan qu'en dressent les membres est souvent ambivalent (Quibel, 2012). Si les décideurs locaux se défendent d'utiliser les instances de consultation des aînés pour « faire vitrine », les aînés ne sont pas toujours aussi unanimes. Certains sages expriment ainsi du découragement, et l'impression de ne pas être écoutés par les élus, tout en ayant le sentiment paradoxal d'être utiles aux habitants de la ville. Ce en quoi le conseil des sages joue véritablement son rôle d'instrument de revalorisation, de « re-motivation d'une classe d'âge pour la vie politique locale. » Les élus envisagent cependant rarement de dissoudre ce type d'instance, mais à l'instar de Besançon, cherchent à les renouveler en les mobilisant sur des projets concrets plutôt que sur des avis.

¹⁰¹ La ville a mis en place un conseil des sages dès 2002. Ce conseil était particulièrement investi par les anciens élus. L'équipe municipale actuelle considère qu'il y avait peu d'attentes réelles vis-à-vis de ce conseil et que son fonctionnement n'était pas adapté aux évolutions des questions de société. Elle a souhaité en conséquence en réformer le fonctionnement : recrutement par appel à candidatures en 2022, sélection sur la base de critères de représentativité par sexe et par quartiers, limitation de la durée et du nombre de mandats (deux fois un an), fixation de la liste des sujets soumis au conseil par la municipalité. Elle met des moyens du CCAS à disposition pour le fonctionnement. Les avis du conseil seront transmis au conseil municipal.

3.3.2 Les démarches de co-construction pour prévenir et accompagner le vieillissement se sont multipliées depuis plus de vingt ans au niveau municipal

[164] L'accompagnement du vieillissement des conditions de vie des personnes âgées est un volet important des politiques de l'âge. Or, Comme l'ont rappelé notamment les rapports Libault (2019) ou Broussy (2021), la conception et la mise en œuvre de ce volet des politiques de l'âge, à l'interface des politiques de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ne peuvent se faire sans s'appuyer sur les premiers concernés, sauf à manquer la cible. La CNSA, dans son rapport 2019 (opus cit.) sur l'approche domiciliaire appelait également à ce que « le pilotage des politiques publiques pour l'autonomie [soit] territorialisé, construit de façon ascendante à partir du chez-soi de la personne, dans l'hyper-proximité du territoire ».

[165] En effet, les projets des particuliers comme des acteurs publics et privés sont souvent fondés sur une vision inadéquate de l'adaptation, qui aboutit à faire du domicile un lieu d'enfermement et non un lieu de vie car elle néglige les besoins relationnels de son occupant. Les architectes N. Sahmi et C. Mechkat, lors du colloque du Conseil de l'âge de 2021, ont ainsi pointé, dans leur intervention, l'inadéquation des demandes d'adaptation des logements et de leur environnement aux besoins des personnes âgées : l'accent est notamment mis sur la sécurisation du logement, au détriment de l'adaptation de l'environnement immédiat du domicile (cage d'escalier, rue, quartier) ; les besoins et les conditions de maintien d'une vie sociale riche sont sous-estimés.

[166] Le ralentissement moteur qui caractérise l'avancée en âge impose, si l'on veut maintenir la personne en lien avec la société, une approche beaucoup plus globale des aménagements nécessaires du domicile, du quartier, de la ville. La lenteur des déplacements, les déficiences éventuelles de la vue, de l'audition, de la proprioception, perturbent l'appréhension de l'espace et doivent être pris en compte au risque sinon d'entretenir un espace public inhospitalier, insécurisant et d'enfermer la personne chez elle. Cela invite à penser les aménagements de façon différente, car cela exige des « prescriptions d'usage » qui n'existent pas dans les programmes fonctionnels usuels des politiques publiques. Cela peut amener à revoir complètement l'organisation de l'espace public ou des établissements et domiciles accueillants des personnes vieillissantes. Cela ne peut se faire sans les personnes concernées.

[167] L'OMS a impulsé au début des années 2000 une démarche qui s'inspire de ces préceptes. C'est lors de la séance d'ouverture du XVIIIème Congrès mondial de gérontologie et de gériatrie à Rio de Janeiro (Brésil), en juin 2005, qu'a été conçu le projet « villes-amies » des aînés (VADA). Après une phase d'expérimentation dans laquelle l'agence de santé publique du Canada a joué un rôle moteur important, il a débouché sur le protocole de Vancouver et un guide¹⁰² publié en 2007.

[168] Le projet Villes amies des aînés adopte formellement une approche fondée sur l'expérience vécue des aînés quant à ce qui est ou n'est pas adapté à leurs besoins, et quant aux améliorations à apporter pour créer un milieu qui leur soit plus favorable. Les connaissances et l'expérience des fournisseurs de services publics, de services bénévoles et de services commerciaux se combinent

¹⁰² <https://apps.who.int/iris/handle/10665/43753>

ainsi aux renseignements obtenus des personnes âgées pour dresser le tableau des points forts et des points faibles du milieu quant à son adaptation à leurs besoins. C'est là le point de départ des interventions publiques à effectuer pour faire du milieu un environnement mieux adapté aux besoins des aînés. Le guide lui-même a été élaboré selon cette méthode locale et ascendante.

[169] En 2012 a été créé le réseau francophone des villes amies des aînés (RFVAA), constitué en association, dans le cadre du congrès du REIACTIS¹⁰³, « le droit de bien vieillir », à Dijon. Il s'est donné pour objectif d'outiller et développer la démarche au niveau francophone. Ce réseau compte actuellement 289 adhérents¹⁰⁴ représentant 23 millions d'habitants en France.

Pour être labellisé « ami des aînés », quel que soit le niveau, un territoire doit impérativement :

- **impliquer les aînés :**
 - en organisant un diagnostic participatif
 - en intégrant les préconisations issues du diagnostic participatif dans le plan d'action
 - en impliquant les aînés dans la mise en œuvre des actions du plan
 - en intégrant des aînés au comité de pilotage
- **organiser la gouvernance de la démarche** à travers la création d'un comité de pilotage, en identifiant les acteurs du territoire pouvant être impliqués dans les huit thématiques de la démarche
- **réaliser un état des lieux** du territoire intégrant un chapitre statistique et démographique et un chapitre pour chacun des huit thèmes de la démarche VADA
- **rédiger un plan d'action pluriannuel**
- **présenter en assemblée délibérante**, à chaque mandat, l'avancement de la démarche VADA

[170] Selon les acteurs locaux rencontrés par la mission qui l'ont mise en œuvre, cette démarche est très structurante et contribue au développement d'une autre approche de la participation citoyenne que celle de l'assemblée délibérative, plus ancrée dans « l'aller vers », au plus près des citoyens, notamment dans l'espace public ou dans les lieux de vie des personnes les plus fragiles ou les plus éloignées des services publics.

[171] Il a fallu en général au démarrage un portage fort des élus et de la direction des services. Un accompagnement et un soutien des équipes administratives et techniques par un dialogue régulier est essentiel pour lever les réticences ou la peur et gérer les frictions inévitables. Les

¹⁰³ Réseau d'études internationales sur l'âge, la citoyenneté et l'intégration socio-économique. Cette association, créée en 2006 a vocation à rassembler les chercheurs en sciences sociales travaillant sur la double thématique du vieillissement et de la citoyenneté.

¹⁰⁴ Sont adhérents les 10 plus grandes villes de France ou leur métropole (sauf Marseille) et un certain nombre d'autres métropoles (Dijon métropole, Communauté urbaine Le Havre Seine métropole, Rennes métropole, Toulouse métropole, Eurométropole de Strasbourg), mais aussi 1 région (Nouvelle-Aquitaine), 4 départements (Aisne, Ile-et-Vilaine, Yvelines, Nord), des gérontopôles (Auvergne-Rhône-Alpes, Pays-de-Loire, Nouvelle Aquitaine, Seine Estuaire Normandie, Sud, Bourgogne-Franche Comté), l'Union nationale des centres (inter)communaux d'action sociale (UNCCAS) et la CFDT-retraités.

acteurs locaux constatent que si l'on s'en donne les moyens et le temps, ces démarches amènent les techniciens, les travailleurs sociaux, etc. à changer progressivement de posture. Pour ces derniers, c'est l'occasion de revenir aux fondamentaux du travail social ce qui est une source de motivation.

L'approche participative du CCAS de Lille dans le cadre de la démarche VADA

Le CCAS de la ville de Lille¹⁰⁵ qui a piloté la démarche VADA avait construit un 1^{er} diagnostic urbain en 2016-2017 sur la base d'un questionnaire adressé à près de 4000 seniors¹⁰⁶ sur les huit thématiques de la démarche. En 2018, des ateliers d'une trentaine de personnes, mixant à parts égales habitants et professionnels, se sont tenus afin de faire émerger des axes de travail plus prioritaires (3 ateliers) par le biais d'un jeu de cartes spécifiquement imaginé, questionnant les participants sur leurs préoccupations majeures puis de définir des actions (3 ateliers). Le CCAS de Lille avait également constitué en 2019-2020 des groupes de personnes concernées qui avaient déambulé dans la ville avec un animateur, ce qui permettait d'être très concret et d'identifier des aménagements nécessaires que les services n'avaient pas repérés¹⁰⁷.

L'audit préliminaire des besoins a permis de mettre en exergue plusieurs pistes d'améliorations et axes de travail et des groupes associant des personnes âgées ont ensuite contribué à l'élaboration d'un premier plan d'actions, en priorisant les besoins les plus urgents et les actions les plus efficaces. Il a été rendu compte de l'avancée de la démarche à chaque étape, sous la forme d'un débat public à Lille. Il est intéressant de noter que ces démarches ont pu constituer un matériau pour les instances pré existantes : ainsi des séances de travail ont eu lieu avec l'instance de gérontologie et le conseil lillois des aînés, ce dernier ayant été converti ultérieurement en instance de pilotage de la démarche.

[172] Le CCAS de la ville de Lille a aussi constaté que ce type de démarches avait amené les personnes participant à s'investir davantage dans la vie citoyenne par la suite.

4 Enseignements et recommandations pour développer la participation directe dans le champ des politiques de l'âge

[173] Le foisonnement des démarches participatives identifié par la mission ne doit cependant pas faire illusion. Ces démarches sont encore loin d'être généralisées. La consultation, le débat public sur les finalités de l'action publique sont pourtant non seulement légitimes mais nécessaires, tant pour assurer l'efficacité que l'acceptabilité des actions, comme l'indique le

¹⁰⁵ Lille a adhéré à la démarche en 2017 et est membre du conseil d'administration du RFVAA.

¹⁰⁶ Ont répondu 838 personnes âgées, 25 membres du Conseil lillois des aînés, et 50 structures professionnelles intervenant auprès du public.

¹⁰⁷ Un premier "diagnostic en marchant" a été réalisé fin 2019 - début 2020 sur le quartier de Lille-Fives, permettant de cibler l'implantation opportune de mobilier urbain souhaité par les seniors (bancs, éclairage, etc.); 20 chaises individuelles ont été installées à la suite de cette démarche. Ces diagnostics ont été plébiscités par les habitants et sont amenés à se réaliser sur les autres quartiers au cours des prochains mois, en vue d'une prise en considération par les services compétents en matière d'aménagement de l'espace public.

conseil de la CNSA dans le rapport pionnier¹⁰⁸ qu'il a publié en 2013 sur la participation citoyenne des personnes âgées et handicapées. Dix ans plus tard, force est de constater que son appel à généraliser ces démarches dans le champ de l'âge et du handicap sous la bannière commune « rien pour nous sans nous » n'a rien perdu de son actualité.

[174] En effet, si la culture et la pratique de la participation citoyenne se sont développées dans la société française depuis plusieurs décennies, la participation citoyenne des publics des politiques de l'autonomie reste largement impensée. Pourtant, nombre d'entre eux y aspirent.

[175] Les personnes très âgées, à fortiori quand elles sont en institution ou à domicile avec une aide, sont, comme le constataient Sgier et Lucas¹⁰⁹ (2018) « souvent associées à des êtres en attente de la mort et donc inévitablement engagées dans un processus de « mort » sociale et politique ». Les résidents d'EHPAD eux-mêmes s'interrogent sur leur légitimité à voter et participer. Pourtant, les quelques auteurs qui se sont penchés sur la question de la participation politique des personnes âgées en institution arrivent à la conclusion concordante que les institutions font souvent activement – bien qu'involontairement – obstacle à la participation politique et qu'il y a donc lieu de prêter une attention toute particulière au risque de produire des « non-citoyens » de fait. L'institution, lieu où la personne doit cohabiter avec des résidents qu'elle n'a pas choisis, où elle est soumise à des « dépendances négatives » (rigidité des horaires, contrôle des déplacements, etc.), où les relations avec le personnel sont asymétriques (relation aidé-aidant) et régies par de nombreux non-dits, n'est pas naturellement un environnement favorable à l'expression d'une parole citoyenne, éventuellement revendicative voire politique. Cela se retrouve aussi partiellement pour les personnes à domicile ayant besoin d'une aide extérieure. Des expériences menées en Suisse montrent *a contrario* qu'un accompagnement adapté permet aux résidents d'EHPAD de renouer avec une participation citoyenne pleine et entière¹¹⁰.

[176] Les échanges menés par la mission sont convergents avec ces analyses. Les personnes membres de l'association Citoyennâge rencontrées par la mission dans le cadre de leur colloque annuel¹¹¹, ont toutes témoigné de l'importance pour elles de rester pleinement citoyennes. Même si, par définition, l'engagement associatif introduit un biais, les paroles recueillies à cette occasion témoignent du fait qu'une fraction non négligeable de ces personnes souhaitent participer à la vie publique pour elles-mêmes et pour témoigner pour leurs pairs.

¹⁰⁸ CNSA, « Affirmer la citoyenneté de tous. Construire ensemble les politiques qui nous concernent », 2013.

¹⁰⁹ Sgier, Léa, et Barbara Lucas. « Citoyenneté politique et reconnaissance dans la vieillesse dépendante », *Gérontologie et société*, vol. 40/157, no. 3, 2018, pp. 151-164.

¹¹⁰ Lucas, Barbara et Lloren, Anouk, « La vieille dame et le politique : la participation électorale des personnes âgées dépendante », in *Ethique publique*, vol. 10 n°2/2008.

¹¹¹ Concrètement, la démarche s'articule autour de 4 temps : des réunions inter-structures, organisées chaque année par le coordinateur de la région, au cours desquelles le thème du colloque est choisi par les personnes âgées et est repris au sein de chaque structure par le comité réunissant les résidents volontaires ; des réunions au sein d'établissements et services à domicile, animées par un professionnel volontaire, qui donnent lieu à une synthèse des débats présentée lors du colloque régional ; un colloque régional annuel, avec tous les établissements de la région qui participent à Citoyennâge, dont le résultat est synthétisé par les personnes participantes en collaboration avec les professionnels (synthèse des synthèses) ; l'après-colloque avec des discussions autour de la « synthèse des synthèses » en groupe au sein de l'établissement, afin de permettre aux personnes âgées qui n'étaient pas présentes au colloque, d'avoir un retour et d'échanger avec celles qui ont défendu leurs idées.

Ils nous ont dit : les membres de l'association Citoyennâge

Une douzaine de membres de l'association, pour la plupart résidentes en EHPAD ou le fréquentant régulièrement, ont participé à un échange avec la mission en marge de leur colloque. Certaines étaient atteintes de limitations fonctionnelles importantes et étaient accompagnées.

Toutes ont exprimé le souhait de s'exprimer, au sein de leur établissement mais aussi de façon plus générale, sur leurs attentes, dans un cadre approprié et la volonté de rester citoyen à part entière. Elles revendiquent un plus grande écoute des plus âgés. Le souhait de continuer à se consacrer à la chose publique reste vivace.

Le fait de prendre la parole entre pairs permet d'aller à l'encontre des idées reçues, de prendre confiance si on n'ose pas au début, de se sentir soutenu, de rompre l'isolement. Cela ouvre un espace de liberté pour exprimer ce que l'on ressent qui ne peut pas toujours être partagé avec des plus jeunes.

Mais l'ouverture vers les autres groupes d'âge est aussi recherchée lors de moments spécifiques. Cela permet de briser les préjugés, notamment des plus jeunes et de favoriser les solidarités entre générations. Certains soulignent que l'âgisme est à l'œuvre aussi dans les familles d'où l'importance d'avoir sa propre association ou groupe de parole, sans les familles ; il y a parfois trop d'enjeux avec les familles pour pouvoir s'exprimer librement sur les difficultés rencontrées. Or c'est important de pouvoir dire ce que l'on ressent en toute liberté.

Les obstacles à la participation citoyenne ne sont pas minimisés. Participer est difficile en raison des moyens physiques. Il est important d'intégrer le facteur lenteur, qui a pour contrepartie plus de richesse, l'expérience de toute une vie, l'expérience aussi très particulière, parfois difficilement dicible, de la perte d'autonomie, du deuil et de la douleur qui peut aller avec.

L'accompagnement du personnel est essentiel. Les participants se revendiquent aussi comme des « petits vieux », assument les enjeux physiques du grand âge, mais refusent la surprotection. Comme le dit l'un des participants : « pour écouter les personnes âgées, ce qui compte c'est d'écouter aussi le corps, qui ne suit plus car dans la tête on est toujours jeune. » Cela suppose de prendre en compte la lenteur sans infantiliser. Cela suppose aussi des méthodes adaptées pour aller vers les personnes en grandes difficultés d'expression et recueillir leur parole, mais c'est possible.

[177] La mission a identifié, au fil de son analyse des démarches de participation citoyenne, des bonnes pratiques qui sont indispensable à une inclusion pleine et entière de toutes les personnes âgées dans les démarches participatives.

4.1 La participation citoyenne des personnes âgées à la fabrique des politiques de l'âge exige des méthodes adaptées

[178] Comme dans tous les domaines des solidarités, la participation doit impérativement permettre d'exprimer aussi les points de vue des plus isolés, ou des plus en difficulté pour prendre la parole. C'est un point de vigilance majeur, souligné par certains auteurs déplorant une moindre

expression, notamment, des usagers du secteur médico-social¹¹², en établissement, et *a fortiori* à domicile.

[179] On a vu, dans le cadre de la démarche VADA ou dans l'expérience des porteurs de récit de l'ADMR l'importance d'aller-vers les personnes âgées les plus vulnérables avec des moyens (supports d'expression, formation des animateurs, etc.) adaptés. Ces méthodes d'approche de la diversité des besoins et attentes des personnes âgées restent pour l'instant peu mises en œuvre au-delà de l'échelon de l'établissement ou de la commune.

[180] Le modèle de l'assemblée ou du groupe de travail reste très dominant dans la pratique des autorités publiques en France, particulièrement au niveau national. Ce modèle, qui a fait ses preuves et qui a ses vertus, a aussi ses limites lorsqu'il s'agit de penser des politiques à destination des plus vulnérables.

4.1.1 Les enjeux d'accessibilité ne doivent pas être sous-estimés et les modalités d'expressions doivent tenir compte des limites propres aux personnes âgées

[181] Les enjeux d'accessibilité des enceintes de participation sont sous-estimés, et sans doute encore plus dans le champ de l'âge que dans celui du handicap. A cet égard, le rapport Broussy¹¹³ (2021) souligne de façon plus générale, qu'alors même que les sujets liés à l'accessibilité des lieux publics, des établissements recevant du public et des transports, sans parler du logement, pourraient se poser dans les mêmes termes entre un adulte handicapé moteur et une personne âgée dépendante, il n'en est rien. Si les problèmes d'accessibilité, dans toutes leurs dimensions (physiques et numériques) ont été soulignés dans le champ du handicap par les membres des instances de participation rencontrés par la mission, y compris pour des institutions comme le CNCPPH, ils n'ont jamais été mis en avant dans le champ de l'âge. Ils sont aussi beaucoup moins bien identifiés par les autorités publiques organisatrices.

4.1.1.1 L'assemblée participative institutionnalisée ou ponctuelle doit être aménagée pour ne pas exclure les personnes âgées les plus fragiles

[182] L'injonction à une vieillesse active contraint la parole publique des personnes âgées dans les arènes de participation, qu'elles aient ou non un mandat associatif. Il s'agit de ne surtout pas être ramené à son âge. Le vieux, c'est l'autre. Paradoxalement, les personnes âgées, lorsqu'elles s'expriment sur les politiques de l'âge dans les instances qui les examinent (Conseil de l'âge, CDCA, CRSA, conseil des aînés) prétendent rarement parler pour elles mais plus souvent pour un tiers, parent ou conjoint âgé dépendant et font ainsi état d'une expérience indirecte et non personnelle de la vulnérabilité et de ses conséquences. Ces limites, même lorsqu'elles ne sont pas explicites, sont intériorisées par les participants eux-mêmes et l'avancée en âge et l'apparition de limites

¹¹² Voir notamment : CNSA, « Démarche prospective du Conseil de la CNSA. Chez soi : l'approche domiciliaire », chapitre 2, juillet 2019.

¹¹³ Broussy Luc, « Nous vieillirons ensemble. 80 propositions pour un nouveau Pacte entre générations », Rapport interministériel sur l'adaptation des logements, des villes, des mobilités et des territoires à la transition démographique, mai 2021.

fonctionnelles sont souvent mise en avant pour se retirer d'un mandat et « passer la main ». Ainsi, les savoirs expérientiels propres à l'avancée en âge y sont négligés.

[183] La participation des plus âgés relève d'un véritable impensé, même dans les instances emblématiques de la participation citoyenne, au sein desquelles la participation des plus fragiles est pourtant recherchée, comme en témoigne l'organisation de la convention citoyenne sur la fin de vie.

[184] Pourtant, il est possible d'associer pleinement les personnes âgées, y compris dans le cadre de la conférence des parties prenantes, à condition de s'en donner les moyens. A l'étranger, Barcelone est sans doute la ville qui a poussé le plus loin la prise en compte des personnes âgées les plus vulnérables dans toute leur diversité, et ce, avant même d'adhérer à la démarche VADA en 2011 (cf. encadré), mais leur long cheminement souligne bien qu'elle n'a rien d'évident et qu'elle nécessite une volonté politique forte.

Comment impliquer des aînés en perte d'autonomie fonctionnelle : l'exemple de Barcelone¹¹⁴

La ville s'est engagée dès la fin des années 1980 dans la recherche de participation de ses aînés, sous l'impulsion d'un collectif œuvrant à la défense des droits des personnes âgées, d'abord sous la forme très classique d'un conseil des personnes âgées qui mêlait personnes concernées et surtout membres de la société civile organisée. Progressivement, à l'occasion de la préparation des manifestations portées par ce conseil, ie les congrès des personnes âgées et surtout, les conventions « les voix des personnes âgées », ont émergé des démarches participatives qui questionnaient l'approche uniforme de la population âgée et de ses besoins.

Dès le début des années 2000, la ville a financé des recherches participatives pour mieux prendre en compte les savoirs des usagers dans les services à domicile et élaborer une charte des droits et libertés des aînés en situation de dépendance. Lors des conventions, se sont progressivement développés des travaux en atelier, mixant personnes concernées et professionnels (80 %-20 %) pour favoriser l'expression informelle du vécu et des attentes des participants.

Les besoins des aînés les plus vulnérables, en général éloignés des dispositifs de participation, sont devenus dès la 2^e convention de 2007 un thème majeur notamment les personnes âgées ayant besoin de soins continus, mais aussi dès la 3^e convention, en 2011, les immigrés âgés ou les personnes âgées LGBT.

¹¹⁴ Pour plus de détail, consulter l'article de Pérez Salanova Mercè et Verdaguer Mata Maria, « Comment impliquer des aînés en perte d'autonomie fonctionnelle ? Le cas de Barcelone », Retraite et société, CNAV, Paris, 2018/1, n°79, pp. 61-81.

Au fur et à mesure de cet élargissement, les méthodes de prise en compte de leur parole se sont diversifiées et ont permis d'identifier des bonnes pratiques : travaux en petits groupes mixtes (personnes âgées, experts et professionnels) ou non, en amont des conventions, entretiens, ateliers avec des personnes en perte d'autonomie fonctionnelle avec un animateur dans une maison de retraite (démarche d'aller-vers) et surtout, mise à l'honneur, lors de la convention de 2015, des personnes en perte d'autonomie qui présentent à la tribune leurs diagnostics et propositions. Cette participation a nécessité un soutien logistique et un accompagnement spécifique, financés par la ville (transports, aidants). A ces conditions, les personnes âgées y compris les plus vulnérables ont pu participer, élaborer elles-mêmes des propositions et les présenter. Outre les bénéfices individuels pour les participants, cela a renouvelé le regard des acteurs publics sur leurs besoins, par exemple pour l'aménagement de l'espace urbain, ou le respect des droits et libertés des personnes en institution.

4.1.1.2 Les consultations en ligne doivent être systématiquement complétées par d'autres modalités afin de permettre aux personnes âgées les plus vulnérables de participer pleinement

[185] Le développement des outils numériques est à juste titre perçu comme une opportunité de développer la participation citoyenne et d'organiser une véritable agora numérique ouverte à tous, à un coût bien plus raisonnable que les consultations physiques, qui ne peuvent mobiliser qu'un nombre limité de participants. Plusieurs acteurs se sont d'ailleurs engouffrés sur ce créneau et proposent des plateformes de consultation en ligne qui permettent d'organiser non seulement des votes, mais de garantir aussi un minimum d'interaction entre les participants, de façon à se rapprocher, si peu que ce soit, de l'idéal de la délibération démocratique. Enfin, la mobilisation de l'intelligence artificielle permet de structurer les milliers voire centaines de milliers de contributions, en faisant émerger celles qui sont fédératrices comme celles qui sont clivantes, tout cela sans a priori.

[186] Pour séduisantes et utiles que soient ces plateformes, elles souffrent cependant de limites bien connues. Par principe, la contribution est basée sur le volontariat et il n'est donc nullement garanti que tous les points de vue s'y expriment. Les contributions peuvent donc s'avérer *in fine* biaisées si certains groupes d'intérêt s'y investissent plus que d'autres. Les contributions étant anonymes, il n'est pas possible de mesurer l'ampleur de ce biais éventuel.

[187] Contribuer sur ces plateformes suppose par ailleurs une relative familiarité avec l'outil numérique, or celle-ci est, on le sait, distribuée de façon très inégale selon l'âge et le diplôme. De fait, les personnes les plus âgées, et en leur sein les moins diplômées, sont très désavantagées¹¹⁵ et ont peu de chance de s'engager dans ce type de démarche. Il n'est en outre pas certain que cette fracture générationnelle se résorbe au fil des générations car l'avancée en âge s'accompagne

¹¹⁵ Par l'équipement d'abord : ainsi, en 2019, plus de 50% des 75 ans et plus n'avaient pas un accès à internet à la maison. Et par l'usage ensuite : toujours en 2019, on estimait à 67% les personnes âgées de 75 ans et plus qui ne possédaient pas les compétences numériques basiques (envoyer des courriers électroniques, consulter ses comptes en ligne, utiliser des logiciels, etc.) ou ne savaient pas se servir d'internet (incapacité ou impossibilité matérielle).

souvent d'une moindre adaptabilité, alors même que les outils numériques sont en évolution constante.

4.1.1.3 Développer des modalités de participation prenant en compte les fragilités propres à l'avancée en âge

[188] Les fragilités et les limitations fonctionnelles, notamment cognitives sont également un obstacle à leur participation. Contrairement à d'autres limitations fonctionnelles plus visibles, celles liées à l'âge (troubles de l'audition, de la vue, de la motricité générale ou fine) sont socialement moins reconnues, car moins clairement assimilées à un handicap. La fatigabilité, la lenteur qui augmentent avec l'âge, sont aussi particulièrement soulignées dans les témoignages. Toutes ces limitations sont aussi moins faciles à assumer car elles désavantagent les personnes concernées dans les lieux de participation, organisés par et pour des acteurs en pleine force de l'âge, habitués à enchaîner les ordres du jour nourris d'une documentation technique abondante dans le cadre de réunions souvent longues.

[189] Pourtant, des dispositions matérielles et organisationnelles appropriées peuvent permettre une participation pleine et entière des personnes âgées. Le guide des aidants et des CVS de la CFDT¹¹⁶ donne ainsi des conseils facilement généralisables à d'autres types d'instances. Il insiste notamment sur l'importance de la préparation en recueillant la parole lors d'ateliers dédiés, avec un soutien des aidants pour ceux qui ont le plus de difficultés à s'exprimer ; il recommande de donner la parole en premier au résident âgé qui a le plus de mal à s'exprimer, à adapter l'ordre du jour et le temps de réunions pour tenir compte des difficultés spécifiques aux plus âgés, etc. Ces dispositions n'ont rien d'original et concernent d'autres publics. Mais il est important de rappeler aux organisateurs qu'elles concernent aussi les personnes âgées et doivent être déclinées pour elles.

[190] Des dispositifs encore plus spécifiques doivent également être mis en place dès lors que l'on souhaite la participation des personnes atteintes de limitations fonctionnelles importantes, y compris pour les personnes souffrant de troubles du langage (cf. encadré).

Faire participer les personnes âgées très dépendantes

Avec le concours financier de l'ARS depuis 2016, l'Institut régional du travail social (IRTS) de Franche-Comté à Besançon a développé une offre de formation gratuite à l'animation et la participation au Conseil de la vie sociale, à destination des établissements médico-sociaux et des associations gestionnaires. L'enjeu de ces formations en 4 étapes est triple : développer les capacités à s'exprimer de personnes qui n'en ont parfois ni l'habitude, ni les moyens (limitations sensorielles et motrices) ; les amener à poser des questions et formuler des besoins ; maîtriser les différents aspects du rôle d'un élu en CVS (se préparer, prendre la parole, faire un compte-rendu).

¹¹⁶ <https://www.xn-cfdt-retraits-mhb.fr/CVS>. La FAQ de la DGCS sur les CVS mise en ligne en mai 2003 suite à la refonte du décret en 2022 contient quelques dispositions qui rejoignent celles de ce guide, (préparation en amont, présidence par une personne concernée) mais renvoie au règlement intérieur pour fixer le fonctionnement du CVS dans le détail et donc à la bonne volonté de la direction

La formatrice souligne la difficulté pour nombre de résidents en EHPAD à prendre conscience de leurs émotions et leur ressenti et à formuler un besoin, une frustration encore plus une revendication. Cela renvoie notamment aux situations de domination sociale qu'ont subies certains résidents les plus modestes, parfois pendant toute leur vie. Certaines limitations fonctionnelles (troubles du langage et de la motricité, etc.) font aussi obstacle.

Surmonter ces difficultés est possible avec des formations adaptées. Celle-ci se déroulent impérativement dans les murs des établissements, dans une logique d'aller vers, avec des petits groupes non-mixtes (résidents et personnel séparés) afin de libérer plus facilement la parole. Elles s'appuient sur un matériel adapté et varié : images, photos, plateau de jeu, textes en « Facile à lire et à comprendre » (FALC) ; les supports papiers ou numériques ont été adaptés y compris pour des personnes ne pouvant s'exprimer par la parole.



Ces formations ont fait leurs preuves pour permettre même à des personnes souffrant de déficiences sensorielles importantes de s'exprimer.

[191] En l'absence de réseau organisé, la diffusion de cette mallette de formation reste malheureusement confidentielle, alors même que ses points d'application, y compris en dehors des CVS sont nombreux.

Recommandation n°1 Proscrire l'assemblée ou la consultation numérique comme mode unique de participation citoyenne dans le champ de l'âge. Confier à la CNSA le soin de produire un guide des bonnes pratiques de la participation citoyenne des personnes âgées y compris les plus vulnérables en capitalisant sur les expériences comme celles de VADA, des porteurs de récit de l'ADMR ou de l'IRTS de Besançon.

4.1.2 Les aidants professionnels comme bénévoles doivent être formés à l'expression de la parole des personnes qu'ils accompagnent

[192] Le soutien de l'entourage des personnes âgées est essentiel pour favoriser leur parole et leur participation citoyenne, comme on peut le voir dans l'expérience des porteurs de récit de l'ADMR ou la démarche Citoyennâge ou comme le souligne le guide des CVS de la CFDT. Or, si cette parole ne peut s'exprimer au domicile ou au sein de l'établissement, il sera d'autant plus difficile de la faire advenir dans l'espace public.

[193] La réussite de la démarche Citoyennâge repose ainsi sur l'investissement du personnel dans l'accompagnement des plus vulnérables, l'animation des lieux de parole tout au long de l'année, etc. Ce changement de posture n'est pas évident. L'un d'eux évoque avec la mission le symbole que représente le fait d'enlever la blouse blanche, pour se retrouver sur un pied d'égalité avec les résidents, lors du colloque régional de l'association. Il s'agit alors de quitter le surplomb que confère la fonction (matérialisée par la blouse) pour se mettre au même niveau. Le colloque est aussi l'occasion d'un renversement de posture : ce sont les résidents qui s'expriment à la tribune et le personnel qui écoute. Lagabrielle¹¹⁷ (2009), souligne l'impact bénéfique de cette démarche « d'encapacitation » sur les résidents comme sur le personnel.

[194] Les personnels rencontrés par la mission témoignent ainsi de l'enrichissement professionnel et du sens retrouvé de leur mission que permet une telle démarche, une fois les craintes initiales dépassées. Lagabrielle (2009) souligne combien la vision incapacitaire de la vieillesse qui domine même au sein des ESMS amène les professionnels à percevoir leur travail comme devant pallier les manques et pertes des résidents. Or, cet effort permanent de substitution devient rapidement intense et épuisant. Il amène par ailleurs le professionnel à se centrer sur l'action et pas sur l'écoute. Il est vrai que celle-ci peut être vécue comme plus insécurisante car elle véhicule des émotions qui peuvent ajouter à la charge mentale. Finalement, cette posture participe à l'épuisement professionnel et à la perte de sens du travail.

[195] Si les bénéfices d'un tel changement de posture sont importants, les difficultés n'en sont pas moins réelles et il faut une affirmation forte de cette priorité par la direction de l'établissement pour les surmonter. Cela passe notamment par un dialogue social de qualité avec l'ensemble des professionnels dont la parole doit, elle aussi, être prise en compte. Cela ne doit pas non plus masquer les tensions et conflits qui peuvent entraver ce type de démarche car ce sont des dilemmes complexes qu'il faut trancher : entre sécurité et liberté du résident ; entre efficacité gestionnaire et humanisation de la prise en charge, etc.

Recommandation n°2 Introduire des modules de formation à l'écoute et à l'accompagnement à la prise de parole des personnes âgées dépendantes dans les écoles de formation aux professions sanitaires et sociales et dans leur formation continue, y compris pour les personnels intervenant à domicile.

¹¹⁷ Lagabrielle Laure, « Promouvoir la citoyenneté de la personne âgée en établissement médico-social », mémoire de l'EHESP, 2009.

4.2 La participation citoyenne directe des personnes âgées doit s'ancrer dans les instances consultatives de l'âge

4.2.1 Les instances doivent engager une réflexion sur les modalités d'associations des personnes âgées à leurs travaux

[196] Les faiblesses des instances consultatives de l'âge (Conseil de l'âge, CRSA, CDCA) ont été soulignées dans ce qui précède. Pour autant, elles restent des lieux indispensables au dialogue entre l'Etat et la société civile pour l'élaboration des politiques de l'âge. La place des associations de personnes âgées ou des associations qui ont développé une pratique du recueil de la parole des plus vulnérables des personnes âgées y est cependant trop faible pour qu'elles puissent peser suffisamment dans les débats. Par ailleurs, il est essentiel cependant qu'elles soient davantage irriguées par la participation citoyenne directe afin que les besoins de toutes les personnes âgées, notamment les plus fragiles, soient mieux pris en compte dans les politiques publiques nationales comme locales

[197] Compte tenu des spécificités des personnes âgées, notamment les plus fragiles d'entre elles, il n'est pas certain que la création d'un collège de personnes concernées au sein de ces instances, sur le modèle du 5^e collège du CNLE (voir annexe pauvreté) soit la modalité la plus appropriée. D'une part, les modalités de fonctionnement d'une instance ne permettent pas au plus âgés de participer pleinement de façon satisfaisante. D'autre part, une partie de leurs travaux - l'examen de textes produits par l'administration - est peu mobilisatrice et relève plutôt des compétences des associations et syndicats. Les expériences réussies de participation citoyenne portent plutôt sur des sujets concrets, en prise avec la réalité quotidienne des personnes et nécessitent d'aller vers les plus fragiles, sur leur lieu de vie.

Recommandation n°3 Revoir la composition du conseil de l'âge pour y accroître la place des associations de personnes âgées, notamment celles qui portent la parole des personnes âgées les plus fragiles.

Recommandation n°4 Confier au Conseil de l'âge le soin de mener une réflexion sur les modalités à mettre en œuvre pour associer directement les personnes âgées à leurs travaux et les inscrire dans son décret d'organisation.

Recommandation n°5 Donner aux CDCA la faculté de lancer des démarches de participation citoyenne directe pour alimenter leurs travaux et confier à la CNSA le soin d'animer leur réflexion sur les modalités à mettre en œuvre pour associer directement les personnes âgées à leurs travaux.

Recommandation n°6 Confier à une ou plusieurs ARS volontaires le soin d'animer une réflexion au sein de leur réseau sur les modalités à mettre en œuvre pour mieux associer directement les personnes âgées aux travaux des CRSA.

4.2.2 Les expérimentations d'aller-vers menées par les associations doivent être confortées et systématisées

[198] Le rôle des associations dans la mise en œuvre de la participation citoyenne des personnes âgées est essentiel. Un certain nombre d'entre elles ont mis en œuvre des expériences originales et innovantes d'aller-vers les personnes âgées les plus fragiles et ont développé un savoir-faire précieux de recueil de leur parole, même dans des conditions très difficiles. Leur rôle est essentiel pour préparer, accompagner et animer au quotidien le dialogue citoyen au sein des établissements notamment, qui constituent ensuite des viviers précieux pour des démarches de participation citoyenne de plus grande envergure. Sans leurs bénévoles, la participation citoyenne des plus âgées, à tous les échelons, serait bien souvent impossible. Les acteurs locaux l'ont bien compris et ceux qui sont les plus actifs en matière de participation citoyenne s'attachent à financer les associations impliquées dans ces démarches.

[199] Comme dans d'autres champs, les associations sont des acteurs incontournables et des effecteurs de la participation citoyenne des plus âgées et représentation et participation citoyennes ne doivent pas être opposées. Elles ont au contraire vocation à se compléter.

[200] Le financement par les acteurs publics est un déclencheur important dans un champ où la parole des plus âgées se heurte à de nombreux obstacles. Les programmes financés par la CNSA donnent des résultats prometteurs et doivent être encouragés, évalués et généralisés.

Recommandation n°7 Renforcer le soutien au développement des démarches d'aller-vers les personnes âgées les plus fragiles et en tirer les enseignements pour les diffuser plus largement (CNSA).

4.3 Les liens entre les différents niveaux et formats de participation doivent être renforcés afin de permettre la pleine prise en compte de l'expertise d'usage et de retours d'expérience citoyens plus diversifiés

4.3.1 L'articulation entre le Conseil de l'âge et les CDCA doit être renforcée

[201] Comme on l'a vu en partie 2, le Conseil de l'âge n'est pas articulé avec les instances locales. Les CDCA ne sont d'ailleurs pas évoqués dans le décret constitutif du HCFEA¹¹⁸, sauf pour évoquer leur obligation de transmettre un rapport annuel au conseil de l'âge. En outre, l'architecture du HCFEA est pensée de manière indépendante par rapport au niveau départemental des CDCA, qui regroupe les représentants des personnes âgées et du handicap ce qui n'est pas le cas au niveau national. Les auteurs concluent à une forme de « désenboîtement¹¹⁹ » des différents niveaux de participation. Cette nouvelle organisation aurait, selon certains auteurs, « renforcé un modèle étatique où l'organe consultatif central n'est plus relié aux entités locales » alors même que « c'est

¹¹⁸ Ce qui n'est pas le cas dans le décret constitutif du CNCPH, dans le champ du handicap.

¹¹⁹ Viriot Durandal, Jean-Philippe, et al. « Adaptation des territoires au vieillissement : politiques publiques et formes d'agencement démocratique. Les exemples de la France et du Québec », *Retraite et société*, vol. 79, no. 1, 2018, pp. 17-41.

précisément à ces niveaux qu'une partie de la politique du vieillissement est décidée ou implémentée ».

Recommandation n°8 Confier par décret au Conseil de l'âge une mission d'animation et de capitalisation sur l'expérience des CDCA dans le champ de l'âge.

4.3.2 Le Département doit être positionné en ensemblier des politiques de l'adaptation du cadre de vie au vieillissement

[202] Par ailleurs, cette nouvelle architecture, pas plus que l'ancienne ne prend en compte le niveau communal, alors même qu'il est « un lieu de négociation de la mise en œuvre des politiques gérontologiques » (Gucher¹²⁰, 1998). En effet, la politique du grand âge intègre la dimension de l'adaptation du cadre de vie de la personne (mobilité, adaptation du logement, services de proximité, aménagement du territoire, urbanisme) et de son développement social. Or, ces compétences relèvent, comme le rappelle le rapport, des compétences des communes et intercommunalités selon le code général des collectivités territoriales¹²¹. On l'a vu, les communes et intercommunalités ont développé des démarches ambitieuses en la matière comme l'illustre la démarche VADA. Mais ces démarches n'irriguent pas toujours les schémas départementaux de l'autonomie et l'absence d'une animation territoriale freine leur développement et le partage d'expérience.

Le Département, ensemblier des politiques d'aménagement du cadre de vie : les Yvelines

La façon dont le Département a conduit la démarche VADA au sein de son territoire est une bonne illustration de ce rôle. Le Département est le 3^e (sur 4) à avoir adhéré, en 2020, à la démarche VADA, avec le soutien de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse d'Île-de-France et des membres de la Conférence des financeurs. Il a démarré par une phase expérimentale en 2021 avec 6 villes¹²² pilotes des Yvelines, représentatives de la diversité des réalités de vie dans le département, afin de modéliser le soutien qu'il pourrait proposer à terme, avec le concours de la Conférence des financeurs, aux collectivités locales. Le projet est suivi par un comité réunissant les communes, les directions du Département et des représentants du Conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie. Le Département a obtenu le label argent en 2022.

[203] On est là dans un positionnement du Département comme chef de file et intégrateur, ce qui est un facteur certain de déploiement réussi à plus grande échelle. La mission reprend à son

¹²⁰ Gucher, Catherine, « L'action gérontologique municipale », L'Harmattan, collection Logiques sociales, Paris, 1998. Elle montre que c'est à l'échelle des communes que l'action sociale à destination des retraités voulue par le rapport Laroque (1962) et les plans successifs qu'il a inspirés se développe essentiellement, à travers l'instauration de services de restauration — à domicile ou en collectif —, de services d'aide-ménagères, de création de foyers-logements, d'organisation d'activités culturelles, sportives et de loisirs.

¹²¹ Il énonce en effet que communes et intercommunalités sont chefs de file pour l'exercice des compétences relatives à la mobilité, l'organisation des services publics de proximité et l'aménagement de l'espace.

¹²² 3 villes rurales (Condé-sur-Vesgre, Auffargis et Maule), 2 villes urbaines (Poissy et Saint-Germain-en-Laye) et 1 ville avec un quartier politique de la ville (Mantes-la-Jolie).

compte la proposition du rapport Libault n° 166, de conforter le rôle du Conseil départemental en la matière.

Recommandation n°9 Conforter par décret le rôle d'animation territoriale du Département en matière d'adaptation du cadre de vie de la personne âgée en perte d'autonomie.

4.3.3 La participation des personnes au sein des structures doit irriguer la réflexion des CDCA et CRSA

[204] Par ailleurs, dans le champ de l'autonomie comme dans d'autres politiques de solidarité, la participation citoyenne ne peut se concevoir sans s'enraciner dans un continuum d'actions en faveur de l'autodétermination des personnes et de leur pouvoir d'agir, pour soi, au quotidien, d'abord, puis plus largement au service des pairs ou de l'action collective. Et ce pour plusieurs raisons : d'abord parce que tant les capacités que les motivations de la participation citoyenne ne s'improvisent pas, mais s'acquièrent au fur et à mesure du renforcement du pouvoir d'agir. D'autre part, parce que si l'on se situe dans le champ de la participation citoyenne directe, et non de la représentation, il est illusoire d'espérer pouvoir mobiliser dans les démarches de participation directe si n'existent pas, déjà, des lieux divers où les plus motivés et les mieux accompagnés pour l'expression et l'implication dans leur cadre de vie ont pu s'engager et se faire connaître. Seul un tissu vivant d'initiatives participatives locales est à même de pouvoir étayer des démarches plus larges et moins ordinaires de participation à l'élaboration ou à la mise en œuvre des politiques

[205] La participation des personnes au sein des établissements, des groupes de pairs, des associations, etc. c'est-à-dire au plus près du terrain et du vécu peut paraître anecdotique, orientée vers des objets pratiques et concrets qui ont peu à voir avec l'élaboration d'une politique publique. Pourtant, la participation citoyenne commence là, et il est en partie illusoire de vouloir alimenter des instances ou des démarches de participation au niveau territorial voire national si cette parole-là n'est pas suffisamment vivace.

[206] C'est en effet elle que cherchent les acteurs publics, lorsqu'ils expriment le sentiment d'être déconnectés du terrain et émettent des doutes sur la capacité de la société civile à le leur restituer. Or, la coupure qui existe aujourd'hui entre les différents niveaux de participation et les choix fait dans leur organisation, mis en évidence par la mission contribuent largement à cette déconnexion.

[207] Ainsi, si la mission a initialement considéré que les conseils de vie sociale¹²³ tournés vers l'amélioration de la vie quotidienne au sein d'un établissement ne constituaient pas à proprement parler une modalité de participation citoyenne à l'élaboration ou à la mise en œuvre des politiques, elle a été amenée à constater l'importance de porter hors les murs des établissements – et dans l'idéal hors ceux du domicile – la parole des personnes concernées. Il importe qu'elle trouve un écho au-delà, de façon à alimenter les politiques départementales et nationales de l'âge.

¹²³ Argoud, Dominique. « La parole des vieux est-elle mieux entendue à l'heure des pratiques inclusives ? », Gérontologie et société, vol. 44/167, no. 1, 2022, pp. 117-129.

[208] A défaut, comme le soulignent Scheider-Yilmaz et Morales La Mura¹²⁴ (2021), les décideurs, cherchant les représentants des usagers, ne rencontrent que ceux de publics particuliers, dont la parole est souvent bien loin de l'expertise d'usage d'une politique, d'un établissement ou d'un service. Il importe dès lors d'organiser des canaux spécifiques de recueil de l'expérience d'usage, en complément de ceux visant la représentation des intérêts d'une catégorie particulière de public et de réfléchir sur des modalités de circulation de cette expérience d'usage vers tous les niveaux.

[209] Le bilan des CVS, créés par la loi de 2002 est très mitigé (cf. *supra*). Or, même dans le cas où le CVS est vivace, ce qui s'y dit n'irrigue pas, sauf exception, les CDCA. Les textes ne le prévoient pas explicitement. Certains acteurs ont tenté d'y remédier.

[210] Ainsi, l'ARS de Nouvelle-Aquitaine a mis en place en 2022 un conseil de la vie sociale départemental (CVSD) sur chacun des champs du secteur médico-social : personnes âgées, enfants et adultes en situation de handicap, accueillis en établissement. Ils sont installés dans chaque département de la région et animés territorialement par les délégations départementales de l'ARS.

Les conseils de la vie sociale départemental de Nouvelle-Aquitaine

Ils rassemblent : usagers (ou leurs représentants légaux) de structures médico-sociales, présidents des conseils de vie sociale des établissements, représentants des usagers siégeant à la Conférence Régionale de la Santé et de l'Autonomie, personnalités qualifiées co-désignées par le préfet, le directeur général de l'ARS et le président du Conseil Général, représentant du conseil général.

Ils ont vocation à travailler en transversalité en dépassant les problématiques propres à chaque établissement

- recueillir les attentes et besoins des usagers sur leurs droits et leurs conditions de prise en charge et d'accompagnement ; mettre en évidence et diffuser des bonnes pratiques ;
- définir des thèmes de travail et être force de proposition pour dégager des axes d'amélioration déclinables au sein des établissements ;
- travailler en lien avec la formation " usagers " du Conseil Territorial de Santé.

[211] De même, dans quelques départements, des collectifs spécifiques se sont constitués pour tenter de capitaliser au-delà des murs d'un établissement donné. Ces « inter CVS » existent notamment dans le Rhône, la Meurthe-et-Moselle, l'Essonne, le Nord, l'Indre-et-Loire, les Deux-Sèvres, l'Hérault où ils ont réussi à se faire reconnaître et à obtenir le soutien de l'agence régionale de santé et du conseil départemental. Ils ont organisé une rencontre nationale en 2022¹²⁵ pour partager leurs expériences en présence de directeurs d'établissement.

¹²⁴ Scheider-Yilmaz Marion et Raúl Morales La Mura, « Participation des usagers : du champ des possibles aux modalités réelles de représentation », *Pensée plurielle*, De Boeck Supérieur, 2021/1 n° 53 | pages 36 à 52.

¹²⁵ Les conseils de la vie sociale et les Inter (...) / CFDT Retraités (xn--cfdt-retraits-mhb.fr).

Les « inter CVS » de l'Essonne et du Nord : des tentatives pour porter la parole des résidents d'EHPAD hors les murs

A partir d'une orientation du conseil général visant la valorisation des CVS, des élus et présidents de CVS ont décidé, avec l'appui du CODERPA 91, de constituer un réseau « inter CVS » en 2012. La CFDT-retraités¹²⁶ a joué un rôle moteur dans cette initiative. L'une des finalités affichées¹²⁷ à l'origine était d'œuvrer à la bientraitance et de prévenir la maltraitance par un dialogue constructif entre tous les acteurs au sein des établissements » ; de renforcer et préserver l'accès à la santé – y compris à la prévention – pour tous, notamment par une information adaptée aux personnes vulnérables ; de faire converger les droits des usagers des structures de soins, sociales et médico-sociales, notamment au travers de la participation des usagers et de leurs représentants (CRUQPC, CVS) et de la mise en place de dispositifs expérimentaux adaptés aux parcours. Il s'agissait de donner des repères et des outils aux élus de CVS (collèges des familles et des résidents) pour remplir efficacement leur rôle à partir des droits et de la participation des usagers.

L'inter-CVS du Nord rencontrée par la mission, a été créée en 2022 suite à des situations de maltraitance dans les EHPAD de Roubaix, à l'initiative d'une ancienne présidente d'association d'aide à domicile (APAD 59) et d'une ancienne directrice de CCAS et présidente d'une association d'aidants 3A-OR).

[212] De telles initiatives intéressent les pouvoirs publics y compris au niveau national (sollicitation pour les états généraux des maltraitance). Renforcer les liens entre CDCA et CVS et les participations croisées pourrait, de l'avis des deux responsables de l'inter-CVS, légitimer les CVS et leurs membres aux yeux des directeurs d'établissement, encore très souvent peu impliqués dans ces instances. Cela pourrait également revitaliser les CDCA. L'inter-CVS peut en effet consolider des signalements ou signaux faibles détectés via les CVS dans les établissements et en nourrir les travaux du CDCA, qui reste sinon cantonné à l'examen de la production administrative, peu mobilisateur pour les associations. La mission reprend à son compte la recommandation du rapport Piveteau¹²⁸ (2022), d'inciter les directeurs des établissements à développer et faire vivre leur CVS via la contractualisation.

Recommandation n°10 Intégrer dans le référentiel des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) des établissements sociaux, médico-sociaux et centres d'hébergements, un volet permettant de garantir l'effectivité et la qualité des démarches de participation des usagers / résidents.

¹²⁶ Dans le guide des CVS de la CFDT, il est d'ailleurs fait explicitement mention de l'importance d'articuler cette instance avec l'inter-CVS (quand elle existe) et le CDCA : « Par ailleurs, le CVS peut s'ouvrir à des apports extérieurs, comme appui-conseil, de personnes expertes, issues d'un réseau d'élus de CVS (Inter-CVS) et/ou de représentants issus du collège des représentants des usagers au sein des conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA). Ces évolutions ne peuvent que renforcer le bon fonctionnement du CVS ». Le guide milite activement pour la création d'inter CVS et cela peut aussi nourrir aussi les interventions des délégués au niveau des CDCA.

¹²⁷ Cf. Inter-CVS : un réseau d'élus et présidents des conseils de vie sociale - Ministère de la Santé et de la Prévention (sante.gouv.fr)

¹²⁸ Piveteau Denis, « Experts, acteurs, ensemble...pour une société qui change », rapport au Premier ministre, 15 février 2022

Recommandation n°11 Confier aux CDCA et CRSA une mission de remontée et de capitalisation des enseignements des démarches de participation de proximité ; confier à la DGCS le soin de réaliser un bilan des expérimentations des ARS et des CDCA pour s'alimenter des travaux des CVS et sur cette base, proposer une généralisation des bonnes pratiques.

4.4 La participation des personnes âgées les plus fragiles doit être systématiquement recherchée dans les démarches de participation citoyenne du grand public en lien avec les exigences d'inclusion

[213] S'il est de plus en plus acquis, du moins sur le plan des principes – comme en témoignent les conventions internationales - qu'il faut impliquer les personnes dans les politiques qui les concernent, la vision de ce qui « concerne » les personnes âgées demeure parfois excessivement restreinte.

[214] Consulter les personnes âgées en tant que telles, non seulement sur les politiques qui les concernent mais aussi sur toutes les politiques publiques est pourtant un principe ancien, porté par les textes internationaux au nom de l'exigence de leur inclusion sociale. Il s'est essentiellement incarné en France dans les conseils des aînés.

[215] Le fait que la participation électorale des jeunes seniors soit particulièrement élevée - elle baisse cependant fortement à partir de 80-85 ans - ne suffit pas à épuiser cet enjeu. S'il s'agit d'une modalité essentielle de participation à la vie publique, elle ne garantit pas la possibilité de participer réellement à la co-construction d'une politique publique. Or, le vieillissement concerne tous les citoyens à un moment donné, et par essence, les problématiques qu'il pose, en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de numérique, de transports, d'organisation des services publics, etc. sont transversales. Il est peu de politiques publiques qui ne concernent pas, d'une façon ou d'une autre, les personnes âgées, notamment les plus vulnérables ou celles qui cumulent les difficultés liées à l'âge avec d'autres (pauvreté, handicap, etc.). Si cette exigence est déjà souvent prise en compte au niveau municipal, c'est beaucoup moins le cas aux autres échelons.

[216] Si les associations d'auto-représentants dans le champ du handicap ont affirmé cette ambition à travers le slogan : « Rien sans nous », c'est beaucoup moins le cas dans le champ de l'âge, où les associations peinent déjà faire vivre le mot d'ordre commun antérieur « Rien pour nous sans nous ».

Recommandation n°12 Confier au Cese et à la CNDP le soin de proposer des modalités d'association systématique des personnes âgées les plus fragiles, y compris celles en institutions ou à domicile avec une assistance, à leurs travaux.

ANNEXE 4 : La participation citoyenne dans le champ du handicap

SOMMAIRE

1	HANDICAP ET PARTICIPATION, DEUX NOTIONS ETROITEMENT IMBRIQUEES	98
1.1	L'EVOLUTION DE LA DEFINITION LEGALE DU HANDICAP CONFERE UNE PLACE IMPORTANTE A LA NOTION DE PARTICIPATION.....	98
1.2	LE DROIT INTERNATIONAL AIGUILLONNE CET ENJEU PARTICIPATIF	99
2	L'EMERGENCE DE FORMES DE PARTICIPATION CITOYENNE DIRECTE EN COMPLEMENT DES INSTANCES ETABLIES, POUR DIVERSIFIER LES MODALITES D'ASSOCIATION AUX POLITIQUES PUBLIQUES.	101
2.1	DES INSTANCES NATIONALES ET TERRITORIALES BATIES SUR LE MODELE DES PARTIES PRENANTES ET DE LA REPRESENTATION PAR LA SOCIETE CIVILE ORGANISEE, MAIS OU EMERGE LA QUESTION DE LA PARTICIPATION DIRECTE DES PERSONNES CONCERNEES	101
2.1.1	<i>Un conseil national représentant les personnes handicapées qui débat de sa composition et cherche à s'ouvrir à des formes de participation citoyenne</i>	<i>101</i>
2.1.2	<i>Des instances consultatives territoriales de plus en plus souvent complétées par des démarches de participation directe et de débat public.....</i>	<i>104</i>
2.1.3	<i>Une participation essentiellement associative à des instances ayant des missions plus exécutives.....</i>	<i>107</i>
2.2	DES EXPERIENCES DE PARTICIPATION CITOYENNE DIRECTE CONJUGUANT IMPLICATION DES PERSONNES A LA CONCEPTION DES POLITIQUES ET DISPOSITIFS PLUS OPERATIONNELS AUTOUR DE LEUR MISE EN ŒUVRE CONCRETE	108
2.2.1	<i>La participation à la conception d'une politique publique ou d'un grand projet national....</i>	<i>109</i>
2.2.2	<i>L'essor d'autres leviers de participation des personnes concernées à la déclinaison opérationnelle des politiques</i>	<i>111</i>
2.2.3	<i>Des démarches territoriales dynamiques de participation citoyenne dans un continuum de l'élaboration à la mise en œuvre des politiques de handicap</i>	<i>116</i>
3	PRINCIPAUX ENJEUX MIS EN LUMIERE DANS CE SECTEUR.....	120
3.1	UNE PROBLEMATIQUE DOUBLE ET SENSIBLE AUTOUR DE LA PLACE RELATIVE DES PERSONNES CONCERNEES, MAIS AUSSI DE L'ARTICULATION ENTRE REPRESENTATION ASSOCIATIVE ET PARTICIPATION DIRECTE.....	121
3.1.1	<i>La revendication d'une place accrue pour les personnes directement concernées ne s'accompagne pas nécessairement d'un développement de la participation citoyenne directe</i>	<i>121</i>
3.1.2	<i>Quels acteurs du secteur du handicap pour quelle contribution aux politiques publiques ?</i>	<i>129</i>
3.2	DES APPORTS POTENTIELS REELS SOUS RESERVE D'UNE INSERTION ADEQUATE DANS LES PROCESSUS DECISIONNELS	132
3.2.1	<i>Des apports divers et nécessaires.....</i>	<i>132</i>
3.2.2	<i>La revendication d'une participation plus précoce et avec une portée renforcée.....</i>	<i>133</i>
3.3	UNE DIFFICULTE POUR FAIRE PARTICIPER LES PLUS VULNERABLES	134

3.3.1	<i>L'attention à porter à l'expertise d'usage</i>	134
3.3.2	<i>L'assemblée participative ne peut être le seul modèle de la participation</i>	135
3.4	DES CONDITIONS SOCLE DE FAISABILITE DES DEMARCHES DE PARTICIPATION DIRECTE : PROMOTION DU SAVOIR EXPERIENTIEL OU D'USAGE, SOUTIEN ENTRE PAIRS ET SENSIBILISATION DES PROFESSIONNELS	137
3.4.1	<i>L'émergence de démarche de soutien à l'expression des personnes concernées</i>	137
3.4.2	<i>La mobilisation des professionnels, un élément favorisant pour un renforcement de la participation citoyenne directe</i>	140
3.5	DES LIENS TENUS ENTRE LES DIFFERENTS NIVEAUX ET FORMATS DE PARTICIPATION, ENTRAVANT LA PLEINE PRISE EN COMPTE DE L'EXPERTISE D'USAGE OU DE RETOURS D'EXPERIENCE CITOYENS PLUS DIVERSIFIES	141
3.5.1	<i>Des démarches et instances peu articulées</i>	141
3.5.2	<i>La participation des personnes au sein des structures, une portée dépassant potentiellement les contours des ESMS</i>	143
3.6	LA REVENDICATION D'UNE PARTICIPATION CITOYENNE DES PERSONNES HANDICAPEES ELARGIE A TOUTES LES POLITIQUES	144
3.6.1	<i>Un rejet du cantonnement aux seules politiques médico-sociales en cohérence avec des exigences d'accessibilité universelle et d'inclusion</i>	144
3.6.2	<i>Un enjeu majeur et exigeant d'accessibilité des enceintes et des modalités de participation, qu'elles concernent ou non le handicap</i>	145
4	ENSEIGNEMENTS GENERAUX POUR LE RENFORCEMENT DES DEMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE DIRECTE ET RECOMMANDATIONS POUR LE CHAMP DU HANDICAP	146
4.1	UNE EVIDENTE COMPLEMENTARITE ENTRE REPRESENTATION ET PARTICIPATION DIRECTE, ENTRE INSTANCES ET DEBAT PUBLIC PLUS OUVERT, ENTRE CONSULTATION SUR DES TEXTES ET ASSOCIATION A L'AMELIORATION CONCRETE DES SERVICES	146
4.2	UN CONTINUUM ENTRE AUTODETERMINATION ET POUVOIR D'AGIR A UNE ECHELLE PLUS LARGE ET POLITIQUE... POUR « UN BIG BANG DE PRESENCE »	147
4.3	LA PLEINE PRISE EN COMPTE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE SUPPOSE UNE ACTION PUBLIQUE « ACCUEILLANTE »	148
4.4	LA PARTICIPATION DES PERSONNES NE PEUT SE RESTREINDRE AUX SEULES POLITIQUES QUI LES CONCERNENT ETROITEMENT	148
4.5	UNE EXIGENCE D'ACCESSIBILITE ET DE FACILITATION DE L'EXPRESSION QUI DOIT DES LORS S'ETENDRE A TOUS LES LIEUX DE PARTICIPATION.....	148
4.6	DES EFFORTS D'ARTICULATION DES DEMARCHES DE PARTICIPATION A DIFFERENTES ECHELLES TERRITORIALES QUI MERITENT D'ETRE CONSOLIDES POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE L'EXPERTISE D'USAGE NOTAMMENT.....	149

Avertissement : Compte tenu des spécificités propres à chacun des deux publics, personnes handicapées et personnes âgées, en matière de participation citoyenne, la mission a souhaité examiner le sujet de leur participation respective dans deux annexes distinctes, même si les politiques d'autonomie leur sont communes. De ce fait, les parties sur les institutions qui animent ou mettent en œuvre ces politiques sont très proches, ce que la mission assume, préférant que chacune puisse être lue de façon indépendante. Quelques renvois de l'une à l'autre figurent cependant.

[217] **La thématique de la participation occupe une place centrale dans le champ du handicap.** Revendication forte des personnes concernées et préoccupation politique tant nationale qu'internationale, objet d'une abondante littérature scientifique, la participation est un élément d'autant plus important, dans ce domaine, que cette notion est en droit français consubstantielle à la définition du handicap et que le droit international lui accorde une importance décisive, en mettant l'accent sur la participation des personnes concernées elles-mêmes, dans toute leur diversité.

[218] **La question de la participation citoyenne directe des personnes handicapées en complément de la représentation associative est, cependant, un sujet moins exploré.** Dans un domaine où le poids historique des associations représentatives est majeur et leur place reconnue dans la construction des politiques du handicap, la question de la participation citoyenne directe, objet de la présente mission, a ici une acuité particulière, et une tonalité plus controversée que dans d'autres champs.

[219] En cohérence avec l'affirmation d'une société plus accessible et plus inclusive, **l'implication de l'ensemble des citoyens (le grand public) dans les réflexions autour des politiques du handicap doit également être envisagée.** Si de telles approches de participation élargie peuvent ponctuellement exister, les démarches de participation citoyenne mobilisent essentiellement le public concerné par les politiques du handicap. **De façon symétrique, une attention renforcée doit être accordée à l'implication plus large des personnes handicapées à l'ensemble des démarches actuelles de participation citoyenne, quel qu'en soit l'objet,** pour garantir le plein exercice en tous domaines de leur citoyenneté.

1 Handicap et participation, deux notions étroitement imbriquées

[220] Au fur et à mesure de l'évolution de la définition du handicap, d'une vision essentiellement médicale et restrictive vers une acception du handicap comme une notion relative, ancrée dans des situations, les liens entre participation et handicap se sont resserrés, en faisant de la pleine participation sociale et citoyenne l'horizon de toute politique du handicap. Portée par le droit national, cette ambition est également aiguillonnée de façon encore plus radicale par le droit international.

1.1 L'évolution de la définition légale du handicap confère une place importante à la notion de participation

[221] « Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de **participation** à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant. »¹²⁹. En explicitant la dimension environnementale du handicap, fruit conjoint de l'altération de fonctions

¹²⁹ Art. L114 du Code de l'action sociale et des familles.

individuelles et de la façon dont l'environnement s'adapte, ou non, pour permettre de supprimer ou minimiser l'impact de ces altérations, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées fixe à l'action publique un objectif majeur de levée des obstacles à la participation et à la citoyenneté, au moyen de deux leviers fondamentaux, le principe de compensation et la notion d'accessibilité universelle.

[222] Si la notion de participation renvoie d'abord à une pleine participation à la vie en société dans toutes ses facettes, elle comporte nécessairement une dimension plus politique et citoyenne, aboutissement de la pleine participation sociale mais aussi instrument de celle-ci. La participation des personnes handicapées aux grands choix politiques, et en particulier aux politiques qui les concernent directement, s'est affirmée au fil du temps comme une exigence majeure et un aiguillon indispensable. Depuis de nombreuses décennies, elle est portée par les associations représentatives des personnes handicapées.

[223] D'abord focalisées sur les politiques du handicap, ces associations ont de plus en plus exigé un droit de regard élargi sur l'ensemble des politiques, au nom notamment du principe d'accessibilité universelle et de l'impact potentiel de lois variées sur cette ambition.

1.2 Le droit international aiguillonne cet enjeu participatif

[224] A cet enjeu clé de participation, les textes internationaux ont apporté une tonalité différente, en insistant particulièrement sur la participation des personnes elles-mêmes, au sein d'associations les représentant plus fidèlement (au travers d'exigences quant à la gouvernance et aux formes de représentation.) Les associations gestionnaires, aux intérêts potentiellement distincts de ceux des personnes, font l'objet d'une vigilance particulière.

[225] C'est une dimension importante de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 6 décembre 2006¹³⁰. La CIDPH stipule en son préambule : « Estimant que **les personnes handicapées devraient avoir la possibilité de participer activement aux processus de prise de décisions concernant les politiques et programmes, en particulier ceux qui les concernent directement**¹³¹ ». Le document précise dans son article 4 relatif aux obligations générales incombant aux Etats signataires : « Dans l'élaboration et la mise en œuvre des lois et des politiques adoptées aux fins de l'application de la présente Convention, ainsi que dans l'adoption de toute décision sur des questions relatives aux personnes handicapées, les États Parties consultent étroitement et font activement participer ces personnes, y compris les enfants handicapés, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent¹³² ».

¹³⁰ Signée par la France le 30 mars 2007 et ratifiée le 1er avril 2010

¹³¹ Préambule de la Convention, ONU, 2006, p. 2

¹³² CIDPH, art.4, p.8

L'observation générale de 2018 émise par le comité des droits des personnes handicapées (CDPH)¹³³ instance de suivi périodique de la CIDPH. Si le Comité promeut toujours une participation intermédiée des personnes handicapées, il s'attache à ce que les associations qui les représentent soient « *obligatoirement menées, dirigées, et régies par des personnes handicapées* », que « *leurs membres [soient] en majorité des personnes handicapées* » et qu'elles « *emploient des personnes handicapées et [soient] représentées par des personnes handicapées* ». Le CDPH appelle aussi à bien distinguer les organisations de personnes handicapées d'organisations « pour » les personnes handicapées qui offrent des services aux personnes handicapées ou mènent des activités de plaidoyer en leur nom, « *ce qui, dans la pratique, peut donner lieu à un conflit d'intérêts dans lequel ces organisations font passer leurs propres objectifs avant les droits des personnes handicapées* ».

[226] La mise en œuvre de la convention par la France a fait l'objet de plusieurs rapports critiques¹³⁴. En 2021, les observations définitives du CDPH sur le bilan français constituent une étape importante dans l'affirmation des enjeux de participation. Ce rapport a rappelé à la France diverses actions à mener pour que notre pays puisse respecter pleinement la Convention, en insistant sur les enjeux d'accessibilité universelle et d'implication des personnes concernées. Parmi ses préconisations, il était indiqué que la participation des personnes handicapées à la politique publique devait être davantage encouragée, en passant notamment par l'amélioration de la représentativité et du fonctionnement au sein du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH). Le comité invitait, en outre, à accorder « une attention particulière aux organisations de personnes ayant un handicap intellectuel, de personnes autistes, de personnes ayant un handicap psychosocial, de femmes handicapées, de personnes LGBTI handicapées, de personnes handicapées vivant en milieu rural, de personnes handicapées roms et de personnes ayant besoin d'une aide conséquente. »

[227] La CIDPH et son suivi périodique ont aiguillonné les débats nationaux autour des modalités de participation citoyenne des personnes handicapées, interrogeant le positionnement des instances comme les modalités de représentation au travers des différentes formes d'associations. Ses positions donnent un écho important au slogan « *Rien sur nous sans nous* ».

¹³³ Comité des droits des personnes handicapées, Observation générale no 7 (2018) sur la participation des personnes handicapées, y compris des enfants handicapés, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, à la mise en œuvre de la Convention et au suivi de son application.

¹³⁴ Soit dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la convention par le comité de suivi dédié, soit dans le cadre plus large de la commission des droits de l'homme (par exemple, en février 2019, le rapport de Catalina Devandas-Aguilar, rapporteure spéciale de l'ONU sur les droits des personnes handicapées).

2 L'émergence de formes de participation citoyenne directe en complément des instances établies, pour diversifier les modalités d'association aux politiques publiques.

[228] La participation des personnes handicapées s'inscrit surtout aujourd'hui dans un système à trois dimensions :

- représentation des personnes par des associations,
- expression associative majoritairement au sein d'instances pérennes,
- construction dominante des instances sur le modèle de la réunion de l'ensemble des parties prenantes.

[229] Ce schéma est questionné aujourd'hui à la fois sur la place relative des personnes directement concernées, sur l'équilibre représentation/participation directe et sur le poids prépondérant de la forme instituée, pérenne, comme modalité de participation des personnes concernées. A travers ces questions, émerge la nécessité de mieux et plus entendre les personnes concernées comme de susciter d'autres formes moins conventionnelles d'expression.

[230] Ces débats autour des formes de la participation sont sous-tendus par une problématique également centrale, la recherche d'une prise en compte plus effective de la parole des personnes concernées et d'un impact réel sur les décisions politiques ou administratives.

2.1 Des instances nationales et territoriales bâties sur le modèle des parties prenantes et de la représentation par la société civile organisée, mais où émerge la question de la participation directe des personnes concernées

[231] Au niveau national comme territorial, et à côté des diverses actions militantes et de lobbying, la participation des personnes handicapées à l'élaboration ou à la mise en œuvre de politiques s'exprime le plus souvent au sein d'instances ou de groupes de travail dédiés dans lesquels la place des personnes concernées sans mandat associatif est tenue. La question de la participation citoyenne directe émerge cependant nettement, sous l'influence de la montée en puissance des enjeux de démocratie participative.

2.1.1 Un conseil national représentant les personnes handicapées qui débat de sa composition et cherche à s'ouvrir à des formes de participation citoyenne

[232] Interpelé par les instances de suivi de la CIDPH, le CNCPH est parcouru depuis plusieurs années de débats quant à la place des personnes handicapées et quant à leur influence sur les politiques qui les concernent. De façon moins centrale, bien que perceptible au travers des pistes de réforme évoquées dans les dernières années, il a également été amené à examiner la part relative de la participation citoyenne directe et de la représentation associative.

[233] Créé par la loi du 30 juin 1975 et renforcé par la loi du 11 février 2005, le conseil national consultatif des personnes handicapées a pour mission d'assurer « la participation des personnes handicapées à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques les concernant. Il peut être consulté par les ministres compétents sur tout projet, programme ou étude intéressant les personnes handicapées. Il peut se saisir de toute question relative à la politique concernant les personnes handicapées.

[234] Le Conseil national consultatif des personnes handicapées est chargé, dans des conditions fixées par décret, d'évaluer la situation matérielle, financière et morale des personnes handicapées en France et des personnes handicapées de nationalité française établies hors de France prises en charge au titre de la solidarité nationale, et de présenter toutes les propositions jugées nécessaires au Parlement et au Gouvernement, visant à assurer, par une programmation pluriannuelle continue, la prise en charge de ces personnes. »¹³⁵.

[235] La loi de 2005 a prévu en outre que le CNCPH soit saisi de tous les projets de textes réglementaires pris en son application. Le CNCPH participe par ailleurs au suivi de l'application de la Convention internationale des droits des personnes handicapées dans le cadre du comité de suivi français, coordonné par le Défenseur des droits.

2.1.1.1 Une réforme en cours qui promeut la participation des personnes concernées mais interroge la place des personnes sans mandat associatif au sein du Conseil

[236] Au fil du temps et des différents mandats, la composition du CNCPH a connu des évolutions régulières. A l'origine, il était constitué des principales associations représentatives des personnes handicapées et des parents d'enfants handicapés. La désignation, par décret, des membres représentants des personnes handicapées se fait sur proposition des associations représentatives. Sa composition a été progressivement élargie aux représentants des organisations syndicales, des collectivités territoriales (Régions, Départements et Communes), des associations ou organisations en lien avec le handicap, la protection sociale ou la recherche. Le décret n°2016-197 du 25 février 2016 portant modification de sa composition et de son fonctionnement a créé un collège composé d'au maximum 15 « personnes qualifiées ». Ce collège a été mis en place en avril 2016, initialement sans voix délibérative.¹³⁶ En 2023, le conseil est composé de 160 membres.

[237] A la demande de la secrétaire d'Etat aux personnes handicapées, et à la suite des interpellations internationales dans le cadre de la CDIPH, un rapport¹³⁷ a été établi en 2019 par C. Radian, personnalité qualifiée au CNCPH, et T. Michels, alors député du Bas-Rhin, afin de répondre aux exigences de plus grande représentativité et de participation renforcée des personnes handicapées à la décision publique. Le rapport remis avant la mandature 2020-2023 préconise,

¹³⁵ Article L146-1 du CASF, à revoir

¹³⁶ Art. L146-1 A du CASF

¹³⁷ Carine Radian et Thierry Michels, « Vers la pleine citoyenneté des personnes handicapées. Représentation et participation à la construction des politiques publiques pour une société inclusive », rapport au Premier ministre et à la secrétaire d'état auprès du Premier ministre chargée des personnes handicapées, 19 juin 2019.

parmi nombre d'autres orientations structurantes, une place accrue des personnes concernées¹³⁸ et une prise en compte plus importante de l'expertise d'usage.

[238] Cette nouvelle mandature, portée par un président issu des associations de personnes handicapées, désigné en 2020, devait prolonger les réflexions quant à la participation des personnes handicapées et amorcer la réforme du CNCPPH concernant tant son rôle que sa composition. Cette réforme a suscité de nombreuses controverses portant d'abord sur la place des personnes directement concernées et la nature de l'instance (avec un objectif initialement affiché de 100 % de personnes handicapées et de réduction consécutive de la place des autres parties prenantes) mais aussi sur la légitimité et le droit de vote des personnalités qualifiées (PQ), dont certaines sont des personnes handicapées désignées *intuitu personae* et non adossées à des structures associatives.

[239] Dans un domaine où l'implication des parents d'enfants handicapés a été particulièrement déterminante dans la montée en puissance de politiques dédiées comme dans la structuration d'une offre à leur intention, le sentiment des familles d'être délégitimées comme interlocuteur concerné pour aborder les questions de handicap a suscité de vives réactions. La controverse particulièrement forte autour de la place des familles ne doit cependant pas masquer les autres dimensions du débat sur la légitimité des différents acteurs (syndicats, professionnels, associations gestionnaires) à représenter et défendre les personnes handicapées. L'importance de la place occupée dans les politiques du handicap par des associations gestionnaires dont les intérêts ne sont potentiellement plus ceux des personnes qu'elles représentent a alimenté de nombreux travaux¹³⁹.

[240] La position des personnalités qualifiées a été aussi fortement discutée. La création du collège des PQ en 2016 ne s'était pas accompagnée de leur participation délibérative au vote ; un choix différent a été opéré en 2020 à la suite du rapport Radian-Michels qui avait préconisé que soit pris en compte leur apport spécifique, et ce, d'autant plus, que leurs quelques voix n'étaient pas à même de fragiliser des votes généralement consensuels au sein du CNCPPH. La réforme de 2023 a réouvert ce sujet en réservant le monopole de la représentation des personnes handicapées aux associations, et en proposant de supprimer le collège des personnalités qualifiées, tout en ouvrant la possibilité de désignation de personnes expertes au sein des commissions spécialisées de travail.

[241] Le décret du 30 août 2023 portant modification de la composition et du fonctionnement du Conseil le resserre autour de 3 collèges (représentants des associations de personnes handicapées, représentants des associations de familles de personnes handicapées, autres parties

¹³⁸ « Volonté des citoyens handicapés et de leurs proches de s'exprimer et de participer directement sans passer par des intermédiaires » ; Rapport Radian-Michels p 37-38

¹³⁹ Par ex. Baudot, P. (2022). Article *Handicap*. In G. Petit, L. Blondiaux, I. Casillo, J.-M. Fourniau, G. Gourgues, S. Hayat, R. Lefebvre, S. Rui, S. Wojcik, & J. Zetlaoui-Léger (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, GIS Démocratie et Participation : « au-delà de la présence de représentants de personnes handicapées, il s'agit de promouvoir la représentation de personnes directement concernées. Cette revendication vise clairement le système de régulation néo-corporatiste (Chauvière, 1980 ; Baudot, 2022 ; Robelet, Piovesan et Claveranne, 2009) mis en place depuis les années 1940 en France, qui confère aux associations gestionnaires d'établissement pour personnes handicapées la propriété du problème et la mise en œuvre des solutions d'action publique ».

prenantes dont les associations gestionnaires)¹⁴⁰ et accorde 80 % des sièges aux personnes handicapées et à leurs familles (60 +20 %). Le projet porté par le président du CNCPH envisageait initialement de leur accorder en outre 100 % (75 +25) des voix en cas de vote, les membres du 3^e collège ne disposant que d'une voix consultative.

[242] Les débats illustrent deux problématiques articulées : celle de la place relative des personnes concernées d'une part, celle de leur participation directe, hors représentation associative, d'autre part (*cf infra partie 3*).

2.1.1.2 Un effort d'ouverture au travers de différents canaux de participation citoyenne élargie

[243] La nouvelle composition a conforté le principe d'une représentation associative et exclu des formes de participation individuelle directe. Les débats antérieurs avaient toutefois posé la question de la représentativité d'une instance fortement marquée par une nette dominante de l'Île de France¹⁴¹ et un profil jugé trop homogène de ses membres et appelé à une ouverture accrue vers la diversité des territoires et des personnes handicapées. La réforme de 2023 a tenté de répondre aux critiques en proposant, d'une part, de mieux rendre compte de la diversité de la population handicapée¹⁴² ; et d'autre part, de créer différents canaux d'ouverture à la participation citoyenne et aux territoires. De premières orientations visent ainsi à associer le plus grand nombre de citoyens et d'acteurs de la société à ses travaux : animation d'une plateforme en ligne de consultation (orientation qui a recueilli un large suffrage des membres du CNCPH), organisation chaque année d'universités d'été ouvertes au public et d'une conférence des territoires avec les représentants des collectivités territoriales et les conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie, possibilité enfin d'initier des consultations citoyennes.

2.1.2 Des instances consultatives territoriales de plus en plus souvent complétées par des démarches de participation directe et de débat public

[244] Au niveau territorial, coexistent de façon plus fréquente une instance de parties prenantes et des démarches participatives plus ouvertes (consultations directes, création de comité d'usagers, organisation de débats publics...).

¹⁴⁰ Par ailleurs, l'assemblée plénière devait être ouverte à des invités permanents (dont le Défenseur ou la Défenseure des droits, la commission nationale consultative des droits de l'homme, les conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie, les fonds pour l'insertion professionnelle, les hauts fonctionnaires au handicap et à l'inclusion, les sous-préfets référents handicap et accessibilité, les administrations centrales).

¹⁴¹ 70% selon le rapport Radian-Michels en 2019.

¹⁴² Question 10 du questionnaire de mai 2023 aux membres du CNCPH- : « Pour une représentation des personnes dites handicapées et de leur famille la plus fidèle possible à la diversité de notre société, et conformément aux recommandations du comité des droits de l'ONU, (souhaitez-vous que) les travaux et la future composition du CNCPH prennent en compte - la jeunesse, les femmes handicapées, les usagers d'établissements et services médico-sociaux (au plus tard le 1er juillet 2024) ,les personnes LGBTI, les personnes vivant en milieu rural. » Les réponses sont mitigées, avec un taux d'accord de 55% seulement.

2.1.2.1 Les conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA), un positionnement encore incertain générant parfois un besoin d'approches complémentaires

[245] Instance de création relativement récente résultant de la fusion de deux commissions départementales antérieures distinctes pour les personnes handicapées et les personnes âgées, le CDCA a eu une montée en charge difficile et très inégale sur le territoire¹⁴³.

[246] Comme le CNCPH, il s'agit d'une assemblée consultative de parties prenantes, avec une expression des personnes concernées au travers de la société civile organisée¹⁴⁴. La représentation associative mêle les antennes départementales des grands réseaux associatifs, mais aussi des associations de plus petite taille et de couverture parfois purement locale.

[247] Sa mission, définie à l'article L 149-1 du code de l'action sociale et des familles, est d'assurer la participation des personnes âgées et des personnes handicapées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'autonomie dans le département, avec un périmètre politique relativement large (concernant les enjeux d'accessibilité notamment).

[248] Mais le CDCA constitue un lieu inégalement investi par les autorités publiques. Il peut être cantonné à un rôle d'avis périodique sur des sujets obligés (schéma départemental de l'autonomie par exemple) ou au contraire animé de façon plus participative¹⁴⁵, avec des groupes de travail engagés sur des sujets transversaux (habitat inclusif par exemple comme en Côte d'Or) ou plus spécifique (approche inclusive en Haute-Garonne, cf. *infra*).

[249] Cette diversité de mobilisation résulte de motifs mêlés, tenant à la variété d'approche des Départements en matière de concertation, au poids des consultations administratives obligatoires comme à la posture des membres. Les acteurs des Départements s'interrogent ainsi parfois sur la capacité des membres des CDCA à représenter largement les publics concernés et à s'impliquer dans une démarche constructive de participation à l'élaboration des politiques ou projets départementaux. Une expression des membres jugée parfois excessivement tribunitienne peut amener à restreindre strictement le rôle du Conseil aux missions définies par les textes.

[250] Pour cette raison parfois, mais aussi pour diversifier les points de vue, certains conseils départementaux ont fait le choix de compléter l'approche institutionnelle incarnée par le CDCA, qui n'a pas vocation au premier chef à être mobilisé sur des objets opérationnels, et d'initier des démarches de participation directe aux formats divers (comité des usagers ou comité des

¹⁴³ Cf. les rapports périodiques de bilan par la CNSA.

¹⁴⁴ Les CDCA comprennent deux formations spécialisées, l'une concernant les personnes âgées, l'autre les personnes handicapées. Chacune comprend 4 collèges : 1) représentants des personnes âgées/handicapées, de leurs familles et de leurs proches aidant ; 2) institutions ; 3) associations et professionnels œuvrant en faveur des personnes âgées/handicapées ; 4) représentants des personnes physiques ou morales concernées par les politiques de l'autonomie et de la citoyenneté des personnes âgées ou handicapées ou intervenant dans le domaine de compétence du conseil. Chaque formation comprend au maximum 48 membres dont un tiers (16) représentant, pour le handicap, les personnes handicapées, leurs familles et des proches aidants, désignés sur propositions des associations figurant sur une liste arrêtée conjointement par le préfet et le président du conseil départemental.

¹⁴⁵ Le dernier bilan de la CNSA fait état de 7 CDCA sur 10 qui ont mené d'autres travaux que les consultations obligatoires.

personnes handicapées, consultations publiques ...) pour atteindre une forme d'expertise d'usage et entendre des personnes qui ne viennent pas spontanément vers les institutions (cf. les exemples présentés en partie 2.2 *infra*).

2.1.2.2 Conférence régionale de la santé et de l'autonomie : une instance à dominante sanitaire, avec une mission modestement investie d'animation du débat public.

[251] Au niveau régional, les instances de la démocratie sanitaire se sont ouvertes depuis 2009¹⁴⁶ aux politiques et aux usagers en matière d'autonomie. Dans la Conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA), réunion des parties prenantes alternant plénières et commissions spécialisées (dont une commission des usagers d'une part, et une commission médico-sociale d'autre part), les représentants des personnes âgées et des personnes handicapées ont été intégrés aux côtés des représentants d'usagers du système de santé ou des patients. C'est également le cas au sein des conseils territoriaux de santé¹⁴⁷.

[252] La place effectivement accordée aux sujets d'autonomie dans les instances de la démocratie sanitaire apparaît cependant restreinte. Plusieurs représentants d'association du champ du handicap ont estimé que les sujets d'autonomie étaient abordés avec un prisme trop étroit, essentiellement sanitaire. Certains auteurs¹⁴⁸ soulignent une forme de décrochage de la CRSA par rapport à la logique du CNCPH ou des CDCA. La prééminence de l'approche sanitaire écarterait, de fait, les enjeux plus larges de l'adaptation de la société aux problématiques du handicap ou du vieillissement.

[253] C'est ce même constat qui avait conduit C Radian et T Michels à préconiser la création d'une nouvelle institution régionale dédiée aux questions du handicap. Ce rapport soulignait ainsi, qu'au niveau régional, il n'existe pas d'instances relatives à la prise de responsabilité citoyenne des personnes handicapées et à l'accès à leurs droits, vu sous l'angle collectif et non individuel. Les auteurs proposaient dès lors de créer un conseil régional des citoyens handicapés, tels qu'il en existe dans certaines régions comme l'Île-de-France (cf. ci-dessous).

[254] Comme les autres instances, la CRSA a été confrontée à la question de l'expression directe des personnes concernées, hors les mécanismes habituels de la représentation. La loi HPST avait prévu que ces conférences régionales puissent organiser des débats publics. Une publication récente¹⁴⁹ initiée par le secrétariat général de la conférence nationale de santé, a esquissé un premier bilan de ces initiatives de débats régionaux. Rappelant que l'organisation mondiale de la santé appelle à ce que la participation en santé comprenne la consultation directe des populations, et se référant au bilan de la démocratie en santé remis au ministre des solidarités la

¹⁴⁶ Loi Hôpital, Patients, Santé Territoires (HPST) 21 juillet 2009.

¹⁴⁷ Créés par la loi de modernisation de notre système de santé n°2016-41 du 26 janvier 2016

¹⁴⁸ *Citoyenneté engagée et autonomie Le cas de la participation des personnes handicapées et des personnes âgées dans les CDCA* Thèse de sociologie Marion Scheider-Yilmaz., septembre 2022.

¹⁴⁹ *La participation en santé en région 2015 2019 : quel bilan ? Quels enseignements ?* Romane Piton, Eva Brocard, Margot Pietrucci, Marie-Sophie Dorge, Pascal Melihan Cheinin, Presses de l'EHESP | « ADSP » 2022/3 N° 119.

santé en février 2022 par le président de la conférence nationale de santé¹⁵⁰, cette étude s'intéresse aux démarches participatives initiées au niveau régional et notamment à l'exercice par les conférences régionales de santé de leur pouvoir d'organisation de débats publics. Le bilan sur la période 2015-2019 est critique : « *Force est de constater la carence méthodologique dans la conduite des débats pour garantir une réelle participation des publics et, par conséquent, donner vie à la démocratie participative en santé. (...).* »

[255] *Les résultats mettent en évidence une mobilisation hétérogène des instances de démocratie en santé dans l'organisation et une place trop faible laissée aux usagers dans les intervenants invités. Un manque de restitution, d'évaluation et donc de transparence en aval du débat est aussi constaté. Ce flou, entretenu volontairement ou non, n'est pas en mesure de nourrir la confiance du public.*

[256] *Cependant, l'augmentation perçue des événements organisés met en perspective une volonté d'associer le « tout public » à la réflexion collective malgré l'existence de nombreux freins, nécessitant l'investissement des pouvoirs publics pour faire naître une parole « profane » prenant part aux décisions politiques. »*

[257] Sur la période récente, quelques ARS ont toutefois tenté d'enrichir la gamme des modalités et acteurs de la concertation. Ainsi en Occitanie, en mêlant démarches innovantes de participation citoyenne directe et mobilisation des commissions de la CRSA, en articulant participation, programmation, démarche qualité et traitement des plaintes dans une logique de continuum de l'approche participative du plus stratégique au plus opérationnel, dans le cadre d'une approche globale de « Fabrique citoyenne », (cf. annexe Grand âge). Mais aussi dans les Pays de la Loire où l'ARS a souhaité, dans la foulée du conseil national de la refondation, engagé une consultation citoyenne très ouverte¹⁵¹ « Comment améliorer la santé et l'autonomie de toutes et tous dans les Pays de la Loire ? » en vue de l'élaboration du programme régional de santé. L'Île-de-France, qui a également lancé une consultation citoyenne pour préparer son PRS 2023-2028, l'a ciblée plus spécifiquement vers le public des politiques d'autonomie, avec une attention aux participants des membres de CVS.

[258] La nécessité d'introduire une parole différente de simples citoyens en complément des représentations instituées s'affirme davantage, à l'intérieur même des instances ou à côté d'elles. La consultation numérique est toutefois une forme dominante.

2.1.3 Une participation essentiellement associative à des instances ayant des missions plus exécutives

[259] Au-delà des instances à vocation purement consultative, d'autres instances importantes dans le champ du handicap doivent être mentionnées pour offrir un panorama des modalités de représentation/participation des personnes handicapées.

[260] Organe de gouvernance classique, le Conseil de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) arrête le budget, approuve les comptes et le rapport d'activité et se

¹⁵⁰ *La démocratie en santé. Une urgence de santé publique, 11 recommandations pour l'avenir de la démocratie en santé.* Rapport de la Conférence nationale de santé, avril 2022.

¹⁵¹ Plateforme Make.org. Elle a attiré 12 393 participants et recueilli 2315 propositions qui ont donné lieu à 285010 votes.

prononce sur les priorités d'action de la Caisse dans le cadre de la convention qui la lie à l'État. Par sa composition originale, il est toutefois aussi un lieu d'échange et de débat sur tous les aspects de la politique d'aide à l'autonomie : distincte de celles des conseils d'administration des caisses historiques de sécurité sociale, la mixité de sa composition témoigne de la volonté de partager la conception et la mise en œuvre de la politique de compensation de la perte d'autonomie avec toutes les parties prenantes. Le Conseil de la CNSA regroupe 52 membres et leurs suppléants, représentant tous les acteurs concernés. Les six représentants des associations œuvrant au niveau national pour les personnes handicapées et leurs suppléants ont été élus par un collègue d'associations (comme les représentants des associations pour les personnes âgées). Une part de ces représentants sont des personnes handicapées, mais, dans cette instance de parties prenantes, aucune participation directe en 2023, y compris parmi les personnalités qualifiées.

[261] Les associations de personnes handicapées sont aussi présentes au sein des instances des Maisons départementales pour les personnes handicapées (MDPH), qu'il s'agisse de la Commission exécutive (COMEX) ou de la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), qui est l'instance de décision de la MDPH. Au sein de la COMEX, un quart des postes sont réservés aux représentants des associations de personnes handicapées. La CDAPH, est, elle, composée pour au moins un tiers de ses membres, des représentants des personnes handicapées et de leurs familles, désignés par les associations représentatives ; y siège également un membre du conseil départemental consultatif des personnes handicapées. Cette participation des représentants des personnes concernées a été considérée comme une avancée essentielle et une forme de co-construction¹⁵². Dans ces instances régies par des textes nationaux, la question d'une autre forme d'implication non associative des personnes concernées (sur le modèle par exemple des équipes pluridisciplinaires dans le cadre du RSA) est apparue plus récemment (cf. *infra* la feuille de route *MDPH 2022*). Ponctuellement, toutefois, des personnes « bénéficiaires » peuvent désormais être de façon volontariste intégrées dans des instances de gouvernance (ainsi par exemple, au conseil d'administration du CCAS de Besançon).

2.2 Des expériences de participation citoyenne directe conjuguant implication des personnes à la conception des politiques et dispositifs plus opérationnels autour de leur mise en œuvre concrète

[262] Sous l'influence conjointe de l'affirmation de la nécessité d'associer directement les personnes aux politiques qui les concernent et du développement de nouvelles modalités de conduite de l'action publique (conventions ou forum citoyens, design, large consultation en ligne...), les acteurs publics mobilisent de plus en plus souvent des démarches de participation citoyenne directe, au niveau national comme territorial, pour l'élaboration des politiques, comme pour l'amélioration des services rendus à la population.

¹⁵² C'est ce « premier pas vers la co-construction » que souligne de façon positive le rapport prospectif de 2013 du Conseil de la CNSA *Affirmer la citoyenneté de tous Construire ensemble les politiques qui nous concernent*.

2.2.1 La participation à la conception d'une politique publique ou d'un grand projet national

[263] Par-delà l'association réglementaire des instances comme le CNCPH ou les CDCA dans l'examen des textes ou des grands outils de programmation (comme les schémas départementaux), les acteurs politiques et administratifs optent parfois pour une association élargie du public à l'élaboration des politiques ou des grands projets, notamment nationaux.

[264] Il peut s'agir de grandes consultations publiques mises en œuvre au cours des dernières années ; par exemple, la consultation organisée par Make. Org en 2018 en amont de la conférence nationale du handicap. On peut relever également des approches plus engageantes de concertation avec, par exemple, la volonté d'implication forte des personnes concernées à l'élaboration et au suivi de la stratégie nationale pour l'autisme au sein des troubles du neurodéveloppement.

2.2.1.1 Une démarche concertée d'élaboration et de suivi de la stratégie nationale pour l'autisme au sein des troubles du neurodéveloppement

[265] Parmi les grands chantiers récents des politiques du handicap, la stratégie nationale pour l'autisme est l'un de ceux qui ont affirmé dans la durée la volonté de concertation soutenue avec les parties prenantes, et en particulier les personnes directement concernées, qu'elles soient ou non engagées dans un mouvement associatif.

[266] Cette volonté s'est illustrée d'emblée dans le mode d'élaboration de la stratégie nationale, appuyé sur une concertation approfondie, comme, ensuite, dans le pilotage et l'évaluation de sa mise en œuvre. Comme l'indiquait la pilote de cette concertation en introduction de la nouvelle stratégie présentée en 2018 : *« La prise en compte de l'expertise et des attentes d'une diversité d'acteurs au cours de l'élaboration d'une politique publique, constitue un facteur clef de sa légitimité et son effectivité. (...) Pour chacun des participants à cette concertation, entrer dans ce processus a ainsi impliqué d'adopter une attitude d'écoute et d'ouverture. (...) Une concertation aboutie, c'est une concertation qui permet à chacun d'exprimer son opinion, qui permet de croiser des points de vue et de trouver ensemble des solutions ; enfin, c'est une concertation qui favorise l'émergence d'une nouvelle façon de conduire l'action publique. »*¹⁵³.

[267] Mais au-delà de la préparation, l'ambition d'association des personnes concernées était plus large : *« l'horizon dans lequel nous inscrivons cette stratégie est celui d'une participation qui aille au-delà de ces travaux de préparation et se poursuive tout au long de sa mise en œuvre »*. Conformément à la mesure 20 de la stratégie¹⁵⁴, c'est ce qui s'est traduit par la constitution du comité de pilotage national, comme dans la démarche, plus classique, d'étude d'impact auprès des personnes autistes et leurs proches sur l'évolution de la qualité de vie ressentie des personnes

¹⁵³ Editorial de C. Compagnon, présidente de la concertation, Stratégie nationale pour l'autisme au sein des troubles du neuro-développement. 2018.

¹⁵⁴ Mesure 20 de la stratégie nationale : -Reconnaître l'expertise des familles vis-à-vis des institutions et des professionnels : • Créer une instance nationale de pilotage et associer les familles à la gouvernance de la stratégie pour l'autisme au sein des troubles du neuro-développement, au plan national et local. • Veiller à leur association à la politique de recherche.

concernées et sur les attentes en matière d'évolution de la stratégie. Réitérée chaque année pendant 5 ans, cette étude a touché progressivement un public croissant, dont une part de personnes autistes concernées au premier chef.

[268] Dans cette démarche, il s'agissait d'impliquer aussi bien les représentants associatifs que directement des personnes autistes ou des familles non engagées dans les mouvements associatifs. Lors de la concertation préparatoire, l'implication des associations a été très forte, des grandes associations nationales aux petites associations repérées pour leurs bonnes pratiques ; la présence de personnes autistes a été généralisée dans tous les groupes de travail ; ceux-ci se sont structurés dans un groupe d'auto-représentants et ont ainsi pu produire des contributions collectives.

2.2.1.2 Des Etats-généraux des maltraitements inscrits dans une logique de débat public

[269] Engagée fin 2022 sous le pilotage du cabinet du ministre des solidarités, la démarche des Etats généraux des maltraitements a visé à élargir l'état des lieux déjà établi par les instances impliquées¹⁵⁵ sur les maltraitements subies par les personnes en situation de vulnérabilité (personnes handicapées mais aussi personnes âgées et personnes précaires) en intégrant de façon plus poussée la perspective des personnes concernées, grâce à différentes approches de représentation/participation articulées dans « une grande séquence de participation citoyenne ».

[270] Après avoir impliqué les différentes parties prenantes du système de santé (saisine de la Conférence nationale de santé), les Etats généraux ont mobilisé les instances représentatives des personnes en situation de vulnérabilité (CNCPH, Conseil de l'âge, Conseil national et les conseils régionaux des personnes accueillies CNPA et CRPA¹⁵⁶). Des personnes concernées représentant chacune de ces instances participaient au comité de pilotage des Etats généraux.

[271] La Commission nationale du débat public (CNDP) a par ailleurs été saisie pour appuyer un cycle plus ouvert de participation du public ; considérant que cette démarche devait apporter toutes les garanties aux publics concernés, compte tenu des enjeux sociaux majeurs, elle a désigné un garant, qui, siégeant au comité de pilotage, devait veiller à la rigueur des dispositifs de participation au regard des critères appliqués par la CNDP (en matière notamment d'information et de reddition des comptes).

[272] Comme le souligne le dossier de la concertation¹⁵⁷, « l'objectif ici n'est pas de recueillir l'avis de tout un chacun sur des dispositifs et plans déjà préconçus. Il s'agit d'écouter les personnes concernées sur les mesures qui méritent d'être prioritairement mises en œuvre pour lutter contre la maltraitance envers les adultes en situation de vulnérabilité ». Les Etats généraux devaient recueillir des contributions collectives adossées à des associations, collectifs ou produites au cours de débats publics « autoportés » sur trois problématiques prioritaires par le comité de pilotage suite aux travaux antérieurs. Conjuguant une méthodologie et un cadre communs et la force d'initiative des acteurs concernés et mobilisés des territoires, cette approche offrait une

¹⁵⁵ Commission pour la lutte contre la maltraitance et la promotion de la bientraitance.

¹⁵⁶ Pour la présentation de ces dernières instances, cf. annexes Grand âge et Lutte contre la précarité.

¹⁵⁷ Disponible en ligne sur le site ministériel.

potentialité importante de démultiplication et donc de recueil de points de vue citoyens variés. La *Commission* nationale pour la lutte contre la *maltraitance* et la promotion de la bienveillance a été chargée de la synthèse des contributions remontées au cours de la concertation.

[273] Comme le souligne l'éditorial des ministres au rapport de la concertation « La première vertu des États généraux a été de mesurer l'ampleur des silences et des peurs, tout en libérant la parole, notamment avec le concours de la CNDP ».

L'approche des débats autoportés des États généraux

Selon la terminologie de la CNDP, on parle de débats « autoportés » car ceux-ci sont organisés par des parties prenantes désireuses de contribuer à la réflexion. Ils ont pour objectif de recueillir les constats, les analyses et les propositions des citoyens que ces parties sont susceptibles de mobiliser. Cette approche permet au débat de se « démultiplier » sur différents territoires, et de recueillir une diversité d'approches et de regards incluant ceux des premiers concernés.

Pour autant, les débats reposent sur une approche commune outillée au niveau national. Les acteurs de terrain pouvaient ainsi s'appuyer sur un dossier de la concertation¹⁵⁸ méthodologique et documentaire pour garantir un bon niveau d'information des organisateurs et participants. Non exhaustif, il est pensé et construit avec des sources plurielles : documentation ministérielle, sources juridiques, observations d'autorités administratives indépendantes, sources associatives, travaux de recherche ... Les animateurs et participants disposaient également d'un kit de débat en expliquant la logique et présentant les questions sur lesquelles les attentes des organisateurs nationaux étaient les plus fortes, tout en ouvrant des espaces de liberté aux participants. Un document en facile à lire et à comprendre (FALC) a également été produit pour expliquer la démarche et ses attendus de façon abordable pour tous.

En tout près de 1600 personnes ont participé à des échanges, avec des profils variés : personnes concernées, étudiants, bénévoles, familles et professionnels... Les débats autoportés ont conduit à 69 contributions spontanées de structures et organismes gestionnaires, d'acteurs associatifs, d'espaces régionaux de réflexion éthique, et d'institutions ou fédérations. 15 organisations ont adressé leurs propositions sans se référer au cadre proposé.

2.2.2 L'essor d'autres leviers de participation des personnes concernées à la déclinaison opérationnelle des politiques

[274] A côté d'une implication encore ponctuelle des simples citoyens dans les grandes orientations politiques du fait du poids et de l'implication du monde associatif, on peut noter un essor significatif des démarches de participation directe des personnes concernées, soit pour concevoir ou accompagner le déploiement des mesures politiques concrètes, soit pour repenser ou ajuster un dispositif ou l'offre de solutions à la lumière des besoins des personnes concernées.

¹⁵⁸ États généraux des maltraitances. Des débats autoportés pour préparer la stratégie nationale de lutte contre les maltraitances envers les adultes en situation de vulnérabilité.

La Haute autorité de santé a par ailleurs adopté une approche résolument participative pour définir les bonnes pratiques et déployer la démarche qualité dans l'univers médico-social.

[275] Un glissement s'opère ici entre participation citoyenne et design des politiques publiques et des services, sans que les frontières ne soient toujours très claires. Sans relever toujours d'une approche de participation citoyenne aux objets plus politiques et globaux et à dominante délibérative, **ces démarches innovantes d'implication des personnes dans les dispositifs qui les concernent au premier chef relèvent de la même philosophie : être à l'écoute des besoins et attentes des personnes, garantir la pertinence et l'effectivité de l'action publique.** Comme la mission le défend dans le rapport, **l'esprit de la participation doit imprégner toutes les dimensions d'une politique, du plus politique et du citoyen au plus opérationnel et à l'usager**, dans une logique systémique et de continuum.

2.2.2.1 L'émergence de laboratoires d'innovation favorise la co-construction et l'accompagnement de mesures opérationnelles

[276] Au cours des dernières années, plusieurs réformes nationales ont été préparées ou accompagnées par des démarches de lab' ou de *design thinking* associant des personnes concernées aux côtés des représentants associatifs. On peut citer le projet de réforme des dispositifs de compensation du handicap chez l'enfant en 2018-2019, ou la construction de la communication accompagnant la déconjugalisation de l'AAH en 2023.

[277] De façon plus structurante, dans le cadre de la mission « Parcours et Autonomie » confiée à Dominique Libault et relative à l'amélioration du service public de proximité auprès des personnes âgées et handicapées, la DITP a été chargée de recueillir la parole des personnes âgées et handicapées, des usagers sur le territoire¹⁵⁹, en collaboration avec les laboratoires d'innovation territoriale Insolab (Var) et Etat'lin (Pays de la Loire). Les objectifs étaient de « transmettre la parole des personnes âgées et handicapées et des usagers sur le territoire, par le biais d'une enquête qualitative réalisée fin 2021. ». Ces éléments sont développés dans l'annexe Grand âge. La préfiguration en cours de lancement du déploiement du Service public départemental de l'autonomie doit également intégrer une dimension participative importante¹⁶⁰.

La mobilisation du Lab de la CNAF dans le cadre des réflexions sur l'évolution du dispositif de compensation du handicap pour les enfants

[278] Dans le cadre de la préparation de la conférence nationale du handicap de 2019, l'IGAS a été chargé d'une mission visant l'amélioration du dispositif de compensation pour les enfants en situation de handicap¹⁶¹. Appuyée sur une démarche classique de concertation avec les parties

¹⁵⁹ D. Libault, « Vers un service public territorial de l'autonomie », rapport au ministre des solidarités et de la santé, annexe 7, 17 mars 2022.

¹⁶⁰ Appel à manifestation d'intérêt : l'un des engagements des préfigurateurs doit être de « Mettre en œuvre des méthodes de travail favorisant la participation des personnes et la mobilisation des instances représentatives des personnes âgées, en situation de handicap et des aidants et organiser des actions permettant de recueillir le point de vue des usagers sur le service rendu du SPTA / SPDA (notamment en associant le CDCA au projet) ».

¹⁶¹ Améliorer et simplifier la compensation du handicap pour les enfants Clarifier l'articulation entre l'AEEH et la PCH, D. Lenoir, avec la participation de H. Droal, juin 2019.

prenantes comme y invitait le rapport *Plus simple la vie*¹⁶², cette mission a également mobilisé le CafLab pour organiser trois ateliers nationaux relatifs aux différents blocs de prestations, ainsi que des réunions départementales avec des groupes focus de parents.

Un exemple de démarche participative mise en œuvre par le CafLab

Une architecture cible de transformation du système de compensation a d'abord été conçue au sein du groupe de concertation national auquel participaient, à parité avec les autres parties prenantes, des représentants désignés par le CNCPH.

Il s'agissait ensuite de développer une méthode adaptée de ré-ingénierie du système de prestations. C'est à ce niveau que sont intervenus les ateliers organisés par le CafLab impliquant des usagers experts (parents d'enfants handicapés et représentants associatifs) aux côtés de techniciens experts (entre 16 et 27 participants en tout), pour éclairer à la fois les enjeux, les risques d'irritants et les possibilités techniques.

Après des itérations avec le groupe de concertation national, un « test de robustesse » du dispositif envisagé a été effectué avec des focus groupes décentralisés organisés par les correspondants régionaux du CafLab de trois départements et regroupant des parents volontaires - sur la base d'un appel à participation effectué via la plateforme participative « La caf à votre écoute ». Ces ateliers ont été suivis de réunions avec les « parties prenantes » locales (la MDPH, le Département, la Caf, la Cpam et l'ARS), auxquels ont été associés parfois, des représentants associatifs. Ces tests de robustesse ont permis de :

- Vérifier la compréhension du nouveau système, notamment pour les parents ;
- D'éclairer, de façon complémentaire avec les opinions exprimées dans le groupe de concertation, les choix qui devaient être faits sur la configuration des nouvelles prestations ;
- D'identifier des éléments qui avaient pu rester dans l'angle mort des ateliers nationaux ;
- D'identifier également les questions de mise en œuvre opérationnelle.

Un atelier participatif pour concevoir le volet communication de la réforme de déconjugalisation de l'AAH

[279] La déconjugalisation de l'AAH est une réforme attendue de longue date par les associations de personnes handicapées. C'est un débat politique et technique ancien, qui a mobilisé à plusieurs reprises le CNCPH. Engagée avec la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, la réforme a fait l'objet, comme les textes le prévoient, de saisines du conseil, qui a, en particulier, formulé un avis récent sur le projet de décret fixant les modalités de mise en œuvre de la déconjugalisation¹⁶³.

¹⁶² Ce rapport (2018) de A Taquet et JF Serres qui visait à l'amélioration globale du parcours administratif des personnes handicapées invitait ainsi à "repenser la PCH enfant, en adaptant les critères d'éligibilité aux besoins des enfants et en intégrant les éléments actuels de l'AEEH qui relèvent de la compensation. Une refondation qui doit se faire en co-construction avec les personnes et en concertation avec les Départements".

¹⁶³ Avis favorable avec réserves du CNCPH portant sur le projet de décret relatif à la déconjugalisation de l'allocation adulte handicapé (AAH) Assemblée plénière du 25 novembre 2022.

[280] La réforme est le fruit de débats anciens entre parties prenantes, dans les lieux habituels d'échanges autour de la politique publique ; une étape citoyenne élargie - l'inscription de cette thématique dans les assemblées participatives du Grand débat national ouvert à tous les citoyens - aurait toutefois, selon certains interlocuteurs de la mission, contribué à son inscription effective à l'agenda politique en lui donnant une visibilité au-delà des cercles d'initiés.

[281] Plus récemment, et de façon cette fois circonscrite et opérationnelle, le Lab de la DGCS a recherché une modalité participative pragmatique d'élaboration de la communication d'accompagnement de la réforme, compte tenu tant de sa portée que de sa possible complexité. Pour garantir une bonne compréhension des enjeux et modalités d'application, un atelier a associé des personnes atteintes de handicaps divers et des proches à la validation des contenus de communication. Dans cet exemple, le Lab intervient très en aval de la réforme ; il n'est pas positionné en appui à la définition du besoin ou des modalités de mise en œuvre mais sur les modalités de d'information et de communication. C'est un rôle plus modeste, en-deçà d'une démarche de participation citoyenne ... mais qui ne doit pas être négligé car susceptible de favoriser la bonne compréhension et le déploiement de cette réforme importante.

2.2.2.2 Une politique volontariste de la Haute autorité de santé pour associer les personnes concernées aux démarches qualité du secteur médico-social

[282] Dans le cadre de son projet stratégique 2019-2024, la HAS s'est engagée sur un axe rédigé comme suit : « Faire de l'engagement des usagers une priorité ». Cet axe comporte deux objectifs :

- Donner aux usagers la capacité à être des acteurs de la qualité des soins et de l'accompagnement ;
- Systématiser l'intégration du point de vue des usagers dans l'ensemble des méthodes et travaux de la HAS.

[283] Pour la durée du projet, la HAS s'est dotée d'un Conseil pour l'engagement des usagers afin, notamment, d'accompagner et évaluer les actions conduites au titre de cet axe et d'alerter en cas de difficulté, mais aussi, plus largement, de concourir aux progrès de l'engagement en santé en France. Le Conseil est composé de 9 membres issus de l'expertise professionnelle et de 9 membres porteurs d'une expertise d'usage du système de santé (membres d'associations agréées, d'associations non agréées, usagers des secteurs sanitaire, social et médico-social). Son fonctionnement est appuyé par un service de l'engagement des usagers créé au même moment.

[284] Ces réalisations ont conféré à la HAS un haut niveau de reconnaissance de l'expertise des usagers. Dans le cadre de cette stratégie générale, et sur la base d'un guide de *Coopération entre la HAS et les usagers*, de nombreuses personnes concernées (personnes accompagnées comme leurs représentants) ont été associées aux travaux de la HAS dans le champ médico-social, soit au titre de parties prenantes, soit au titre d'expert individuel (cf. *infra*). Cette implication concerne d'une part, l'élaboration de recommandations de bonnes pratiques professionnelles¹⁶⁴, d'autre

¹⁶⁴ Appuyée par une fiche d'information à destination des personnes concernées sur *La participation des personnes concernées à l'élaboration des recommandations pour le secteur social et médico-social*. Sept 2022.

part, l'élaboration et la mise en œuvre du référentiel d'évaluation de la qualité en ESSMS publié en mars 2022.

[285] Pour ce volet, les personnes concernées ont participé à toutes les phases du projet : groupes de travail / consultation publique / expérimentation. Leur place est également consacrée dans les orientations stratégiques ci-dessous, qui ont guidé l'élaboration du référentiel d'évaluation :

- L'un des trois enjeux de la démarche d'évaluation est de « *permettre à la personne d'être actrice de son parcours* ».
- Les valeurs portées par le référentiel d'évaluation sont :
 - Le pouvoir d'agir de la personne ;
 - Le respect des droits fondamentaux ;
 - L'approche inclusive des accompagnements ;
 - La réflexion éthique des professionnels.
- Le choix d'élaborer un référentiel centré sur la personne accompagnée, qui couvre les différentes dimensions de son accompagnement.

[286] Les personnes accompagnées comme leurs représentants sont impliquées dans l'évaluation de la structure qui les accompagne. Le Chapitre 1 du référentiel « La personne » est évaluée à partir de la méthode de « l'accompagné traceur » qui est centrée sur l'expression de la personne sur son accompagnement et se matérialise par un entretien avec une personne accompagnée, suivi d'un entretien avec le/les professionnels qui l'accompagnent au quotidien.

[287] Cette méthode est toutefois très exigeante pour les personnes concernées. C'est pourquoi deux IRTS rencontrés par la mission (Besançon et Dijon) se sont fortement positionnés pour conforter leur position par la formation et pour préciser les garanties éthiques lors du déploiement de cette évaluation partagée.

[288] Par ailleurs, un entretien avec les membres du CVS est également prévu lors de la visite d'évaluation pour permettre d'apprécier son engagement dans le développement de la qualité de l'accompagnement des personnes accueillies ; son rôle dans la promotion de l'expression et la dynamique de participation des personnes accompagnées dans l'ESSMS ; son implication dans l'ESSMS et le recueil de son avis sur les évolutions proposées dans le fonctionnement / l'organisation de la structure ; sa possibilité d'émettre des propositions sur toute question intéressant le fonctionnement de l'ESSMS ; la bonne circulation des informations enfin.

[289] Tant au titre de ses procédures internes que des démarches qualité qu'elle pilote, l'action de la HAS constitue ainsi un moteur pour l'implication des personnes concernées dans la mise en œuvre des politiques médico-sociales, avec un partage des rôles entre représentants et usagers.

2.2.3 Des démarches territoriales dynamiques de participation citoyenne dans un continuum de l'élaboration à la mise en œuvre des politiques de handicap

[290] Dans son entreprise d'inventaire des démarches participatives initiées sur les territoires, la mission ne s'est pas située dans une logique de bilan systématique hors de portée ; elle a visé le recueil d'approches diversifiées, afin d'illustrer leur variété tant en termes de format que d'ambition. Pour ce faire, si elle s'est d'abord appuyée sur ses investigations de terrain, elle a souhaité enrichir son rapide panorama en s'appuyant également sur la documentation écrite accessible en ligne (qui restreint par définition la capacité à discuter des motivations et impacts). Un certain nombre de démarches territoriales s'inscrivent par ailleurs dans des dynamiques nationales, que la mission a mis en lumière pour souligner la convergence des évolutions.

[291] Si la mission a privilégié les expériences des Départements, acteur majeur des politiques d'autonomie, il était important de montrer également comment les communes s'emparent des questions d'accessibilité qui leur incombent dans une approche participative dont elles apparaissent comme un acteur particulièrement moteur, portées en cela par les textes relatifs à la démocratie locale qui les ont historiquement prioritairement ciblées.

2.2.3.1 Un renouvellement de la concertation autour des politiques départementales du handicap ou de l'élaboration des schémas départementaux pour l'autonomie

[292] Au niveau départemental, dans de nombreux Départements, les modalités d'élaboration des politiques du handicap ou des schémas de l'autonomie, reposent sur des modalités mixtes conjuguant l'apport des représentants du CDCA et des approches participatives reposant sur l'implication directe de personnes handicapées. Sur la base d'une recherche documentaire, la mission en a identifié au moins une vingtaine de Départements¹⁶⁵ ayant mis en œuvre des démarches de ce type pour l'élaboration du schéma.

[293] C'est ainsi qu'en Haute-Garonne, la préparation du prochain schéma départemental de l'autonomie impliquera deux comités, dits « d'usagers » d'une vingtaine de membres chacun, personnes handicapées d'une part et personnes âgées de l'autre, recrutées par appel à candidatures.

[294] Dans le Département du Nord, le conseil départemental a, lui aussi, souhaité début 2023 mettre en place, par appel à candidatures, un comité des usagers auprès de ses services en charge du handicap, comme de la MDPH, afin de les consulter pour l'élaboration comme la conduite de sa politique. Le comité doit accompagner la déclinaison de la politique départementale dans le champ du handicap, mais aussi donner des avis plus largement sur d'autres politiques départementales. Il n'est pas placé « auprès de la MDPH » mais bien auprès des services du CD,

¹⁶⁵ Aude, Ardèche, Alpes-Maritimes, Gard, Gers, Gironde, Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées, Isère, Loir-et-Cher, Maine et Loire, Moselle, Pyrénées Atlantiques, Pyrénées Orientales, Seines Saint Denis, Seine Maritime, Somme, Touraine, Val de Marne, Var et Corse.

en charge de toutes les dimensions de la politique du handicap. Le comité est mobilisable par tous les services du conseil départemental, avec des attentes majoritairement opérationnelles.

Le comité des usagers du Conseil départemental du Nord dans le champ du handicap

Ce comité est constitué de 16 membres recrutés pour deux ans par appel à candidatures (voie de presse, site internet, partenaires...) et sur entretien. Une centaine de personnes se sont portées candidates. 40 ont été entendues. Parmi les critères de sélection (types de handicap, sexe, territoires, personne handicapée ou aidant, âge...), une attention a été accordée au fait de désigner des personnes résidant en institution ; deux membres du comité sont ainsi des résidents d'institutions. Les candidats non retenus pourront le cas échéant être mobilisés dans d'autres circonstances.

Une réflexion collective poussée a été menée avec les membres pour garantir le dynamisme et l'adéquation du mode de fonctionnement du comité. Le règlement intérieur du comité a été co-construit avec ses membres comme la méthode de travail. Aux côtés de l'élu, une vice-présidence est attribuée à l'un des membres. Une vice-présidence tournante était évoquée au moment de la mission. Des réunions en l'absence de représentants du conseil départemental sont possibles.

Le rythme des échanges devrait être mensuel. Afin de garantir une pleine participation de l'ensemble des membres, une réflexion poussée a été conduite sur l'accessibilité des lieux et des débats (télétranscription, boucle magnétique), avec la mise en place de modalités ad hoc facilitant l'intervention de chacun, sur la base d'une préparation adéquate en amont. Des règles de communication ont été énoncées pour garantir la pleine implication de chacun (ainsi le fait d'énoncer son nom avant de s'exprimer pour faciliter le suivi par un participant non voyant.). Pour l'un des participants, il a été acté que les ordres du jour seraient normés pour répondre à ses besoins de prévisibilité...

Outre les saisines par le conseil départemental, le comité a une possibilité d'auto-saisine. Il doit produire un rapport annuel adressé au CDCA et à la COMEX de la MDPH à la demande expresse de ses membres.

Un demi-ETP est affecté à l'animation du comité. Un budget est constitué pour financer le fonctionnement et en particulier les déplacements.

[295] Au niveau départemental, il apparaît de fait que les démarches participatives s'inscrivent plus souvent dans la durée, contribuant tant à l'élaboration de la politique du Département qu'à son suivi et à sa mise en œuvre concrète.

[296] Ces démarches sont volontaires et d'apparition plus récentes que dans le champ de l'insertion (cf. annexe dédiée) puisque la loi n'a pas prévu de dispositif de participation citoyenne directe similaire à celui du RSA notamment ; dans le champ du handicap la participation des personnes s'inscrit dans l'obligation de recueillir l'avis de l'instance de représentation des personnes handicapées, le CDCA¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Art L312-5 CASF : *Les schémas relatifs aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie sont arrêtés par le président du conseil départemental, après concertation avec le représentant de l'Etat dans le département et avec l'agence régionale de santé, dans le cadre de la commission prévue au 2° de l'article L. 1432-1 du code*

2.2.3.2 Un souci croissant d'implication directe des personnes pour ajuster la mise en œuvre opérationnelle des politiques.

Des dynamiques parfois impulsées nationalement

[297] Dans les grands chantiers récents du champ du handicap, la thématique de la participation directe des personnes handicapées apparaît comme de plus en plus prégnante, avec, souvent, une focale sur l'implication dans les parcours individuels, mais aussi, une potentialité d'élargissement à des enjeux de participation citoyenne à visée plus politique.

[298] Des grands projets comme la *Réponse accompagnée pour tous* (RAPT), ou la feuille de route MDPH 2022 ont accordé une importance forte à cette ambition. Encouragée notamment par le secrétariat général du Comité interministériel du handicap (SG CIH)¹⁶⁷, la démarche EpoP¹⁶⁸ co-portée par la Croix-Rouge et l'association nationale des Centres régionaux d'Etudes d'Actions et d'Informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité (ANCREAI) crée, par ailleurs, une dynamique favorable à l'implication des personnes concernées (décrite en partie 3). Enfin, la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2022-2026 de la CNSA fait désormais de l'animation des démarches de participation des personnes handicapées ou âgées un des axes de travail de la caisse (4^e engagement). Tel que formulé, cet objectif reste cependant essentiellement focalisé sur la participation à l'élaboration du parcours individuel ou sur le recueil de la satisfaction des usagers, ce qui conduit la mission à recommander son élargissement dans son rapport général.

[299] Ces impulsions nationales ont vocation à faciliter, outiller les démarches participatives des acteurs territoriaux, MDPH notamment. Lorsqu'elles rencontrent une mobilisation locale, cela conduit à une affirmation des approches de participation citoyenne, dans une logique de meilleure prise en compte des attentes des personnes concernées. C'est ainsi qu'en Savoie, le conseil départemental a lancé dans le cadre de l'Axe 3 *Participation* de RAPT¹⁶⁹ un groupe de travail ayant pour objectif de « réfléchir, promouvoir, accompagner la participation des personnes en situation de handicap et des proches aidants qui les accompagnent », qui poursuit ses actions depuis 2020.

[300] La feuille de route « MDPH 2022 » a également contribué à stimuler les démarches participatives directes autour des maisons départementales pour les personnes handicapées ou en leur sein. L'un de ses projets visait en effet à garantir la participation effective et l'information des personnes. Il s'agissait, en particulier, d'encourager la représentation directe des personnes aux instances MDPH, de les associer à leurs travaux et de faciliter l'intégration de leur expertise.

de la santé publique. Le conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie mentionné à l'article L. 149-1 est consulté, pour avis, sur le contenu de ces schémas. Les modalités de cette consultation sont définies par décret.

¹⁶⁷ Engagé dans une démarche de renforcement de la capacité des personnes à formuler leur projet de vie et à faire valoir plus fortement leur choix leurs souhaits et leurs préférences. Cette démarche est notamment traduite dans la publication en 2022 d'un cadre de référence relatif au déploiement de dispositifs de soutien à l'autodétermination et de facilitateurs.

¹⁶⁸ Empowerment and participation of Persons with disability.

¹⁶⁹ Axe dédié au renforcement de la participation envisagée principalement au travers de l'intervention des pairs dans l'accompagnement des personnes ou la formation des professionnels.

Un comité de pilotage national animé par la CNSA a, dans ce cadre, vocation à favoriser l'échange entre acteurs, à recenser les bonnes pratiques, à construire ou valider des outils.

[301] Un premier état des lieux réalisé au printemps 2021 auprès de 16 MDPH faisait apparaître qu'un tiers, environ, avait un plan d'action ou une feuille de route sur le développement de la participation des personnes, avec des objectifs disparates, parfois éloignés d'une approche de participation citoyenne directe. Il mettait cependant en lumière la volonté de certaines de recourir directement à l'expertise d'usage pour améliorer le service rendu ou de créer un comité d'usagers (cf. *infra* l'expérience du Val d'Oise). Cette dernière pratique demeurait cependant à cette date encore très minoritaire. Ce chantier s'intégrera toutefois à l'avenir dans une démarche plus globale de la CNSA en faveur de la citoyenneté et de la participation, conformément à l'objectif qui lui est assigné dans le cadre de la dernière COG.

Des acteurs territoriaux parfois très mobilisés

[302] En lien avec ces démarches nationales, ou de façon volontaire et autonome, les acteurs territoriaux ont expérimenté des modalités diverses de participation citoyenne directe pour mieux prendre en compte les besoins et les attentes des personnes dans la mise en œuvre des politiques.

[303] Créé en 2015, le groupe usagers du Val d'Oise¹⁷⁰ a été conçu comme un espace de dialogue entre la MDPH et les usagers, leurs familles et leurs aidants. Cette démarche paraît portée de façon continue par les élus en charge du handicap au sein du conseil départemental. Lors de l'appel à candidatures 2022, la vice-présidente en charge des questions de handicap soulignait, ainsi, dans son éditorial que « ce groupe usagers, sollicité hier pour ses avis, est aujourd'hui un partenaire essentiel du Département dans la mise en œuvre de sa politique publique ».

Le comité des usagers de la MDPH du Val d'Oise

Il réunit 50 membres désignés pour trois ans après appel à candidatures et sélection sur la base de divers critères (âge, sexe, lieu de résidence). Pour la campagne 2018, près de 80 candidatures avaient été déposées. Ce comité a été à nouveau renouvelé en 2022.

Bien que ce comité qui se réunit quatre à cinq fois par an soit rattaché à la MDPH, une partie de ses missions visant à améliorer les services qu'elle propose, il a vocation à évoquer des sujets politiques plus larges, tels que l'accès aux loisirs, au droit, à la formation ou les questions d'accessibilité et d'autonomie. Les modalités d'appel à candidature appuyées sur les partenaires « relais » du secteur social et médicosocial (centres communaux d'action sociale, établissements et service médico-sociaux, hôpitaux, associations œuvrant dans le champ du handicap...) l'ouvrent d'ailleurs potentiellement à des personnes qui ne seraient pas nécessairement usagères de la MDPH.

[304] Le niveau départemental est naturellement concerné au premier chef par la politique du handicap. Mais les communes ont également développé des approches participatives, en lien notamment avec leur commission d'accessibilité, suite au transfert de compétences au niveau

¹⁷⁰ Cette expérience est recensée à partir d'un travail documentaire, et n'a pas fait l'objet de contacts de terrain.

municipal par la loi de février 2005. Cette instance de proximité sur des enjeux éminemment opérationnels constitue un cadre propice à des approches participatives créatives. Le comité de suivi des droits des personnes handicapées a pointé dans son rapport sur la France de 2021 la nécessité d'une association accrue des personnes handicapées.

Approche participative de la ville de Besançon autour de la commission d'accessibilité

La démarche participative du CCAS **Besançon** a été engagée dans le cadre de son engagement plus général comme Ville amie des aînés (VADA), ce programme reposant sur une exigence forte de participation ; elle s'est ensuite élargie aux personnes handicapées et aux travaux dans le cadre de la commission d'accessibilité.

La ville a mis en place un groupe d'experts d'usage (personnes handicapées et âgées, dont des associations de proximité mais aussi des personnes présentes à titre individuel), pour s'assurer avec eux de l'accessibilité de la ville, pour tester des prestations (billetterie des transports) ou s'assurer, en amont d'un projet d'urbanisme, de son accessibilité complète dans une logique de design de service. Le CCAS cherche à se placer dans une logique de participation précoce et d'anticipation. Des signalements à visée curative peuvent également émaner de ce groupe. Leurs recommandations sont, selon la direction du CCAS, très majoritairement suivies par les services concernés. Le format de travail s'est progressivement adapté à la demande des participants. Des moyens dédiés ont été affectés (1 chargé de mission).

Centrée sur les enjeux d'accessibilité, cette approche participative a cependant irrigué plus largement les pratiques des équipes du CCAS ou de la mairie, en contribuant à leur acculturation aux démarches participatives grâce à ses succès et à sa capacité à désamorcer des conflits¹⁷¹. Cela permet aux équipes municipales d'aborder ensuite des sujets de participation plus complexes, ainsi la volonté d'évaluation participative du projet social global du CCAS.

3 Principaux enjeux mis en lumière dans ce secteur

[305] Parce qu'il est un champ des politiques sociales où la représentation des personnes concernées au travers d'associations de personnes handicapées est forte, le domaine du handicap soulève des enjeux particuliers concernant la participation citoyenne directe, distincts de ceux des deux autres politiques principalement étudiées par la mission (grand âge et lutte contre la pauvreté), aux configurations associatives très différentes. Dans la mesure où l'on peut considérer que les personnes principalement concernées sont bien associées à la conduite des politiques, au travers des associations qui les représentent, la participation citoyenne directe des personnes handicapées pourrait paraître moins indispensable.

¹⁷¹ Ainsi, à la suite des controverses sur l'accessibilité d'un parking municipal, membres de la commissions et équipes municipales ont pu procéder à des tests en situation dans d'autres contextes, permettant un apaisement des débats et une solution satisfaisante pour tous *in fine*. De tels exemples de conflits désamorçés par la participation des personnes concernées favorisent ensuite un climat coopératif dans les équipes municipales.

[306] Ce serait faire abstraction du fait que toutes les associations du champ du handicap ne sont pas des associations de personnes handicapées et ne s'inscrivent pas (ou pas pleinement) dans le modèle porté par l'ONU, que certaines ont une vocation gestionnaire pour tout ou partie de leur mandat; que, compte tenu de la difficulté de certaines personnes à s'auto-représenter, des associations importantes sont portées par des proches des personnes handicapées dont le vécu expérientiel est distinct; du fait, enfin, qu'une très large majorité des personnes handicapées n'appartient à aucune association¹⁷².

[307] **La vigueur du tissu associatif ne dispense donc pas de s'interroger sur l'apport potentiel complémentaire de la participation citoyenne directe.** Le recours à celle-ci soulève cependant une série de questions difficiles ou sensibles, qui invitent à adopter **une approche nuancée, et résolument complémentaire, de la combinaison optimale de représentation et participation directe.**

3.1 Une problématique double et sensible autour de la place relative des personnes concernées, mais aussi de l'articulation entre représentation associative et participation directe

[308] Le mot d'ordre « Rien pour nous sans nous » a conduit de longue date à une implication incontestable des représentants de la cause du handicap dans l'élaboration des politiques concernant les personnes handicapées.

[309] Pour autant, le mode d'implication actuel des acteurs du handicap est interrogé à la lumière de deux questions fondamentales :

- Qui est désigné par ce « nous » et qui sont les personnes les plus légitimes à s'exprimer sur le handicap ?
- Quelle est la configuration la plus appropriée pour débattre des questions de handicap et éclairer les pouvoirs publics : s'agit-il d'un sujet sur lequel doivent s'exprimer prioritairement les personnes directement concernées ? La confrontation des points de vue des différentes parties prenantes, au sein d'instances partagées, est-elle, au contraire, préférable pour des expressions plurielles ? Doit-on aussi envisager, dans une ambition inclusive, d'impliquer plus souvent le grand public, aujourd'hui relativement peu mobilisé sur les enjeux du handicap ?

3.1.1 La revendication d'une place accrue pour les personnes directement concernées ne s'accompagne pas nécessairement d'un développement de la participation citoyenne directe

[310] Si l'idée d'une expression accrue des personnes handicapées semble s'imposer aujourd'hui comme une évidence pour conforter leur citoyenneté et l'adaptation des politiques à leurs besoins, la question des modalités de cette expression (directe ou médiée) donne lieu encore à des débats, et doit être déterminée en lien avec l'objet de la participation (expression de besoins,

¹⁷² Données du rapport Radian-Michels.

avis sur un texte, design de dispositifs) , qui peut conduire à privilégier l'une ou l'autre modalité, ou à rechercher une combinaison optimale.

3.1.1.1 L'affirmation de la place essentielle des personnes handicapées

[311] Sous l'aiguillon des textes internationaux et de la revendication croissante des générations successives de personnes handicapées, la question de leur expression propre est aujourd'hui un enjeu incontournable et progressivement intégré par l'ensemble des acteurs.

[312] **La vision portée par la CIDPH et l'ONU conduit à interroger cette place dans l'ensemble des contextes :**

- **associatif** : avec un mouvement, en cours, d'inclusion, parfois encore symbolique à ce stade, de personnes handicapées dans **la gouvernance** des associations, pour celles qui n'en incluaient pas encore¹⁷³, comme avec l'affirmation de **mouvements d'auto-représentation**, qu'ils soient ou non liés à des grandes associations traditionnelles, dans des champs où précédemment les proches étaient en première ligne¹⁷⁴. Les exigences posées en ce sens lors du renouvellement du CNCPH en 2023 constituent un incitatif puissant au niveau national.

Ce mouvement s'accompagne d'actions de formations ad hoc¹⁷⁵. Pour les associations de personnes handicapées, où celles-ci occupaient, par définition, une place significative dans la gouvernance, d'autres efforts ont visé à renforcer l'expression des usagers des ESMS lorsque ce sont aussi des associations gestionnaires¹⁷⁶.

- **Dans les modalités d'élaboration concertée des politiques**, avec un effort d'ouverture (dans le cadre, par exemple, de la stratégie nationale pour l'autisme ou des états généraux des maltraitances).
- **Dans les instances**, avec la réforme en cours du CNCPH

[313] Donner plus de poids à leur expression, par rapport aux associations gestionnaires ou à des salariés associatifs non directement concernés, comme en complément des familles, est ressenti aujourd'hui comme une priorité par nombre de personnes handicapées.

[314] S'il a été particulièrement vif dans le contexte de réforme du CNCPH, le débat autour de la place des personnes « principalement concernées » est, en fait, une grille de lecture pertinente de l'ensemble des démarches de participation citoyenne. Savoir quelle est actuellement la part des personnes directement concernées dans un débat public, un forum citoyen ou une consultation en ligne paraît une question importante ; il n'est pourtant que rarement possible de l'apprécier précisément. Cela découle pour partie d'un flou dans certaines démarches de participation citoyenne, quant au fait de savoir si c'est essentiellement le public cible, l'ensemble des parties prenantes plus largement ou le grand public que l'on souhaite mobiliser, et que l'on

¹⁷³ C'est ainsi le cas récemment du CREAL Bourgogne Franche Comté rencontré par la mission qui a élu un co-président handicapé.

¹⁷⁴ Ex. association Nous aussi proche de l'UNAPEI, ou auto-représentants autonomes PAARI.

¹⁷⁵ Ainsi, par exemple, celles délivrées aux membres concernés du CA de l'organisme gestionnaire d'une structure de l'ADAPEI du Territoire de Belfort, en lien avec l'IRTS Franche Comté.

¹⁷⁶ Par exemple, mise en place d'un comité national des usagers par APF France Handicap.

atteint effectivement. Mais aussi du non-dit concernant le statut des personnes concernées consultées ou associées : s'agit-il de citoyens de base ou de représentants associatifs ?

3.1.1.2 Une complémentarité qui se cherche entre représentation et participation directe en fonction des objets et des attendus de la participation.

[315] **La dualité « représentant des personnes handicapées /personne handicapée « ordinaire » est une clé de lecture omniprésente dans toutes les démarches d'implication des publics ; c'est une motivation souvent invoquée du recours aux formes de participation citoyenne directe, qui visent à entendre d'autres personnes que celles parfois qualifiées de « sénateurs de la représentation ».**

[316] Dans ce secteur comme dans d'autres, cela n'est pas sans inquiéter les structures associatives qui s'estiment mieux armées pour engager le débat avec les autorités que des citoyens de base, concernés certes, mais insuffisamment avertis selon elles. Comme l'ont mis en lumière différents auteurs, et en particulier S. Rui, la relation entre société civile organisée et démarches participatives citoyennes n'est pas sans ambivalences ou concurrence, en ce que « la démocratie participative, dans ses dispositifs les plus ouverts, laisse envisager un rapport plus direct, sans médiation associative systématique, entre élus et citoyens »¹⁷⁷.

[317] Les aléas du sort des personnes qualifiées handicapées désignées *intuitu personae* au sein du CNCPH au cours des dernières années sont illustratifs. On en perçoit bien les différentes dimensions dans le courrier¹⁷⁸ adressé en 2016 au premier ministre Manuel Valls par le comité d'entente rassemblant les grandes associations du handicap. Cette lettre explique l'opposition du comité à la désignation de personnes qualifiées disposant de voix délibératives. Elle précise « *outre que le critère de la qualification exigée reste à ce stade très flou, nos associations ne comprennent pas que ces personnes isolées et ne représentant qu'elles-mêmes quels que soient leurs parcours, disposent d'une voix délibérative, au même titre que les associations de personnes en situation de handicap qui, pour certaines d'entre elles, représentent plusieurs dizaines de milliers d'adhérents et élaborent leur position de manière démocratique en associant leur mandant.*

[318] *Si nous pouvons admettre la création d'un tel collège, auquel semble tenir le gouvernement, nous proposons d'une part que le nombre de ces personnes soit réduit, et d'autre part, qu'elles ne disposent pas d'une voix délibérative mais uniquement consultative. »*

[319] Si nombre d'associations sont acquises à l'idée que la représentation des personnes handicapées doit largement reposer sur des personnes handicapées ou des proches, la plupart s'opposent vigoureusement à l'idée que des personnes handicapées non engagées au sein d'associations puissent directement porter la parole au sein des instances, voire plus largement

¹⁷⁷ S. Rui, A. Villechaise-Dupont Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée. Dans *Espaces et sociétés* 2005/4 (no 123), Éditions Érès. Voir aussi S. Rui, *La société civile organisée et l'impératif participatif. Ambivalences et concurrence.*

¹⁷⁸ Courrier cité dans le rapport de C. Radian et T. Michels.

dans des démarches diverses de participation, faute tout à la fois de représentativité¹⁷⁹ et d'expertise.

[320] Ces discussions renvoient à une question clé de l'étude des démarches de participation citoyenne : pourquoi les mobiliser, qu'apportent-elles d'autres que la représentation, et dans quel contexte ou quelles modalités sont-elles particulièrement pertinentes ? sont en jeu ici des notions comme la citoyenneté et le pouvoir d'agir, l'apport important du savoir d'usage ou plus largement du savoir expérientiel et l'aptitude des représentants associatifs à en rendre compte pleinement¹⁸⁰, la diversité des points de vue citoyens et l'intérêt de les faire délibérer pour dégager des solutions partagées. Mais on peut aussi en creux y voir l'inquiétude d'un risque de fragilisation du monde associatif, qui peine parfois à recruter.¹⁸¹

[321] Dans le secteur du handicap, la question de savoir ce qu'il faut attendre de la représentation associative et de la participation citoyenne directe est un point sensible. Cela invite à expliciter plus nettement les attendus à l'égard de la participation citoyenne directe, et de la penser en complémentarité¹⁸², sous peine de générer un soupçon de contournement d'associations ancrées et revendicatives.

Expertise technique ou savoir expérientiel ?

[322] Il existe une tension potentielle ente deux sources de légitimité, l'expertise et le savoir expérientiel. Il est indubitable que la maîtrise des sujets techniques est un enjeu particulièrement aigu dans des instances où sont validés des textes réglementaires ou approuvés des instruments administratifs complexes comme les schémas départementaux de l'autonomie par exemple. Certains dossiers ardu (déconjugalisation de l'AAH, évolution du système de compensation chez l'enfant...) supposent, de fait, une bonne appropriation des mécanismes juridiques, administratifs et financiers, et un adossement sur une infrastructure associative robuste.

[323] Les savoirs expérientiels (incluant le savoir d'usage lié au recours à un service ou un établissement) constituent cependant une facette tout aussi indispensable de l'éclairage sur les politiques ou actions publiques. La chercheuse E. Gardien, qui a beaucoup exploré la construction de ces savoirs, les définit ainsi : « savoirs issus de leurs expériences de la maladie, des situations de handicap ou des troubles de santé mentale au quotidien ; de leurs expériences du fonctionnement des établissements, des administrations, des relations avec les professionnels ; ou encore de leur expérience de soi, de leur corps en réaction à telle ou telle médication ou exercice physique, de leur psychisme face à telle ou telle situation ou incertitude, etc. »¹⁸³. Elle

¹⁷⁹ « Les dispositifs participatifs ne peuvent être pris au sérieux ni avoir du sens si leurs participants n'ont pas, d'une façon ou d'une autre, la légitimité de porte-parole. » point de vue associatif rapporté par S. Rui réf. Supra.

¹⁸⁰ En particulier au niveau des états-majors associatifs nationaux ; cela vaut aussi, mais sans doute moins nettement, au niveau local avec ce que certains voient comme une professionnalisation de la représentation ; le tissu des petites associations locales est cependant plus proche du « simple citoyen ».

¹⁸¹ D'où l'attention accordée dans le cadre du projet de réforme du CNCPH tout à la fois au soutien financier aux associations de personnes non gestionnaires comme à l'adaptation du cadre de travail du conseil aux contraintes des bénévoles ayant des activités professionnelles par ailleurs.

¹⁸² Comme le préconisait déjà en 2013 le rapport prospectif du Conseil de la CNSA *Construire ensemble les politiques qui nous concernent*.

¹⁸³ E Gardien, Les savoirs expérientiels des patients : de quoi s'agit-il ? En quoi peuvent-ils être utiles ?

souligne, également, que certains de ces savoirs expérientiels rares sont difficilement accessibles y compris aux plus avertis, par exemple les proches ou les professionnels, et qu'ils doivent être préalablement « sémantisés » par les personnes pour pouvoir être partagés et, le cas échéant, mobilisés pour changer leur accompagnement, environnement¹⁸⁴. Ces savoirs expérientiels, et en particulier certains savoirs d'usage, peuvent avoir un apport tout aussi essentiel aux politiques publiques que des savoirs techniques et réglementaires. Comme le relevait par ailleurs une personne rencontrée membre d'un GEM dans le Nord, la parole d'une personne concernée peut parfois avoir un impact plus puissant qu'une parole progressivement plus policée de représentant associatif.

Ce que nous a dit une personne handicapée membre d'un GEM dans le Nord. Invitée à s'exprimer sur la question des droits des personnes handicapées psychiques, elle a d'abord hésité. « Prend-on le risque de heurter ? ». Elle s'y est décidée, soutenue par son binôme. A toutefois prévenu « quel les gens pouvaient sortir ». Et puis a essayé de gérer l'impact de ses propos décapants. « j'ai tapé et ai cherché comment les récupérer pour qu'ils restent » en recourant à l'humour. Les membres de l'ARS présents lors de cet échange ont souligné l'impact qu'avait eu cette intervention sur les autres participants aux débats, et notamment les institutionnels ou professionnels.

[324] C. Radian et T Michels ont abordé ce sujet de l'apport d'une parole autre, expérientielle, dans leur rapport, qui pose explicitement la question de la place relative des représentants associatifs et des participants individuels « citoyens handicapés ».

[325] Ce rapport note ainsi « *Les textes soumis au CNCPH nécessitent une connaissance pointue des termes juridiques et des textes y afférant. La présence d'experts techniques et juridiques s'avère indispensable pour décrypter les tenants et aboutissants. Ces experts, mis à disposition par les grandes associations, permettent au CNCPH de fonctionner de façon efficace.* ». Pour autant, les auteurs soulignent également que « *la qualité des avis, des motions et des rapports est unanimement reconnue mais par un cercle très restreint de parties prenantes. En particulier pour les avis, leur lecture est peu accessible pour tout public, y compris par la plupart des membres du CNCPH, principalement en raison de leur haute technicité. Il n'en existe pas de version en FALC. (...) Quant à l'expertise d'usage, d'après les nombreuses personnes auditionnées, sa valeur ajoutée potentielle au débat ne semble pas avoir été reconnue dans le cadre du CNCPH, même si elle l'est dans certaines associations qui en font le pilier de leur fonctionnement interne. L'arrivée des personnes qualifiées, issues de la société civile, dans le CNCPH, a permis de questionner cet apport, en complémentarité avec les expertises techniques. Nous avons pu constater lors des auditions et du séminaire que le débat est loin d'être clos.* »¹⁸⁵

¹⁸⁴ Elle introduit une notion de pairjectivité, qui s'affranchit de la subjectivité, traduit la montée en généralité du savoir expérientiel et la construction d'une connaissance collective, mais qui ne peut être utilement élaborée qu'entre pairs.

¹⁸⁵ Le comité de recommandation mis en place dans la foulée pour faciliter la désignation des membres du CNCPH a dès lors examiné les candidatures au travers de critères tentant de concilier maîtrise des enjeux techniques du champ et expertise d'usage, notamment concernant les nouvelles personnalités qualifiées désignées.

[326] Dans de nombreux contextes, ce n'est pas une approche technique qui est recherchée, mais une expression de besoins, une adaptation des dispositifs concrets au vu de leur bonne réception par les personnes concernées, l'expression d'un rapport d'usage ou d'un vécu marquant à partager... Attentes sur lesquelles les représentants associatifs ont un apport, mais pas toujours assis sur un savoir expérientiel ni sur une suffisante diversité de points de vue et d'expériences. En fonction des objets, l'implication des personnes directement concernées est par conséquent recherchée par les acteurs publics. Ces démarches sont appuyées par des initiatives qui se structurent (infra 3.3) pour soutenir l'expression des personnes concernées et la construction-transmission des savoirs entre pairs.

Défense de positions ou délibération ?

[327] La recherche d'une implication citoyenne vise aussi une parole considérée comme plus diverse et souvent plus directe, plus spontanée et ouverte à la délibération. Le binôme représentation/participation directe s'opposerait, en effet, aussi au regard des attendus délibératifs de nombre d'approches participatives. Considérés comme campant sur des positions ou doctrines établies, les représentants associatifs seraient plus réticents à une approche délibérative, où chacun doit composer avec la réflexion collective et savoir s'éloigner de ses points de vue initiaux. En outre, pour certains interlocuteurs de la mission impliqués dans la démocratie participative territoriale, le cloisonnement entre associations spécifiques aux différents types de handicap accentuerait encore la posture revendicative, pesant parfois sur la capacité à entrer en délibération par-delà les enjeux propres à chaque handicap.

[328] Comme le souligne le guide élaboré par la HAS en direction des usagers mobilisés dans ses travaux¹⁸⁶, et inspiré de la Charte de l'expertise sanitaire¹⁸⁷, participer à titre individuel comme personne experte (au titre de compétences professionnelles ou acquises par l'expérience) implique une posture différente de celle adoptée en tant que représentant parmi les autres parties prenantes : « *Les parties prenantes sont sollicitées pour les intérêts qu'elles défendent, notamment au travers de leur plaidoyer* » alors que « *La sollicitation des experts vise à recueillir des avis individuels pour une délibération au sein d'un groupe* » : Cela vaut naturellement pour une personne concernée mobilisée au titre de son expertise expérientielle.

¹⁸⁶ Guide *La coopération entre la HAS et les usagers : modalités de participation des usagers du système sanitaire, social et médico-social et de leurs associations aux travaux de la HAS*. Novembre 2022.

¹⁸⁷ Décret n° 2013-413 du 21 mai 2013 portant approbation de la charte de l'expertise sanitaire prévue à l'article L. 1452-2 du code de la santé.

Tableau 1 : Explicitation du rôle des parties prenantes et expert individuel dans le Guide à destination des usagers participant aux travaux de la HAS

	Expert	Partie prenante
Au nom de qui ?	S'exprime en son nom propre (<i>intuitu personae</i>)	S'exprime au nom de l'association
Au nom de quoi ?	Les connaissances acquises et les savoirs construits individuellement ou collectivement au travers d'expériences vécues personnellement ou rapportées au sein d'un groupe	Le plaidoyer construit collectivement porte les intérêts de l'association Ce plaidoyer mobilise potentiellement les savoirs collectifs
Quel lien d'intérêts ?	Déclaration individuelle publique d'intérêts et analyse des liens d'intérêts	Pas de déclaration publique d'intérêts et analyse des liens d'intérêts
Indemnité et défraiement	Oui	Non
Actions	Participe à la construction d'une expertise au sein d'un groupe de travail ou d'une commission	Porte le point de vue de l'association du fait de ses objectifs et enjeux au travers de consultation, audition, questionnaire...
Objectif	Produire un travail scientifique	Donner un avis pour éclairer des travaux

[329] En cohérence avec cette approche à deux branches, un usager consulté relevait que « *la délibération au sein d'un groupe d'experts permet à chacun de confronter ses points de vue, de nuancer son avis, d'argumenter et de se donner l'opportunité de se « laisser transformer »*¹⁸⁸.

[330] Si l'on combine moindre expertise et souplesse doctrinale plus grande, il peut arriver que des participants citoyens handicapés expriment des positions différentes de celles des représentants associatifs, voire en viennent à contrarier des revendications majeures du monde associatif¹⁸⁹.

[331] Cette tension est au cœur des débats entre participation citoyenne directe et représentation. Mais elle milite, dès lors, en faveur de la nécessaire complémentarité des deux approches (cf. infra 4).

Des solutions de compromis mais une coexistence à gérer

[332] Dans ce champ comme dans les autres, une complémentarité doit donc s'établir entre capacité associative d'influence et de défense d'intérêts dans la durée et rendu compte de la diversité du vécu expérientiel et des attentes qui en découlent. La dimension tribunitienne et militante est indispensable mais ne peut apporter toutes les réponses pour une action publique adaptée et suscite parfois des effets contre-productifs ; à l'inverse, la seule parole d'individus

¹⁸⁸ Cité dans le guide HAS mentionné supra.

¹⁸⁹ Exemple cité lors d'un entretien, les appréciations divergentes sur le caractère individualisé ou forfaitaire de la PCH, le monde associatif soutenant nettement l'individualisation en vigueur.

sollicités ponctuellement, qu'un expert qualifiait de façon délibérément provocante de « jetable » ne suffit pas à infléchir l'action publique¹⁹⁰... Des articulations explicites doivent donc être pensées : les exemples rencontrés en Haute Garonne ou dans le Nord, avec en particulier, les liens créés entre CDCA et démarches volontaires de mobilisation de groupe d'usagers constituent une voie possible. Pour autant, la cohabitation des deux approches n'est pas toujours évidente.

Une expérience régionale passée illustrant la délicate conciliation entre participation citoyenne directe et les formes habituelles de représentation¹⁹¹

En Île-de-France, une instance consultative dédiée au handicap a été créée à l'initiative du conseil régional au début des années 2000 et perdure depuis lors. Son esprit et son format ont toutefois évolué à plusieurs reprises.

Inscrit initialement dans une volonté de déploiement de démarches de participation citoyenne, le CRCCH d'île de France a résulté d'une volonté très consensuelle de donner la parole aux citoyens handicapés de la région concernant leurs difficultés quotidiennes¹⁹². Dans sa forme originelle, cette instance a adopté un fonctionnement spécifique juxtaposant élection (pour associer des personnes handicapées en dehors des réseaux associatifs) et désignation associative traditionnelle. L'élection a eu lieu à partir des fichiers COTOREP, 7200 personnes ont été sollicitées, 3488 ont voté pour constituer un collège de 24 élus, à côté d'un collège classique de 12 représentants d'associations régionales ou de délégations régionales d'associations nationales et de 12 personnalités qualifiées (PQ). La mission de ce Conseil était la production et l'analyse de données régionales, des avis sur les politiques régionales, la participation à l'élaboration de projets. 5 réunions annuelles étaient programmées.

Un article rétrospectif de Guillaume Gourgues pointe les difficultés rencontrées dans la coexistence entre un collège élu et un collège de représentants associatifs ; il montre en particulier l'affirmation forte, et de plus en plus exigeante, du collège des personnes se revendiquant de l'élection parmi leurs pairs handicapés pour porter des revendications échappant au cadre habituel des échanges entre autorités et parties prenantes classiques. Au terme d'un premier mandat, le choix a été fait de ne pas reconduire cette expérience.

Installé le 3 novembre 2016, le Conseil consultatif du handicap qui a suivi (2016-2019) comprenait 40 personnalités qualifiées, présidents ou référents handicap d'associations diverses.¹⁹³ Il s'est voulu une instance qui « *permet de prendre en compte l'avis des personnes en situation de handicap dans les décisions qui concernent leur quotidien, dans tous les domaines de compétences de la Région : transports, éducation, développement économique.* » (...) « pour adapter chacun des dispositifs existants aux besoins des personnes en situation de handicap, pour prendre en compte leurs points de vue dans l'ensemble des décisions et choix publics. »

¹⁹⁰ Voire, comme le souligne un propos de militant associatif rapporté par S. Rui, réf supra ; « Ces nouveaux venus, aux demandes jugées irréalistes, de courte vue ou égoïstes, viendraient ainsi saboter les efforts des associations pour donner aux élus des gages de sérieux et apparaître comme des partenaires dignes d'intérêt, voire incontournables. »

¹⁹¹ G Gourgues, *Les handicapés font-ils de gentils participants ? Genèse et réforme d'une instance consultative en Ile-de-France*, Dans Terrains & travaux 2013/2.

¹⁹² « Les citoyens handicapés sont les mieux placés pour faire part de leurs difficultés quotidiennes » (extrait du CR d'une plénière du conseil régional en novembre 2004) cité par G Gourgues.

¹⁹³ Description en ligne sur le site du Conseil régional.

[333] Renouvelant potentiellement la logique et la teneur des échanges autour des politiques, la pleine valorisation de la participation directe des personnes concernées requiert une réflexion de la part des pouvoirs publics sur ce qui est réellement attendu des instances comme des démarches de participation citoyenne plus ouvertes.

3.1.2 Quels acteurs du secteur du handicap pour quelle contribution aux politiques publiques ?

3.1.2.1 Diversité de parties prenantes ou expression dominante des personnes premièrement concernées ?

[334] Réunion mêlant les parties prenantes ou instance mono-composante ? Représentation ou participation directe ? Chacune de ces modalités de participation des acteurs du handicap ou personnes handicapées répond à des besoins. Ceux-ci ne sont cependant aujourd'hui pas toujours clairement définis ou explicités.

[335] La question du poids relatif des personnes concernées au sein des espaces consultatifs des autorités publiques sur telle ou telle politique est partagée entre plusieurs champs des politiques sociales. Cette problématique a ainsi traversé l'histoire du conseil national de lutte contre l'exclusion, où la part des personnes issues de la précarité a récemment significativement augmenté jusqu'à atteindre 50 % de la composition du conseil (cf. annexe dédiée).

[336] Le projet de faire du Conseil national consultatif des personnes handicapées une instance constituée à 100 % de personnes handicapées bouscule plus encore le modèle traditionnel des instances consultatives, généralement assis sur le schéma d'une réunion des parties prenantes, au sein desquelles figurent les représentants des personnes concernées (société civile organisée : associations, syndicats...), aux côtés des professionnels du secteur, des acteurs publics, de représentants de la recherche dans le domaine... Cette option a suscité des réactions particulièrement vives des organisations syndicales, protestant dans une tribune : « Pour nous, il n'est pas question de réserver les instances qui traitent du handicap à des personnes en situation de handicap, la question du grand âge à des personnes âgées, la question des femmes uniquement à des femmes ».

[337] Comme le souligne bien l'un des items¹⁹⁴ du questionnaire adressé en mai 2023 à l'ensemble des membres du CNCPPH, le débat concernant la place des personnes handicapées découle de la vision que l'on peut avoir de ce conseil : est-il un lieu de co-construction entre parties prenantes (dont les familles, les professionnels, les gestionnaires et leurs partenaires publics ...) ou le lieu de l'expression des seules personnes handicapées comme son titre peut le laisser penser ? S'il

¹⁹⁴ Question 2 - Le conseil national consultatif des personnes handicapées est-il avant tout un espace de co-construction des politiques publiques avec les personnes concernées par les sujets relatifs aux handicaps :

Où l'on privilégie l'expression des personnes handicapées ?

Où l'on s'assure d'abord de la participation de tous les acteurs de la société ?

Les deux, en privilégiant la représentation et la participation des personnes handicapées ?

Les deux, sans distinction de profil ?

Les deux ne sont pas compatibles, il faut distinguer les espaces ?

poursuit les deux objectifs, quel doit être le poids relatif de la population principalement concernée ?

[338] De tels choix traduisent **des conceptions distinctes des instances, productrices d'avis produits majoritairement par un public spécifique de personnes directement concernées ou, au contraire, d'avis nourris des discussions et compromis entre parties prenantes**. S'il est clair que des familles ou des professionnels ne peuvent avoir strictement la même perception des enjeux que les personnes directement concernées par le handicap, leur vision et leurs propres enjeux sont des déterminants également indispensables à l'élaboration d'une politique pertinente. Dans la plupart des instances d'autres champs, le principe est d'ailleurs celui d'une proportion stable entre personnes concernées et professionnels, chaque catégorie étant considérée comme incontournable. Dans la relation entre association d'auto-représentants et association de parents, il s'agit aussi comme l'a noté un membre de la fédération PAARI d'« enrichir un savoir collectif » et non de « se mettre en concurrence » ; « le fait que les PH s'organisent en associations d'auto-représentants n'enlèvent en rien les compétences des associations de parents. Les uns ne peuvent pas éclipser les autres. Chacun éclaire les choses sous un angle différent. »

[339] L'instauration d'instances mono-composante soulèverait la question des lieux nécessairement autres, publics ou plus officiels, de rapprochement entre ces différents points de vue, avec un risque de perte de transparence, mais aussi d'appauvrissement des avis faute d'intégration initiale d'approches nécessairement distinctes mais complémentaires. Dans différentes configurations, ce sont des temps distincts du débat plutôt qu'une stricte séparation entre parties qui peuvent être privilégiés, pour garantir la parole libre et de poids des principaux intéressés, mais préserver la confrontation ultime des positions pour une production commune.

[340] Il n'est pas aisé d'apprécier quelle est, *in fine*, la forme la plus à même d'influer utilement sur la décision publique. **Le tropisme délibératif de la démocratie participative milite à tout le moins pour une diversité des points de vue, entre parties prenantes ou entre participants handicapés porteurs de vécus divers.**

3.1.2.2 Public concerné par la politique ou grand public ?

[341] Au-delà des équilibres à instaurer - ou pas - entre parties prenantes du handicap, on doit poser aussi la question de l'implication citoyenne du grand public dans des politiques qu'il connaît globalement peu. De grandes consultations sont certes lancées mais, sans effort particulier d'ouverture, elles mobilisent sans doute majoritairement des parties prenantes. Il est toutefois le plus souvent difficile de porter une appréciation précise sur ce point.¹⁹⁵

[342] **L'implication de citoyens non concernés peut favoriser une appropriation plus large des problématiques du handicap**, alors qu'est affirmée l'ambition d'inclusion et d'accessibilité universelle. Selon APF France Handicap, le Grand débat, ouvert à tous, où ont été portées certaines préoccupations des personnes handicapées, aurait été un levier pour l'adoption de la réforme de la déconjugalisation de l'AAH ; aborder ce sujet en des lieux distincts des cercles

¹⁹⁵ Par exemple, la restitution de la consultation citoyenne réalisée par Make.org dans le cadre de la Grande Cause Action Handicap du 28/05/2019 au 17/09/2019, autour de la question : "Comment la société peut-elle garantir une vraie place aux personnes handicapées ?" n'indique pas dans l'analyse de la participation si les personnes sont ou non concernées.

habituels et l'inclure dans un débat citoyen aurait été un élément favorisant. Cette appréciation positive de l'élargissement du public informé ou mobilisé a conduit APF France Handicap à initier elle-même un débat citoyen.

Le débat citoyen organisé par APF France sur la thématique des priorités de la protection sociale

Dans un contexte général d'essor des démarches participatives, l'association souhaitait renforcer son travail sur la participation : comment permettre à des personnes en situation de handicap de participer aux orientations de l'association ou à son plaidoyer, au-delà du fonctionnement interne de sa gouvernance et de son conseil national des usagers ? Le débat citoyen initié en 2021 a constitué une étape supplémentaire en ouvrant les échanges aux personnes non adhérentes et hors du champ du handicap.

Ce débat engagé en amont des élections présidentielles et législatives a mobilisé une soixantaine de personnes, pour une grosse moitié des adhérents de l'association et pour une petite moitié des personnes tirées au sort parmi la population française, afin d'élaborer un avis et des propositions sur le modèle de protection sociale souhaité. Cette démarche a bénéficié de l'appui de l'agence Missions publiques, spécialisée dans la participation citoyenne, pour en conforter la méthodologie appuyée sur un mandat de participation, et sur des apports extérieurs pour nourrir la réflexion des participants.

Comme le note l'éditorial¹⁹⁶ de Pascale Ribes, présidente de l'association « *si la situation de handicap peut être un révélateur des défaillances du système de protection sociale, les participants à ce débat citoyen proposent des solutions au bénéfice de toutes et tous...* ». Le document de restitution du débat précise : « *Si les personnes en situation de handicap sont particulièrement touchées par cette question de protection sociale, l'intérêt de ce débat était bien de croiser leurs réflexions avec d'autres citoyens pour apporter une contribution commune et collective au débat public :* » (.) « *Les personnes éloignées des problématiques du handicap ont pu découvrir des réalités qu'elles méconnaissaient et constater qu'au quotidien, certaines situations vécues par les personnes en situation de handicap sont révélatrices d'inégalités largement partagées et de fragilités qu'on ne peut ignorer. Tout au long des débats, nous nous sommes sentis, en situation de handicap ou non, avant tout citoyennes et citoyens.* »

Pour autant, certains sujets se sont avérés particulièrement clivant, par exemple la question du revenu universel.

A l'issue des travaux sur six mois débouchant sur des recommandations et un avis citoyen, des rencontres ont été organisées avec les équipes de campagnes des candidats à l'élection présidentielle.

[343] Au travers ces vifs débats sur la place des uns et des autres, mais aussi de la capacité de ses associations à s'emparer des enjeux participatifs en leur sein pour répondre au défi du moment, le secteur du handicap offre un cadre fécond pour réfléchir l'articulation entre représentation et

¹⁹⁶ Protection sociale et solidarité : quel modèle social pour demain ? rapport du débat citoyen organisé par APF France handicap, 2022.

participation, entre personnes concernées et autres parties prenantes, entre instances et formats participatifs renouvelés.

3.2 Des apports potentiels réels sous réserve d'une insertion adéquate dans les processus décisionnels

3.2.1 Des apports divers et nécessaires

[344] Au fil des investigations de la mission se sont esquissés **des exemples variés de l'apport potentiel des démarches de participation citoyenne directe aux politiques du handicap, en complément de la contribution au long cours, politique et technique des associations**. On peut citer **une meilleure perception des besoins et des difficultés** ressenties au cours de l'élaboration de la stratégie nationale pour l'autisme ou pour la lutte contre les maltraitances ; comme une aide à la hiérarchisation des attentes à l'égard des pouvoirs publics issues de la consultation de make.org en 2019.

[345] Mais aussi un appui pour **éviter des choix inappropriés dans le cadre de la mise en œuvre des politiques** : plusieurs acteurs (Départements ou ARS) ont cité la contribution essentielle de la participation des personnes concernées ou de leurs proches dans le cadre des appels à projets pour soutenir la création de structures ou services pour les personnes autistes. Et ont évoqué des erreurs grossières ainsi évitées parfois. Cela vaut aussi pour affiner la pertinence des recommandations de bonnes pratiques élaborées par la HAS et offrir un regard moins compartimenté des réponses à apporter que celui, souvent plus circonscrit, des professionnels. Comme pour l'ajustement d'une stratégie de communication autour de la déconjugalisation de l'AAH, pour qu'elle réponde de façon adaptée aux besoins et aux capacités de toutes les personnes concernées.

[346] Mais les démarches participatives ne valent pas uniquement par leur valeur ajoutée aux politiques. **Avant même d'enrichir les politiques du handicap, les démarches participatives en sont un instrument**. Les effets de « capacitation », c'est-à-dire d'autonomisation et de responsabilisation des citoyens, en vue d'augmenter leur pouvoir d'agir sur leur vie personnelle et leur environnement sont l'une des fins de la participation citoyenne. Restaurer l'image de soi d'une personne en lui permettant d'améliorer le sort de ses pairs par ses prises de parole, sont des apports significatifs. La mission en a eu de nombreux témoignages, au sein des groupes d'entraide mutuelle ou parmi les pairs mobilisés dans le cadre du programme EPOP.

[347] Au-delà de la participation citoyenne des personnes sur les politiques qui les concernent, la participation peut constituer un moyen de déstigmatisation, d'inclusion, de meilleure appropriation des enjeux du handicap lors des débats ouverts sur ces questions au grand public. C'est l'un des enseignements par exemple du débat organisé par APF France handicap. L'implication des personnes handicapées dans les débats citoyens sur d'autres politiques a la même potentialité : faire prendre conscience des difficultés des personnes handicapées à des acteurs ou citoyens très éloignés de ces problématiques (cf. infra un débat citoyen sur le vélo où la participation d'une personne handicapée a bousculé la vision du sujet).

[348] Les apports des démarches de participation sont cependant conditionnés à la façon dont les acteurs publics s'organisent pour leur donner une portée effective.

3.2.2 La revendication d'une participation plus précoce et avec une portée renforcée

[349] Qu'il s'agisse des instances ou des formes volontaires de participation citoyenne, la question régulièrement réitérée est celle des conditions d'effectivité et de portée réelle de la démarche participative. L'enjeu est le même : être mobilisé au moment opportun par rapport à la décision publique, et dans des conditions permettant d'attendre un impact effectif... et connu. A défaut, c'est l'esprit même de la participation qui est menacé, dans un cadre consultatif simple, ou a fortiori dans des démarches qui se voudraient plu ambitieuses de concertation ou de co-construction.

[350] Les avis émis par le CNCPH ou les CDCA sont consultatifs et pour le national, souvent techniques : ils n'ont en principe aucun caractère contraignant sur l'élaboration des textes législatifs et réglementaires ou sur les décisions des conseils départementaux. Il s'agit comme le soulignait le collectif Handicaps auprès de la mission Radian-Michels d'un espace de dialogue avec les pouvoirs publics – et non, comme le collectif, un lieu où se coordonne une action politique. Encore faut-il que ce dialogue soit fructueux.

[351] Améliorer la portée des avis du CNCPH est l'un des enjeux importants tant des préconisations du rapport Radian-Michels que de la réforme proposée par son président actuel. Cela se joue d'abord concrètement dans la gestion de la temporalité : les membres du CNCPH ont souvent déploré le caractère tardif et extrêmement accéléré des saisines pour avis sur des textes, dont, de surcroît, le format généralement quasi-abouti restreint significativement la portée de leur avis ; sont interrogées en outre la dimension purement consultative de l'instance et la faiblesse de son pouvoir d'initiative. Diverses propositions procédurales visent à conforter l'impact des avis du Conseil. La revendication d'une dotation en moyens de fonctionnement confortée, pour partie satisfaite par le décret d'août 2023, doit également y contribuer, en conférant à l'instance une capacité d'instruction accrue.

[352] Qu'elle concerne des acteurs de la société civile organisée ou, a fortiori, des citoyens, moins armés, **la question du moment de la consultation et des marges de manœuvre** pour faire évoluer un texte ou un projet soumis pour avis est cruciale. La portée de la participation est indissociable de son contexte d'intervention et d'une part de latitude laissée par les acteurs publics, indispensable « grain à moudre » des échanges. Comme le souligne la mission dans le rapport général, la pleine portée de la participation citoyenne est indissociable de fonctionnements administratifs plus souples et réactifs qui permettent d'intégrer effectivement les apports des participants en disposant des marges de manœuvre pour ce faire¹⁹⁷. La transparence sur les attendus est une règle de bonne pratique aujourd'hui bien établie... mais inégalement appliquée. De la même façon, la traçabilité de la prise en compte de l'exercice participatif devrait être la règle : quelle suite donnée ou non, et pourquoi. Faute tout à la fois de bonne appropriation des règles de la participation comme aussi de marges de manœuvre suffisantes pour en tenir compte,

¹⁹⁷ Le rapport de Denis Piveteau *Experts, acteurs, Ensemble* souligne de façon symétrique que dans le cadre des relations interindividuelles entre une personne handicapée et le professionnel qui l'accompagne, il est indispensable que l'accompagnateur puisse adapter rapidement sa conduite pour tenir compte au mieux de l'autodétermination accrue de la personne.

nombre de démarches peuvent s'avérer déceptives et démobilisatrices. C'est un enjeu majeur a fortiori pour les démarches participatives volontaires

3.3 Une difficulté pour faire participer les plus vulnérables

[353] La participation citoyenne doit impérativement permettre d'exprimer les points de vue des plus isolés, ou des plus en difficulté pour prendre la parole, dans ce champ politique comme dans les autres. C'est ce que pointe l'avis du comité de suivi de la CIDPH, insistant sur la participation des personnes ayant des limitations cognitives ou lourdement handicapées. C'est un point de vigilance majeur, souligné par certains auteurs déplorant une moindre expression, notamment, des usagers du secteur médico-social, en établissement, et *a fortiori* à domicile¹⁹⁸.

3.3.1 L'attention à porter à l'expertise d'usage

[354] La priorité à accorder à ceux qui ont potentiellement le plus de difficulté à faire valoir leur point de vue, et en particulier au public accompagné, fait en matière de handicap l'objet d'un paradoxe : une revendication fréquente des associations de personnes handicapées est de ne pas restreindre la politique du handicap aux problématiques médico-sociales, qui seraient trop présentes, alors qu'elles ne concernent qu'une partie des personnes handicapées et ne recouvrent qu'une partie des enjeux auxquels elles sont confrontées dans leur ensemble¹⁹⁹ (*cf. infra* 3. 6). **Les sujets médico-sociaux demeurent de fait très présents**, et particulièrement dans les instances où les grands acteurs du médico-social demeurent nombreux. **Pour autant**, alors même que les défis du médico-social seraient relativement trop évoqués, **la voix des usagers du secteur médico-social paraît, elle, peu portée.**

[355] C'est un sujet à propos duquel Scheider et Morales²⁰⁰ ont incité à plus de vigilance: ils estiment qu'un glissement s'est opéré, de l'expression première d'un savoir d'usage (et, en particulier, celui des usagers des établissements et services dédiés aux personnes handicapées) vers ce qu'ils qualifient de « représentation d'un public » (de personnes handicapées); ils considèrent que cette substitution « invisibilise le rapport à l'usage dans l'exercice de représentation, conduisant selon eux « à l'invisibilisation d'un fragment plus ou moins important des besoins qui émergent d'un usage effectif des personnes accompagnées d'un établissement ou d'un service.»²⁰¹.

[356] S'appuyant sur les travaux de L. Blondiaux ou de Y. Sintomer, ils notent ainsi que « Circonscrit à l'échelle de proximité, le produit d'une relation d'usage se voit délégitimé dans les espaces où se joueraient– dans l'idéal démocratique – des enjeux d'abstraction et de dépassement de ses propres expériences au profit d'une montée en généralité dans la conception

¹⁹⁸ Cf le rapport du conseil de la CNSA sur Le défi du domicile.

¹⁹⁹ C'est ce que soulignait le rapport de 2013 du Conseil de la CNSA qui notait : « Le Conseil privilégie le terme de « personnes âgées et personnes en situation de handicap » au terme d'usager, conformément à sa volonté de promouvoir une vision globale des situations de vie qui ne se limite pas au fait de bénéficier de tel ou tel dispositif d'aide ou d'utiliser tel ou tel service.

²⁰⁰ M. Scheider-Yilmaz, R. Morales La Mura *Participation des usagers : du champ des possibles aux modalités réelles de représentation*. De Boeck Supérieur | « Pensée plurielle » 2021/1 n° 53.

²⁰¹ Scheider-Morales de la Fusa, se référant notamment aux travaux de P Rosanvallon.

collective de la politique» ; « **les produits des relations effectives d'usage d'un établissement ou d'un service – trop singuliers, innombrables et variables – sont abandonnés au profit d'intérêts apprêtés, politisés, portés par les représentants de catégories de public dans les organes de consultation.(...)** » « Si l'usager, à travers son expérience effective d'une politique, d'un établissement ou d'un service se présente à nos yeux comme le seul garant de l'expertise d'usage et d'une forme de quotidienneté, force est de constater que c'est cette qualité même qui le marginalise le plus souvent des processus de définition, d'évaluation et d'adaptation des politiques publiques. »

[357] A la lumière de ces analyses et des entretiens tenus par la mission, **la mise à l'écart ainsi pointée du rapport d'usage dans les instances et principaux lieux d'expression institutionnels peut être considérée comme l'un des ferments du développement, à l'initiative même des pouvoirs publics, d'autres modes de participation cherchant à retrouver la parole de l'usager et un discours plus « incarné ».**

[358] C'est d'ailleurs ce qui explique qu'au niveau national, l'une des propositions de réforme du CNCPH vise au renforcement de la place des usagers du secteur MS, et une autre envisage une aide à la structuration de leur représentation.²⁰²

[359] C'est le même souci de préserver l'expression des usagers des services et établissements qui a conduit à la mise en place du Conseil national des usagers au sein d'APF France Handicap. C'est cette même préoccupation qui doit, selon la mission, conduire à mieux structurer les remontées des débats et revendications des CVS (cf. *infra* 3.4). Mais cette implication accrue des plus vulnérables, les personnes accompagnées par les ESMS, est indissociable d'une dynamique volontariste de création des conditions de cette expression.

3.3.2 L'assemblée participative ne peut être le seul modèle de la participation

[360] « *Parfois, la réunion d'instance auxquels je participe, ce n'est pas facile. Les autres ne s'adaptent pas assez. Il arrive que j'intervienne pour dire que cela va trop vite ou que je n'ai pas compris. Il faut du courage pour le faire* ». Ainsi s'exprimait Cédric Mametz, Président de *Nous aussi*, cité dans le rapport de 2013 du Conseil de la CNSA.

[361] Dans le champ du handicap comme dans celui du grand âge, les obstacles à la participation ne doivent pas être sous-estimés. Ils résident d'une part dans la **difficulté d'une partie des personnes handicapées à s'intégrer dans un format trop souvent cantonné aux débats d'assemblée**, insuffisamment accessible et adapté, mais aussi dans **l'effort insuffisant pour aller vers les personnes concernées dans leurs lieux de vie**, faisant reposer sur elles les contraintes de la participation.

[362] Certains obstacles de la participation d'assemblée pourront trouver réponse dans un aménagement technique des débats, d'autres dans une gestion attentive du temps et de

²⁰²« Pour faciliter la participation d'associations non gestionnaires de services, un « fonds de soutien » aux organisations associatives impliquées dans les travaux du Conseil et de développement d'organisations associatives de représentants de publics non encore représentés (par exemple : les usagers des établissements et services médico-sociaux) est mis en place. ». Proposition faisant l'objet de la question 18 du questionnaire de mai 2023 aux membres du CNCPH.

l'organisation des prises de parole, avec un accompagnement adéquat au besoin. La production d'une documentation accessible, en FALC, contribuera à une information réellement partagée²⁰³. Mais ils ne suffisent pas à dépasser les limites d'un fonctionnement classique en assemblée, avec un rythme soutenu d'examen de points techniques à l'ordre du jour. La participation de tous suppose de vraies concessions et des aménagements conséquents. Comme a pu l'écrire D. Piveteau²⁰⁴ "Ce n'est pas la personne qui doit se hisser au niveau qu'exigerait son « autodétermination ». C'est le principe d'autodétermination qui vient, par construction, se placer au niveau de chacun, pour le rejoindre dans ses capacités ».

[363] Comme le soulignait déjà le rapport prospectif du Conseil de la CNSA de 2013²⁰⁵, l'« *expression ne passe d'ailleurs pas nécessairement par la parole au sens strict du terme, en raison des difficultés d'expression que peut entraîner le handicap : les autres formes d'expression doivent être prises en considération* » au risque sinon, comme l'écrivait alors JY Barreyre²⁰⁶ de générer « une discrimination par la parole ». A fortiori dans le cadre de démarches de participation collectives à vocation plus politique que quotidienne.

[364] **Pour ceux pour qui la parole est un obstacle en soi, il faut aussi être en capacité d'être créatif, et inventer d'autres modes de consultation**, d'autres modalités de recueil du savoir expérientiel et des attentes. Cela peut passer par des animations, des jeux, avec l'appui au besoin de techniques de communication non verbale. Les possibilités existent, encore faut-il cependant qu'il soit acté que **la participation doit inclure ces points de vue plus difficiles à recueillir** et que des démarches volontaristes soient envisagées à cette fin.

[365] Pour faciliter l'expression de ceux qui rencontrent des difficultés pour s'exprimer, il faut donc, comme le souhaitait le conseil de la CNSA, « que chacun s'implique : les pouvoirs publics pour financer des formations des représentants des personnes, les équipes de directions et les professionnels ou d'autres tiers²⁰⁷ pour épauler les personnes dans l'expression de leur point de vue, et les personnes elle-même dans une dynamique d'entraide. » Le point de vue de ces usagers fragiles risque, sinon, d'être la part durablement aveugle d'un savoir d'usage déjà insuffisamment valorisé. Il est en outre indispensable de donner à chacun une opportunité réelle de participation malgré les freins que constituent ses éventuelles difficultés d'accès. Comme le soulignait un

²⁰³ Lors de l'élaboration des recommandations relatives aux troubles du développement intellectuel, l'équipe projet de la HAS a transcrit en FALC plusieurs supports (PPT des séances, mails et questionnaire préparatoires...) pour faciliter le travail avec les personnes concernées.

²⁰⁴ D Piveteau, *Experts, acteurs, ensemble... Pour une société qui change*. Février 2022. Il y exprime « une double conviction : Premièrement, que toute personne humaine a le droit et l'aspiration à s'affirmer elle-même comme personne, à entrer en relation avec son entourage et à participer, fût-ce de façon infime ou discrète, au monde qui l'entoure, en étant, précisément, respectée par lui comme une personne.

Très particulièrement pour celles des personnes que le regard social tend le plus à ignorer ou à dévaloriser. Deuxièmement, qu'il est du devoir de toute société – car relevant du sens même de ce que signifie « faire société » - de travailler en permanence sur elle-même (sur ses règles, ses priorités budgétaires, ses valeurs affirmées ...) pour concrétiser l'aspiration dite plus haut.

²⁰⁵ *Affirmer la citoyenneté de tous, Construire ensemble les politiques qui nous concernent*, Rapport de prospective du conseil de la CNSA, 2013.

²⁰⁶ Introduction du numéro de Vie sociale 2013/3.

²⁰⁷ Autre extrait du rapport : « Le rôle de tiers dans une instance participative peut-être pertinent dans une posture d'animation et de facilitation. Ce rôle fait appel à un réel savoir-faire et ne peut être exercé que par une personne neutre. »

témoignage²⁰⁸, "Aujourd'hui, les indemnités proposées ne prennent pas en compte les spécificités des besoins d'une personne dite handicapée, quand bien même celle-ci est censée participée sur la base de l'égalité avec tout autre citoyen. ». Si ce point appelle une réponse incontournable en termes d'accessibilité (cf. infra) et de dédommagement, il incite aussi à envisager plus souvent qu'aujourd'hui des formes de participation proches des lieux de vie, à aller au-devant des participants pour recueillir des points de vue et des expériences qu'ils ne porteront pas aisément ni spontanément vers les acteurs publics.

[366] La participation des plus vulnérables doit être recherchée de façon volontariste et adaptée. Mais cet effort doit rencontrer un public... ce qui suppose, au-delà de la construction de la démarche participative elle-même, un contexte porteur plus global confortant de façon systémique la capacité et la légitimité à s'exprimer des personnes en situation de vulnérabilité.

3.4 Des conditions socle de faisabilité des démarches de participation directe : promotion du savoir expérientiel ou d'usage, soutien entre pairs et sensibilisation des professionnels

[367] S'engager dans une démarche de participation, quel qu'en soit l'objet, n'est pas une évidence pour nombre de citoyens éloignés de la chose publique. C'est un défi encore accru pour les citoyens vulnérables, ou confrontés à de trop fréquentes discriminations ou stigmatisations. **Se convaincre que l'on a un savoir d'expérience ou d'usage à partager, oser s'exprimer, acquérir un sentiment de légitimité à prendre la parole et souhaiter influencer sur la chose publique, autant d'étapes qui peuvent paraître difficiles à surmonter pour des personnes handicapées**, a fortiori pour celles d'entre elles qui sont atteintes d'un handicap psychique ou intellectuel. Avant même d'aborder les obstacles éventuels liés au manque d'accessibilité, ce sont les conditions intimes de cette participation qui doivent être travaillées.

[368] **Contribuer à la prise de conscience et à la consolidation du savoir expérientiel, permettre le soutien entre pairs, conférer un pouvoir d'agir, sont des prérequis fondamentaux pour que la participation soit réellement citoyenne et ouverte, et non réservée à une minorité de représentants.** Au-delà, initier des démarches de formation par les pairs constitue une autre étape, à même de favoriser un déploiement accéléré des possibilités d'auto-détermination et, plus largement, de participation collective.

3.4.1 L'émergence de démarche de soutien à l'expression des personnes concernées

[369] Pour partie aiguillonnées par les démarches menées dans le champ de la santé, diverses initiatives ont émergé dans le champ du handicap, à l'initiative d'acteurs divers, associatifs, institutionnels, chercheurs. Dans le prolongement de l'affirmation des droits individuels ou collectifs des grandes lois du début des années 2000, il est apparu que l'affirmation des droits ne suffisait pas seule et qu'il fallait mettre les personnes en situation de les exercer pleinement, et

²⁰⁸ Rapport 2013 du Conseil de la CNSA.

leur donner la capacité d’agir au besoin pour leur pleine application ; que ces progrès pouvaient être facilités par des échanges accrus et du soutien entre pairs.

[370] L’affirmation du pouvoir d’agir a souvent, d’abord, une visée plus individuelle d’auto-détermination dans son propre parcours d’accompagnement et de vie. Mais elle a aussi, parfois, un débouché plus collectif, allant jusqu’au regroupement, avec la volonté d’agir sur son cadre de vie ou plus globalement sur les politiques. Comme l’explique le *Cadre de référence relatif au déploiement de dispositifs de soutien à l’autodétermination et de facilitateurs* élaboré par un groupe de travail partenarial coordonné par le Secrétariat général du Comité Interministériel du Handicap : « Le processus d’autodétermination est indissociable d’un renforcement du pouvoir d’agir. La capacité à faire ses propres choix doit être complétée par la capacité à les défendre et faire évoluer ses environnements dans le mouvement de son propre choix. ». Il s’agit de développer la capacité des personnes à s’autoreprésenter vis-à-vis des différents acteurs et environnements, à savoir que leur propre parole doit être entendue et à défendre leurs choix.

[371] Le programme EPoP porté par la Croix-Rouge française et l’ANCREAI poursuit depuis quelques années de tels objectifs, sans lesquels il est vain d’espérer la participation des plus vulnérables.

EPoP accélérateur de l’intervention par les pairs

EPoP est une démarche pour encourager et développer la reconnaissance des savoirs expérimentiels des personnes en situation de handicap en déployant l’intervention par les pairs au service de leurs pairs, d’aidants et de professionnels (social, médicosocial, service public, entreprise, ...). Ce programme vise à généraliser le recours aux pairs pour renforcer le pouvoir d’agir et la participation des personnes concernées.

Soutenu par un comité de pilotage national, le programme EPoP a d’abord été expérimenté dans deux régions, la Nouvelle Aquitaine et les Hauts de France. Il est actuellement en cours d’extension, vers d’autres régions telles l’Occitanie ou la Bourgogne Franche-Comté.

Il repose d’abord sur un axe de formation à destination tant des futurs intervenants pairs que de professionnels de tous contextes qui ont vocation à devenir des référents de l’intervention par les pairs. Les intervenants pairs ainsi formés sont ensuite susceptibles de mobiliser leurs savoirs expérimentiels dans différents cadres d’intervention : accompagnement individuel, formation professionnelle, mais aussi participation à l’élaboration des politiques publiques à un niveau le plus souvent territorial.



Les intervenants pairs sont représentés aussi bien au sein du comité de pilotage national que de chacun des comités de pilotages régionaux.

Source : *Accompagnement par les pairs MDPH 77*

[372] L'exemple de l'**appel à initiatives Démocratie en santé de l'ARS Hauts de France**²⁰⁹ illustre les efforts accrus des pouvoirs publics pour soutenir les expériences innovantes de participation auprès des opérateurs, ESMS notamment. Au fur et à mesure cette démarche se couple avec une implication accrue des personnes concernées : projet co-porté par un opérateur et une personne usagère, implication de la commission permanente de la CRSA et comité de sélection incluant des personnes concernées.

[373] Dans une logique proche de **soutien à l'expression des personnes** doivent également être mentionnées des **initiatives de formation des participants aux CVS des structures médico-sociales**. Il s'agit de favoriser l'expression des personnes dans un dispositif conçu pour leur donner la parole, mais où il est notoire que cette prise de parole est complexe et parfois réduite. Dans le cadre d'un partenariat avec l'ARS Bourgogne-Franche Comté, l'IRTS de Franche Comté a axé de nombreux projets de recherche mais aussi de développement sur la participation des personnes concernées par les politiques sociales et médico-sociales²¹⁰.

Les formations de l'IRTS Franche-Comté pour la participation des personnes accompagnées en tant qu'élu(e)s aux CVS des ESMS

Visant à une bonne connaissance du rôle du CVS, à la sensibilisation au rôle de l'élu, et à l'utilisation en autonomie des méthodes et outils proposés, ces formations structurées en quatre ateliers s'appuient sur des outils²¹¹ et méthodes créées par l'IRTS et ses partenaires, avec des supports en FALC. En lien avec plusieurs grands réseaux associatifs (APF France Handicap, UNAPEI, UNAFAM), elles sont organisées en inter- et intra-établissements pour s'adapter aux difficultés de déplacement des participants.

Initialement destinées à des groupes mixtes (personnes accompagnées /professionnels/familles), elles sont aujourd'hui scindées pour mieux laisser la parole aux principaux concernés (personnes accompagnées d'une part, en 4 ateliers ; professionnels et familles d'autre part, en un atelier).

Cette formation de base s'avère utile plus généralement pour aider les personnes accompagnées à prendre la parole, à s'exprimer, à participer dans tout contexte. Un autre module de formation à leurs droits à la participation /expression /autodétermination individuelle et collective²¹² a d'ailleurs été créé en direction des personnes accompagnées.

²⁰⁹ Un budget de 150 à 200K€ soutient chaque année une vingtaine de projets.

²¹⁰ Cf Par exemple dès 2016, un numéro spécial des Cahiers du travail social (N° 84) *De la participation à l'implication des personnes accompagnées*.

²¹¹ Plateaux de jeu, jeux de carte, banque de pictogrammes, fiches de prise de notes, trame de compte rendu, quizz, diaporamas...

²¹² Exemples de contextes de déploiement : participation à l'évaluation externe, à la rédaction de projets d'établissement ou de services et des outils de la loi 2002-2 (livrets d'accueil, règlement de fonctionnement, chartes des droits...), à la représentation extérieure et dans les instances internes, à la création de projets

[374] Au-delà du soutien à l'expression des personnes concernées, et en particulier des plus vulnérables, il est également indispensable, comme l'ont plaidé divers travaux structurants sur le travail social²¹³ et comme y incite la définition actuelle du travail social²¹⁴, de sensibiliser et former les professionnels pour qu'ils soient un soutien actif aux diverses formes de participation des personnes.

3.4.2 La mobilisation des professionnels, un élément favorisant pour un renforcement de la participation citoyenne directe

[375] Par leur posture dans la relation individuelle, par les dynamiques qu'ils sont susceptibles d'impulser dans les structures, les professionnels exercent naturellement un rôle essentiel sur le pouvoir d'agir des personnes qu'ils accompagnent. Cette conviction portée de longue date par des acteurs militants a fait son chemin, mais, comme l'indique D. Piveteau dans son rapport récent *Experts, acteurs ensemble... Pour une société qui change*²¹⁵, « le doute s'installe en raison de ce qu'il y a encore beaucoup trop loin de l'aspiration affichée à la réalité du quotidien ». Les travailleurs sociaux constituent pourtant selon lui le catalyseur de la transformation vers une société inclusive (et donc participative). C'est ce qui fonde l'effort de divers acteurs pour conforter les enjeux de pouvoir d'agir et participation au sein des cursus de formation. Au-delà, cette préoccupation a conduit au développement de la co-formation par des personnes concernées.

[376] Evoquer la formation par les pairs peut paraître s'éloigner des enjeux de la participation citoyenne. Pourtant, sans prise en compte par les professionnels du point de vue des personnes accompagnées d'une part, et sans leur conviction de l'apport du savoir expérientiel d'autre part, il est peu vraisemblable que leurs pratiques y contribuent à leur tour et que les plus fragiles des personnes accompagnées, celles qui relèvent des établissements et services, soient réellement mises en mesure de participer. Pour conforter cette approche parmi les professionnels, la co-formation paraît un levier fructueux. C'est ce que souligne clairement le plaidoyer du projet *Associations nos savoirs* : « Les pratiques professionnelles de l'action sociale et de la santé doivent mieux répondre aux attentes de la société du 21^{ème} siècle : participation, reconnaissance, prise en compte des personnes. Pour cela, un levier est essentiel : l'expertise des personnes concernées par les soins et les accompagnements sociaux doit être intégrée à la formation initiale et continue. » Les différents signataires du plaidoyer disent « Soutenir le développement de la participation des personnes accompagnées et des patients à la formation parce qu'elle est aussi une opportunité pour eux d'acquérir de nouvelles compétences, de trouver une légitime reconnaissance et en conséquence, de développer un pouvoir d'agir plus important, à la fois pour eux-mêmes et pour leur environnement. »

²¹³ M Jaeger *Les nouvelles formes de participation des personnes accompagnées dans les instances de gouvernance et dans les formations*. Dans *Vie sociale* 2017/3 (n° 19). B Bourguignon, *Reconnaître et valoriser le travail social*", rapport dans le cadre des États généraux du travail social. Juillet 2015.

²¹⁴ Définition du travail social (décret du 6 mai 2017) : « Le travail social vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale, et à exercer une pleine citoyenneté. (...) Il participe au développement des capacités des personnes âgées pour elle-même et dans leur environnement. »

²¹⁵ Rapport publié en février 2022.

[377] C'est dans cet esprit que plusieurs IRTS ont progressivement structuré une implication renforcée des personnes accompagnées dans leurs actions de formation. Actant que le renforcement du pouvoir d'agir passait par un changement de posture des travailleurs sociaux²¹⁶, et que leur formation devait y contribuer, l'IRTS Franche-Comté a cherché à développer à la fois une pédagogie favorable au pouvoir d'agir et des co-formations par des personnes accompagnées. C'est une politique portée par l'établissement, qui a conduit d'abord à l'intervention de personnes concernées en co-formation pour le parcours d'AES, puis à des interventions lors de Journées trimestrielles pluridisciplinaires du pôle Aide à la personne, et enfin à une session de 3,5 jours sur le thème « Inclusion, citoyenneté, handicap » pour des formations inter-filières.

[378] Ces actions en faveur du pouvoir d'agir des personnes concernant tant leur propre parcours que la vie de leur établissement ou les politiques qui les concernent, ne peuvent cependant atteindre une pleine effectivité dans un contexte institutionnel de faible capillarité entre niveaux de participation.

3.5 Des liens ténus entre les différents niveaux et formats de participation, entravant la pleine prise en compte de l'expertise d'usage ou de retours d'expérience citoyens plus diversifiés

3.5.1 Des démarches et instances peu articulées

[379] Qu'il s'agisse des interactions entre instances ou du partage des enseignements des démarches participatives volontaires, les articulations apparaissent aujourd'hui comme ténues. Dans le champ du handicap, malgré des liens institutionnels formels (désignation de membres des CDCA au sein de la CRSA, par exemple), le système n'est pas globalement conçu pour permettre une réelle capillarité des débats ou exercices participatifs locaux. L'absence de liaison efficace entre niveaux départemental (CDCA) et régional (CRSA) et national (CNCPPH) pèse sur la remontée des préoccupations citoyennes territoriales hors le circuit privilégié des réseaux associatifs nationaux (que ce soit celui du Collectif Handicaps ou ceux des principales grandes associations). C'est ce manque, souligné notamment par le rapport Radian-Michels, qui a conduit le CNCPPH à chercher ces dernières années à structurer des formes d'interactions entre CDCA et CNCPPH²¹⁷. Mais le rapport invitait aussi à un resserrement des liens entre commissions municipales d'accessibilité et CDCA. Il mettait également en lumière l'expérience jugée fructueuse de l'Espagne grâce à un relais réel entre un Comité représentatif national et ses équivalents régionaux.

[380] L'analyse de l'espace global de participation dans le champ du handicap conduite par une M. Scheider-Yilmaz²¹⁸ dans deux régions, Bourgogne-Franche Comté (BFC) et Grand Est, met par

²¹⁶ Ibidem.

²¹⁷ Par exemple, la proposition soumise à la consultation en mai 2023 que les conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie soient invités aux assemblées plénières et participent à la plateforme en ligne de consultation permanente.

²¹⁸ M Scheider-Yilmaz, *Citoyenneté engagée et autonomie. Cas de la participation des personnes handicapées et des personnes âgées dans les Conseils Départementaux de la Citoyenneté et de l'Autonomie*. Thèse de sociologie présentée et soutenue à Metz le 30 septembre 2022.

ailleurs en lumière un double phénomène : un net accroissement, au travers du temps, du nombre des parties prenantes représentées, mais aussi l'étranglement du groupe de celles qui sont présentes à tous les échelons, ou dans plusieurs d'entre eux. Ce qui conduit l'auteure à évoquer « un véritable découplage des modalités de participation centrale par rapport à celles organisées aux niveaux régional et départemental » et à interroger la capacité des acteurs de l'échelle de consultation nationale à cerner et discuter l'étendue des enjeux relatifs à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du handicap et du vieillissement. C'est ainsi le risque de déconnexion entre les débats et les négociations formulées dans les instances de proximité par rapport au niveau central qui est pointé : « De nombreux travaux expriment en effet une rupture de la nature des questions traitées entre les arènes d'élaboration des grandes relations politiques et celle de leur mise en œuvre locale. »

Analyse de « l'espace de participation national-régional et départemental » pour deux régions, Bourgogne-Franche Comté et Grand Est²¹⁹

“Pour les deux ensembles étudiés, ce qui ressort c'est une couverture forte et homogène d'un très petit nombre d'organisations sur l'intégralité du territoire national.” Outre les représentants des collectivités locales ou des structures sanitaires et médico-sociales, quelques grandes associations nationales. Ce sont, sinon, « près des trois quarts des organisations (qui) n'occupent l'espace de participation que de manière très sporadique. », ce qui interroge « la capacité à organiser la circulation des informations et l'harmonisation des enjeux portés par les acteurs dans un paysage particulièrement éclectique. »

Il apparaît en effet que si l'on étudie les liens entre instances nationales et territoriales pour l'ensemble régional BFC, 54 % des organisations figurant au CNCPPH ou au Conseil de l'âge du HCPEA ne sont présentes dans l'espace de participation qu'à cette seule et unique échelle de territoire. Pour ce qui concerne l'ensemble régional GE, les résultats sont sensiblement similaires, puisque cette donnée correspond à 50 %.

[381] . Ces travaux mettent en lumière la nécessité d'une réflexion plus poussée sur la façon d'alimenter le débat national des préoccupations des acteurs de terrain, dont une partie seulement peuvent bénéficier des circuits associatifs de centralisation de l'information. Et ce d'autant plus que les enjeux financiers comme l'assise en adhérents qu'impliquerait une participation accrue de petites associations locales constituent des facteurs bloquants.

[382] Ce découplage entre les acteurs s'exprimant au niveau national et la multiplicité des sensibilités et organisations présentes au niveau de participation les plus fins impose, pour les autorités publiques comme pour les diverses parties prenantes, la recherche de modalités participatives garantissant une meilleure écoute de cette diversité d'expressions. C'est ce qui a fondé au cours des dernières années le lancement de grands exercices participatifs (Grand débat ou CNR notamment). Ces initiatives ponctuelles ne peuvent cependant se substituer à une réflexion plus poussée sur des modes de capillarité plus structurels entre espaces participatifs, et ce, hors les seuls réseaux internes des acteurs associatifs les plus implantés. Ceux-ci monopolisent

²¹⁹ ibidem

sinon l'expression citoyenne de façon excessive au regard de la pluralité des acteurs et expériences de terrain.

3.5.2 La participation des personnes au sein des structures, une portée dépassant potentiellement les contours des ESMS

[383] La coupure entre les terrains de participation les plus micro, en particulier les espaces de participation dédiés aux usagers et résidents des ESMS, et les arènes participatives plus politiques locales ou nationales est une autre difficulté, mise en lumière au cours de la crise COVID.

[384] La mission a initialement considéré que les conseils de vie sociale tournés vers l'amélioration de la vie quotidienne au sein d'un établissement ne constituaient pas à proprement parler une modalité de participation citoyenne à l'élaboration ou à la mise en œuvre des politiques. Pour autant, ce mode d'expression des personnes concernées ne peut, et ne doit pas rester cantonné à l'intérieur des murs d'un établissement. Il importe que cette expression trouve un écho au-delà, de façon à alimenter les politiques départementales et nationales du handicap. C'est l'une des pistes nécessaires pour que la parole des plus vulnérables (*cf. supra*) puisse elle aussi alimenter les réflexions les plus politiques. A défaut comme le soulignaient M. Scheider et R. Morales de la Fusa, on constate « un évanouissement inéluctable de cette figure spécifique du représentant des usagers aux portes mêmes de l'établissement qui la fait naître. Les représentants d'usagers des CVS n'ont en effet pas d'existence en dehors de cette instance et aucune articulation de cette parole spécifique avec les autres formes institutionnalisées de participation des personnes handicapées n'est pensée. (...) Qu'il s'agisse des CDCA ou des CRSA, la qualité du représentant des usagers se définit alors par l'appartenance à une catégorie de public spécifique et non plus par l'expertise basée sur l'expérience individuelle d'une politique, d'un établissement ou d'un service.". Il importe dès lors d'organiser des canaux spécifiques de recueil de l'expérience d'usage, en complément de ceux visant la représentation des intérêts d'une catégorie particulière de public et de réfléchir sur des modalités de circulation de cette expérience d'usage vers tous les niveaux.

[385] C'est tout l'enjeu des démarches de constitution d'inter-CVS, qui vise aussi bien à conforter l'expression au sein de chacun des CVS (formations) qu'à mutualiser leurs enseignements. C'est également ce qui est en germe dans le dernier décret relatif aux CVS, qui ouvre la voie à un rôle potentiel des CDCA auprès, mais aussi à partir, des CVS. Dans le département du Nord, deux représentants de l'inter-CVS participent désormais au CDCA, l'un dans le champ du handicap, l'autre dans celui du grand âge.

[386] C'est aussi ce qui a fondé la création du CNU d'APF-France handicap. C'est ce qui incite également aujourd'hui à réfléchir l'écoute et la place des usagers au sein du CNCPPH.

3.6 La revendication d'une participation citoyenne des personnes handicapées élargie à toutes les politiques

3.6.1 Un rejet du cantonnement aux seules politiques médico-sociales en cohérence avec des exigences d'accessibilité universelle et d'inclusion

[387] S'il est généralement acquis désormais qu'il faille impliquer les personnes dans les politiques qui les concernent, la vision de ce qui « concerne » les personnes handicapées demeure parfois excessivement restreinte. Alors même que le handicap touche des millions de personnes, dont seule une minorité relative a affaire au secteur médico-social, cette thématique a longtemps occupé une part jugée excessive des débats.

[388] « Associer les personnes handicapées à la co-construction des politiques publiques qui les concernent revient à leur conférer toute légitimité à participer à l'ensemble des politiques publiques et pas seulement à la « politique handicap » dont le périmètre restreint découle des lois sur le handicap d'avant 2005. »²²⁰ Cette vision élargie a pu être résumée en une nouvelle version du slogan des associations d'auto-représentation dans le monde : « Rien sans nous » succédant au plus connu « Rien pour nous sans nous ». A ce stade, les administrations n'ont cependant aucune obligation de soumettre leurs textes pour avis au CNCPH, sauf pour les décrets d'application de la loi de 2005.

[389] En ligne avec les textes nationaux et internationaux et avec l'exigence d'inclusion et d'accessibilité universelle, il est cependant peu de politiques qui ne concernent peu ou prou les personnes handicapées. Une circulaire du Premier ministre du 4 septembre 2012 relative à la prise en compte du handicap dans les projets de loi rappelait à cet égard que des dispositions spécifiques aux personnes en situation de handicap ont en principe vocation à figurer dans chaque projet de loi et qu'elles doivent s'inscrire en cohérence avec la stratégie d'ensemble basée sur la CIDPH et la loi de 2005. Elle prévoyait l'obligation d'inclure systématiquement dans les travaux de préparation d'un projet de loi une fiche « diagnostic-handicap » visant à nourrir l'étude d'impact de ce projet de loi. Son application est cependant très parcellaire.

[390] Comme le souligne de surcroît le chercheur PY Baudot dans l'article Handicap du Dictionnaire de la participation²²¹, « les enjeux du handicap sont traités dans des secteurs et des espaces (ministère du Logement, de l'Education nationale, etc.) dans lesquels les associations gestionnaires et représentatives de personnes handicapées ont moins d'appuis et de familiarité, et surtout dans lesquels elles croisent des groupes d'intérêts mieux dotés et mieux ancrés. »

[391] La recherche du décloisonnement des sujets a ainsi été l'un des objectifs de la réforme du CNCPH ; ont notamment été revendiqués : l'élargissement de l'acceptation des politiques et textes l'impliquant, avec une vision moins strictement limitée aux politiques médico-sociales, et un

²²⁰ Rapport Radian-Michels

https://handicap.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_mission_gouvernementale_pleine_citoyennete_personnes_handicapees_michels_radian_19_juin_2019_vf2.pdf.

²²¹ P. Baudot, (2022). *Handicap*. In G. Petit, L. Blondiaux, I. Casillo, J.-M. Fourniau, G. Gourgues, S. Hayat, R. Lefebvre, S. Rui, S. Wojcik, & J. Zetlaoui-Léger (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, DicoPart (2ème édition). GIS Démocratie et Participation.

positionnement clairement interministériel, un examen des projets de loi de finances (PLF) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS)... Le décret d'août 2023 acte un premier pas : « Le président du conseil national consultatif des personnes handicapées participe aux réunions du comité interministériel ». Pour les CDCA, le champ théorique posé par les textes est relativement ouvert, mais les objets de débat sont souvent pratiquement plus restreints.

[392] **Mais il s'agit aussi d'élargir les lieux de la participation citoyenne des personnes handicapées et d'obtenir une présence associative ou citoyenne dans des instances non spécifiquement liées au handicap.** C'est ce que souligne, par exemple, un travail international comparatif sur l'inclusivité des processus de développement local²²². Né du constat que, trop souvent, la voix des personnes handicapées est rarement prise en compte, voire même oubliée, dans les projets de développement local, ce projet de recherche a étudié l'intégration des personnes handicapées ou de leurs représentants dans les instances de différentes villes -dont Bordeaux et Québec. Il a cherché à apprécier, entre autres, le niveau de participation individuelle et collective des personnes en situation de handicap aux décisions qui les concernent directement, mais aussi indirectement en tant que citoyens locaux, au travers de leur implication dans les mécanismes de gouvernance de leur collectivité. Il en ressort que pour que les projets de développement local soient inclusifs, les personnes handicapées ou les associations les représentant doivent être présentes dans les instances de consultation ou de concertation dédiées (la commission d'accessibilité naturellement), mais aussi non spécifiques, en proximité, les conseils de développement ou les conseils de quartiers par exemple. ...)

[393] La question de l'ouverture des espaces de participation plus généraux aux personnes handicapées reste pourtant largement un impensé, et bute de façon souvent brutale sur un déficit d'accessibilité.

3.6.2 Un enjeu majeur et exigeant d'accessibilité des enceintes et des modalités de participation, qu'elles concernent ou non le handicap

[394] C'est ce dont témoigne notamment l'un des récents ateliers des 7^e Rencontres européennes de la participation²²³ dont l'une des controverses était : *La démocratie participative : source de plus d'égalité ou miroir grossissant des inégalités ?* Comme l'exprime la présentation de cette question, « L'inclusion incarne une des principales promesses de la démocratie participative : donner la possibilité à toutes et tous de s'exprimer et de s'impliquer, à niveau égal, dans la construction d'un futur commun. Pourtant, dans les faits, les démarches participatives mobilisent souvent les mêmes personnes et reproduisent des écarts déjà existants »

[395] Partant du **constat de la faiblesse de l'association des personnes handicapées aux démarches participatives généralistes**, cet atelier animé par le club des techniciens et techniciennes des départements participatifs en lien avec l'Institut de concertation et participation citoyenne (ICPC) s'est penché sur les défis spécifiques de la participation des personnes handicapées aux débats citoyens, quel que soit leur objet. Au travers de situations

²²² N. Boucher, P Vincent, P. Fougeyrollas, P. Geiser, D Hazard et H Nouvellet *Participation des personnes en situation de handicap à la gouvernance locale : comment mesurer les effets des stratégies de développement local inclusif ?* Cahier de capitalisation, 2015.

²²³ Qui se sont tenues en juin 2023 à Rouen sur le thème de *La participation au cœur des défis des territoires*

concrètes, cet atelier met en lumière combien, malgré la bonne volonté parfois des organisateurs, les enjeux d'accessibilité et d'adaptation des démarches sont rarement anticipés. Manque d'accessibilité des enceintes, inadaptation de la logistique ou des temps de débat, supports non adaptés. Les anecdotes citées sont parfois terriblement illustratives du fait que le public handicapé n'est pas imaginé participer : exemple d'une concertation autour du vélo où le participant handicapé n'était pas attendu ou d'un « brise-glace », censé faciliter le contact entre participants, qui repose sur un jeu de balles totalement inaccessible aux deux participants handicapés venus s'intéresser au budget participatif, objet de la séance... Dans d'autres cas, où l'enjeu du handicap est mieux anticipé²²⁴, la préoccupation exprimée est celle « d'aller vers le public (de personnes handicapées) sans en faire un sous-groupe isolé ». Les échanges de ce groupe de travail montrent bien combien **il est désormais essentiel d'intégrer l'éventualité du handicap dans le déroulé d'une démarche participative quelle qu'elle soit**, et de ne pas restreindre cet effort d'inclusion des personnes handicapées aux seuls thèmes qui les concerneraient étroitement, comme c'est généralement le cas actuellement.

[396] C'est le sens de la charte « Charte d'engagements pour l'accessibilité des outils de participation citoyenne » co-signée en décembre 2021 par le président du CNCPPH et deux associations mobilisées dans le champ de la participation citoyenne, Démocratie ouverte et Make.org.

[397] La problématique de l'accessibilité, particulièrement exacerbée dans les lieux participatifs ouverts à tous sur des objets politiques non spécifiques, n'est pour autant pas absente des lieux de participation voués aux questions de handicap. Malgré une attention accrue, dont témoignent par exemple les conditions de mise en place du comité des personnes handicapées du Département du Nord (cf. *supra*), le manque d'accessibilité physique, de moyens technologiques rendant les débats accessibles à tous ou de supports en FALC reste une réalité bien trop fréquente. Il est à cet égard frappant de constater au travers du rapport bisannuel de la CNSA que tous les CDCA n'étaient pas encore accessibles au début des années 2020... La question de la présence de « binômes de compétences » ou de « facilitateurs », indispensable à une pleine ouverture à tous les types de handicap, mérite par ailleurs d'être mieux prise en compte, en veillant en particulier à veiller à leur défraiement.

4 Enseignements généraux pour le renforcement des démarches de participation citoyenne directe et recommandations pour le champ du handicap

4.1 Une évidente complémentarité entre représentation et participation directe, entre instances et débat public plus ouvert, entre consultation sur des textes et association à l'amélioration concrète des services

[398] L'amplification de la participation citoyenne directe paraît indispensable pour aller plus loin dans l'écoute et la prise en compte de la parole des personnes directement concernées dans leur

²²⁴ Par exemple à Angers lors de la concertation autour du réseau de tram, à laquelle était notamment associé un institut de non-voyants, avec des supports adaptés.

diversité, pour entendre différemment et plus souvent, à toutes les échelles et à tous les stades des politiques, leurs besoins et leurs difficultés concrètes.

[399] Il s'agit d'un apport complémentaire et non concurrentiel à celui du monde associatif. Les politiques du handicap ont besoin tant de l'expertise et de l'action tenace dans la durée des personnes dotées d'un mandat associatif que de l'expression plus diverse, moins formatée et appuyée sur un savoir expérientiel de simples citoyens handicapés.

[400] Dans ce domaine comme dans les autres, il importe de mieux réfléchir le positionnement relatif des instances et des démarches de participation volontaires plus ponctuelles mais plus délibératives et ouvertes, comme de mieux sérier les objets ou les temps d'une décision publique pour lesquels représentation et participation sont respectivement les plus adaptées.

Recommandation n°13 Poursuivre les réflexions concernant l'ouverture du CNCPH comme des CRSA et des CDCA à la participation citoyenne directe.

4.2 Un continuum entre autodétermination et pouvoir d'agir à une échelle plus large et politique... Pour « Un big bang de présence »²²⁵

[401] Dans le champ du handicap comme dans plusieurs autres domaines des politiques de solidarité, **la participation citoyenne ne peut se concevoir sans s'enraciner dans un continuum d'actions en faveur de l'autodétermination des personnes et de leur pouvoir d'agir, pour soi, au quotidien, d'abord, puis plus largement au service des pairs ou de l'action collective.** Et ce pour plusieurs raisons : les capacités et les motivations de la participation citoyenne ne s'improvisent pas, elles s'acquièrent au fur et à mesure du renforcement du pouvoir d'agir. D'autre part, dans le champ de la participation citoyenne directe, il est illusoire d'espérer pouvoir mobiliser de nombreux participants « individuels » si n'existent pas, déjà, des lieux divers où les plus motivés pour l'expression et l'implication dans leur cadre de vie ont pu s'engager et se faire connaître. **Seul un tissu vivant d'initiatives participatives locales est à même de pouvoir étayer des démarches plus larges et moins ordinaires de participation à l'élaboration ou à la mise en œuvre des politiques.** Il importe que le développement du pouvoir d'agir des personnes handicapées et la structuration d'espaces vivants de pair-aidance et d'expression soient promus de façon volontariste par les acteurs publics.

Recommandation n°14 Développer au niveau national et local (ARS, conseils départementaux) des programmes expérimentaux de soutien au pouvoir d'agir et à la pair-aidance. Pérenniser les programmes déjà lancés (AAP Innovation CNSA, programme EPoP...) et capitaliser sur leurs enseignements.

Recommandation n°15 Soutenir juridiquement (cahier des charges des CPOM) et financièrement (solvabilisation des actions de soutien au pouvoir d'agir) les initiatives des ESMS promouvant le pouvoir d'agir des personnes et la vitalité du CVS.

²²⁵ Expression empruntée à D Piveteau, extraite du rapport Experts, acteurs, ensemble...Pour une société qui change.

4.3 La pleine prise en compte de la participation citoyenne suppose une action publique « accueillante »

[402] La crédibilité et l'impact des démarches de participation – comme de représentation – suppose que l'action publique s'ajuste dans ses fonctionnements habituels pour donner une place véritable à la participation. Cela signifie une temporalité adaptée, des marges de manœuvre suffisantes pour l'initiateur public, l'acculturation suffisante des acteurs publics²²⁶ garantissant la prise en compte de certaines règles procédurales de transparence et de redevabilité...

4.4 La participation des personnes ne peut se restreindre aux seules politiques qui les concernent étroitement

[403] La participation des personnes aux politiques qui les concernent directement est un impératif. Mais la participation des plus vulnérables à l'ensemble des politiques de la cité doit également être soutenue, tant parce que ces personnes peuvent être impactées dans leur spécificité par ces politiques générales (enjeux d'inclusion) que parce qu'elles doivent pouvoir exercer leur citoyenneté comme tout autre citoyen.

4.5 Une exigence d'accessibilité et de facilitation de l'expression qui doit dès lors s'étendre à tous les lieux de participation

[404] Une attention plus forte doit être accordée aux enjeux d'accessibilité des démarches et des lieux participatifs. Et ceci, qu'il s'agisse de démarches de participation propres au public considéré, ou de toute autre démarche de participation citoyenne, à laquelle chacun doit pouvoir prendre part. Cela signifie non seulement accessibilité physique ou numérique, mais aussi adaptation des modalités de recueil de l'avis citoyen, comme des formats de travail, le modèle de l'assemblée requérant art oratoire ne convenant pas à tous. Cela impose souvent également des formes appropriées d'accompagnement des personnes. Ce qui suppose que des moyens ad hoc soient prévus pour garantir une expression véritable de tous.

[405] Les 10 engagements pour un Etat inclusif²²⁷ doivent être pleinement pris en compte et appropriés par tous les acteurs publics. L'esprit de la « Charte d'engagements pour l'accessibilité des outils de participation citoyenne » de 2021 doit par ailleurs être amplifié. Conforter une large participation citoyenne des personnes handicapées n toutes les nouvelles enceintes de la démocratie participative doit être un point d'attention essentiel de la nouvelle délégation interministérielle à l'accessibilité installée en 2023.

Recommandation n°16 Promouvoir en lien avec les principaux acteurs de la participation citoyenne (Cese, CNDP, CIPC) un effort accru d'accessibilité des grandes démarches de participation citoyenne quel qu'en soit l'objet.

²²⁶ Comme le note D Piveteau (cf.supra), « L'appel très clair des pouvoirs publics à susciter le «pouvoir d'agir » des personnes est parfois ressenti comme une injonction paradoxale, en raison d'incohérences observées entre les principes affichés et certains fonctionnements administratifs. ».

²²⁷ Manifeste pour un Etat inclusif. Les 10 engagements. CIH. 2019.

4.6 Des efforts d'articulation des démarches de participation à différentes échelles territoriales qui méritent d'être consolidés pour une meilleure prise en compte de l'expertise d'usage notamment

[406] Apportant d'autres expériences et d'autres points de vue, se positionnant dans un temps différent de l'action publique, ou dans un lieu différent du territoire, les différentes démarches de représentation et de participation doivent mieux s'articuler et s'enrichir réciproquement. Il importe également que les lieux d'expression les plus concrets, les plus liés à la vie quotidienne, comme les conseils de vie sociale, puissent mieux irriguer les espaces plus décisionnels et politiques.

Recommandation n°17 Renforcer les liens et la capillarité entre les instances de concertation nationales et locales et y dédier des moyens

Conforter la dynamique engagée par le CNCPPH en direction des CDCA en consacrant une mission de remontée et de capitalisation des enseignements de ces instances sur les politiques (sans préjudice du bilan de leur déploiement confié à la CNSA).

Conforter les liens entre CDCA, inter-CVS et CVS. Favoriser le développement d'inter-CVS.

ANNEXE 5 : La participation citoyenne dans le champ de la lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion

SOMMAIRE

INTRODUCTION	152
1 LA GENESE DES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION CITOYENNE DANS LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE, LA PRECARITE ET L'EXCLUSION	153
1.1 DES DEMARCHES INITIEES PAR DES ASSOCIATIONS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET PORTEES PAR L'EDUCATION POPULAIRE	153
1.2 QUELQUES AIGUILLONS EUROPEENS AU COURS DES ANNEES 2000	155
1.3 UNE TRADUCTION PROGRESSIVE DANS LE DROIT	156
2 DES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION CITOYENNE DES PERSONNES CONCERNEES PAR LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION POUR REGARDER AUTREMENT LES REALITES, A TRAVERS L'EXPERIENCE DU VECU	157
2.1 UNE ANTERIORITE DES INSTANCES ET DEMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE DES PERSONNES CONCERNEES DES DEPARTEMENTS DANS LE CADRE DU RSA	158
2.1.1 <i>La participation au sein des équipes pluridisciplinaires RSA : un première déclinaison qui esquisse des incontournables en matière d'accompagnement</i>	158
2.1.2 <i>Des démarches de participation citoyenne, de l'élaboration à la mise en œuvre de programmes, plans ou pactes territoriaux d'insertion</i>	160
2.2 DES INSTANCES DE CONCERTATION NATIONALE QUI ASSOCIENT LES PERSONNES DIRECTEMENT CONCERNEES	163
2.2.1 <i>La création du CNPA et des CRPA ouvre un espace de participation aux personnes accompagnées ou l'ayant été sur les politiques publiques qui les concernent</i>	163
2.2.2 <i>Les personnes directement concernées représentent 50 % des membres du CNLE, à la suite du « choc de participation » de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté</i>	165
2.3 L'EMERGENCE DE DEMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE VOLONTAIRES PORTEES PAR L'ÉTAT A L'OCCASION DE PROJETS D'ENVERGURE, EN COMPLEMENT DE LA CONSULTATION AU SEIN DES INSTANCES INSTITUTIONNELLES	167
2.3.1 <i>La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et son « choc de participation »</i>	167
2.3.2 <i>Des démarches volontaires de participation citoyenne pour accompagner des réformes d'envergure</i>	170
2.4 DES LEVIERS POUR FAVORISER LA PARTICIPATION CITOYENNE ET TRANSFORMER L'ACTION PUBLIQUE	176
2.4.1 <i>L'implication des usagers à l'occasion de démarches de design pour adapter les politiques publiques</i>	176
2.4.2 <i>Des démarches d'empowerment dans le cadre des parcours : un terreau indispensable pour la participation citoyenne</i>	178

2.4.3	<i>Des démarches de co-formation ou de recherche participative qui se cherchent une place pour transformer les pratiques et l'action publique.....</i>	181
3	PRINCIPAUX CONSTATS : UNE IMPULSION FORTE POUR UNE PARTICIPATION CITOYENNE DIRECTE, DES DEMARCHES FOISSONNANTES MAIS QUI RESTENT CLOISONNEES	183
3.1	DANS LE CHAMP DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE, UN CHOIX AFFIRME DE DEMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE <i>DIRECTE</i> POUR INTEGRER L'EXPERIENCE DU VECU	183
3.1.1	<i>Des démarches qui associent les personnes concernées par la pauvreté et l'exclusion et plus rarement les citoyens « profanes ».....</i>	183
3.1.2	<i>Un modèle d'assemblée (instances ou comités) qui reste dominant et de nouvelles formes qui émergent, qui s'appuient sur l'empowerment.....</i>	186
3.1.3	<i>Des démarches de participation citoyenne qui s'hybrident pour élaborer et suivre la mise en œuvre des politiques publiques, le défi du 1^{er} au dernier kilomètre.....</i>	189
3.2	LES EXIGENCES PARTICULIERES LIEES A LA PARTICIPATION DES PERSONNES EN SITUATION DE PAUVRETE OU D'EXCLUSION.....	190
3.2.1	<i>Des relais indispensables pour « aller-vers » les personnes en situation d'exclusion et donner envie de participer</i>	190
3.2.2	<i>Les objets de la participation et la façon de les aborder constituent un enjeu clé</i>	191
3.2.3	<i>Un accompagnement et des formes de participation adaptées pour rendre possible l'expression</i>	193
3.3	DES CONDITIONS DE REUSSITE INCONTOURNABLES : LE « TEMPS » DE LA DEMARCHE, SA PERMANENCE ET LES MOYENS QUI LUI SONT CONSACRES	195
3.3.1	<i>Bien cibler le « moment » de la démarche, s'assurer de son portage politique et administratif, ne pas négliger la formation des professionnels.....</i>	195
3.3.2	<i>L'enjeu clé de la permanence des démarches participatives, de la capitalisation et des moyens</i>	197
3.4	UNE DIFFUSION DE CES DEMARCHES ET DES EFFETS REELS MAIS LIES AU NIVEAU DE PORTAGE POLITIQUE, POUR TRANSFORMER LES PRATIQUES ET L'ACTION PUBLIQUE « JUSQU'AU DERNIER KILOMETRE »	198
3.4.1	<i>Des expériences foisonnantes, qui se développent à différents niveaux.....</i>	199
3.4.2	<i>... mais qui souffrent d'une faible capillarité qui les privent d'un enrichissement réciproque.....</i>	201
3.4.3	<i>Des effets réels, encore mal documentés, étroitement liés à la façon dont la politique publique est conçue.....</i>	202
4	ENSEIGNEMENTS GENERAUX ET RECOMMANDATIONS DANS LE CHAMP DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET LA PRECARITE	207
4.1	INSTALLER UN CONTINUUM DE PARTICIPATION SELON LES OBJETS	207
4.2	RENFORCER LES ARTICULATIONS ENTRE REPRESENTATION DE LA SOCIETE CIVILE ORGANISEE ET PARTICIPATION DIRECTE.....	208
4.3	UNE ARTICULATION INDISPENSABLE ENTRE DEMARCHES D'EMPOWERMENT, DE PAIR-AIDANCE ET DEMARCHES PARTICIPATIVES SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES	209
4.4	L'APPUI PAR DES ASSOCIATIONS : UN ROLE CLE ET DES MISSIONS A CONFORTER POUR ASSURER L'ALLER-VERS, L'ACCOMPAGNEMENT ET FACILITER LA PAROLE	210
4.5	LA CLARIFICATION DU DEFRAIEMENT DES PERSONNES IMPLIQUEES ET LA RECONNAISSANCE DES COMPETENCES ACQUISES DANS LE CADRE DES DEMARCHES DE PARTICIPATION : UNE EXIGENCE DEMOCRATIQUE	211
4.6	L'ARTICULATION ENTRE LES DIFFERENTS NIVEAUX ET DEMARCHES DE PARTICIPATION EST A RENFORCER ET A OUTILLER	211

Introduction

" *La politique de lutte contre les exclusions n'a de sens que si elle est élaborée avec les plus démunis qui doivent être considérés comme des partenaires à part entière* " (1998, loi relative à la lutte contre les exclusions).

" *La définition, la conduite et l'évaluation des politiques [d'insertion] sont réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées* " (2008, loi créant le revenu de solidarité activité).

" *Tout ce qui est fait pour moi, sans moi, est fait contre moi* " (2011, Groupe de travail Participation du CNLE qui a retenu cette formule de Nelson Mandela pour encadrer ses travaux).

" *Le premier des impératifs pour redonner pleinement sens et efficacité au travail social c'est d'associer les personnes concernées à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de solidarité, à travers un choc de participation* " (2018, Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté).

[407] **Dans le champ de la lutte contre la pauvreté et les exclusions, la participation citoyenne est depuis l'origine conçue dans l'optique d'impliquer les premiers concernés à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et dispositifs qui leur sont destinés.** C'est le produit de l'histoire de la structuration de ce champ de politique publique et de l'impulsion (assez ancienne) portée par le mouvement associatif afin de donner la parole à ceux à qui la politique publique est destinée, qui sont souvent « inaudibles ». Elle s'est progressivement traduite dans le droit.

[408] **Les dispositifs de participation recensés par la mission visent ainsi très majoritairement les citoyens directement concernés par la pauvreté ou la précarité, et certains d'entre eux, plus rares, associent également des citoyens « profanes ». Autre dimension notable, ils affichent l'ambition d'organiser la participation citoyenne directe des personnes en situation de pauvreté, accompagnées et appuyées par des associations et non représentées par elles.**

[409] **Ce choix a des conséquences sur les conditions à réunir pour les impliquer.** Cela suppose de contrebalancer la dissymétrie entre pouvoirs publics et professionnels d'une part et personnes concernées par la pauvreté et l'exclusion d'autre part, à travers des modalités d'accompagnement spécifique (« faire avec » et non pas « faire à la place »), des démarches d' " aller vers " (afin de prendre en compte ceux que l'on n'entend jamais et qui, pour certains d'entre eux, n'accèdent pas aux droits auxquels ils peuvent pourtant prétendre²²⁸) et des conditions d'organisation de la démarche elle-même. C'est une condition essentielle pour éviter une participation superficielle ou formelle des personnes concernées et réduire leur place à celle de simples observateurs. Certains auteurs, comme Philippe Warin²²⁹, rappellent que l'enjeu est crucial : les effets d'une participation en demi-teinte ou mal pensée, ou, pire encore, d'un simulacre de participation

²²⁸ Le non-recours concernant le RSA est estimé à 30 % de la population cible. [Rapport thématique Le revenu de solidarité active, janvier 2022, synthèse \(ccomptes.fr\)](#)

²²⁹ Warin, P. (2011). « La participation citoyenne dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale questionnée par le non-recours à l'offre publique », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 116-134.

peuvent avoir des effets désastreux : renforcer le sentiment d'être méprisé ou enfermé dans un dispositif et augmenter encore la défiance vis-à-vis des institutions.

[410] **Cette annexe propose un regard sur la mise en œuvre de ces différents dispositifs, leur diffusion mais aussi sur les conditions de mise en œuvre incontournables et leurs effets.** Après une présentation de ces instances et démarches, et des principaux enjeux mis en lumière par ces expériences, elle identifie quelques enseignements généraux à retenir au-delà du champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et formule quelques recommandations spécifiques propres à ce champ de politiques publiques.

1 La genèse des dispositifs de participation citoyenne dans les politiques de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion

[411] La participation citoyenne a fait progressivement son chemin dans les politiques de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion, à la faveur d'une impulsion associative importante et, dans une moindre mesure, européenne. Le début des années 2000 marque une traduction dans le droit et dans les pratiques des pouvoirs publics.

1.1 Des démarches initiées par des associations de lutte contre la pauvreté et portées par l'éducation populaire

[412] **Le tissu associatif français a de longue date imaginé et mis en œuvre des démarches participatives, interpellant de manière régulière les pouvoirs publics sur l'association des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques qui leur sont destinées.**

[413] Il faut évidemment citer **le mouvement ATD Quart Monde qui a fait de la participation des personnes en situation de pauvreté un principe fondateur de son intervention** et fait figure de pionnier en la matière. Pour le mouvement créé en 1957 par le père Joseph Wresinski, reconnaître les personnes en situation de pauvreté comme des acteurs à part entière constitue un préalable de la lutte contre la misère et l'exclusion²³⁰. Cette conviction s'est déclinée à travers les différentes actions que conduit le mouvement, de l'organisation d'universités populaires qui invitent des personnes en grande pauvreté à dialoguer avec des représentants des institutions, aux démarches de croisement des savoirs et des pratiques qui visent à la fois à coproduire des connaissances nécessaires à la lutte contre la grande pauvreté, en intégrant un savoir de vie et d'expérience, et à intégrer dans la formation des professionnels un savoir expérientiel porté par des personnes en grande pauvreté. Pour ATD Quart Monde, « *sans le savoir issu de l'expérience, les autres types de*

²³⁰ Le rapport du conseil économique et social de 1987 consacré à la « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », dont Joseph Wresinski était le rapporteur, reprend à son compte cette nécessité. [Rapport-WRESINSKI.pdf \(lecese.fr\)](https://www.lecese.fr/rapports/2018/lecese-2018-001-01-02-03-04-05-06-07-08-09-10-11-12-13-14-15-16-17-18-19-20-21-22-23-24-25-26-27-28-29-30-31-32-33-34-35-36-37-38-39-40-41-42-43-44-45-46-47-48-49-50-51-52-53-54-55-56-57-58-59-60-61-62-63-64-65-66-67-68-69-70-71-72-73-74-75-76-77-78-79-80-81-82-83-84-85-86-87-88-89-90-91-92-93-94-95-96-97-98-99-100-101-102-103-104-105-106-107-108-109-110-111-112-113-114-115-116-117-118-119-120-121-122-123-124-125-126-127-128-129-130-131-132-133-134-135-136-137-138-139-140-141-142-143-144-145-146-147-148-149-150-151-152-153-154-155-156-157-158-159-160-161-162-163-164-165-166-167-168-169-170-171-172-173-174-175-176-177-178-179-180-181-182-183-184-185-186-187-188-189-190-191-192-193-194-195-196-197-198-199-200-201-202-203-204-205-206-207-208-209-210-211-212-213-214-215-216-217-218-219-220-221-222-223-224-225-226-227-228-229-230-231-232-233-234-235-236-237-238-239-240-241-242-243-244-245-246-247-248-249-250-251-252-253-254-255-256-257-258-259-260-261-262-263-264-265-266-267-268-269-270-271-272-273-274-275-276-277-278-279-280-281-282-283-284-285-286-287-288-289-290-291-292-293-294-295-296-297-298-299-300-301-302-303-304-305-306-307-308-309-310-311-312-313-314-315-316-317-318-319-320-321-322-323-324-325-326-327-328-329-330-331-332-333-334-335-336-337-338-339-340-341-342-343-344-345-346-347-348-349-350-351-352-353-354-355-356-357-358-359-360-361-362-363-364-365-366-367-368-369-370-371-372-373-374-375-376-377-378-379-380-381-382-383-384-385-386-387-388-389-390-391-392-393-394-395-396-397-398-399-400-401-402-403-404-405-406-407-408-409-410-411-412-413-414-415-416-417-418-419-420-421-422-423-424-425-426-427-428-429-430-431-432-433-434-435-436-437-438-439-440-441-442-443-444-445-446-447-448-449-450-451-452-453-454-455-456-457-458-459-460-461-462-463-464-465-466-467-468-469-470-471-472-473-474-475-476-477-478-479-480-481-482-483-484-485-486-487-488-489-490-491-492-493-494-495-496-497-498-499-500-501-502-503-504-505-506-507-508-509-510-511-512-513-514-515-516-517-518-519-520-521-522-523-524-525-526-527-528-529-530-531-532-533-534-535-536-537-538-539-540-541-542-543-544-545-546-547-548-549-550-551-552-553-554-555-556-557-558-559-560-561-562-563-564-565-566-567-568-569-570-571-572-573-574-575-576-577-578-579-580-581-582-583-584-585-586-587-588-589-590-591-592-593-594-595-596-597-598-599-600-601-602-603-604-605-606-607-608-609-610-611-612-613-614-615-616-617-618-619-620-621-622-623-624-625-626-627-628-629-630-631-632-633-634-635-636-637-638-639-640-641-642-643-644-645-646-647-648-649-650-651-652-653-654-655-656-657-658-659-660-661-662-663-664-665-666-667-668-669-670-671-672-673-674-675-676-677-678-679-680-681-682-683-684-685-686-687-688-689-690-691-692-693-694-695-696-697-698-699-700-701-702-703-704-705-706-707-708-709-710-711-712-713-714-715-716-717-718-719-720-721-722-723-724-725-726-727-728-729-730-731-732-733-734-735-736-737-738-739-740-741-742-743-744-745-746-747-748-749-750-751-752-753-754-755-756-757-758-759-760-761-762-763-764-765-766-767-768-769-770-771-772-773-774-775-776-777-778-779-780-781-782-783-784-785-786-787-788-789-790-791-792-793-794-795-796-797-798-799-800-801-802-803-804-805-806-807-808-809-810-811-812-813-814-815-816-817-818-819-820-821-822-823-824-825-826-827-828-829-830-831-832-833-834-835-836-837-838-839-840-841-842-843-844-845-846-847-848-849-850-851-852-853-854-855-856-857-858-859-860-861-862-863-864-865-866-867-868-869-870-871-872-873-874-875-876-877-878-879-880-881-882-883-884-885-886-887-888-889-890-891-892-893-894-895-896-897-898-899-900-901-902-903-904-905-906-907-908-909-910-911-912-913-914-915-916-917-918-919-920-921-922-923-924-925-926-927-928-929-930-931-932-933-934-935-936-937-938-939-940-941-942-943-944-945-946-947-948-949-950-951-952-953-954-955-956-957-958-959-960-961-962-963-964-965-966-967-968-969-970-971-972-973-974-975-976-977-978-979-980-981-982-983-984-985-986-987-988-989-990-991-992-993-994-995-996-997-998-999-1000)

savoirs (scientifique, d'action, etc.) sont « incomplets » et donc à terme inefficaces, voire même générateurs d'effets contraires à ceux qui sont en principe recherchés »²³¹.

[414] **Au-delà d'ATD Quart Monde, de nombreuses associations ont développé des actions visant à donner la parole aux personnes directement concernées par la pauvreté**, dans le cadre de leur projet associatif ou de collectifs créés afin d'assurer la prise en compte de cette parole par les pouvoirs publics et les professionnels du champ social. Sans les citer tous, nous pouvons signaler les projets portés par la Fondation de l'armée du salut, l' Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS), la Fédération des associations de solidarité (FAS), le Secours catholique ou le Secours populaire, la Fondation Abbé Pierre, les Petits frères des pauvres, Solidarités Nouvelles face au Chômage (SNC) ou encore Le Collectif Alerte, ainsi qu'une kyrielle d'associations locales qui déploient des solutions sur les territoires, à l'image de l'association Participation et fraternité rencontrée dans le cadre de la mission. Ces associations, qui s'inscrivent pour une large part dans la mouvance de l'éducation populaire, ont, de longue date, développé des actions de participation citoyenne, ce qu'illustre l'enquête conduite par France bénévolat en 2014²³² et les guides ou kit, baromètres, chartes ou travaux de capitalisation produits par de nombreuses associations²³³.

[415] **Les actions prennent la forme de démarches de participation active des personnes dans une logique d'empowerment et de remobilisation par le collectif, jusqu'à des démarches de plaider, pour interpeller les pouvoirs publics à partir de l'expérience du vécu**. Basés sur des méthodes d'expression qui privilégient les groupes de parole, les groupes ressources mais aussi le théâtre forum, le photo-langage ou d'autres formes d'expression innovantes, elles permettent de donner la parole aux « sans voix » ou aux « inaudibles »²³⁴. Les associations sont aussi à l'initiative de **colloques**, comme celui organisé en 2005 par le Collectif Alerte ou encore les « Rencontres Voix d'Avenir », temps d'expérimentation et d'échange autour de la participation, organisées en 2019 par la Fondation de France.

[416] **Certains projets**, portés par des réseaux associatifs internationaux ou européens, créés pour partager et diffuser ces approches, **interpellent les pouvoirs publics au-delà du cadre national**, comme le réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN pour European Anti-Poverty Network), créé en 1990 à l'initiative de l'Uniopss. EAPN France a ainsi porté, avec la Fondation de

²³¹ Pour promouvoir ces démarches, le réseau a élaboré une charte qui expose les enjeux, principes éthiques et pédagogiques et conditions de mise en œuvre de ces actions et anime une plate-forme de réflexion.

[Charte du Croisement des Savoirs et des Pratiques \(atd-quartmonde.org\)](http://atd-quartmonde.org)

²³² « La place des bénéficiaires dans les projets associatifs ». Synthèse d'un travail d'étude-enquête mené par Florence Ménage-Boiton, stagiaire de l'Adéma/ Mines Paris Tech, sous la direction de Dominique Thierry, à l'initiative de la Commission Inter associative de France Bénévolat. 2014. <https://www.francebenevolat.org/sites/default/files/uploads/documents/259b12911806a8cbdeaa3c200f824a9d9ad7f707.pdf>.

²³³ On peut citer, sans exhaustivité : Groupe Participation UNIOPSS « Points de repère pour la participation dans une dynamique citoyenne », 2008 et « Guide des outils et méthodes de participation des personnes en difficulté », UNIOPSS, Mars 2003 ; Guide ATD Quart Monde « Réussir la participation de toutes et tous – Petit guide pratique pour agir », 2021 ; Guide Unaforis « La participation des personnes ressources concernées aux formations à l'intervention sociale » - Sept. 2018 ; Guide EAPN « Petits pas – grands changements. Faire de la participation une réalité quotidienne pour nos organisations », Janv. 2019.

²³⁴ Braconnier Céline, Mayer Nonna, « Les inaudibles ». Sociologie politique des précaires. Presses de Sciences Po, « Académique », 2015, 250 p, p.15. 2 et Le Blanc Guillaume, « Le parlement des inaudibles » Études, 2017/4, pp. 55-64, p. 5.

l'armée du salut²³⁵, deux projets participatifs, en 2007 et 2008, pour analyser le Plan national d'action pour l'inclusion (exercice proposé par la Commission européenne aux États membres pour coordonner leurs politiques sociales) à travers le regard de personnes en situation de précarité et de professionnels du champ social.

1.2 Quelques aiguillons européens au cours des années 2000

[417] **Au niveau international et européen, le droit à la participation des « citoyens, en particulier ceux ayant connu directement ou indirectement une situation de pauvreté » a progressivement été affirmé.** Le Sommet mondial pour le développement social organisé à Copenhague en 1995 marque une première étape : la déclaration finale et le Programme d'action qui en est issu affirment l'ambition de « renforcer les moyens et les capacités des populations à participer à la définition et à la mise en œuvre des politiques économiques et sociales et des programmes » et à « placer les personnes au cœur du développement en assurant la pleine participation de tous ».

[418] **L'Union européenne a intégré la participation des citoyens ayant connu directement ou indirectement une situation de pauvreté comme un des éléments de sa stratégie pour l'inclusion sociale définie à Lisbonne en 2000.** L'enjeu de participation a été affirmé à travers un ensemble de recommandations, et en particulier la recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 : l'inclusion sociale « garantit [aux personnes en danger de pauvreté et d'exclusion sociale] une meilleure participation aux processus de prise de décision qui affectent leur vie et un meilleur accès à leurs droits fondamentaux »²³⁶. Ce principe est réaffirmé en 2010 à l'occasion de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale afin d'offrir « des possibilités de participation à tous les citoyens, en particulier à ceux ayant connu directement ou indirectement une situation de pauvreté »²³⁷.

[419] **C'est à travers la Méthode ouverte de coordination (MOC)²³⁸, utilisée dans les domaines qui ne relèvent pas des champs d'application des traités, que l'Union européenne a encouragé les États et les sociétés civiles à s'orienter vers cet objectif.** Au cours des années 2000, certaines « revues par les pairs » ont été consacrées au partage d'expériences de participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration des politiques publiques. L'Union européenne a soutenu des expériences de participation dans différents États membres, à travers des financements européens, comme le programme d'échange transnational « Les plus pauvres, des interlocuteurs indispensables dans la lutte contre la pauvreté et pour l'accès de tous aux droits fondamentaux », piloté par ATD Quart Monde et divers partenaires en 2004 et 2005 ou comme les deux projets précédemment cités portés par l'Armée du salut, EAPN et l'UNIOPPS. On peut aussi évoquer la conférence de consensus organisée par le réseau « Hope » (HOmeless PEople), à

²³⁵ Projets « Regards croisés » et « Apprenons la MOC » pilotés par la fondation Armée du salut, avec EAPN et l'UNIOPPS.

²³⁶ Recommandation de la Commission 2008/867/CE du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion des personnes exclues du marché du travail).

²³⁷ Décision 1098/2008/CE du 22 octobre 2008 relative à l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – 2010.

²³⁸ La Méthode ouverte de coordination, instituée en 2000 lors du Conseil européen de Lisbonne, se définit comme un processus volontaire de coopération politique fondé sur l'établissement d'objectifs communs et la mesure des progrès accomplis au moyen d'indicateurs communs. Ce processus exige aussi une coopération étroite de tous les acteurs concernés, y compris les partenaires sociaux et la société civile.

la suite de la conférence européenne sur la participation des usagers organisée par la fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) en 2009 à Copenhague associant des représentants de six pays, étant ou ayant été sans-abri ou de celle organisée à Bruxelles en 2010 sur le sans-abrisme par la commission européenne et la FEANTSA.

[420] **L'organisation de rencontres européennes annuelles des personnes en situation de pauvreté constitue un autre cadre de participation citoyenne à l'échelle européenne.** Ces rencontres prennent la forme de forums ou d'ateliers thématiques au cours desquels les personnes en situation de pauvreté et menacées d'exclusion sociale issues des États membres de l'UE peuvent se rencontrer et engager le dialogue avec ceux qui mettent en œuvre les politiques. Elles sont l'occasion de formuler des priorités d'intervention ou des recommandations.

[421] A travers ces différents leviers – partage de bonnes pratiques, financements de projets innovants et organisation des rencontres annuelles des personnes en situation de pauvreté –, **l'union européenne a constitué, au cours des années 2000 un cadre incitatif invitant les Etats membres à intégrer dans leurs politiques publiques la participation de tous les citoyens européens, y compris les plus pauvres. Pour de nombreux acteurs rencontrés dans le cadre de cette mission, ces dynamiques sont aujourd'hui moins fortement affirmées,** en lien avec l'essoufflement de la Méthode ouverte de coordination (MOC).

1.3 Une traduction progressive dans le droit

[422] Au niveau national, le **principe de consultation puis de participation des personnes concernées par la pauvreté ou l'exclusion aux politiques publiques qui leur sont destinées a été affirmé au cours des années 2000 et traduit dans le droit à la faveur de plusieurs dispositions législatives ou impulsions ministérielles :**

- **La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998** affirme dans son exposé des motifs que **« la politique de lutte contre les exclusions n'a de sens que si elle est élaborée avec les plus démunis qui doivent être considérés comme des partenaires à part entière. Il nous appartient donc à tous de créer les conditions de leur participation à la définition des politiques publiques ».** Un chapitre consacré à l'exercice de la citoyenneté facilite l'accès au droit de vote pour ceux qui n'ont pas de domicile fixe et instaure des comités de liaison au sein de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) dans lesquels siègent des demandeurs d'emploi représentant les organisations syndicales représentatives et les organisations qui défendent les intérêts ou l'insertion des chômeurs.
- Les comités interministériels de lutte contre l'exclusion, qui créent en 2004 les pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux (PARADS) ou proposent en 2006 la mise en place de formations au processus d'évaluation participative, s'inscrivent dans cette logique à travers **le soutien à des expériences de participation citoyenne**²³⁹.
- **La loi du 1^{er} septembre 2008 qui généralise le Revenu de solidarité active (RSA) franchit un nouveau cap.** D'une part, son article 1 affirme **un principe général de participation effective**

²³⁹ Certaines de ces expérimentations sont citées par le Guide de la Participation des personnes bénéficiaires du revenu de solidarité active au dispositif, produit en 2012 par la DGCS. Guide_partic_RSA_Adiness_mai_2012.pdf (cnle.gouv.fr)

des personnes intéressées à la définition, la conduite et l'évaluation des politiques liées au RSA. D'autre part, elle instaure la participation des représentants des bénéficiaires au sein des équipes pluridisciplinaires consultées préalablement aux décisions de réorientation, réduction ou suspension du revenu de solidarité active (ce que ne prévoyait pas la loi sur le Revenu minimum d'insertion (RMI)).

- **Fin 2013, un décret institutionnalise au sein du Conseil national des politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), créé en 1987, l'existence d'un (8e) collège composé de personnes en situation de pauvreté ou de précarité** à l'issue d'une phase d'expérimentation²⁴⁰ et la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) instaure la participation des personnes accompagnées ou accueillies à la définition et à l'évaluation des dispositifs d'accueil, d'hébergement, de logement et d'accompagnement vers l'insertion des personnes sans domicile, qui se traduit par la création du conseil national des personnes accueillies (CNPA) et de ses déclinaisons régionales (CRPA)²⁴¹.
- **Une nouvelle évolution intervient en 2019, portée par la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté à travers son ambition d'un « choc de participation ».** Traduction concrète de cette ambition, la composition du CNLE est modifiée pour porter 50 % du Conseil le nombre de personnes concernées au sein du désormais 5^e collège²⁴².

[423] **Pour traduire cette ambition de participation, des instructions ministérielles ont parfois organisé les modalités de soutien et d'animation de ces démarches par les administrations.** C'est le cas en 2013 : une circulaire du Premier ministre confie à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) la mission d'élaborer « *des outils permettant d'encourager les initiatives des responsables politiques et administratifs visant à la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité, aussi bien dans l'élaboration de schémas que dans les instances de concertation ou encore dans la gestion des dispositifs* »²⁴³.

2 Des dispositifs de participation citoyenne des personnes concernées par la pauvreté et l'exclusion pour regarder autrement les réalités, à travers l'expérience du vécu

[424] Dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, la mission a constaté des dispositifs nombreux et foisonnants à différents niveaux, favorisés par le droit mais aussi par un volontarisme des acteurs à travers des démarches, nationales ou locales conduites à l'occasion de la conception d'une politique publique ou d'un grand programme. Plus récemment, le développement de laboratoires d'innovation (« labs ») qui portent des démarches de design aux

²⁴⁰ Décret 2013-1161 du 17 décembre 2013.

²⁴¹ Le décret n° 2016-1440 du 26 octobre 2016 en définit les missions, la composition, ainsi que les modalités l'évaluation de ces missions et de publication de ses travaux.

²⁴² Décret n°2019-1077 du 22 octobre 2019, codifié aux articles L.143-1, R.143-1 à R.143-5 et D143-6 à D143-8 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

²⁴³ [Circulaire du 7 juin 2013 relative à la mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale - Le site du CNLE](#)

finalités plus ciblées enrichit la palette des dispositifs permettant d'entendre ceux qui sont concernés par la politique publique et crée ainsi une acculturation au sein des acteurs publics.

[425] Pour rendre compte de cette construction progressive dans une logique de courbe d'apprentissage, la présentation des expériences de participation citoyenne adopte délibérément un cheminement chronologique.

2.1 Une antériorité des instances et démarches de participation citoyenne des personnes concernées des Départements dans le cadre du RSA

[426] C'est au niveau départemental que la participation s'est d'abord développée, fortement encouragée par la loi, dans deux déclinaisons différentes : l'une centrée sur un objet très précis – la participation à une instance consultative qui donne son avis sur la suspension de droits ou la réorientation vers un autre dispositif – et l'autre, plus large, sur la politique d'insertion du Département, elle-même.

2.1.1 La participation au sein des équipes pluridisciplinaires RSA : un première déclinaison qui esquisse des incontournables en matière d'accompagnement

[427] **L'ouverture de ces instances consultatives aux bénéficiaires du RSA a constitué dans de nombreux Départements la première mise en œuvre de démarches de participation citoyenne²⁴⁴. La nouveauté de cet exercice participatif, son objet « sensible » (donner un avis sur de possibles sanctions à l'égard d'autres bénéficiaires) mais aussi la spécificité du public impliqué dans la démarche (personnes en situation de pauvreté et d'exclusion, parfois très vulnérables, pouvant se sentir illégitimes) ont conduit les Départements à définir des modalités de mise en œuvre particulières.** L'enjeu était à la fois de trouver des volontaires et d'assurer une participation dans la durée, d'adapter le fonctionnement de l'instance – très vite la nécessité d'accompagner les bénéficiaires dans l'exercice de leur fonction s'est imposée – et de garantir le cadre déontologique d'exercice de cette mission.

[428] **Pour accompagner cette réflexion, des travaux ont été conduits en 2009 à l'initiative du Haut-Commissariat aux Solidarités Actives, avec les représentants de plusieurs Départements qui ont débouché sur un document de synthèse qui formule une série de recommandations²⁴⁵ :** définir les conditions de « recrutement », d'animation de la démarche et d'inscription dans un collectif, préciser le sens de la participation et le rôle des bénéficiaires du RSA et ne pas négliger les questions de déontologie (secret de l'instruction du dossier et de la décision, règles en matière d'anonymat), instaurer une formation de tous les acteurs (représentants des bénéficiaires du RSA,

²⁴⁴ Selon le rapport final du Comité national d'évaluation du RSA (2011), fin 2010, plus de 80% des Départements avaient intégré dans ces instances des bénéficiaires du RSA. https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-01/rapport_2011_du_comite.pdf, p.116 et suivantes.

Il faut souligner que des démarches de participation des bénéficiaires du RMI avaient être expérimentées dans quelques Départements, avant la loi de 2008, de façon volontaire.

²⁴⁵ [ANSA_HCSA_20090409_MobPersConc_EqPlu_doc_appui_VF \(sante.gouv.fr\)](https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-01/ANSA_HCSA_20090409_MobPersConc_EqPlu_doc_appui_VF(sante.gouv.fr))

élus et professionnels), assurer le remboursement des frais et une véritable reconnaissance de leur participation.

[429] **Une étude commandée en 2011 par la DGCS²⁴⁶ a permis de dresser une cartographie des principales caractéristiques des dispositions mises en œuvre et esquisse les effets de la participation**, autour de la capacité à modifier les représentations des professionnels mais avec des questions de légitimité, de droit et de pouvoir qui affleurent²⁴⁷ (quelle légitimité à participer à l'examen des droits d'autres bénéficiaires ?). **Elle formule sur cette base un ensemble de préconisations qui ont largement influencé les mises en œuvre postérieures**. Parmi celles-ci figure la nécessité d'un ancrage dans un collectif afin d'« assurer une représentation effective dans la durée » : elle préconise de généraliser **la constitution de groupes ressources** qui sont des espaces de parole entre bénéficiaires qui permettent de préparer les réunions dans un collectif.

Extraits de l'étude sur la participation des bénéficiaires du RSA dans les équipes pluridisciplinaires (2011)

Lorsque les groupes ressources existent, ils (...) permettent de soutenir durablement la participation : en termes de complément de formation, d'échanges en amont et en aval des [équipes pluridisciplinaires], ils constituent un espace de parole plus libre et de débriefing nécessaire. Ils constituent un « vivier » de bénéficiaires pour organiser en temps réel le remplacement des représentants des BRSA (en cours de mandat si le représentant démissionne ou en fin de mandat si ce dernier ne souhaite pas le renouveler ou s'il a atteint la durée maximale autorisée par le règlement intérieur). (...)

Dans deux Départements, une dynamique entre groupes ressources locaux est initiée : réunions régulières pour échanger autour des travaux réalisés, de l'actualité et des mandats des représentants. Cette démarche permet également de relayer les besoins en formation, de déterminer des thèmes de travail qui peuvent aboutir au montage de micros-projets (...) mais peut également servir de lieux ressources et de réflexion pour l'implication des BRSA à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des politiques territoriales d'insertion ».

[430] **L'importance de l'inscription des représentants de bénéficiaires du RSA dans un collectif, qui leur permet de prendre de la distance, d'analyser les questions posées, de les soutenir constitue un des enseignements clés pour assurer le fonctionnement de ces instances**, de même que la nécessité de clarifier les objectifs et débouchés de la démarche, **de ne pas négliger les questions du statut du participants** (remboursement des frais mais aussi reconnaissance d'engagement) et de la formation de tous les participants.

[431] **L'expérience participative conduite dans le cadre des équipes pluridisciplinaires est néanmoins contrastée. Si elle a permis d'esquisser un premier cadre méthodologique de**

²⁴⁶ https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2023-06/Synthese_etude_participation_BRSA_dans_les_EP_SZ_18-11-2011_.pdf

²⁴⁷ Les représentants des bénéficiaires, lorsqu'ils se sentent intégrés, expriment leur satisfaction d'être entendus et de pouvoir modifier les représentations des professionnels. Mais des questions de légitimité, de droit et de pouvoir affleurent également (quelle légitimité à participer à l'examen des droits d'autres bénéficiaires ?). Les professionnels et élus considèrent que la démarche modifie les pratiques collectives et professionnelles, rendant le processus de décision plus transparent et donc plus rigoureux mais peuvent aussi questionner la légitimité ou la nécessaire exemplarité des représentants.

participation de publics en situation d'exclusion, qui a influencé les démarches postérieures²⁴⁸, elle place néanmoins leurs représentants dans une position difficile au regard de son objet. Se prononcer sur la situation d'un pair est complexe et peut conduire à de la souffrance : sentiment de participer à un « tribunal », d'être dans une situation d'infériorité par rapport aux professionnels, d'avoir un pouvoir de jugement, voire de sanction difficile à assumer et crainte d'être instrumentalisés »²⁴⁹. Cela conduit de nombreux acteurs à s'interroger sur la pertinence de cet objet de participation et donc sur leur devenir.

2.1.2 Des démarches de participation citoyenne, de l'élaboration à la mise en œuvre des programmes, plans ou pactes territoriaux d'insertion

[432] **Au-delà des équipes pluridisciplinaires, la loi de 2008 invitait les Départements à assurer la participation effective des bénéficiaires du RSA lors de l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques d'insertion.** Dans les mois qui ont suivi l'adoption de la loi, fin 2010, **87 % des Départements déclaraient avoir installé une démarche de participation²⁵⁰.**

[433] **La démarche qui a le plus d'antériorité, citée par de nombreux acteurs, est sans doute celle des « forums citoyens », installée en 2003 par le Département du Nord dans le cadre du RMI, afin d'instaurer des espaces d'échanges avec les bénéficiaires et généralisée après 2008.**

Les forums permanents de l'insertion dans le Département du Nord

Lancé à Lille en 2003, avant d'être généralisé à l'ensemble du Département, le « forum permanent de l'insertion » repose sur un comité inter-associatif chargé de constituer des groupes de bénéficiaires.

Dans chaque territoire, des collectifs composés de bénéficiaires du RSA, constitués et animés par des associations (fédération des centres sociaux, URIOPSS et différentes associations de solidarité), assurent la participation au sein des différentes instances, équipes pluridisciplinaires et commissions locales d'insertion (lieux de rencontre entre bénévoles d'associations, responsables associatifs, bénéficiaires du RSA, demandeurs d'emploi, personnes en situation d'exclusion, travailleurs sociaux et acteurs institutionnels).

²⁴⁸ « Séparer la participation aux équipes pluridisciplinaires de la participation globale à une co-construction des politiques la viderait de son sens. La participation à la construction territoriale des politiques doit être nourrie des constats, analyses, problèmes et dysfonctionnements repérés au sein des équipes pluridisciplinaires. C'est cet enjeu - pouvoir peser collectivement sur les politiques publiques qui les concernent - qui motive les bénéficiaires, alors qu'ils sont, semble-t-il, plutôt réticents a priori à participer aux équipes pluridisciplinaires sur des dossiers individuels, rôle dont ils pressentent toute l'ambiguïté ».

[ANSA_HCSA_20090409_MobPersConc_EqPlu_doc_appui_VF\(sante.gouv.fr\)](#), page 5.

²⁴⁹ [Guide_partic_RSA_Adiness_mai_2012.pdf\(cnle.gouv.fr\)](#), page 18.

²⁵⁰ Ces démarches pouvaient prendre la forme d'une participation à des « groupes ressources » (près de la moitié des départements) ou « groupes d'usagers » (plus du tiers des départements) ou à des instances participant à l'évolution ou à l'évaluation du dispositif (10 à 15 % des Départements). https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-01/rapport_2011_du_comite.pdf, p.116 et suivantes.

Ces forums étaient chargés de « favoriser l'élaboration d'une parole collective, destinée à être portée au sein des différentes instances et à croiser les regards pour dégager des axes d'amélioration ». Centrés au départ sur la politique d'insertion, en lien avec les enjeux de logement, santé ou emploi, les travaux se sont progressivement élargis pour s'intéresser au traitement médiatique de l'exclusion et à la façon dont les personnes en situation d'exclusion sont désignées, stigmatisées ou absentes du débat public, mais aussi aux questions de développement durable ou d'accompagnement.

[434] **Cette expérience a alimenté la réflexion de nombreux acteurs de terrain pour mettre en œuvre leurs propres démarches après la loi de 2008²⁵¹. En particulier, l'approche retenue sous la forme de collectifs inter-associatifs intervenant en appui des personnes directement concernées et de groupes ressources est encore aujourd'hui citée comme une condition incontournable de mise en œuvre des démarches de participation citoyenne dans le champ de la lutte contre l'exclusion. On retrouve cette approche dans le fonctionnement du 5^e collège du CNLE autour de « personnes ressources » et de « groupes d'appui ».**

[435] **De façon plus générale, comme évoqué *supra*, la création des équipes pluridisciplinaires a constitué, dans de nombreux Départements, une première expérience de participation citoyenne, invitant à aller plus loin pour associer les bénéficiaires plus largement à la politique d'insertion elle-même.** Là où ils existaient, les Départements se sont appuyés sur les groupes constitués en appui des équipes pluridisciplinaires pour disposer de « viviers de bénéficiaires » susceptibles d'être mobilisés de façon plus large sur l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques départementales d'insertion. La lecture des délibérations adoptées par les Départements, des guides ou chartes destinés aux bénéficiaires du RSA établis au cours des années 2010 apporte des illustrations nombreuses de cette dynamique²⁵².

[436] **S'il n'est pas possible de documenter de façon exhaustive les démarches de participation actuellement conduites par les Départements, faute d'étude actualisée, la mission a constaté, à travers ses explorations de terrain, complétées par des recherches documentaires, une dynamique importante des démarches territoriales de participation dans le champ du RSA et, plus largement de l'insertion, ce que confirme l'Association des Départements de France (ADF), sollicitée dans le cadre de la mission²⁵³.**

[437] **La mission a ainsi identifié une large gamme de démarches qui va de la concertation en vue d'établir le plan départemental d'insertion ou le pacte territorial pour l'insertion, à des cadres**

²⁵¹ Plusieurs séminaires organisés au niveau national ou local font référence à cette expérience :

- les actes du colloque organisé par la DIHAL en mars 2012 « La participation des usagers : Les personnes sans-abri ou mal logées, usagers et acteurs des politiques de lutte contre l'exclusion ». [dihal_hl - actes_journee_participation_des_usagers.pdf \(gouvernement.fr\)](https://www.dihal.fr/actes_journee_participation_des_usagers.pdf)
- les travaux du groupe d'analyse des pratiques (GAP) du Département de la Gironde (2015), consultable sur [GAP Participation \(gironde.fr\)](https://www.gap-participation.gironde.fr/)

²⁵² Voir notamment la synthèse de la journée d'échanges entre bénéficiaires du RSA du Cher et du Val d'Oise (juin 2014) https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjm-frSyeX_AhW3UaQEHeY1CjgQFnoECAkQAQ&url=https%3A%2F%2Fsante.gouv.fr%2FIMG%2Fdoc%2F95_cd_valdoise_rsa_synthese.doc&usq=AOvVaw2agusfTL0WgKwhAHcriuQJ&opi=89978449.

²⁵³ L'ADF avait le projet de lancer un questionnaire auprès des départements sur le sujet de la participation citoyenne. Malheureusement, le calendrier de lancement de ce questionnaire ne s'est pas révélé compatible avec les travaux de la mission.

plus pérennes de participation permettant d'adapter la politique d'insertion du Département, **au-delà de ces temps forts et de façon plus continue, qui intègrent souvent des démarches de co-construction sur des objets circonscrits.** Les formes de la participation peuvent aller de la consultation en ligne (rarement mobilisée de façon isolée) à, plus fréquemment, des réunions associant parties prenantes et personnes concernées (souvent appelées « groupes mixtes » ou « équipes mixtes d'insertion ») ou à l'animation de groupes d'usagers ou de groupes ressources.

- **Au moment de l'élaboration des programmes, plans ou pactes pour l'insertion,** la participation prend souvent la forme de « groupes mixtes » composés de bénéficiaires du RSA, de professionnels et d'acteurs du territoire, parfois d'une consultation en ligne et souvent d'un mix de ces modalités. On peut citer l'exemple du conseil départemental de Haute-Garonne qui a engagé à partir de 2018, dans le cadre du programme départemental d'insertion, une démarche de participation citoyenne pour « repenser l'insertion avec tous les acteurs concernés, réunis au sein d'équipes mixtes d'insertion ». Des rencontres associant allocataires du RSA, élus, travailleurs sociaux et partenaires ont été organisées dans les territoires, conclues par un temps de rencontre départementale.
- **Lorsque ces démarches s'inscrivent dans la durée, elles reposent souvent sur des groupes d'usagers ou des groupes ressources, avec l'objectif de s'attaquer à des objets concrets,** comme la rédaction de guides destinés aux bénéficiaires du RSA, l'adaptation de l'offre d'accompagnement ou la simplification des courriers administratifs ... C'est le cas du Département des Hautes-Pyrénées qui s'est engagé dans des démarches participatives à travers un « groupe ressource » composé de bénéficiaires du RSA volontaires et de professionnels de l'insertion qui se réunit régulièrement [...] pour échanger, recueillir des avis et réfléchir sur des propositions concrètes d'amélioration du dispositif du RSA [...] ²⁵⁴. Le Département de l'Hérault déploie également depuis 2010 des démarches pérennes autour de « comités participatifs », réunis deux fois par trimestre, ouverts à tout bénéficiaire du RSA prêt à s'engager dans une démarche collective ²⁵⁵. Ces comités sont sollicités pour formuler des propositions d'améliorations sur différents volets (mobilité, garde d'enfants, aide alimentaire ...) mais également pour contribuer à la simplification des courriers administratifs et documents d'informations ²⁵⁶.
- **Ces démarches peuvent être articulées aux démarches qualité développées par les Départements, dans une optique d'adapter les offres d'accompagnement.** C'est ce qui se lit par exemple à travers le schéma des solidarités 2020-2024 du conseil départemental de la Vienne. L'action « Associer les usagers afin de développer leur pouvoir d'agir » prend place au sein du volet consacré à « Améliorer la qualité du service rendu aux usagers ». A travers la création d'un groupe usagers/professionnels, il s'agit là encore d'impliquer les usagers dans l'élaboration des documents qui les concernent afin de s'assurer que les dispositifs touchent bien les publics cibles : relire et adapter les courriers papiers et dématérialisés ou les documents de communication (dans l'optique de simplifier le langage administratif, de

²⁵⁴ Source : [Plaquette-Groupe-Ressources.pdf \(hautespirenees.fr\)](https://www.hautespirenees.fr/laquette-groupe-ressources.pdf)

²⁵⁵ Selon le Département, 452 personnes se sont impliquées dans la démarche participative depuis sa mise en œuvre (avril 2010 - juin 2018), dans le cadre du comité consultatif, de la commission d'équipe pluridisciplinaire et du pacte territorial pour l'insertion.

²⁵⁶ Par exemple la relecture du guide de l'insertion et du RSA, à destination des bénéficiaires du RSA, diffusé à 30 000 exemplaires en 2020, a donné lieu à d'importantes modifications pour le rendre plus accessible.

mettre l'utilisateur en confiance et de simplifier la relation usager-institution), **mais aussi d'adapter l'accompagnement, en « commençant par expérimenter certains dispositifs avant de les généraliser**. Ils ont aussi pour fonction de définir des conditions favorisant la participation : livret pédagogique participatif et définition des conditions de défraiement des personnes concernées, expérimentation d'un CDRPA (conseil départemental représentatif des personnes accompagnées) ». Autre dimension notable : le schéma décrit précisément les objets attendus et définit des indicateurs permettant d'en évaluer la mise en œuvre, traduisant la préoccupation d'un pilotage par objectifs.

[438] Si les paramètres favorables pour qu'une démarche participative puisse être engagée sont divers, les acteurs rencontrés mettent particulièrement en avant les dimensions suivantes :

- La qualité des liens noués entre institutions et acteurs associatifs permettant d'entrer dans une logique de co-construction et l'existence de savoir-faire développés par les associations en matière d'implication des personnes en situation de pauvreté ;
- Le portage de la démarche par un acteur institutionnel majeur et reconnu (dans le cadre du RSA, le conseil départemental). La définition d'objets clairement identifiés pour orienter la démarche vers des débouchés précis, la présence dans les concertations des acteurs principaux concernés et l'absence de litiges institutionnels majeurs risquant de venir parasiter la démarche représentent également des conditions de réussite.
- La conduite d'expériences de démarches participatives antérieures réussies fonctionnant comme référence commune constitue enfin souvent un élément clé.

2.2 Des instances de concertation nationale qui associent les personnes directement concernées

[439] C'est une spécificité du champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion : les instances de concertation nationales créées par la loi intègrent les personnes directement concernées par la pauvreté ou l'exclusion dans leur composition et cette participation est directe (elle associe les personnes concernées elles-mêmes), avec un rôle décisif joué par les associations pour susciter les engagements et assurer leur accompagnement.

2.2.1 La création du CNPA et des CRPA ouvre un espace de participation aux personnes accompagnées ou l'ayant été sur les politiques publiques qui les concernent

[440] En 2008, alors que s'engage le chantier national prioritaire pour l'hébergement et le logement, le préfet Régnier, en charge du projet, décide de « prendre en compte le regard et l'expérience des personnes vivant ou ayant vécu des situations de pauvreté afin de construire des solutions efficaces et adaptées ». C'est dans cette optique que se constituent, en 2010-11, le Conseil consultatif des personnes accueillies/accompagnées (CCPA) et ses déclinaisons régionales, les CRPA.

[441] La loi ALUR (2014) et son décret d'application (2016)²⁵⁷ pérennisent le conseil national des personnes accueillies ou accompagnées (CNPA), nouveau nom du CCPA, et les CRPA, définis comme « lieux d'échanges, de réflexion, de construction collective et d'alerte des pouvoirs publics pour les personnes accueillies ou accompagnées, ou l'ayant été, dans des structures d'hébergement, pensions de famille ou résidences sociales et pour les intervenants sociaux » (D.115-7 CASF). Leur composition et leur fonctionnement sont définis par décret :

- Ils associent au moins 66 % de « personnes accompagnées ou accueillies » ou l'ayant été et tout au plus un tiers d'intervenants sociaux ;
- Les personnes accueillies ou accompagnées qui participent à ces réunions sont sollicitées, sur la base du volontariat, par les associations ayant une expérience dans la participation des personnes en situation d'exclusion ;
- Les réunions plénières, organisées tous les deux mois, sont préparées et animées par un comité de pilotage de 8 délégués bénévoles, élus pour un an en assemblée plénière parmi les personnes accompagnées. Ils sont appuyés dans l'exercice de leur mandat par une coordinatrice nationale de la fondation de l'armée du salut pour le CNPA et par la FAS ou les URIOPSS pour les CRPA ;
- Les travaux sont rendus publics par tous moyens appropriés et présentés au président du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

[442] **Au-delà des réunions du CNPA lui-même, ses membres sont régulièrement sollicités pour participer à différentes instances** : haut-conseil pour le logement des personnes défavorisées, (HCLPD), haut-conseil du travail social (HCTS), haut-comité du droit au logement, comité national de l'organisation sanitaire et sociale (CNOSS), haute-autorité de santé (HAS), comité stratégique de la santé mentale et de la psychiatrie, conseil d'administration du CREDOC, notamment. **A cela s'ajoute la participation à des groupes de travail ou auditions** à la demande de différentes institutions – panel sur les enjeux de précarité alimentaire (2022), Etats-généraux de la maltraitance (2023), rencontres européennes des personnes en situation de pauvreté coorganisées par l'Union européenne et l'association EAPN – mais aussi des interventions dans les écoles de travail social, la participation à des séminaires, des conférences... Les élus du CNPA et des CRPA sont aussi souvent membres du conseil de vie sociale (CVS) de leur établissement d'hébergement (pour ceux qui sont hébergés), ils peuvent être membres d'un groupe d'entraide mutuelle (GEM), de la commission DALO de leur département, ou du conseil citoyen de leur ville.

²⁵⁷ Article 40 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 et dispositions codifiées du décret n°2016-1440 du 26 octobre 2016 (articles D115-7 et suivants du code de l'action sociale et des familles).

Un budget est alloué par la DIHAL au fonctionnement de l'instance (90 000 €). L'essentiel du budget est destiné au défraiement des participants et des délégués (déplacement, hébergement), et ponctuellement, à la formation de ces derniers mais il couvre à peine les dépenses liées à l'organisation des réunions prévues par le décret²⁵⁸. L'appui logistique est assuré par la fondation de l'armée du salut qui met à disposition la coordinatrice nationale (60 % d'un ETP). Au niveau régional, cet appui est apporté par la FAS ou les URIOPSS selon les régions. Les associations regrettent que le financement, défini au démarrage dans le cadre d'une action expérimentale, n'ait pas évolué alors que le CNPA est aujourd'hui un cadre pérenne, au demeurant de plus en plus sollicité pour participer à différents groupes de travail et concertations organisés par les pouvoirs publics.

2.2.2 Les personnes directement concernées représentent 50 % des membres du CNLE, à la suite du « choc de participation » de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté

[443] Le conseil national de lutte contre l'exclusion (CLNE) qui assure la concertation entre les pouvoirs publics et la société civile a connu une évolution de sa composition pour intégrer, progressivement, des personnes concernées « *détentrices de savoirs de vie essentiels que personne ne peut connaître ou exprimer à leur place* »²⁵⁹. Ce mouvement, entamé en 2011, a trouvé un aboutissement en 2019, dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

Les évolutions de la composition du CNLE depuis sa création :

- Le CNLE, placé auprès du Premier ministre, est créé par l'article 43-1 de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.
- En 2011, un groupe de travail du CNLE formule des recommandations pour promouvoir la participation citoyenne des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale²⁶⁰.
- À la suite de ces travaux, le CNLE expérimente de juin 2012 à décembre 2013 la création d'un nouveau collège composé de huit représentants des personnes en situation de pauvreté ou de précarité.
- À l'issue de cette expérimentation, l'existence d'un (8^e) collège des personnes en situation de pauvreté ou de précarité est institutionnalisée par décret en décembre 2013.

²⁵⁸ Selon la Fondation Armée du salut qui porte le CNPA, le budget couvre à peine les coûts correspondant aux quatre réunions plénières annuelles et aux deux journées préparatoires pour chaque plénière (décret) :

- le coût de chaque plénière qui réunit 80 à 100 participants se situe entre 11 000 et 14 000 euros.
- Le coût de chaque séquence de deux journées de travail de 10 délégués sur Paris préparatoire aux plénières s'élève à 6000€ et 8000€ selon la provenance des participants (transports, hôtels et repas).

A cela s'ajoute la participation dans les groupes de travail parisiens et les frais de délégués (remboursement téléphone internet à hauteur de 20 euros par mois, frais de papeterie etc.

²⁵⁹ Cf. Appel à manifestations d'intérêts pour la constitution d'un collège des représentants des personnes en situation de pauvreté ou de précarité au sein du CNLE (Mars 2023).

²⁶⁰ 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. Octobre 2011

- Une nouvelle évolution intervient, à la faveur du « choc de participation » de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté qui fixe un objectif de 50 % de participation des personnes concernées dans les instances et comités de la stratégie à l’horizon 2022. La composition du CNLE est à nouveau modifiée fin 2019 : sur 65 membres, il associe 32 personnes concernées par la pauvreté et l’exclusion qui composent le 5^e collège.

[444] **Ces évolutions ont fait l’objet d’intenses débats et ont pu susciter des interrogations, voire des oppositions, chez certains membres du CNLE lors des travaux préparatoires. Deux craintes ont principalement été exprimées** : celle d’une instrumentalisation des personnes en situation de pauvreté, surtout si les modalités retenues ne permettaient pas de respecter les règles essentielles de déontologie, et celle d’une remise en cause du rôle et de la légitimité des organisations qui représentent les exclus et les précaires. La définition de modalités d’accompagnement spécifique et l’adaptation de l’organisation des travaux du conseil ont progressivement permis de lever les réticences. L’affirmation que la création d’un collège de personnes concernées ne remettait en cause le rôle et la légitimité des autres collèges a également été déterminante.

[445] **Le fonctionnement du CNLE a été adapté en conséquence :**

- **Le 5^e collège est composé à l’issue d’un appel à manifestations d’intérêt (AMI) à destination d’associations de lutte contre la pauvreté, chargées de proposer un binôme de personnes concernées, de les accompagner et d’animer leur groupe d’appui local.** L’expérience de l’association en matière de participation et le projet d’accompagnement des personnes concernées (profil de la personne ressource dédiée, pré-existence d’un groupe d’appui local ou capacité à le créer et l’animer) constituent les critères clés de l’AMI²⁶¹.
- **La participation des personnes en situation de précarité est inscrite dans un collectif**, afin de prévenir leur isolement et de faciliter l’expression de leur parole – le groupe d’appui local – avec lequel elles préparent les réunions du conseil et auquel elles rendent compte. Lors du dernier mandat, 65 % des membres du 5^e collège disposaient d’un groupe d’appui ; les situations dans lesquelles celui-ci n’était pas présent (ou s’était essoufflé) ont pu conduire à fragiliser la participation de la personne concernée.
- **Les personnes ressources issues des associations appuient la préparation des réunions et animent les collectifs auxquels s’adossent les membres du 5^e collège mais elles ne participent pas aux réunions du CNLE** (réunions plénières ou groupes de travail).
- **En complément, un prestataire appuie le secrétariat général du CNLE pour assurer un travail de préparation et d’animation du travail du 5^e collège et des associations référentes.** L’Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) a assuré ce rôle, indispensable aux dires de tous les acteurs, de la création du 5^e collège jusqu’en 2020, puis cette fonction a été vacante jusqu’à la fin du mandat actuel (mai 2023). Dans le cadre du mandat 2023-25, cette mission est dorénavant assurée par un prestataire retenu à l’issue d’une procédure de marché public.
- **Les travaux du conseil (réunions plénières ou groupes de travail) s’organisent dans le cadre de sessions qui associent l’ensemble des collèges.** C’est un choix assumé : « ces savoirs ne

²⁶¹ [ami2023-2026_renouvellement_5e_college_du_cnle_avec_page_de_garde_def-3.pdf](#)

peuvent être sources de changement et de transformations que s'ils entrent dans un dialogue avec d'autres types de savoirs et de responsabilités qui ont également leur légitimité ».

Un financement spécifique est alloué au CNLE, au titre du fonctionnement et de l'accompagnement du 5^e collège. Les 16 associations retenues à l'issue de l'appel à manifestation d'intérêts perçoivent une subvention pour mettre à la disposition des membres du 5^e collège les moyens matériels permettant leur participation (ordinateur, connexion internet, téléphone portable...), prendre en charge leurs frais de déplacement et financer l'accompagnement assuré par la personne ressource de l'association auprès du membre du 5^e collège et de son groupe d'appui. Toutefois, selon le bilan du mandat 2020-2023, malgré l'augmentation de l'enveloppe financière globale (qui est passée de 155 000 à 235 000 euros), le budget alloué est jugé insuffisant par les associations, pour absorber à la fois l'augmentation du nombre de membres du 5^e collège (de 8 à 32) et les nouvelles exigences liées au choc de participation. Elles regrettent que les critères pris en compte n'aient pas été revus.

[446] **Enfin, il faut signaler qu'au-delà de la participation aux travaux du CNLE (séances plénières et groupes de travail), les membres du 5^e collège sont également sollicités pour assurer une représentation au sein d'instances ou de groupes de travail et que ces sollicitations extérieures, nécessitant souvent plusieurs séances de travail, se sont multipliées au cours de la dernière mandature²⁶².**

2.3 L'émergence de démarches de participation citoyenne volontaires portées par l'Etat à l'occasion de projets d'envergure, en complément de la consultation au sein des instances institutionnelles

[447] Au cours des dernières années, les pouvoirs publics ont été à l'initiative de **démarches de participation citoyenne pour préparer la conception de réformes d'envergure ou de stratégies nationales d'intervention.** La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (SNLP) prend une place particulière en raison du « choc de participation » qui l'accompagne. Les concertations conduites en 2019 sur le revenu universel d'activité (RUA) et sur le service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), en 2021 sur les enjeux liés à la précarité alimentaire et en 2023 sur le recours aux droits (territoires zéro non-recours) ont également donné lieu à des démarches participatives.

2.3.1 La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et son « choc de participation »

[448] **La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté se distingue par l'ambition très forte, affirmée dès sa conception, d'un « choc de participation » permettant « d'acter définitivement l'obligation de porter les politiques sociales avec les personnes concernées »** (Dossier de presse Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, octobre 2018). Selon l'initiateur de la stratégie, Olivier Noblecourt, l'objectif était « de repenser la lutte contre la pauvreté à travers le

²⁶² Voir l'annexe 4 « Tableau des saisines ayant donné lieu à une consultation du CNLE entre 2020 et 2023 », p. 41-42, Rapport du groupe de travail « Participation » : les leçons du « choc de participation ». Mandat 2020-2023 du CNLE. Rapporteuse : Delphine Aubert, Secrétaire générale du CNLE.

la reconnaissance et l'indemnisation des personnes impliquées²⁶⁵, projet de valorisation de compétences acquises à travers les démarches de **participation citoyenne** déployé en région Occitanie, qui repose sur un système de reconnaissance via des badges de compétences.

- **Une association plus systématique aux instances de gouvernance mises en place par l'Etat en régions.** C'est le cas des instances de gouvernance installées par les ARS sur la réduction des inégalités de santé, dans le cadre du PRAPS²⁶⁶, ou des travaux conduits sur les enjeux d'alimentation durable ou de précarité alimentaire.
- **Dans certains cas, des personnes concernées ont également été associées aux comités de sélection des appels à projets lancés dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté.** C'est par exemple le cas du projet « *Mamans solos* » porté en Hauts-de-France par la délégation aux droits des femmes et le commissaire à la lutte contre la pauvreté.

Le projet « Mamans solos », Hauts-de-France (2021-2023)

En 2021, la direction régionale aux droits des femmes et à l'égalité (DRDFE) et le commissaire à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des Hauts-de-France ont initié une démarche visant à soutenir des projets destinés aux familles monoparentales en situation de précarité, d'isolement et de vulnérabilité²⁶⁷. Plutôt que de formaliser un cadre d'intervention « en chambre », ils ont souhaité co-construire le projet – et son cahier des charges – avec **des femmes mères de familles monoparentales connaissant ou ayant connu des situations de précarité, accompagnées à toutes les étapes par l'association « Participation et fraternité »**.

- Réunies en groupe de travail, ces « mamans solos » ont travaillé à identifier leurs besoins et les freins auxquels elles doivent faire face pour définir les axes prioritaires de l'appel à projet et les critères de sélection des projets.
- Elles ont participé à l'instruction des projets ainsi qu'au comité de sélection lui-même.

La mise en œuvre des 28 projets sélectionnés est restée participative.

Réunis lors d'une journée collective d'échanges, les lauréats et le groupe des « mamans solos » ont, en mars 2022, ajusté les objectifs du volet 2 de l'appel à projets, à partir des bonnes pratiques mais aussi des manques du précédent cycle.

- **Plusieurs axes prioritaires ont été redéfinis** (constitution de réseaux d'entraide et d'échange de bonnes pratiques entre pairs pour permettre aux parents de mettre en commun leurs expériences, lutte contre la stigmatisation et prise de recul sur la parentalité, ouverture aux pères de l'appel à projets, réintitulé « parents solo »).

Franche Comté, conférence " inversée " en Hauts-de-France, « printemps et automne de la participation » en Centre Val-de-Loire ...

²⁶⁵ [Valorisons la Participation citoyenne ! - Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités \(DREETS\)](#)

²⁶⁶ Ainsi que cela été souligné par les ARS Hauts-de-France et Bourgogne France Comté, lors des déplacements de la mission

²⁶⁷ [Appel à projets régional 2022 « Parents solos » | La préfecture et les services de l'État en région Hauts-de-France \(prefectures-regions.gouv.fr\)](#)

- Dans le cadre du nouvel appel à projets, les porteurs étaient invités à intégrer la dimension participative dans leur projet.

L'accompagnement par l'association s'est révélé indispensable pour faire émerger une parole collective, comme l'ont souligné les personnes concernées rencontrées par la mission : « L'écoute est importante car il y a souvent beaucoup d'émotions. Cela renvoie parfois au placement d'office des enfants, on a peur des assistantes sociales. On a besoin de ce temps qui permet la prise du recul. Après on peut faire des propositions ».

[452] De façon plus générale, les démarches de participation ont été particulièrement « productives » lorsque le programme de travail du « groupe 14 » rencontrait le programme de travail des services de l'Etat ou du Département, offrant ainsi des débouchés concrets dans le cadre de la politique publique, comme dans l'exemple ci-dessus.

[453] A cet égard, les niveaux différents de déploiement de la politique publique – régional pour la stratégie de lutte contre la pauvreté et départemental pour les politiques d'insertion – et certains cloisonnements administratifs ont parfois été un facteur de difficulté, comme le souligne le rapport d'évaluation de la stratégie²⁶⁸. Certains débouchés des démarches participatives concernent en effet les Départements dans la cadre de la politique d'insertion, les Régions dans le cadre de la politique de formation ou d'autres administrations ou opérateurs (sur les enjeux de santé, de précarité alimentaire, d'emploi, de logement ou de mobilité). Lorsque ces différents acteurs n'étaient pas impliqués dès l'origine, les démarches ont pu manquer de débouchés.

[454] Mais la rapport d'évaluation souligne néanmoins que la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté a donné lieu à une certaine effervescence dans les territoires. Elle a eu un effet d'entraînement et de décloisonnement au sein des administrations déconcentrées, imparfait mais réel, favorisant l'intégration de personnes concernées dans leurs démarches et instances. Elle a rappelé l'importance de l'accompagnement. Elle a donné une bouffée d'oxygène aux associations engagées dans la participation des personnes en situation de pauvreté pour faire entendre leurs voix. Elle a, enfin, conduit à l'évolution du CNLE à travers la création du 5^e collège.

2.3.2 Des démarches volontaires de participation citoyenne pour accompagner des réformes d'envergure

Plusieurs projets d'envergure ont récemment fait l'objet de démarches de participation citoyenne « volontaires », portées par l'Etat au cours de la dernière période.

2.3.2.1 Une démarche de participation citoyenne très structurée pour préparer le projet de revenu universel d'activité (RUA)

La concertation sur le revenu universel d'activité (RUA) conduite en 2019 se distingue par le choix d'une large démarche participative, associant citoyens, allocataires ou non des aides sociales

²⁶⁸ Rapport d'évaluation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, précité.

concernées par la réforme, usagers ou professionnels, à partir du constat que « *chaque français est concerné par le système de solidarité et par le futur revenu universel d'activité* »²⁶⁹.

Concertation sur le Revenu universel d'activité (RUA) : quatre volets très complémentaires²⁷⁰ :

1. Une concertation institutionnelle avec l'ensemble des parties prenantes, territoires, associations et partenaires sociaux, ainsi que deux membres du 5^e collège du CNLE, organisée en 5 phases successives (juin 2019).
2. Une consultation publique en ligne permettant de s'exprimer sur les propositions soumises à la discussion et de formuler des propositions (oct.-nov. 2019) ayant recueilli 82 000 votes et 11 000 propositions.
3. Des ateliers citoyens dans 6 régions, rassemblant des citoyens, allocataires ou non des aides sociales, souvent peu habitués des démarches de concertation, des professionnels de l'action sociale et des acteurs associatifs (oct.-déc. 2019), avec 500 participants²⁷¹.
4. Un jury citoyen composé de 15 citoyens représentatifs de la population française (2020).

En complément, deux ateliers ont été organisés par la Caisse d'allocation familiales (CAF) en régions, très centrés sur les bénéficiaires et les difficultés concrètes qu'ils rencontrent et un atelier a été organisé avec ATD-Quart Monde avec le même objectif.

[455] Selon les acteurs impliqués, la **consultation institutionnelle constituait un volet indispensable**, permettant de partager les objectifs, les potentiels mais aussi les points de tension, voire de blocage. Dans un projet conçu pour refonder le système, en concevant les barèmes de façon unifiée (et non plus chacun isolement), la concertation a aussi permis de présenter aux différents acteurs (associations et parties prenantes mais aussi administrations et collectivités) la construction d'ensemble alors que chacun ne disposait en réalité que d'une vision partielle, liée à son champ d'intervention, du système d'aide et des modes de calcul des prestations.

[456] **Les ateliers conduits en régions, composés d'un public peu habitué des démarches de concertation** (deux personnes sur trois n'avaient jamais participé à une réunion publique) **et associant, pour un participant sur deux, des bénéficiaires des prestations sociales ont quant à eux permis de mettre en lumière les difficultés administratives que les citoyens bénéficiaires vivent de façon très concrète, notamment sur le calcul des prestations.** Ces ateliers ont permis, selon les pilotes de la concertation, de reformuler les priorités – certaines dimensions, jugées prioritaires par les administrations, ne l'étaient pas pour les usagers et inversement – et de conduire un travail de modélisation à partir de cas concrets remontés par les associations ou les usagers, permettant

²⁶⁹ « La concertation sera digitale pour pouvoir recueillir largement l'avis des Français, elle portera aussi un soin tout particulier à prendre en compte la voix de nos concitoyens les plus fragiles, premiers concernés par cette réforme, lors des six rendez-vous territoriaux organisés dans toute la France ». Dossier de presse « Vers un revenu universel d'activité - Lancement de la consultation citoyenne ». 9 octobre 2019.

²⁷⁰ [rua_dossier_de_presse_2019_final-2.pdf \(solidarites.gouv.fr\)](#)

²⁷¹ Ateliers d'une journée organisés dans 6 villes (Bordeaux, Roubaix, Saint-Etienne, Besançon, Chartres et Avignon), composés d'un public concerné et souvent peu habitué des démarches de concertation :

- 2/3 des participants n'avaient jamais participé à une réunion publique.
- 1 participant sur 2 avait récemment bénéficié d'une prestation sociale (APL, RSA, prime d'activité).
- 41% avaient un revenu disponible mensuel inférieur à 1000 euros.

de mesurer si la réforme permettait de résoudre complètement, partiellement ou pas du tout le problème.

[457] **Pour les acteurs publics rencontrés, la consultation citoyenne en régions impliquant bénéficiaires et acteurs de terrain s’est révélée un « vrai plus » pour alimenter les travaux, en les soumettant au regard des utilisateurs eux-mêmes, pour mettre en évidence les difficultés, les blocages ou les « trous de système » que les administrations n’avaient pas toujours dans le viseur.** La méthode, permettant de confronter le projet à des cas concrets, s’est révélée indispensable.

[458] **Le jury citoyen remplissait une autre fonction, celle d’identifier les enjeux, les difficultés ou les attentes de l’ensemble de la population.** Le retour d’expériences réalisé à l’issue de cet exercice en montre les exigences fortes : qualité des informations transmises, nécessité de prévoir du temps qui permette le recul indispensable pour se forger une opinion, nécessité de trouver le bon positionnement pour éviter l’effet « situation personnelle » sans pour autant tomber dans l’abstraction totale. Plusieurs participants ont estimé ne pas avoir eu le temps de « creuser » leur point de vue – « on reçoit beaucoup d’informations, on réagit à chaud et c’est fini²⁷² – et auraient aimé que leur soit « laissé un temps de réflexion avec des documents et voir si notre opinion n’a pas changé », tout en soulignant que ce type d’implication citoyenne leur a permis de changer certaines de leurs représentations.

[459] **Pour les pilotes de la démarche, rencontrés dans le cadre de la mission, cette concertation était très exigeante mais chacune des dimensions apportait un éclairage différent, indispensable au projet lui-même.** Ils soulignent également les conditions idéales dans lesquelles le projet a été déployé : « on avait du temps, avec une concertation organisée très en amont et finalement peu exposée et des moyens ont été mis sur l’animation et l’accompagnement »²⁷³.

[460] **Si le projet n’est pas allé à son terme, il a produit des externalités positives. Il a favorisé des décroissements, des effets réseau et de nouvelles habitudes de travail** de la part des administrations et des acteurs impliqués, qui se sont révélés très utiles au-delà du projet RUA lui-même. Loin d’être anecdotiques, **ces effets indirects sont en réalité essentiels.** Au-delà des enseignements sur le projet même, la démarche participative induit **une autre façon de penser la politique publique** et pousse à **décloisonner les interventions.** Par exemple, au moment du covid, « lorsqu’il a fallu déployer des réponses en termes de prestations exceptionnelles, on a gagné du temps pour produire des solutions car les administrations avaient pris d’habitude de travailler ensemble et de retenir des approches tournées vers les besoins des bénéficiaires. La somme de ce qui a été réalisé a été le résultat des liens qui ont été tissés et de la méthode de questionnement qu’a permis la démarche de participation citoyenne », selon Fabrice Lengart, rapporteur général de la réforme du revenu universel d’activité. Ces effets positifs ne sont toutefois durables que si ces nouvelles approches participatives qui décroissent le travail des administrations s’ancrent dans les habitudes de travail. A défaut, ils risquent de se dissiper au gré des mobilités des acteurs.

²⁷² « Trop rapide, on nous balance plein d’infos et on n’a pas le temps de s’exprimer et de creuser » « Ça survole mais ça rentre dans les détails » « C’est un peu comme si ça c’était un astérisque mais il nous manque le texte » « C’est un peu vague et ça se répète beaucoup ».

²⁷³ La consultation en ligne a fait l’objet d’un accompagnement par un grand institut de sondage, les ateliers en régions ont été préparés et animés par la délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté et le jury citoyen a été accompagné par la DITP.

2.3.2.2 Sur le thème de la précarité alimentaire, l'association des personnes concernées à des instances ou comités

[461] Le secteur de l'alimentation a développé ces dernières années des démarches de participation citoyenne assez structurantes, à la suite des Etats généraux de l'alimentation (2000) qui ont favorisé la prise de conscience que, pour faire bouger les lignes, l'organisation de débats publics et d'espaces de dialogue citoyen étaient indispensables. Dans cette optique, le conseil national de l'alimentation (CNA) a été chargé d'organiser des débats publics sur les thématiques qu'il aborde, dans le cadre de ses « groupes de concertation »²⁷⁴. En 2021, un groupe de concertation s'est constitué sur les réponses à apporter aux difficultés liées à la précarité alimentaire et les travaux menés par le ministère des Solidarités sur ce même thème ont conduit à la création en septembre 2020 du Comité de coordination de lutte contre la précarité alimentaire (COCOLUPA).

[462] **Ces deux démarches associent les personnes directement concernées, selon des modalités différentes.**

- **Le groupe de concertation « *prévention et lutte contre la précarité alimentaire* » du conseil national de l'alimentation s'est appuyé sur une démarche de participation citoyenne très structurée²⁷⁵, appuyés par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) :**
 - **La démarche participative s'est déclinée en deux modalités complémentaires :** l'organisation de 67 débats dits « autoportés », qui ont réuni 1098 personnes sur tout le territoire, et un panel de citoyens composé pour moitié de personnes en situation de précarité alimentaire²⁷⁶, réuni à Paris sur deux week-ends de trois jours.
 - **Les travaux se sont conclus en avril 2022 par un temps de restitution** au cours duquel le groupe de concertation devait exposer aux citoyens sa position sur chacune leurs propositions. A l'issue, l'avis du CNA a été remis aux citoyens.
 - **Sur les 24 propositions formulées par le panel citoyen, 20 ont conduit à la formulation d'une recommandation par le groupe de concertation**, parfois avec des ajustements, notamment pour proposer des travaux complémentaires (étude d'impact ou modalités à stabiliser) et 4 n'ont pas été reprises (notamment parce qu'elles faisaient l'objet d'un dissensus au sein du groupe).
- **De son côté, le ministère des Solidarités s'est interrogé sur la façon d'impliquer les personnes directement concernées au nouveau comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) et a confié à un groupe de travail de personnes en situation de précarité alimentaire coordonné par le Secours catholique et ATD Quart**

²⁷⁴ La loi d'Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014.

²⁷⁵ A la suite de la loi du 13 octobre 2014 qui confie au conseil national de l'alimentation (CNA) la mission d'organiser les débats publics en matière d'alimentation, le conseil s'est doté d'une méthode de participation définie dans un guide méthodologique [Livable-du-Comite-dAction-pour-la-Participation.pdf](https://cna-alimentation.fr/Livable-du-Comite-dAction-pour-la-Participation.pdf) (cna-alimentation.fr). La démarche participative, appuyée par la CNDP, alimente et enrichit les travaux des groupes de concertation constitués au sein du CNA sur un sujet dédié, en complément des phases d'audition puis de concertation menées par le groupe de concertation.

²⁷⁶ Le panel a réuni dix citoyens en situation de précarité principalement issus du CNPA et des CRPA et huit citoyens tirés au sort sur des critères de diversité (genre, origine géographique, âge, CSP).

Monde le soin de formuler des propositions. Le rapport qui est issu (juin 2023) propose d'intégrer au Cocolupa un groupe ou comité participatif composé de personnes concernées par la précarité alimentaire et définit les conditions indispensables de cette participation : préciser en amont l'objet, les types de participation attendues, la démarche et le processus de décision, stabiliser les règles d'indemnisation des personnes (sur le modèle du Cese qui a expérimenté une rémunération sans effets sur les droits à minimas sociaux). Les décisions sont à venir, dans le cadre du « temps 2 » du Cocolupa.

[463] Ces deux exemples illustrent deux modalités différentes de participation *directe* de personnes en situation en précarité dans le cadre d'instances consultatives : démarche participative sous la forme de débats autoportés et jurys citoyens lancée par un conseil national sur des thématiques clés et/ou intégration de personnes directement concernées au sein du conseil lui-même, assorties d'adaptations de son fonctionnement.

2.3.2.3 Pour expérimenter le service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), la combinaison de la concertation et du design de politiques publiques

[464] L'expérimentation de création d'un service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), porté par l'Etat avec les collectivités locales, a fait l'objet d'une démarche de participation un peu différente, combinant concertation institutionnelle nationale avec les parties prenantes, organisation d'ateliers territoriaux impliquant professionnels et bénéficiaires et démarches de conception (« design ») portées par le lab' Pôle emploi et le lab' Caf sur le contenu de l'offre de services.

- **Au niveau national**, la concertation institutionnelle a été organisée dans le cadre d'un « comité de pilotage » opérationnel réunissant représentants des territoires, opérateurs des politiques d'insertion et représentants du secteur associatif, ainsi que le président du conseil de l'inclusion vers l'emploi. En format plénier, le comité national du service public de l'insertion, présidé par les ministres, associait également les partenaires sociaux.
- **Au niveau des territoires**, la concertation a pris la forme d'ateliers du service public de l'insertion, temps d'échange et de débat avec l'ensemble des acteurs locaux concernés par l'insertion, en veillant à la participation des bénéficiaires et des professionnels. Six ateliers, organisés dans des régions n'ayant pas accueilli d'atelier citoyen sur le revenu universel d'activité, ont associé plus d'une vingtaine de parties prenantes et une trentaine de bénéficiaires du RSA ou de personnes en insertion.
- En complément, **des séances de lab' d'innovation** ont été organisées au niveau national, complétées par l'organisation de séquences en régions, autour des attentes en matière d'offre de service d'accompagnement, à partir d'expériences très concrètes d'usage.

[465] Cette démarche témoigne d'une tendance qui se dessine d'intégrer, à l'occasion des travaux d'élaboration d'un nouveau programme ou d'une réforme importante, en complément de démarches associant les parties prenantes, des démarches de design de politique publique qui impliquent des usagers dans la conception ou la mise en œuvre d'un service ou d'une politique

dédiée (voir infra. 2.4.1). C'est d'ailleurs peu ou prou le même schéma qui a été retenu dans le cadre du projet France travail, dans un calendrier plus resserré²⁷⁷.

2.3.2.4 « Territoires Zéro non-recours », une volonté affichée de co-construction des projets expérimentaux avec les personnes concernées

[466] L'expérimentation Territoires zéro non-recours, lancée par l'article 133 de la loi 3DS du 21 février 2022, qui a pour objectif de **mobiliser les acteurs de territoires expérimentateurs autour d'actions permettant de lutter contre le non-recours aux droits sociaux, a également affiché une volonté d'implication des personnes directement concernées**, à la fois dans la définition des actions expérimentales et dans la gouvernance du projet.

L'expérimentation « Territoires Zéro non-recours » : 39 territoires retenus en juillet 2023 à l'issue d'un appel à projets²⁷⁸

Dans les territoires expérimentateurs, les acteurs (collectivités, Etat, associations, caisses de sécurité sociale, bailleurs sociaux...) **s'engagent à conduire des actions expérimentales pour lutter contre le non-recours** : aller-vers les personnes les plus éloignées des institutions, améliorer la coordination et renforcer le travail transversal et partenarial entre les différents acteurs de l'action sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté, développer les échanges de données entre institutions à des fins de lutte contre le non-recours, **avec une recommandation de méthode : co-construire les expérimentations avec les publics concernés**. Les territoires sélectionnés jouent **un rôle de démonstrateur**.

Ainsi, si la loi ne mentionne pas la participation des personnes concernées, le cahier des charges de l'appel à projets prévoit lui expressément « l'invitation de publics concernés à coconstruire le dispositif expérimental sur le territoire »²⁷⁹. Il propose des modalités de « recrutement » : principe du volontariat, sollicitation, par exemple, via les conseils régionaux des personnes accueillies (CRPA), les conférences régionales du logement (CIL), les représentants des bénéficiaires de RSA siégeant aux équipes pluridisciplinaires ou tout autre dispositif de participation citoyenne mis en place sur le territoire. Il précise que les « représentants des publics ciblés pourront intégrer le comité local au fur et à mesure du déploiement des actions d'aller vers permettant de les repérer et d'entrer en contact avec eux ». Il prévoit également l'association des personnes concernées par le non-recours aux droits sociaux ou l'ineffectivité de ces droits au comité local, au même titre que « l'ensemble des organismes et institutions partenaires de l'expérimentation dans les territoires. Le décret d'application de la loi publié en juillet 2023 prévoit enfin que le comité (national) d'évaluation associe des personnes concernées, membres du 5^e collège du CNLE ²⁸⁰.

²⁷⁷ <https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/mission-de-prefiguration-france-travail-rapport-de-synthese-de-la-concertation-avril-2023.pdf>

²⁷⁸ L'appel à projets a été lancé en mars 2023 et la sélection des projets est intervenue le 6 juillet 2023.

²⁷⁹ [Lancement de l'appel à projets Expérimentation « Territoires zéro non recours » | Ministère des Solidarités et des Familles \(solidarites.gouv.fr\)](https://solidarites.gouv.fr/actualites/2023/07/06/lancement-de-l-appel-a-projets-expérimentation-territoires-zero-non-recours)

²⁸⁰ Les membres du comité d'évaluation comprennent des personnalités qualifiées (chercheurs, universitaires), des personnes concernées (membres du 5^e collège du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale), des représentants des ministères concernés par la lutte contre le non-recours et des représentants des organismes

[467] Il s'agit là d'une déclinaison différente de la participation citoyenne qui associe les personnes concernées à la définition même du cadre expérimental et les intègre à la gouvernance du projet. Un espace de co-construction est affirmé au moins dans les ambitions et dans la méthode, avec la possibilité d'associer des personnes concernées à la définition des actions (et au comité local) au fur et à mesure du déploiement des actions d'aller vers, ce qui traduit une volonté d'ouverture de la gouvernance à des personnes concernées « profanes ». Cette approche paraît particulièrement fructueuse pour éclairer, à travers le regard de ceux qui sont directement concernés, ce qui constitue des freins à l'accès aux droits et ce qui serait de nature à lever ces obstacles. Il est encore trop tôt pour disposer d'un retour sur la traduction effective de ces ambitions (seulement 11 expérimentations ont démarré en 2023, les 28 autres démarreront en 2024²⁸¹). Le suivi de la mise en œuvre auquel le CNLE sera associé et l'évaluation programmée à mi-parcours et à l'issue de l'expérimentation seront à cet égard particulièrement éclairants.

2.4 Des leviers pour favoriser la participation citoyenne et transformer l'action publique

[468] **D'autres actions, identifiées par la mission, nourrissent, alimentent ou rendent possibles les démarches de participation citoyenne** : développement de démarches de design permettant de prendre en compte l'expression des usagers/citoyens lors de la conception de projets concrets (cf. *supra*) ; soutien au pouvoir d'agir des personnes dans le cadre des parcours (et des établissements), qui forge une expérience de participation à un projet collectif et permet de constituer de possibles viviers de personnes à la fois impliquées et familiarisées avec la prise de parole et l'implication dans la chose publique et, condition pour la diffusion de ces nouvelles approches, actions de sensibilisation et de formation des travailleurs sociaux, comme des acteurs publics de terrain, à la participation dans toutes ses dimensions. Ces actions, dont l'importance est soulignée par de nombreux acteurs, constituent en quelque sorte un terreau favorable à la participation citoyenne.

2.4.1 L'implication des usagers à l'occasion de démarches de design pour adapter les politiques publiques

[469] **Au-delà des quelques exemples mentionnés ci-dessus, la mission a constaté le développement de Lab' d'innovation ou d'ateliers de design qui associent ceux qui sont concernés par la politique publique à sa mise en œuvre concrète.** La création en 2015 du Lab' Pôle emploi (après une démarche test conduite en 2013 autour du projet d'*Emploi store*) ou celle du Lab' Caf témoignent, dans le champ qui nous intéresse, de cette dynamique, de même que les nombreux Lab' territoriaux, créés à l'initiative des Collectivités et des services déconcentrés de l'Etat, dont le développement est soutenu par la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP)²⁸².

de sécurité sociale et des opérateurs de l'Etat. La composition de ce comité d'évaluation fait l'objet d'un arrêté du ministre chargé des solidarités.

²⁸¹ Cf. Instruction DGCS/SD1C/2023/119 du 9 octobre 2023 relative à la mise en œuvre de l'expérimentation « Territoires zéro non-recours ».

²⁸² <https://www.modernisation.gouv.fr/diffuser-linnovation-publique/les-laboratoires-dinnovation-publique>

[470] **Si la mobilisation de focus groupes ou de groupes témoins usagers n'est pas nouvelle** – on peut notamment citer les expériences conduites en 2005 à l'occasion de la mise œuvre des pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux (PARADS)²⁸³ – **les démarches de Lab' ont une ambition plus large et plus systémique de transformer la façon dont s'élabore l'action publique**, sous l'influence du design thinking. Cette méthode de gestion de l'innovation, qui vient des Etats-Unis²⁸⁴ repose sur la formulation partagée de constats et la recherche d'irritants en partant de l'expérience vécue des usagers et utilisateurs du service puis sur la construction et le test de solutions partagées.

[471] **Les démarches, identifiées par la mission, répondent à plusieurs caractéristiques :**

- **Les travaux des Lab' nationaux (Lab' Pôle emploi et Lab' Caf) répondent toujours à des commandes précises :** renouveler un dispositif qui rencontre des difficultés, n'atteint pas ses objectifs ou son public (comme les sessions du Lab' Pôle emploi organisées en 2016 sur l'éloignement des demandeurs d'emploi face au digital) ou déployer une nouvelle réglementation ou un nouveau programme. Ce dernier objet est en fort développement. Le Lab' Caf a ainsi travaillé en 2019 sur le projet de création d'un revenu universel d'activité (RUA) ou sur l'offre de services du futur Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) ou encore, plus récemment, à la demande de l'IGAS, sur la préfiguration de France travail. Le Lab' Pôle emploi a également été sollicité sur les mêmes thématiques.
- **L'implication de ceux qui utilisent le service – en qualité d'utilisateur ou de professionnel – est toujours incontournable.** Ce qui prime, c'est l'« expérience utilisateur » qui peut être déclinée à travers différentes méthodes : immersions, ateliers, expérimentations terrain, et toujours la constitution de focus groupe ...
- **La composition des groupes focus est un élément de méthode déterminant : elle est définie au cas par cas en fonction de l'objet à traiter.** Les participants peuvent être tirés au sort ou sollicités par différents relais (souvent les conseillers ou les associations qui les accompagnent) ; la diversité des situations est le plus souvent recherchée, sans aller jusqu'à la recherche d'une représentativité stricte. Le *sourcing* est parfois difficile, ce qui peut être accentué par les difficultés à indemniser les participants.
- **Les expériences recensées portent sur un objet délimité mais autorisent une forme de coconstruction** sur ces objets bien circonscrits. **On ne se situe donc pas dans la concertation mais à mi-chemin de la co-construction.** Toutefois, il n'y a pas toujours de retour aux participants sur ce qui a finalement été décidé, ce qui est l'une des exigences des démarches de participation citoyenne.

²⁸³ Lancés en 2005, à la suite du Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions du 6 juillet 2004, les Pôles d'Accueil en Réseau pour l'Accès aux Droits Sociaux (PARADS) avaient pour objectif d'améliorer l'accès effectif aux droits sociaux des personnes en situation de précarité en permettant un meilleur travail en partenariat entre les professionnels impliqués dans l'accueil, l'information et l'accompagnement des publics en difficultés et une meilleure prise en compte de la parole de ces mêmes publics. PARADS synthèse finale.pub (plateformedeservicespublics-marseille.org).

²⁸⁴ Méthode de gestion de l'innovation élaborée à l'université Stanford aux États-Unis dans les années 1980 par Rolf Faste.

[472] Si ces démarches portent sur des objets précis et délimités et sont centrées sur « l'expérience utilisateur » (sans possibilité d'interpeller le décideur sur d'autres objets ou d'autres enjeux), ce qui les distingue des démarches de participation citoyenne, elles contribuent à changer la posture du décideur et la façon de concevoir la politique publique. Pour les acteurs rencontrés, « on attrape des choses, issues du récit de vie, qui ne sont pas vues par les autres méthodes et on modifie ainsi la façon de construire la politique publique » (responsable d'un Lab' national).

[473] Certains Lab' installés dans les territoires, créés par les collectivités ou les services déconcentrés de l'Etat avec le soutien de la DITP²⁸⁵, vont au-delà de l'approche *design* et portent des démarches de participation citoyenne. On peut notamment citer les exemples du *Ti lab* en Bretagne (laboratoire collaboratif porté depuis 2017 conjointement par la Région et l'État) ou d'Etat'LIN, laboratoire d'innovation publique de l'État en Pays de la Loire. Le Lab *Innovations professionnelles* porté par la DREETS de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur appuie également plusieurs démarches de participation citoyenne, notamment dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté ou autour des enjeux de précarité alimentaire.

2.4.2 Des démarches d'empowerment dans le cadre des parcours : un terreau indispensable pour la participation citoyenne

[474] D'autres actions, recensées par la mission, nourrissent et favorisent la participation citoyenne : il s'agit de démarches qui développent, dans le cadre du parcours d'insertion, des actions collectives complémentaires aux accompagnements individuels, dans l'optique de renforcer le pouvoir d'agir. Ces actions collectives, aujourd'hui développées dans le sillon des démarches d'empowerment, ont émergé en France au cours des années 2000 sous l'influence des pratiques québécoises²⁸⁶. Le développement de l'empowerment comme cadre de référence des pratiques professionnelles implique de ne plus faire « pour », mais « avec », en rendant actrices les personnes accompagnées dans le cadre de leur parcours, en valorisant ou leur faisant prendre conscience de leurs atouts et de leur utilité sociale.

[475] Ces démarches – qui s'appuient sur des modalités d'accompagnement communautaire, par les pairs autour de projets collectifs – peuvent prendre plusieurs formes : actions bénévoles, projets citoyens ou groupes d'expression sous différentes formes pour formuler de façon différente les difficultés du quotidien, les injustices vécues ou parfois les renoncements ...

²⁸⁵ Plusieurs Départements ont créé des Lab'. On peut notamment citer le *Curious Lab* du Département des Hauts-de-Seine ou le *Lab'35* du Département de l'Ille-et-Vilaine.

²⁸⁶ En France, la notion d'empowerment est influencée par les pratiques européennes qui défendent l'idée de « recentrer le travail social sur le sujet, pris comme individu particulier et dans son contexte, en s'appuyant sur ses compétences et en l'aidant à construire estime de soi et conscience critique.

BACQUE Marie-Hélène, BIEWENER Carole, « L'empowerment, un nouveau vocabulaire pour parler de participation ? », *Idées économiques et sociales*, 2013/3 (N° 173), p. 25-32. DOI : 10.3917/idee.173.0025. <https://www.cairn.info/revue-idees-economiques-et-sociales-2013-3-page-25.htm>

Le forum citoyen de Douai : la participation citoyenne comme méthode de remobilisation et d'insertion

Déclinaison territoriale des « forums permanents de l'insertion » du Département du Nord, porté par le mouvement *Partage insertion*, le **forum citoyen de Douai** fonde l'accompagnement des bénéficiaires du RSA sur la participation à des groupes d'expression dont l'objet est de créer des projets citoyens, solidaires, définis par les personnes elles-mêmes. L'accompagnement se construit à travers la réalisation de ces projets, au sein de trois groupes (le groupe Ressources, le groupe Journal, le groupe Culture). La participation aux groupes repose sur le principe du bénévolat, ce qui signifie que la présence effective n'a pas d'impact sur le versement du RSA. « *Lorsque ce climat est créé, on se reconstruit à son rythme, par les groupes d'expression... c'est le 1^{er} barreau de l'échelle* »²⁸⁷.

Le « groupe ressources », qui a pour objectif de réfléchir à la façon d'améliorer les dispositifs socio-professionnels, a conduit plusieurs initiatives pour mettre en évidence les freins concrets auxquels les bénéficiaires du RSA sont confrontés au quotidien et proposer des adaptations.

- Un travail sur les préjugés à l'égard des bénéficiaires du RSA a donné lieu à la production d'une bande dessinée qui retrace des parcours de vie, la « chute » et le « rebond » (voir l'édito de cette bande dessinée en encadré *infra*) et à la production des saynettes de théâtre qui mettent au (grand) jour les difficultés vécues.
- Des échanges avec certaines institutions, notamment la CAF, sur les règles de mobilité et sur les règles de cumul entre l'APL et les ressources de la personne et plus globalement sur la question de la baisse des allocations quand un bénéficiaire reprend une activité, « *alors que parfois c'est à temps très partiel* ».

²⁸⁷ Cette dimension n'est pas sans conséquence sur les modalités de financement du projet lui-même. Le financement était, dans un schéma initial, lié à l'accompagnement dans le cadre du parcours d'insertion. L'évolution du programme départemental d'insertion, fortement tourné vers l'insertion professionnelle, a conduit à retenir en 2023 un financement, hors appel à projets, dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Extrait de la bande dessinée « Derrière le RSA, des histoires de vie singulières »

Le mouvement Partage et Insertion, porté par l'Association des Centres sociaux de Douai est le forum d'expression des citoyen.ne.s en démarche d'insertion sur le territoire du Douaisis (Nord 59).

A travers différents groupes de personnes et en partant de leurs envies, de ce qui les interpelle et de certains constats, nous créons des projets solidaires, sociaux, culturels ou citoyens. Le projet bandes dessinées a été réalisé par les participant.e.s du groupe Ressources qui réfléchit aux actualités liées au RSA. (...)



PEC : Parcours Emploi Compétences; contrat à visée d'insertion de 12 mois renouvelable une fois, rémunération au SMIC horaire. Martine travaillait 20h par semaine.

« Derrière le RSA, des histoires de vie singulières » est né d'une réflexion sur les politiques actuelles liées au retour à l'emploi des personnes allocataires du RSA. Il nous semblait important de mettre en image nos vérités concernant ce minimum social, en évoquant nos différents parcours de vie qui ont conduit à ces situations.

Cet ouvrage ne concerne que les histoires d'une dizaine de personnes sur le Douaisis mais il est nécessaire d'insister sur le fait que les histoires liées au RSA sont multiples et personnelles.

L'objectif de ce projet est de contribuer à l'amélioration de l'accompagnement social, de permettre à certaines personnes de se reconnaître et démontre que nous avons tous un pouvoir d'agir à notre échelle. Il permet de pointer les obstacles que l'on rencontre sur le chemin de l'emploi, lorsque ce dernier est envisageable.

Enfin, il nous semblait primordial de permettre à toutes et tous (preneur.e.s de décision comme citoyen.ne.s) de poser un regard plus ouvert sur les personnes allocataires du RSA.

Le groupe Ressources

[476] La stratégie de lutte contre la pauvreté a aussi permis de développer des démarches similaires, basées sur l'empowerment²⁸⁸. C'est le cas par exemple du projet destiné aux personnes sans domicile fixe porté par l'association La cloche sur le territoire de Marseille, financé dans le cadre du Lab d'innovations professionnelles de la DREETS PACA, qui mobilise les sans-domicile fixe pour démarcher les commerçants ou pour faire du bénévolat au sein des commerces solidaires. En les incluant dans un projet collectif valorisant, il contribue à leur « rendre » un statut positif, renforce leur pouvoir d'agir et ouvre, ainsi des espaces pour s'intéresser aux politiques publiques elles-mêmes.

²⁸⁸ Le Plan d'investissement dans les compétences (2018-2022) a également permis d'expérimenter des parcours d'inclusion favorisant le pouvoir d'agir des personnes accompagnées. Voir en particulier le guide de capitalisation n°4 : faire une nouvelle place aux bénéficiaires des parcours d'insertion : travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/hcc_no4_faire_une_nouvelle_place_aux_beneficiaires_print_v221019.pdf

[477] **Ces différentes démarches peuvent, au-delà du développement du pouvoir d’agir individuel, influencer sur les politiques publiques elles-mêmes.** A partir de l’expression du vécu, elles conduisent à exprimer des difficultés concrètes et des attentes pour résoudre ces difficultés. En cela, elles constituent des démarches de participation citoyenne ou peuvent, a minima, alimenter les démarches qui visent à transformer les politiques publiques.

2.4.3 Des démarches de co-formation ou de recherche participative qui se cherchent une place pour transformer les pratiques et l’action publique

[478] **Dans le champ de la lutte contre la pauvreté, la participation des personnes concernées à la formation des professionnels constitue un levier régulièrement (et de longue date) affirmé par les associations dans l’optique de faire évoluer les représentations et les pratiques.** C’est la raison pour laquelle des expériences de co-formation, portées par les associations mais aussi par les réseaux professionnels, se sont particulièrement développées dans ce champ²⁸⁹.

[479] **Dans l’optique de franchir un cap à la suite de l’adoption de la nouvelle définition du travail social** (décret du 6 mai 2017) qui reconnaît les savoirs issus de l’expérience des personnes bénéficiant d’un accompagnement, à égalité des savoirs universitaires et des savoirs pratiques et théoriques des professionnels, **la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté a, en 2020, intégré le développement de la co-formation à ses axes d’intervention.** La DGCS a, à cette fin, produit un cahier des charges type d’actions de formation continue des travailleurs sociaux associant des personnes accompagnées²⁹⁰, à destination des territoires, dont le financement était susceptible d’être pris en charge. **Plusieurs actions ont été soutenues dans ce cadre**, notamment en Occitanie, en Bourgogne-Franche-Comté, en Provence-Alpes-Côte-d’Azur ou en Auvergne-Rhône-Alpes. Dans cette dernière région, le Groupe de travail n°13 de la stratégie de lutte contre la pauvreté consacré à la formation du travail social, animé par le Département de l’Ardèche, a porté un projet de module de co-formation, expérimenté sur le territoire à des fins de déploiement « clé en main ».

²⁸⁹ Au-delà d’ATD Quart Monde, impliqué de longue date sur ces démarches de co-formation, on peut signaler les actions conduites par des réseaux comme le collectif « Soif de connaissances » créé en France en 2015 ou PowerUs au niveau européen. Ces réseaux promeuvent ces démarches à travers l’animation de débats épistémologiques ou éthiques et la construction d’ingénieries permettant de dépasser les freins, obstacles ou résistances rencontrés. Parmi les sujets abordés : « *Quelle place effective est laissée à ce savoir expérientiel ?* », « *Comment se conjugue-t-il avec le savoir des professionnels du travail social ?* », « *Comment faire en sorte que la légitimité de ce savoir d’expertise d’usage, longtemps évincée par les savoirs académiques, puisse ne plus être un objet de controverses, mais bien un axe reconnu dans la formation ?* » ...

Le réseau national des acteurs de formation et de recherche en intervention sociale, l’Unaforis, a publié en 2018 un guide sur la Participation des personnes ressources concernées aux formations à l’intervention sociale, construit à partir des travaux conduits par une « Communauté de pratiques » lancée en 2017. [2018_09_unaforis_guide_participation_version_papier_vdef.pdf](#)

On peut également citer le congrès international unaforis-eassw « Les formations en travail social, faire bouger les lignes pour un avenir durable » organisé en 2017 conçu comme un temps fort de partage d’expériences et de plaidoyer en faveur du développement des « coformations ».

²⁹⁰ Cf. [note_de_cadrage_participation_des_personnes.pdf \(sante.gouv.fr\)](#)

L'expérimentation par le Département de l'Ardèche, dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, d'un module de co-formation, son évaluation et son essaimage

Le groupe de travail n°13 de la stratégie pauvreté, animé par le Département, a porté un projet de création d'un module « l'intervenant social idéal » en co-formation :

- Conception d'une ingénierie basée sur un principe de co-formation,
- Expérimentation de ce module sur le territoire, à l'occasion de trois sessions de formation, animées par un binôme d'intervenants, professionnel et travailleur pair (expert du vécu)²⁹¹.
- Réalisation d'une évaluation, en continu, lors des différentes étapes de la formation, permettant l'ajustement du contenu pédagogique et des méthodes utilisées directement avec les destinataires de la formation dans l'optique de proposer un module finalisé susceptible d'être déployé « clé en main ».

Suite à ce travail, le Département de l'Ardèche a décidé de passer de l'étape d'expérimentation à la mise en œuvre :

- Intégration du module à l'offre de formation interne du Département, en s'appuyant sur son laboratoire d'innovation et de formation sociales.
- Partenariat conclu en 2022 avec le Comité D-BASE (qui rassemble paritairement des personnes accompagnées et des travailleurs sociaux) pour dispenser la formation auprès des professionnels du Département et de ses partenaires de proximité : CCAS, CAF, France service, Associations (CHRS, ressourceries, secours catholique...) : 2 sessions organisées en 2022, 3 en 2023 et de nouvelles sessions programmées en 2024.
- Participation du comité D-BASE au séminaire organisé par le CNFPT d'Angers "Penser et co-construire en formation" (février 2023).
- Organisation des 4 journées de retour d'expériences / partage des pratiques programmées en 2023, en réponse aux attentes des stagiaires ayant bénéficié du module initial.

En 2022, le Département de l'Ardèche a obtenu le prix « TERRITORIA Bronze » dans la catégorie "Innovation managériale", pour la création de ce module et sa mise en œuvre.

[480] **Plusieurs Instituts régionaux du travail social (IRTS) se sont également inscrits dans cette dynamique** : production de nouvelles ingénieries pédagogiques, co-animation de formations avec des personnes concernées, association de personnes accompagnées à des séminaires ou à des travaux de recherche ... On peut citer l'exemple de l'IRTS Ile-de-France qui a recruté en 2020 en CDI deux personnes accompagnées ou l'ayant été (membres du CNPA) comme conseillères techniques, chargées de participer, en s'appuyant sur leur savoir expérientiel, à la co-construction et la co-animation de modules de formation ainsi qu'aux activités de recherche.

[481] **Malgré leurs apports, ces différentes démarches restent pourtant insuffisamment développées.** Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer : le **cadre normatif est finalement peu contraignant, le statut des personnes n'est pas clarifié, ce qui génère des difficultés à rémunérer les intervenants sans que cela n'entraîne des pertes de droits. La nécessité d'organiser un**

²⁹¹ https://www.ardeche.fr/cms_viewFile.php?idtf=15045&path=b4%2F15045_147_06-29-22-CP-GT-13-formation-intervenant-social-ideal.pdf

accompagnement de ces personnes pendant la formation, pour éviter qu'elles ne soient mises en difficulté, est en outre rarement prévue dans les cahiers des charges – et donc dans les financements – des donneurs d'ordre.

[482] **Signalons enfin que des démarches de recherche participative peuvent aussi contribuer à transformer les pratiques et les politiques publiques.** Portées de longue date, dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté, par les associations et notamment ATD Quart Monde, elles permettent d'associer les personnes concernées à chaque étape de la recherche, de la définition de la question de recherche jusqu'à l'écriture, en passant par la collecte de matériau, son analyse et la diffusion des résultats. Ces démarches sont importantes car « par la reconnaissance et la confrontation des savoirs issus de la pauvreté, généralement ignorés, invisibles, conservés dans le « jardin secret » des personnes, il s'agit de produire des connaissances nouvelles et de combattre la misère » (Ferrand, 1999)²⁹². Elles sont notamment soutenues par le Groupement d'intérêt scientifique (GIS) Démocratie et Participation qui a consacré un colloqué à cet enjeu en 2017²⁹³ mais aussi par le conseil scientifique du CNLE.

3 Principaux constats : une impulsion forte pour une participation citoyenne directe, des démarches foisonnantes mais qui restent cloisonnées

3.1 Dans le champ de la lutte contre la pauvreté, un choix affirmé de démarches de participation citoyenne *directe* pour intégrer l'expérience du vécu

3.1.1 Des démarches qui associent les personnes concernées par la pauvreté et l'exclusion et plus rarement les citoyens « profanes »

[483] **Dans le champ de la lutte contre la pauvreté et les exclusions, la participation citoyenne est depuis l'origine conçue dans l'optique d'impliquer les personnes connaissant ou ayant connu la pauvreté ou l'exclusion à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et dispositifs qui leur sont destinés²⁹⁴.** Trois objectifs complémentaires, presque intrinsèquement liés, sont

²⁹² Cité par Marion Carrel dans « Vers une épistémologie postpauvreté ? Le croisement des savoirs avec les personnes en situation de pauvreté », Maïté Juan éd., Du social business à l'économie solidaire. Critique de l'innovation sociale. Érès, 2020, pp. 261-282.

Voir également « Chapitre 10. Recherche participative : l'apport des savoirs issus de l'expérience de la pauvreté », Marion Carrel, Suzanne Rosenberg *in* « Dans De la prise de parole à l'émancipation des usagers » (2021), pages 239 à 258.

²⁹³ On peut notamment citer le colloque organisé en mars 2017 « Construire les savoirs avec tou.te.s ? », Recherches participatives avec les personnes en situation de pauvreté, organisé au CNRS par le GIS. les actes du colloque sont disponibles sur <https://croisersavoirs.sciencesconf.org/>.

²⁹⁴ On retrouve ce choix dans la plupart des démarches de participation citoyenne identifiées par la mission, qu'elles soient portées par l'Etat ou les Départements, dans le cadre de démarches installées par la loi ou volontaires. Ce choix s'incarne également dans la composition des instances de concertation créées par la loi (CNLE, CNPA et CRPA, équipes pluridisciplinaires RSA).

généralement assignés à ce ciblage : un enjeu de citoyenneté et de cohésion sociale en permettant aux personnes de participer pleinement aux transformations qui les concernent, un enjeu de compréhension des processus d'exclusion et de pauvreté à partir de l'expérience du vécu, pour sortir d'une perception des phénomènes sociaux par les seules statistiques et un enjeu d'efficacité afin de s'assurer de l'adéquation entre les réponses proposées et les besoins des personnes.

[484] **Ce sont les personnes concernées elles-mêmes qui siègent lors des réunions ou participent aux démarches participatives et non les associations qui les accompagnent** : celles-ci jouent un rôle clé d'appui, d'animation du collectif, d'accompagnement mais elles ne participent pas aux réunions. **Il s'agit là d'une spécificité des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion**, que l'on retrouve aussi bien dans les démarches portées par l'Etat ou les Départements, qu'elles soient installées par la loi ou volontaires et qui s'incarne également dans la composition des instances de concertation créées par la loi (CNLE, CNPA et CRPA, équipes pluridisciplinaires RSA).

[485] **Définir le type de publics amené à participer n'est pas toujours chose aisée alors que la définition des personnes « concernées par la pauvreté et l'exclusion » peut recouvrir des réalités assez différentes** (travailleurs pauvres, personnes vivant sous le seuil de pauvreté, bénéficiaires des minima sociaux, personnes en hébergement d'urgence, en très grande marginalité ou sans-domicile fixe, ...). Le ciblage des personnes « concernées » par la pauvreté ou l'exclusion doit être défini en fonction des objectifs des projets visés par les exercices participatifs ... Mais cette qualification n'est pas toujours évidente. Si ce ciblage paraît évident lorsqu'on lance une démarche participative sur le RSA (encore que de plus en plus de Départements élargissent les publics cibles à l'ensemble des personnes en situation d'exclusion et non aux seuls bénéficiaires du RSA), qu'en est-il dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté ou sur les sujets de précarité alimentaire ? En outre, le ciblage est en réalité très dépendant des « viviers » existants sur le territoire et de la capacité effective à « atteindre » ces publics (qui dépend elle-même de l'existence sur le territoire de relais, le plus souvent associatifs, qui accompagnent ces publics). La définition des publics s'opère ainsi souvent, par défaut, à partir des viviers existants et peut conduire à la sur-sollicitation de certains « viviers » comme les CRPA ou au niveau national le CNLE et le CNPA.

[486] **Au-delà du bon ciblage des « personnes concernées », la façon dont on nomme les personnes impliquées dans ces démarches de participation citoyenne – usagers, bénéficiaires, personnes ou citoyens concernés – constitue une question sensible.** Ce sujet n'est pas nouveau, comme en témoigne le rapport « *Refonder le rapport aux personnes : Merci de ne plus nous appeler usagers* »²⁹⁵, publié par le HCTS en 2015.

²⁹⁵ [Rapport du CSTS : Refonder le rapport aux personnes "Merci de ne plus nous appeler usagers" - Le site du CNLE](#)

Ce qu'ils nous ont dit : ne nous appelez pas « usagers »

Contesté, le terme d'« usager » renvoie, pour les intéressés, à une forme d'assujettissement (usagé, assujetti, incapable...) et à un rôle passif, qu'évoque aussi le terme de « bénéficiaire ».

Il cristallise une large partie du sentiment d'exclusion que les personnes en situation de pauvreté ressentent à travers la façon dont elles sont désignées, stigmatisées ou absentes du débat public. Ce sentiment est très fort dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté, ainsi que l'ont exprimé les personnes concernées, rencontrées par la mission.

« Si vous nous abordez avec le terme d'usagers, ce n'est pas neutre. "Usagers", le terme est important. Si vous qualifiez quelqu'un de SDF, ce n'est pas la même chose que si vous l'appelez citoyen. Participer, c'est prendre part et avoir une part » (personne concernée, membre du HCTS).

[487] Certaines associations défendent la notion de « participants-citoyens » mais le terme de « citoyens » porte une ambiguïté autour de son périmètre restreint aux personnes susceptibles de voter (disposant de la nationalité française et en âge de voter). **Conçu comme plus englobant, le terme de « personnes concernées » s'est donc progressivement imposé au sein des différentes institutions.** La façon de nommer les personnes impliquées continue néanmoins à générer un débat, que traduit le bilan du dernier mandat du CNLE : *« Personnes concernées : un terme faisant obstacle à la bonne marche de la participation des membres du 5^e collège ? »*. Après avoir un temps envisagé de remplacer la dénomination « personnes concernées », ressentie par certains membres comme stigmatisante, par le terme « experts du vécu », le CNLE a finalement opté pour son maintien (choix majoritaire des membres du CNLE et du 5^e collège, exprimé à l'occasion d'un questionnaire adressé à l'ensemble des membres²⁹⁶).

[488] **Quelques démarches, plus rares, associent également les citoyens dans leur ensemble, en complément de la participation des personnes concernées.** C'est le cas de la **concertation sur le Revenu universel d'activité (RUA)**, dans le cadre d'un jury citoyen, et de quelques **démarches portées par les Départements**, le plus souvent dans le cadre de consultation en ligne. Il faut aussi signaler la **démarche d'évaluation participative de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté conduite par France stratégie**, qui a associé des citoyens non directement concernés, en complément de la mobilisation du 5^e collège du CNLE. Dans ces différentes expériences, **l'implication de citoyens « profanes » complète les démarches participatives pour apporter un autre regard, sonder l'acceptabilité des choix mis en débat, changer les représentations, voire faire évoluer les points de vue, dans un champ où le soupçon de l'assistantat reste présent.**

[489] **Cet exercice participatif porte des exigences méthodologiques spécifiques qui ne sont pas à négliger.** Le retour d'expériences de l'évaluation participative de France stratégie est intéressant à cet égard : s'il y a eu une relative convergence des avis des deux groupes (personnes concernées et citoyens profanes), les personnes concernées se sont davantage exprimées (elles avaient plus à dire, à partir de leur expérience concrète) et le groupe citoyen a exprimé des difficultés, au regard

²⁹⁶ 39% des répondants se sont prononcés pour garder le terme de « personnes concernées », 30% pour un changement de terme. Cette tendance est encore plus marquée dans le groupe des personnes concernées lui-même. En effet, 56% des membres du 5^e collège participant au groupe de travail ont souhaité garder le terme (contre 33% qui préféraient le terme d'experts du vécu et 11% qui ne souhaitaient pas se prononcer). [Rapport-CNLE-Les-lecons-du-choc-de-participation-mai-2023.pdf \(solidarites.gouv.fr\)](https://solidarites.gouv.fr/rapport-cnle-les-lecons-du-choc-de-participation-mai-2023.pdf), page 26

du temps dont il disposait, pour se forger un avis. C'est aussi ce qui ressort du retour d'expériences du jury citoyen réuni dans le cadre du RUA. Si la nécessité d'adapter les méthodes en fonction des publics associés paraît une évidence, cela a des implications très concrètes si l'on souhaite éviter des processus trop formels, déceptifs ou qui accentuent la défiance plus qu'ils ne la réduisent.

3.1.2 Un modèle d'assemblée (instances ou comités) qui reste dominant et de nouvelles formes qui émergent, qui s'appuient sur l'empowerment

3.1.2.1 Des démarches de participation citoyenne qui s'incarnent largement à travers le modèle de l'« instance mixte » qui favorise la confrontation de points de vue

[490] **La mise en œuvre des démarches de participation citoyenne s'opère le plus souvent au sein d'instances ou de comités au sein desquels les personnes concernées siègent aux côtés de représentants des parties prenantes : Etat et collectivités (élus et responsables administratifs), syndicats et associations, opérateurs et professionnels.**

[491] **C'est ce modèle de la consultation croisée des différentes parties prenantes, dont les personnes concernées, qui domine largement.** Les expériences déployées dans les Départements retiennent presque toutes cette approche, que traduisent les appellations « groupes mixtes » ou « équipes mixtes d'insertion », de même que les démarches conduites dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté ou les concertations qui accompagnent la mise en œuvre de projets structurants (Revenu universel d'activité, Service public de l'insertion et de l'emploi, notamment). C'est aussi le modèle retenu par les instances créées par la loi, telles que le CNLE, le CNPA et les CRPA.

[492] **Ce croisement de points de vue constitue un choix assumé,** que le CNLE résume ainsi : « ces savoirs ne peuvent être sources de changement et de transformations que s'ils entrent dans un dialogue avec d'autres types de savoirs et de responsabilités qui ont également leur légitimité »²⁹⁷. Dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, il s'agit d'assumer la « confrontation » de points de vue : « En créant des temps de confrontation saine, des moments où on ne tait pas la difficulté sociale, il s'agit de changer le regard des décideurs en redonnant de la visibilité aux réalités vécues » (Olivier Noblecourt).

[493] **Pour donner une pleine réalité à ce « croisement de points de vue », la question de la place et du poids des personnes concernées au sein des instances ou comités s'est progressivement posée afin de corriger la dissymétrie dans la capacité à s'affirmer et à être entendu. Cela a conduit plusieurs institutions à viser la parité (voire une composition majoritaire) dans la composition des instances.** C'est le choix du CNPA et des CRPA (dès 2016) et de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, dans l'optique de « *changer le rapport de force* » (CNLE et groupes de travail régionaux de la stratégie). Ce sujet reste néanmoins ouvert ; pour certains acteurs, plus que le nombre, ce qui compte, c'est la manière dont le dispositif est conçu, le temps qui est laissé en

²⁹⁷ [Rapport-CNLE-Les-lecons-du-choc-de-participation-mai-2023.pdf \(solidarites.gouv.fr\)](#)

amont pour préparer ces temps d'échanges, l'organisation des débats et les modalités d'accompagnement qui sont déployées.

Ils nous ont dit

« Quand on se met tous ensemble on se sent moins seuls ».

Mais la force du nombre ne suffit pas pour assurer la « légitimité » de la parole, dans un monde où il existe des codes et parfois un « entre soi ». « Au début, j'étais un « bibelot ». Tout le monde parle, les institutionnels (le préfet, le représentant du Département...) et personne ne fait attention à nous. Une fois, j'ai pas fait ce qu'il fallait : je me suis fâchée. Et là on m'a écoutée ».

Cela suppose aussi d'adapter les règles. « Au début, il était difficile, pour les personnes concernées, de s'inclure dans quelque chose qui n'est pas complètement co construit : au CNLE, ce ne sont pas eux qui mènent les débats ... C'est une autre forme de participation plus institutionnalisée, qu'au sein du CNPA. Et cela d'autant que l'ordre du jour tombe à la dernière minute, qu'ils reçoivent les informations trop tard. » (personne ressource en appui d'un membre du 5^e collège).

[494] L'intégration dans une instance « mixte » n'exclut pas pour autant l'organisation de temps entre pairs, pour préparer les séances plénières ou les groupes de travail et échanger à leur suite.

Ces temps, organisés en amont ou en aval des réunions, souvent dans le cadre de groupe ressources ou de groupes d'appui, permettent de s'exprimer plus aisément, de favoriser le passage d'un point de vue (ou d'une situation) particulier, parfois ressenti comme discriminé, à une posture collective, à un « savoir situé »²⁹⁸. Parfois, organisés également de façon plus « synchrone », ils peuvent, en alternant réunions en groupe plénier et en groupes de pairs, permettre, de gérer ou de « digérer » certains échanges. En effet, les démarches participatives peuvent provoquer chez les personnes en situation de pauvreté des incompréhensions, des émotions, ou des manifestations de colère difficiles à gérer et à comprendre pour leurs interlocuteurs. Le retour temporaire en groupes de pairs peut permettre de partager et accompagner ces temps forts d'émotion et de les traduire en enseignements pour les travaux collectifs. Le rôle des associations et des groupes d'appui est dans ce cadre essentiel (voir infra).

3.1.2.2 Des nouvelles formes qui émergent, nourries par les démarches d'empowerment, mais qui restent encore peu développées

[495] En complément du modèle de l'assemblée (qui se décline à travers différentes instances, groupes de travail, groupes mixtes...), d'autres approches participatives émergent qui s'appuient sur des formes différentes de recueil de la parole moins descendantes. Moins fréquentes, elles sont néanmoins indispensables pour assurer l'expression de certains publics en situation de très

²⁹⁸ Voir notamment à ce propos les travaux conduits par Marion Carrel :

- « Vers une épistémologie post pauvreté ? Le croisement des savoirs avec les personnes en situation de pauvreté », dans « Du social business à l'économie solidaire », Eres, 2020 ;
- « Construire les savoirs avec tou.te.s ? Recherches participatives avec les personnes en situation de pauvreté », mai 2018, la lettre de i' inshs.

grande exclusion. Il s'agit ici de **favoriser le « pouvoir parler », le « pouvoir dire »**²⁹⁹. Car « *chaque personne, même la plus démunie, est porteuse d'un savoir digne d'être communiqué ; le plus souvent ce savoir reste muet parce que la personne ne dispose ni des lieux, ni des mots pour le dire. La première forme d'exclusion, c'est celle de la parole* »³⁰⁰.

[496] **Récit, théâtre forum, bande dessinée ou dessins et fresques, utilisation de la vidéo... ont permis, dans plusieurs démarches, notamment celles portées dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, d'exprimer la façon dont les politiques publiques sont vécues au quotidien :** la relation aux services publics, l'admission en centre d'hébergement, les difficultés de santé, le sentiment d'être renvoyés d'un guichet à un autre. **Elles permettent des expressions extrêmement fortes de réalités vécues au quotidien.**

[497] **Les démarches d'accompagnement communautaire basé sur le pouvoir d'agir et la pair-aidance, développées dans le cadre des parcours d'insertion comme une modalité de l'accompagnement social peuvent favoriser ces formes différentes d'expression** (comme dans l'exemple du forum citoyen de Douais, cité supra). En effet, intégrée au parcours d'insertion, **cette possibilité d'exprimer et de « mettre à jour » les difficultés vécues peut constituer une modalité pertinente de remobilisation, voire même parfois conditionner la capacité à se projeter « à nouveau »**. Pour certains publics très vulnérables, l'absence d'espace social et citoyen dans le cadre des parcours peut produire de la colère, de l'agressivité ; ces espaces d'expression et d'accompagnement communautaire, par les pairs, peuvent dès lors se révéler indispensables.

[498] **Ces approches restent toutefois insuffisamment mobilisées comme une modalité de l'accompagnement. Elles occupent en outre, dans le champ de l'insertion, un statut particulier dans la mesure où elles sont basées sur le principe du volontariat.** Plusieurs acteurs rencontrés au cours de la mission ont ainsi témoigné d'une inquiétude sur les cadres permettant de financer ces actions collectives : relèvent-elles d'un financement dans le cadre de l'accompagnement du parcours d'insertion ou d'un autre cadre ? Comment en assurer la pérennité dans le futur écosystème en construction ?

[499] **Ainsi, malgré leurs apports, le recours à ces modalités créatives d'expression reste finalement peu développé.** Si la mission a identifié une conviction partagée, exprimée par de nombreux acteurs, elle n'a pas rencontré de nombreuses mises en œuvre et constate une forme d'attentisme ou de difficulté à passer à l'acte, faute de pouvoir trouver facilement des conseils ou des outils susceptibles d'accompagner ces démarches. Ces démarches exigent en effet un accompagnement très important et une déontologie irréprochable pour éviter les risques de manipulation et les effets potentiels sur les personnes concernées. Elles exigent également de stabiliser les cadres possibles de financement, les modalités de leur intégration comme une brique

²⁹⁹ "Autonomie et vulnérabilité", Paul Ricoeur cité par M. Abdeljalil, « Au cœur de l'éthique, la parole, l'agir et le récit de l'homme capable... et souffrant : apport de Paul Ricoeur à une réflexion sur l'éthique du travail social », Revue française de service social, n° 255, 2014, p. 50. Participation des personnes accompagnées aux formations en travail social VST n° 146 – 2020.

³⁰⁰ Forum permanent de l'insertion, janvier 2004, « Regards croisés sur le dispositif RMI – compte rendu des travaux », Lille, p. 13 (document interne au FPI), cité Caroline Lejeune, « Chapitre 8 - Face à l'épreuve de la sobriété imposée : capacités, reconnaissance et participation au Forum permanent de l'insertion » In : Sobriété énergétique : Contraintes matérielles, équité sociale et perspectives institutionnelles [en ligne]. Versailles : Éditions Quæ, 2018 (généré le 26 novembre 2023). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/quae/16561>>. ISBN : 9782759230211.

mobilisable dans le cadre des parcours d'insertion et autres modalités de solvabilisation de ces démarches.

3.1.3 Des démarches de participation citoyenne qui s'hybrident pour élaborer et suivre la mise en œuvre des politiques publiques, le défi du 1^{er} au dernier kilomètre

[500] De façon transverse, la mission a constaté une volonté assez générale de passer de démarches ponctuelles, lancées au moment où se définit un programme d'action, à des démarches qui interviennent à différentes étapes de la vie d'une politique publique.

[501] Il s'agit d'installer, au-delà de la phase de conception initiale, des cadres participatifs permettant d'associer les personnes concernées lors des phases de définition plus concrète des périmètres de mise en œuvre, jusqu'au suivi, plus en aval, du déploiement pour s'assurer que la politique publique atteint sa cible. Dans certains cas, il s'agit aussi de mieux faire connaître ou de rendre plus lisible la politique publique concernée ou, plus en amont, de mettre à nu des difficultés administratives, des situations de non-recours pour alimenter de futures évolutions, la conception d'une nouvelle offre ou nouvelle politique publique.

[502] Pour accompagner ce mouvement, les formes participatives évoluent : en élargissant le « quoi », les acteurs diversifient le « comment ». Les « groupes mixtes » portés par les Départements qui, pour certains d'entre eux, ont évolué de l'instance réunie à un instant T vers un modèle de démarches permanentes, témoignent de cette évolution. Cette tendance, qui s'esquisse parmi ceux qui ont le plus d'antériorité sur le sujet, les conduit à **diversifier les approches selon les objets et les enjeux traités et à mixer les expériences et modalités de participation citoyenne** : format assemblée, démarches de Lab' ou de design de politiques publiques, démarches d'empowerment dans le cadre des parcours d'insertion, et parfois, plus rarement, théâtres forum ou recours à des modalités plus créatives d'expression ... **Dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, une tendance similaire s'esquisse.** Certains commissaires ont partagé avec la mission le souhait de faire évoluer les « groupes 14 » vers des comités d'usagers mobilisés de façon pérenne. L'enjeu est d'installer de façon plus durable la participation dans la gouvernance même des projets, au-delà de la participation ponctuelle à des focus groupes, et, le cas échéant, d'intégrer, dans ce cadre, des démarches d'empowerment ou de mobiliser à différentes étapes les Lab' territoriaux d'innovation comme point d'appui ou point d'entrée de ces démarches de participation citoyenne. Les expérimentations Territoires zéro non-recours intégrées au Pacte des solidarités contribuent aussi à diversifier les méthodes.

[503] De façon transverse, une tendance s'esquisse ainsi autour de démarches plus composites, articulées aux différents formats évoqués *supra*, dans la conduite des expériences de participation citoyenne qui traduit la volonté d'ajuster au fil de l'eau les politiques publiques.

3.2 Les exigences particulières liées à la participation des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion

[504] Associer des personnes vulnérables, en situation d'exclusion, qui manquent de confiance en elles ou ne se sentent pas légitimes, impose une vigilance particulière à la fois pour les atteindre et leur donner envie de participer, assurer un accompagnement adapté pour favoriser une participation effective et questionne également les thèmes abordés (en lien avec le degré d'expertise que cela suppose).

3.2.1 Des relais indispensables pour « aller-vers » les personnes en situation d'exclusion et donner envie de participer

[505] **Quelles que soient les démarches, assurer le « recrutement », aller-vers et mobiliser des volontaires est un enjeu très important – et souvent une source de difficulté – soulignés par tous les interlocuteurs de la mission.** De nombreuses démarches participatives ont été confrontées à cette difficulté, ce que souligne le rapport d'évaluation de la stratégie de lutte contre la pauvreté : « Les difficultés à impliquer durablement les personnes concernées dans les groupes de travail, à élargir cette participation au-delà des représentants des conseils régionaux des personnes accueillies et accompagnées (CRPA) et à faire bouger les habitudes de travail et d'animation, sont régulièrement et fortement mises en avant dans les témoignages recueillis par nos interlocuteurs »³⁰¹.

[506] **Les expériences ont montré que, lorsque la désignation s'opère par tirage au sort, dans une optique de « micro public » réputé représentatif, il est difficile de mobiliser dans la durée les participants.** L'étude commandée par la DGCS en 2011 à l'occasion de la constitution des équipes pluridisciplinaires RSA pointait notamment les limites de ce type de désignation par tirage au sort qui suppose « une organisation lourde, voire chronophage, pour la constitution d'un vivier de futurs représentants avec des résultats décevants du fait d'une forte érosion entre le nombre de personnes mobilisées et le nombre de bénéficiaire du RSA impliqués durablement » et « ne garantit pas la qualification des représentants du bénéficiaire du RSA pour intervenir dans une équipe constituée de professionnels et y apporter plus qu'un témoignage sur leur situation personnelle »³⁰². A noter que, dans les démarches de design, plus ponctuelles et circonscrites, qui reposent largement sur le tirage au sort ou la désignation par les conseillers ou travailleurs sociaux qui accompagnent les personnes en situation d'exclusion, cette « désignation » soulève moins de difficultés pratiques car il ne s'agit pas de s'impliquer au long court sur un projet citoyen mais de participer à un focus groupe dans un calendrier bien défini, et avec une animation particulière conçue pour impliquer des « usagers » non experts. C'est en réalité un autre objet.

³⁰¹ Rapport d'évaluation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, précité.

³⁰² Certains participants au colloque organisée en 2013 par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) sur « la participation des usagers » plaidaient dans le même sens pour ne pas sélectionner au hasard ou par tirage au sort des personnes en situation de pauvreté mais pour appuyer la participation sur des groupes ressources ou des collectifs ayant l'habitude de se réunir ensemble, le cas échéant avec des acteurs sociaux. [dihal_hl - actes_journee_participation_des_usagers.pdf](https://dihal.hl.acctes.journee.participation.des.usagers.pdf) (gouvernement.fr)

[507] Dans le cadre démarches participatives, plus qu'une « désignation », il faut donc susciter l'envie de participer et trouver les bons relais.

[508] Le plus souvent, ce sont les associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui proposent des délégués volontaires parmi les personnes qu'elles accompagnent (c'est notamment le cas au sein du CNLE). Une invitation large à participer peut aussi être diffusée et relayée par les associations, les travailleurs sociaux ou différents media.

[509] Les groupes de pairs ou groupes ressources, les Conseils de la vie sociale (CVS) constitués au sein des Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ou des centres sociaux constituent aussi des viviers de personnes volontaires, déjà aguerries à ce type de démarches participatives, susceptibles d'alimenter les comités citoyens. Plusieurs commissaires à lutte contre la pauvreté ont d'ailleurs insisté sur l'importance de ces « lieux ressources » sans lesquels, selon eux, il serait difficile d'installer durablement une démarche de participation citoyenne sur la mise en œuvre des politiques publiques.

Ce qu'ils nous ont dit :

« Mon expérience au sein du CVS m'a permis de m'impliquer davantage pour les autres et de me sentir utile et citoyenne. J'ai par la suite intégré le CNPA pour contribuer à l'évaluation des politiques publiques ». Un membre du CNPA

[510] En complément, des démarches d'aller-vers ont parfois été expérimentées, et en particulier lorsque le public se révèle difficile à mobiliser, voire « introuvable » (par exemple les personnes sans-domicile-fixe). Elles s'appuient, là encore largement, sur les associations qui accompagnent ces personnes dans leur vie quotidienne pour aller les toucher dans les lieux qu'elles fréquentent : boutiques solidaires, banques alimentaires, maisons de quartiers, pensions de famille ou centres d'hébergement ou dans le cadre de leur accompagnement. L'invitation, dans le cadre des expérimentations Territoires zéro non-recours, à intégrer, au fur à mesure des actions d'aller-vers, des personnes concernées dans la gouvernance du projet (le comité local) est à cet égard intéressante.

[511] Pourtant, si la nécessité de développer des démarches d'aller-vers est largement partagée par les acteurs rencontrés dans le cadre de la mission et a été évoquée dans la quasi-totalité des échanges, la mission a finalement documenté peu d'actions de ce type. Elles supposent toujours un investissement continu et un ancrage durable au sein du territoire, avec le soutien du monde associatif. C'est un des enseignements clés de la mission. Documenter et capitaliser les expériences réussies à des fins d'essaimage, fait cruellement défaut.

3.2.2 Les objets de la participation et la façon de les aborder constituent un enjeu clé

[512] La question des thématiques évoquées est elle aussi particulièrement importante, en particulier dans le cadre des instances de participation ou des démarches basées sur le modèle de l'« assemblée ». Le bilan du mandat 2020-2023 du CNLE résume bien cet enjeu clé des objets de concertation et de participation.

Extrait du bilan de mandat 2019-2023 du CNLE

« Il s'avère délicat de demander aux personnes concernées de donner leur avis sur les sujets qui se rapportent à des enjeux de gouvernance des politiques publiques ou pour donner un point de vue global sur une stratégie, un plan pluriannuel car ces sujets sont trop abstraits, très éloignés de leur réalité, de leurs préoccupations quotidiennes. Dans ces cas de figure, les personnes concernées ont du mal à comprendre ce qu'on attend d'elles. Elles semblent se sentir plus à l'aise, voire davantage légitimes à :

- Répondre au besoin d'expression des difficultés de vie (dématérialisation des droits et fermeture des accueils physiques, méconnaissance ou difficulté d'accès à l'information), du mal-être (témoignage sur les cas de stigmatisation, maltraitance institutionnelle), des besoins réels des personnes (revalorisation des minima sociaux, élargissement panier de soins dans le cadre de la Complémentaire santé solidaire, etc.) ;
- Orienter sur des priorités (traiter des enjeux des apprentissages et de l'éducation des enfants et des jeunes dans le cadre scolaire dans l'avis égalité des chances) ;
- Entrer dans le concret, donner un avis sur un dispositif précis (petits déjeuners gratuits, cantines à un euro, etc.) : vérifier la bonne adéquation du dispositif prévu, s'assurer qu'il n'y ait pas une incompréhension, un malentendu, voire un rejet de tel ou tel aspect d'une réforme ou d'un dispositif (exemple : le chèque alimentaire).³⁰³ »

[513] **Les acteurs rencontrés dans le cadre de la mission confirment l'importance du choix des objets – et des sujets – de participation** : ils plaident pour un ciblage sur des thèmes concrets et insistent sur le fait que la démarche doit avoir un impact opérationnel, appréhendable et mesurable pour ceux qui se sont impliqués. A défaut, la parole risque de rester au niveau du témoignage ou, à l'inverse, à un niveau très large et général, rendant difficile d'en tirer des pistes opérationnelles de transformation et générant des frustrations, voire des désillusions.

[514] **Cette préoccupation du concret ne signifie pas que les démarches de participation ne peuvent porter que sur des objets insignifiants, bien au contraire.** Le spectre est en réalité large : très en amont de l'élaboration de la politique publique pour exprimer des besoins non pris en charge, des manques ou des « trous dans la raquette », au moment de son élaboration pour éviter des approches contreproductives ou des effets induits, non souhaités, au moment de la mise en œuvre pour faire remonter les freins, les paramètres inadaptés ou mal ciblés ... Selon les objets visés, l'accompagnement de la participation et la forme retenue pour favoriser l'expression revêtent une importance capitale.

³⁰³ Rapport du groupe de travail « Participation », « CNLE : les leçons du « choc de participation » page 14, Mandat 2020-2023, Rapporteuse Delphine Aubert, Secrétaire générale du CNLE, Mai 2023. [Rapport-CNLE-Les-lecons-du-choc-de-participation-mai-2023.pdf \(solidarites.gouv.fr\)](https://solidarites.gouv.fr/rapport-cnle-les-lecons-du-choc-de-participation-mai-2023.pdf).

3.2.3 Un accompagnement et des formes de participation adaptées pour rendre possible l'expression

[515] **Faire participer les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion requiert de garantir – et donc d'organiser – la légitimité de leur parole, dans un monde où il existe des codes et parfois un « entre soi ».** Dans le champ de la pauvreté, à la différence du handicap ou du grand âge, il n'y a pas d'enjeu d'accessibilité physique mais il est indispensable de veiller à (r)établir une certaine équité dans les rapports entre décideurs publics, travailleurs sociaux et personnes en situation d'exclusion. En effet, les personnes en situation de pauvreté peuvent avoir des difficultés à se sentir légitimes pour exprimer un point de vue, car, pour certaines d'entre elles, « elles vivent déjà en situation de "mise en retrait" de la société, conséquence en partie des phénomènes d'exclusion sociale »³⁰⁴. Elles peuvent aussi être confrontées à des discriminations (moqueries, refus de soins, etc.) qui nourrissent un sentiment d'injustices et de méfiance à l'égard de l'institution.

[516] Dès lors, l'organisation de débats dans des formats d'assemblée, la diffusion de supports d'information parfois très techniques ... peuvent constituer des freins insurmontables. En outre, les rencontres participatives peuvent inhiber : présence de personnes en situation d'autorité, interactions potentiellement conflictuelles, langage technique ...

Ce qu'ils nous ont dit

« Sentir le respect » et « retrouver sa dignité » conditionnent l'engagement, c'est un leitmotiv, quels que soient les interlocuteurs et les « niveaux » d'engagement. « J'y suis entrée parce que quelqu'un est venu me chercher. Ce n'est effectif que si on est bien accompagné. Dignité. Travail important par des pairs et par des professionnels. Avec le parcours d'accompagnement totalement raté que j'ai eu, ce n'était pas gagné et pourtant ça a fonctionné ».

Le rôle central des personnes ressources est évoqué par tous. « J'ai eu de la chance d'avoir des personnes ressources vraiment présentes. En soutien. On n'a pas besoin d'être portés, que l'on parle à notre place ». « Elles répondent à nos besoins (documentation mais aussi des habits car je ne me sentais pas à l'aise ...) mais elles savent s'effacer quand j'en ai besoin ».

La question des mots, du vocabulaire utilisé, est aussi importante : « Il faut faire attention aux mots qui n'ont pas le même sens pour tous. C'est important de reprendre en présentiel la fin de l'écriture pour garantir la co-écriture, reprendre nos phrases, telles qu'elles, sans déformer nos propos ». « Comme je n'écrivais pas, il y avait des risques que des choses passent à l'as, alors que j'étais rapporteur d'un groupe de travail ; le secrétariat général du CNLE m'a aidée à formuler mes phrases ». **Et celle, au-delà des mots, de la forme même de l'expression.** « Il faut inventer une participation pour que tous puissent s'exprimer. Il y a plein d'outils. On n'a pas utilisé tous les moyens : photo langage, construction d'une fresque commune sur un sujet ... »

³⁰⁴ Rapport du groupe de travail de personnes en situation de précarité alimentaire coordonné par le Secours catholique et ATD Quart Monde dans le cadre du Cocolupa (juin 2023).

[517] **Il en ressort une série d'exigences méthodologiques** (pour une large part, déjà formulées au cours des années 2000, à travers les différentes démarches portées dans le cadre du RSA).

- **D'abord, les cadres et les lieux de participation sont importants** : Il est important ne pas négliger la symbolique des lieux (certains lieux de réunion peuvent être intimidants ou solennels) et de soigner les aspects pratiques car les temps de trajet, les horaires, le type des lieux retenus pour les réunions peuvent déterminer la participation effective. Penser aussi une politique d'« accueil », un temps convivial pour briser la glace et favoriser des échanges plus informels. L'adaptation des réunions elles-mêmes (leur format et leur ordre du jour) ainsi que la capacité à formuler dans une approche facile à lire et à comprendre (FALC) les principaux objets d'échanges revêtent une importance capitale. L'organisation de groupes de travail – lieux de débats au format plus restreint – peut permettre de travailler sur des sujets complexes pour aboutir à des productions concrètes, favorisant des échanges plus interactifs. Il faut également prévoir du temps, à la fois de préparation, de contribution, de restitution et de retour d'expérience. La participation ne peut se faire dans la précipitation : les personnes en situation d'exclusion doivent avoir le temps nécessaire pour pleinement s'approprier le contexte dans lequel elles interviennent, pour s'informer et se sentir légitime à contribuer.
- **L'accompagnement constitue une autre exigence incontournable, alors que, dans le champ de la pauvreté et de l'exclusion, la participation est directe.** Les associations jouent ici un rôle clé pour accompagner – et non représenter – les personnes concernées dans leur démarche participative : préparer les réunions, mais aussi organiser le soutien à la participation par des groupes d'appui local ou groupes ressources. C'est un quasi invariant dans les démarches de participation citoyenne, quels que soient les initiateurs de ces démarches : les espaces de paroles entre pairs (« groupes ressources » ou « groupes d'appui ») se retrouvent dans de nombreuses expériences conduites dans les territoires, ainsi que dans le cadre des instances obligatoires créées par la loi (CNLE, CNPA et CRPA). Ils constituent un cadre d'échanges et de dialogue qui permettent de préparer la participation à une réunion ou à un temps de concertation dans un collectif et de « debriefer » à l'issue. Ils sont garants d'une participation effective et d'une parole collective qui se distingue du témoignage isolé et permettent d'éviter des phénomènes d'essoufflement et d'isolement.
- **La capacité à neutraliser les impacts financiers des démarches de participation citoyenne des personnes souhaitant s'impliquer dans des démarches de participation citoyenne constitue un autre enjeu clé.** Or, aujourd'hui l'absence de statut clairement défini constitue un frein à leur participation effective, alors qu'elles sont bien souvent en situation d'extrême précarité. La prise en charge de leurs déplacements, sans avance de frais, constitue un pré-requis qui donne pourtant souvent lieu à des casse-têtes administratifs pour les pilotes de ces démarches. La participation aux réunions n'est pas reconnue comme une absence autorisée au titre de l'assurance chômage, ce qui conduit parfois à des situations insurmontables. Toute indemnisation versée a par ailleurs un impact sur la perception des minimas sociaux, pour ceux qui en bénéficient. L'ensemble de ces difficultés renvoie aux participants l'idée que cette fonction n'est pas réellement reconnue et valorisée par les pouvoirs publics. **Il est urgent de remédier à ces difficultés concrètes. C'est une condition d'équité mais aussi d'effectivité de ces démarches participatives.**

Ce qu'ils nous ont dit

« Pôle emploi ne prend pas en compte les activités que l'on réalise pour la participation. Je dois lire, dans le cadre du COMED, 350 à 400 dossiers par semaine. Pôle emploi ne reconnaît pas le bénévolat et il me demande de prouver que je suis en recherche active. Pourtant, j'ai deux décrets de nomination. Ça prouve bien que je ne fais pas rien ».

- **Une dernière condition ressort des constats de la mission : la formation des participants, de tous les participants**, personnes concernées comme professionnels qui participent à la démarche, mais aussi des initiateurs et organisateurs de la démarche. Car la participation n'est pas une démarche anodine, ni pour les personnes concernées ni pour les autres participants. Il faut une disposition d'esprit et une écoute adaptée, alors que la participation peut être déstabilisante. Il est dès lors indispensable de préparer et de former l'ensemble des parties prenantes à l'exercice participatif.

[518] **Enfin, comme évoqué supra, pour impliquer des personnes en très grande exclusion, il peut être nécessaire d'adopter des formes différentes de recueil de la parole moins descendantes et de développer les méthodes créatives d'expression** : porteurs de parole ou de récit, théâtre, bande dessinée ou fresques, utilisation de la vidéo ... **Penser et organiser les modalités de soutien à ces démarches constitue une autre condition pour développer la participation citoyenne dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.**

3.3 Des conditions de réussite incontournables : le « temps » de la démarche, sa permanence et les moyens qui lui sont consacrés

3.3.1 Bien cibler le « moment » de la démarche, s'assurer de son portage politique et administratif, ne pas négliger la formation des professionnels

[519] Tous les acteurs rencontrés l'ont affirmé : la gestion du temps, le choix du moment et l'implication des décideurs (le niveau de portage politique) constituent le premier point d'attention avant de lancer une démarche de participation citoyenne. Car ils déterminent largement les marges de manœuvre réelles de la démarche et *in fine* de sa crédibilité d'ensemble.

[520] **Une démarche sincère suppose qu'il y ait des débouchés, ce qui pose nécessairement la question du moment opportun** – la démarche de participation doit intervenir suffisamment en amont de la prise de décision pour garantir que les travaux pourront être pris en compte – **mais aussi du temps laissé** aux échanges des points de vue et des connaissances, à la maturation des idées et à l'élaboration de réponses communes ou prenant en compte tous les points de vue.

Cette question du « temps » est difficile à résoudre dans le quotidien des politiques publiques.

Bien sûr, prendre le temps de bien cibler une politique publique en questionnant ceux à qui elle s'adresse offre des garanties qu'elle soit mieux construite et mieux pensée qu'une politique publique qui n'a pas pris le temps de le faire ... mais, les attentes des citoyens et des usagers eux-mêmes ... se placent souvent dans un temps court. Pour résoudre cette quadrature du cercle, deux modalités complémentaires ont été évoquées par les acteurs rencontrés dans le cadre de la mission : lancer des démarches de participation sur des objets compatibles avec ces exigences

(quitte à faire moins mais mieux) mais aussi installer des démarches plus régulières qui alimentent au fil de l'eau la conduite de la politique publique au cours de sa mise en œuvre.

[521] **Cette question du temps est indissociable de celle des marges de manœuvre dont disposent les pilotes de ces démarches pour prendre en compte les retours, les avis sollicités et les enseignements qui en découlent.** Nombreux ont été les acteurs de terrain, notamment dans les territoires, à regretter le manque de capacité « d'accommodement », à leur niveau, des procédures, des règles fines de mise en œuvre ou des outils qui accompagnent la politique publique. **Cette absence de marge de manœuvre explique en large partie la frilosité de certaines administrations, nationales ou locales, voire la peur évoquée par certains, à l'égard de la participation citoyenne :** elles redoutent le lancement de démarches très ouvertes sans disposer, au bout de la chaîne, de la capacité à ajuster ou à prendre en compte les conclusions des travaux participatifs. Cette question interpelle ainsi la façon dont s'élaborent et se mettent en œuvre les politiques publiques, autour de modèles très normés ou de conceptions plus itératives, laissant une place à la subsidiarité.

[522] Pour résoudre cette difficulté, nombreux sont ceux qui plaident pour **qu'une place puisse être laissée à l'expérimentation permettant de tester, grande nature, à l'échelle d'un territoire,** de nouveaux paramètres de mise en œuvre de la politique publique, dans une logique de plus grande subsidiarité. C'est la logique de la démarche « Territoires zéro non-recours », lancée par le Ministère des solidarités en mars 2023 : « Les territoires sélectionnés doivent jouer un rôle de démonstrateur, avec la possibilité notamment de tester des solutions et des pratiques efficaces pour favoriser l'accès aux droits sociaux des habitants de ce territoire »³⁰⁵. **C'est aussi ce qui explique le développement de Lab' d'innovations et des démarches de design, largement soutenus lors des derniers comités interministériels de la transformation publique, qui portent certes sur des objets précis, souvent délimités, mais sur lesquels la capacité de co-construction est avérée.**

[523] **Enfin, la question du portage politique est, elle aussi, importante.** Au sein du CNLE, **la question de la portée des avis et des travaux, de leur prise en compte par les décideurs permettant d'infléchir des décisions ou réformes, est un sujet très sensible :** les membres du 5^e collège sont très attentifs à la présence des ministres en charge des politiques de lutte contre l'exclusion lors de séances du CNLE (ou autres ministres concernés par les sujets débattus en séance) afin de porter jusqu'aux décideurs, dans le cadre d'échanges directs, leurs avis et parfois leurs alertes. Au-delà de la portée symbolique en termes de reconnaissance, la présence régulière d'un ministre témoigne de la capacité à être écoutés, condition pour peser sur les décisions et donc renvoie à l'enjeu des débouchés de l'exercice participatif. Le rapport d'évaluation de la stratégie nationale contre la pauvreté souligne lui aussi l'importance du portage politique pour sortir d'un « *fonctionnement administratif classique, sectoriel et routinier* ». ³⁰⁶

³⁰⁵ [Appel-a-projets-Territoires-zero-non-recours-mars-2023.pdf \(solidarites.gouv.fr\)](https://solidarites.gouv.fr/rapport-a-projets-territoires-zero-non-recours-mars-2023)

³⁰⁶ Rapport d'évaluation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, précité, page 26

3.3.2 L'enjeu clé de la permanence des démarches participatives, de la capitalisation et des moyens

[524] Assurer la participation suppose d'installer la confiance et de tisser les bons liens et les relais indispensables pour impliquer des personnes souvent éloignées des institutions et déployer des cadres pertinents de recueil de la parole permettant de dépasser la dissymétrie des places et favorisant l'expression, etc. **Cela suppose du temps long et donc de garantir la permanence du soutien apporté à la participation citoyenne.**

[525] **Or, cette permanence n'est pas acquise, ce que souligne la quasi-totalité des acteurs –des territoires ou du niveau national – rencontrés par la mission. L'importance accordée aux démarches de participation citoyenne peut évoluer au gré des priorités politiques nationales ou locales.** Au niveau national, alors que la participation citoyenne était un enjeu phare de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (2018-2022), elle ne figure plus comme un objectif à part entière dans le Pacte des solidarités (2023-2027) qui lui succède. Au niveau départemental, la continuité n'est pas non plus toujours acquise. Dans certains Départements, les démarches de participation citoyenne conduites dans le champ de l'insertion ont pu progressivement être délaissées au profit d'autres priorités, soit en raison de changement de majorité politique, soit parce le portage politique s'est progressivement déplacé vers d'autres objets et/ou d'autres approches.

[526] **La permanence des fonctions d'appui, d'outillage et d'animation de ces démarches est elle-même essentielle mais la mission constate qu'elle n'est pas non plus acquise.** Ainsi, la mission d'élaborer « *des outils permettant d'encourager les initiatives des responsables politiques et administratifs visant à la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité (...)* », confiée en 2013 à la DGCS par une circulaire du Premier ministre, pour accompagner la mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale n'a pas été pérennisée. La réalisation de travaux de capitalisation a été confiées à l'ANSA en 2020-2021 dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté³⁰⁷, et un recensement des expériences de participation des personnes concernées conduites par les comités locaux de travail social au sein (CLTSDS) est aujourd'hui réalisé par la DGCS. Mais ces démarches d'outillage et de capitalisation ne sont pas portées par les mêmes acteurs et ne visent pas toujours les mêmes objets. Elles ont du mal à se pérenniser : les administrations sont confrontées à de multiples urgences qui les amènent à arbitrer entre différentes priorités. Sans impulsion politique forte, les fonctions transverses d'outillage, d'appui et d'animation sont souvent sacrifiées.

[527] En outre, si de très nombreux travaux formulant des recommandations de méthodes ou des guides pratiques ont été publiés depuis la fin des années 2000 sur le sujet de la participation citoyenne dans le champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion³⁰⁸, **dans le champ de la lutte**

³⁰⁷ [UN KIT POUR LANCER SA DÉMARCHE DE PARTICIPATION | Agence Nouvelle des Solidarités Actives \(solidarites-actives.com\)](https://solidarites-actives.com)

³⁰⁸ Voir annexe 6 _ Guides et documents de recommandations méthodologiques en appui des démarches de participation citoyenne

Dans le champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, on peut citer, sans exhaustivité les travaux suivants : Propositions méthodologiques pour la mise en place d'une participation des usagers à des commissions consultatives concernant la lutte contre l'exclusion (2009), DGAS, Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise

contre la pauvreté, sur les enjeux de participation, aucun acteur n'assure dans la durée la fonction de recensement des expériences, de capitalisation, d'outillage et d'appui à l'essaimage. Pourtant, le besoin d'appui et d'accompagnement, de partage de bonnes pratiques est fort. De nombreux acteurs rencontrés expriment le souhait de pouvoir s'inscrire dans des dispositifs de participation « apprenants », qui capitalisent sur les expériences réussies, leur permettant d'éviter de devoir tout réinventer à chaque fois, et de renforcer les démarches que certains qualifient eux-mêmes d'amateurs. **Il s'agit là d'un manque important.**

[528] **Enfin, la permanence de ces démarches suppose également d'y dédier des moyens. Or, il n'existe pas de fonds de soutien ou de moyens dédiés sanctuarisés et pérennes, pour accompagner ces démarches.** L'appel à projets de la stratégie de lutte contre la pauvreté a pu orienter des moyens vers des projets fondés sur la participation citoyenne, mais, là encore, la question du niveau et de la permanence de ces moyens est posée, ainsi que le souligne le rapport d'évaluation de la stratégie³⁰⁹. En outre, les financements octroyés dans ce cadre reposent très souvent sur des logiques d'appels à projets qui favorisent certes les expérimentations, mais peuvent rendre l'action publique instable, supposent un travail d'ingénierie amont souvent important pour une durée courte, sans garantie sur la pérennité de la démarche. La nécessité de sanctuariser des moyens dédiés à la participation citoyenne constitue pourtant un constat récurrent, réitéré dans tous les rapports consacrés aux enjeux de la participation citoyenne (le Haut conseil au travail social identifiait déjà en 2015 dans son rapport la nécessité sanctuariser des lignes budgétaires pour faciliter la participation).

3.4 Une diffusion de ces démarches et des effets réels mais liés au niveau de portage politique, pour transformer les pratiques et l'action publique « jusqu'au dernier kilomètre »

[529] **Les démarches déployées depuis les années 2000 ont-elles permis d'assurer de façon effective la participation des personnes concernées et de concevoir des politiques plus pertinentes et efficaces ?** Sous quelle forme, dans quelles modalités et avec quelle ampleur (diffusion) et quelle portée ? Si de nombreux travaux, auteurs et acteurs rencontrés insistent sur ses apports, notamment pour « faire remonter des choses que l'on ne voit pas » et transformer ainsi les politiques publiques, peut-on considérer que l'invitation à porter les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion avec les personnes concernées est aujourd'hui réellement ancrée dans les pratiques et peut-on en objectiver les effets ?

en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques (2011), Participation des personnes bénéficiaires du RSA au dispositif. Guide de recommandations (2012), DGCS ; La participation des personnes ressources concernées aux formations à l'intervention sociale. Guide (2018), Unaforis, ; Kit : participation citoyenne aux politiques de solidarités (2019), HCTS ; Kit de la participation : 10 fiches pratiques pour vous accompagner dans la mise en place de votre démarche de participation (2021), ANSA ; Réussir la participation de toutes et tous. Petit guide pratique pour agir (2021 – actualisation), ATD Quart Monde

³⁰⁹ Rapport d'évaluation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, précité.

3.4.1 Des expériences foisonnantes, qui se développent à différents niveaux

[530] **Dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, il n'existe pas de recensement exhaustif des démarches de participation citoyenne mais la mission a constaté, à travers les entretiens conduits au niveau national et dans les territoires, complétés d'une revue documentaire, des démarches foisonnantes de participation citoyenne directe**, soutenues par les Départements et l'Etat, à l'appui des politiques publiques qu'ils conduisent : RSA, stratégie nationale de lutte contre la pauvreté à titre principal mais également dans des champs connexes : précarité en santé, précarité alimentaire ...

[531] **Elles ont été portées par le cadre juridique qui a, incontestablement, constitué un accélérateur dans le champ de l'insertion, à travers les obligations qui découlent de la loi de 2018 généralisant le RSA. La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté a constitué un autre terreau favorable à leur développement.** Au-delà de l'intégration au CNLE d'une moitié de membres issus de la pauvreté et de l'exclusion, elle a pu, au niveau local, apporter des financements à des réseaux associatifs impliqués de longue date dans ces démarches et a constitué, à bien des égards, une bouffée d'oxygène pour ces projets. Selon le rapport d'évaluation de la stratégie pauvreté³¹⁰, « avec la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, la parole des plus pauvres est devenue plus légitime même si elle est restée assez diffuse voire exceptionnelle. Les personnes concernées ont gagné en visibilité et leurs problématiques sont progressivement mieux repérées (niveaux de vie, déplacements, accès au numérique, documents administratifs...). (...) Si la dynamique participative est restée en deçà de l'objectif affiché, il n'en demeure pas moins que les expériences participatives, certes dispersées, ont traduit une dynamique de changement incrémental et partiel qui semble avoir été mise route ».

[532] **C'est donc un mouvement assez spécifique d'affirmation de la participation citoyenne directe des personnes concernées que l'on constate au sein des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et qui se traduit, à partir de 2019, à travers une triple impulsion :**

- **La généralisation de la présence de personnes directement concernées au sein des instances consultatives ou de gouvernance** (évolutions du CNLE, mais aussi réflexions en cours du sein du COCOLUPA par exemple).
- **Au niveau national, une préoccupation qui s'affirme, pour accompagner la conception de réformes d'envergure, de prendre en compte « l'expérience du vécu » à travers des démarches de design de politiques publiques** qui se généralisent (en témoignent les concertations sur le SPIE et sur France travail notamment) **et, pour certaines d'entre elles, à travers des démarches de participation citoyenne** (concertation sur le RUA, sur la précarité alimentaire notamment).
- **En proximité, une tendance à inscrire la participation citoyenne dans des démarches installées dans la durée**, dans l'optique de co-construire des dispositifs concrets ou des offres d'accompagnement, souvent sur des objets délimités, et dans des formes qui peuvent « s'hybrider », en intégrant là encore des méthodes du design dans certains projets ou à

³¹⁰ Rapport d'évaluation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, précité.

certaines étapes et en s'appuyant sur des groupes ressources et sur le développement de la capacité d'agir dans les parcours.

[533] Ces nouvelles impulsions ne remplacent pas les démarches antérieures mais les enrichissent et, parfois, les questionnent. Ce sont en réalité des mouvements parallèles qui s'opèrent à différents niveaux.

[534] Le développement des démarches de design de politiques publiques mérite que l'on s'y arrête car, comme le signale l'institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC), dans un dossier dédié³¹¹, « quand le design s'intéresse à l'action publique, il croise naturellement le chemin de la participation citoyenne ». Ces démarches, réunies sur un objet défini (le plus souvent l'objet lui-même n'est pas co-défini et co-construit, c'est le « produit » qui fait l'objet de la co-construction), avec des usagers désignés ou tirés au sort sur des profils qui correspondent au besoin du sujet, peuvent-elles être assimilées à des démarches de participation citoyenne ? Témoignent-elles, comme le suggère le rapport d'évaluation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté³¹², d'une évolution plus large de la façon dont se construisent les politiques publiques d'un instrument transformatif d'un « État modernisateur », à un instrument de gestion d'un « État ajusteur » ?

[535] Sans opposer les deux, la mission retient que ces démarches, plus instrumentales, qui impliquent l'utilisateur pour adapter des démarches administratives, des offres de service, voire des courriers ... donnent du crédit à la volonté des acteurs publics d'entendre les usagers, contribuent à l'acculturation des acteurs publics et invitent à aller plus loin pour associer les citoyens à la conception des politiques publiques. Comme le suggère l'ICPC dans son dossier précité, « de fait, nombreux sont les enrichissements croisés entre ces pratiques qui cherchent à transformer l'action publique. Même si l'approche design s'intéresse plus à l'utilisateur qu'au citoyen, elle peut être une source d'inspiration pour des démarches participatives dans certains cas : s'exprimer différemment grâce à des outils de facilitation et de visualisation, aboutir à des propositions créatives, matérialiser des solutions et les tester, explorer les futurs probables et des sujets de controverse avec le design fiction ».

[536] Enfin, ces différentes démarches de participation citoyenne nourrissent des questionnements communs : qui associer à ces démarches et comment disposer des viviers ? Avec une perception que le modèle de l'assemblée n'épuise pas le sujet mais les tentatives pour en sortir restent finalement assez rares. Les voies de progrès sont là, souvent connues (démarches d'aller-vers, groupes ressources, méthodes d'accompagnement collectif / communautaire et appui par les pairs, développement de méthodes créatives d'expression ...) mais encore trop peu développées. Ainsi, ces démarches restent, malgré les dynamiques qu'elles portent, fragiles et finalement cloisonnées.

³¹¹ Design & participation – Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne (i-cpc.org)

³¹² « En l'espace de trois années, la nature de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté a donc changé. Instrument transformatif d'un « État modernisateur », elle est devenue le cadre de gestion d'un « État ajusteur » in Rapport d'évaluation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, précité.

3.4.2 ... mais qui souffrent d'une faible capillarité qui les privent d'un enrichissement réciproque

[537] **Les initiatives foisonnantes, dans le champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, soutenues les Départements ou par l'Etat, se déploient à différents niveaux mais force est de constater qu'elles se superposent plus qu'elles ne complètent ou s'articulent.** Plusieurs dimensions sont à souligner.

D'une part, les articulations entre les différents niveaux de participation ne sont pas organisées et font défaut, dans les textes comme dans la pratique. Il n'existe pas de remontées institutionnalisées ou organisées des principaux constats issus des démarches de participation citoyenne des Départements, vers le CNLE ou vers le niveau régional. Ce constat vaut également pour celles conduites dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté (ou demain le pacte des solidarités) pour alimenter les travaux des Départements ou du niveau national. Il manque ainsi un effort réciproque pour alimenter les réflexions des différents niveaux. La répartition des compétences et les différents niveaux de mise en œuvre – départemental pour l'insertion, régional pour la stratégie de lutte contre la pauvreté (et pour une large partie des leviers de l'insertion, comme la formation) et national – ne favorisent pas ces articulations. Il est d'ailleurs frappant que les conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE) signées entre l'Etat et chaque Département ne comportent aucune mention sur la participation citoyenne, alors que la stratégie de lutte contre la pauvreté a porté la nécessité d'un « choc de participation ». La circulaire qui organise la prolongation de ces conventions jusqu'à fin 2023, dans l'attente des Pactes locaux des solidarités déployés à partir du 1^{er} janvier 2024, n'y fait également aucune référence. Bien entendu, l'absence de référence à la participation citoyenne dans les conventions ne signifie pas l'absence de démarches dans les territoires, mais cet objet contractuel n'est pas conçu comme un outil permettant de partager les résultats des démarches respectives et de leur assurer des débouchés, par-delà les cloisonnements administratifs. Croiser les enseignements et favoriser la capillarité constitue pourtant un enjeu clé afin de leur donner toute leur portée.

[538] **D'autre part, il n'est pas rare qu'au sein d'une même institution, les passerelles ne soient pas toujours construites entre les démarches d'association des usagers et les démarches qualité ou les Lab' d'innovation** alors qu'elles peuvent, à un titre ou à un autre, être le réceptacle de retours de ceux qui vivent les politiques publiques et alimenter les démarches de participation citoyenne. Il est ainsi frappant de constater que les démarches restent cloisonnées dans leurs univers. Plus en amont, les dysfonctionnements identifiés à l'occasion des traitements des plaintes des usagers n'alimentent pas non plus les démarches de participation citoyenne.

[539] **Enfin, la participation au sein des structures d'hébergement ou des centres sociaux (y compris les centres sociaux) n'alimente pas suffisamment les démarches de participation citoyenne sur les politiques publiques, à travers la remontée des difficultés vécues, sauf sans doute dans le cadre du CNPA et des CRPA.** Certains Départements y sont également attentifs, à travers la mobilisation de groupes ressources ou de démarches *d'empowerment* intégrés aux parcours d'insertion, pour alimenter les démarches de participation citoyenne sur les plans territoriaux d'insertion ou les Pactes départementaux conclus avec l'Etat. C'est aussi cette idée qui sous-tend l'organisation du 5^e collège du CNLE à travers un ancrage dans des groupes de participation citoyenne à l'échelle locale, portés et animés par des associations.

[540] **Mais cet enjeu de participation citoyenne à toutes les échelles, ne fait pas aujourd’hui système et les exemples de démarches conçues comme imbriquées restent rares.**

[541] C’est d’ailleurs ce qui a conduit le dernier bilan de mandat du CNLE à conduire une réflexion pour « implanter la participation du CNLE dans les territoires ». Dans l’optique de nourrir les débats du CNLE par des remontées de territoires, issues du terrain et d’identifier les thématiques dans la feuille de route du conseil pour 2023 – 2026, il réfléchit à confier à des membres du 5ème collège ayant terminé leur mandat (binôme personne-ressource/ ancien membre) un rôle d’animation locale, en interaction avec des groupes locaux d’appui et les CRPA.

[542] **Penser l’alimentation réciproque de ces différentes démarches constitue un enjeu clé identifié par la mission afin d’assurer un continuum, permettant de faire remonter signaux faibles et forts et de donner à ces exercices participatifs toute leur portée.**

3.4.3 Des effets réels, encore mal documentés, étroitement liés à la façon dont la politique publique est conçue

[543] Les démarches de participation citoyenne atteignent-elles leur objectif d’adapter ou d’infléchir, les politiques publiques aux réalités et aux besoins, à partir de l’« expérience du vécu » ? Permettent-elles l’élaboration de politiques publiques plus pertinentes (et notamment d’atteindre le dernier kilomètre et d’éviter ou de réduire les phénomènes le non-recours) ? Peut-on en évaluer les effets et les apports ? Ces effets sont-ils mesurables ou à défaut perceptibles ?

[544] Force est de constater que la mission n’a pas recensé de travaux d’évaluation sur les démarches de participation citoyenne dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté et que, de façon générale, peu d’évaluations des démarches de participatives citoyennes ont été réalisées, tout secteur confondu.

[545] Plusieurs facteurs peuvent l’expliquer : les effets sont difficiles à isoler d’autres facteurs explicatifs, ils sont en outre souvent diffus, et postérieurs aux processus qui les engendrent et certains peuvent être inattendus (non prévus), ce qui pose des exigences sur la temporalité de la démarche d’évaluation pour disposer d’un recul suffisant. Ils sont enfin largement dépendants du moment où la démarche participative intervient au regard du cycle de la politique publique, du temps de la décision ou du degré de conflictualité, ce qui suppose de prendre en compte des facteurs contextuels. **Ces difficultés méthodologiques conduisent plusieurs auteurs à s’interroger sur la faisabilité, voire l’intérêt même de ce type d’évaluation**³¹³ en raison de la difficulté à établir une relation de cause à effet entre la démarche de participation et les changements au sein des

³¹³ Plusieurs auteurs remettent en cause l’existence d’une relation de cause à effet entre la concertation et les changements au sein des processus de décision publique. La complexité des processus de décision et des systèmes d’acteurs rendent difficile la détermination du rôle joué par le dispositif participatif (Barbier et Larrue, 2011 ; Mazeaud, 2012 ; Gourges et Sainty, 2011 ; Talpin, 2011). Ces critiques mettent l’accent sur les effets du contexte, lié à l’encastrement des dispositifs participatifs dans un système d’action et de décision plus large et multi-niveaux. Source : REY-VALETTE Hélène, BEURET Jean-Eudes, RICHARD-FERROUDJI Audrey, « Des indicateurs pour identifier les effets des démarches participatives : application au cas du département du Gard », Revue d’Économie Régionale & Urbaine, 2018/1 (Janvier), p. 5-32. DOI : 10.3917/reru.181.0005. <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2018-1-page-5.htm>

Voir également A. Mazeaud, M-H. Sa Vila Boas, K. Berthomé (2012) *Penser les effets de la participation sur l’action publique à partir de ses impensés*. Participations 2 (1).

processus de décision publique. **Pourtant, l'absence d'évaluation des effets de la participation pose problème à ceux qui doivent justifier la pertinence des processus participatifs, auprès des décideurs. La mission s'est donc attachée à recueillir les points de vue des acteurs sur les effets, ou la portée des démarches qu'ils ont conduites ou auxquelles ils ont participé** (et non à une évaluation proprement dite de leurs impacts qui ne peut être réalisée qu'à l'échelle d'un projet bien défini).

[546] **Trois dimensions ont été évoquées par ceux qui portent, animent ou participent à des démarches de participation citoyenne** : les effets sur les personnes impliquées, les effets sur les pratiques (voire les organisations) et les effets sur les politiques publiques.

[547] **Premièrement, à travers la participation à des démarches de participation citoyenne, les personnes confrontées à l'exclusion, en situation de pauvreté ou de précarité gagnent en reconnaissance** ; elles ont le sentiment d'être utiles à la collectivité, d'être considérées et reconnues, acquièrent des compétences et des capacités d'affirmation. Le sentiment fréquent de disqualification sociale qu'elles éprouvent, très lié aux discriminations dont elles sont l'objet, s'atténue par les effets de la participation. C'est ainsi que répond une des personnes concernées par la pauvreté et l'exclusion siégeant au CNPA à la question « à quoi sert la participation ? » : « Des CVS qui m'invitent pour montrer qu'ils sont vivants. Dignité. On les aide à montrer qu'ils sont vivants ». Cette dimension ne doit pas être négligée car, pour que ces démarches se développent, il est indispensable que tous les protagonistes y trouvent un intérêt ; elle conditionne en quelque sorte la réussite et la persistance dans le temps de ces démarches. Reste que la reconnaissance de cet *empowerment* ne se traduit pas aujourd'hui, dans une formalisation pourtant attendue.

[548] **Un deuxième effet porte sur la capacité à mieux comprendre les besoins, à changer les regards, à partir de ce pensent les personnes confrontées à la pauvreté, de ce qu'elles sont, plutôt que de ce que l'on imagine qu'elles sont, dans l'optique de transformer les pratiques quotidiennes, les actes d'accompagnement.** La plupart des interlocuteurs rencontrés ont souligné cet effet : la participation permet de faire évoluer les représentations, d'éviter les contresens, de mieux établir les problématiques et donc de mieux cibler les interventions : les professionnels et les institutionnels vont mieux écouter et accompagner autrement ou ajuster leurs interventions. Selon les acteurs très impliqués dans ces démarches, la participation n'apporte pas uniquement un « résultat » (la production finale), elle apporte aussi le fait d'avoir parcouru un chemin ensemble, qui est en tant que tel un facteur d'évolution des représentations qui conduit à faire évoluer les pratiques professionnelles et les mentalités. Cet effet est moins visible et plus difficile à objectiver que l'inflexion d'une politique publique mais les impacts sur les personnes et les parcours sont en réalité très importants.

[549] **Un troisième effet porte sur l'adaptation des politiques publiques elles-mêmes. Cet effet se mesure plus facilement à petite échelle que dans le cadre de grands projets.**

[550] **Au niveau local, souvent départemental, la mission a repéré plusieurs exemples de prise en compte des constats et recommandations issues des démarches de participation citoyenne.** Qu'il s'agisse de faire évoluer une offre d'accompagnement, des documents d'information destinés aux bénéficiaires du RSA (guide des droits, site internet ...) ou des courriers administratifs les informant d'un changement de prise en charge ou de droits ... ce type d'effets est assez répandu. La mission en a rencontré de nombreuses déclinaisons, portées à la fois par des Départements mais aussi par

Pôle emploi ou la CAF. On peut citer l'exemple du Département de l'Hérault qui assure un suivi précis de la traduction concrète des propositions formulées par les comités participatifs (selon le Département, 62 % d'entre elles ont fait l'objet d'une mise en œuvre concrète³¹⁴) ou celui du Département de la Haute-Garonne qui a adapté le contrat d'engagement réciproque (CER) conclu dans le cadre du RSA, à la suite de travaux participatifs conduits par ses « groupes mixtes ».

La démarche participative pour adapter le contrat d'engagement réciproque (CER) signé par les allocataires du RSA et le Département, en Haute-Garonne

Plusieurs évolutions du Contrat d'engagement réciproque ont découlé d'une démarche participative associant, dans le cadre d'un groupe de travail associant personnes concernées, professionnels et partenaires :

- Le contrat d'engagement doit mentionner, au-delà du versement du RSA, également les besoins, les attentes et les expériences du bénéficiaire du RSA
- Il doit identifier son référent et les axes de l'accompagnement
- Il doit être utilisé de la même manière par l'ensemble des référents, comme un outil de suivi et d'accompagnement social ou socio-professionnel et assurer une égalité de traitement quels que soient le référent désigné et la situation de la personne (auparavant les bénéficiaires du RSA agriculteurs n'avaient pas à signer un CER).

Le groupe de travail a également été associé à l'élaboration de la nouvelle maquette du CER, à l'occasion de 4 réunions de travail et celle-ci a été présentée à des allocataires du RSA, lors de leurs rendez-vous d'accompagnement ou à l'occasion de groupes témoins organisés par les partenaires comme les maisons de chômeurs.

Pour répondre aux difficultés, exprimées à plusieurs reprises par les allocataires du RSA lors des instances de concertation citoyenne, à comprendre les courriers transmis par le Département, jugés trop « juridiques », un groupe de travail a également été institué dans l'optique de réviser le modèle de courrier d'orientation / réorientation des allocataires. Après une phase de test auprès des publics concernés, ces courriers rédigés en facile à lire et à comprendre (FALC) ont été intégrés au logiciel métier du Département pour en garantir le déploiement.

[551] **Les effets « mesurables » des démarches participatives portent ainsi le plus souvent sur des dimensions très concrètes**, sur des objets bien délimités, qui ne sont cependant pas toujours prédéfinis au moment du lancement de la démarche. **Parfois, c'est la démarche elle-même qui conduit à identifier les offres de service, procédures ... à adapter** (comme dans le cas de l'adaptation des courriers administratifs citée ci-dessus). **Cette approche relativement « micro » des démarches de participation citoyenne ne les rend pas moins porteuses d'effets**. Des objets jugés pour certains insignifiants (ou très circonscrits) pourront avoir des effets importants car c'est de cela que va dépendre la performance ou la capacité à bien cibler la réponse. **Pour les acteurs et les chercheurs rencontrés, c'est même le sens même de ces démarches : lorsque les démarches de participation citoyenne se diffusent, cela les conduit à « s'intéresser à l'ordinaire du**

³¹⁴ Selon le Département, sur les 217 propositions formulées par les comités participatifs depuis 2010, 171 ont été retenues et 62 % ont fait l'objet d'une mise en œuvre concrète.

politique »³¹⁵. Il est toutefois frappant que ces différentes démarches, parfois très anciennes et souvent portées par des acteurs très engagés, n'aient pas fait l'objet d'évaluation afin d'en objectiver les effets.

[552] **Si l'on interroge les personnes concernées, les points de vue sont contrastés** : certains évoquent des effets sous la forme de « petites graines » qui poussent et fructifient au-delà de l'instant de la participation, sur laquelle elles ont, au demeurant, rarement un retour. Mais **souvent, le sentiment qui domine, c'est l'incapacité à mesurer ce qui bouge, faute de retour des décideurs.**

Ce qu'ils nous ont dit

Interrogés sur les effets des démarches participatives, plusieurs participants ont cité des exemples très concrets. « On sème des petites graines. Comme sur le projet de Revenu universel d'activité, le RUA. Il y a des choses qui sortent maintenant : l'installation de camions douches pour les sans-abris, des médecins dans les accueils de jour ... ». « Dans le cadre de la Commission DALO, on peut faire changer les priorités, cela a impact ». L'enjeu, c'est de « participer à la recherche d'une solution particulière du moment ».

Mais ils sont aussi attentifs à ce que ces effets leur soient attribués. « Quand on a travaillé sur l'urgence sociale, y a plein de propositions qui sont passées : les serviettes hygiéniques, les préservatifs gratuits ... et M. Macron s'en est vanté. Il faut citer que c'est le 5^e collège du CNLE qui a eu l'idée ». Certains vont même jusqu'à dire qu'on leur « vole leur parole » si on n'attribue pas ces effets à leur implication.

Sur un autre registre, les plus aguerris sont conscients des « marges de manœuvre » dont disposent leurs interlocuteurs. « On sait bien que les règles de construction de logements sociaux dans une commune ne relèvent pas du décideur qui est en face (et qu'elles sont parfois conditionnées par des règles européennes, des décrets ...), mais on montre à quel point ça n'a pas de sens. Ça peut faire bouger les choses : le fonctionnaire en face ou l' élu peut faire remonter les absurdités ». « Cette connaissance peut être capitalisée par une structure ou une autre. C'est ce que j'espère. C'est la principale motivation qui m'amène au CNPA. »

Mais le manque de retour sur ce qui est finalement décidé nourrit aussi une forme d'amertume. « On pourrait parler dans le vide, cela ne changerait absolument rien. Déficit de prise en compte de ce que l'on peut apporter ». « Ce qui m'a le plus perturbé, c'est le manque de retour. On a beaucoup bossé, on s'est impliqué dans beaucoup de groupes, on s'est investi jusque dans mon association, dans mon groupe d'appui, on a passé des heures dessus. Mais si les personnes qui font appel à nous ne viennent jamais nous voir ... à quoi ça sert ? Si l'institution répond à côté (ou ne répond pas du tout), il faut qu'on puisse le dire ».

[553] **(4) Le décloisonnement des politiques publiques peut constituer un autre effet des démarches participatives.** Adopter le regard des personnes directement concernées conduit assez inévitablement à mesurer que les difficultés ne s'arrêtent pas à la frontière d'une politique publique. Apporter des réponses suppose de prendre en compte l'aspect transversal des réalités

³¹⁵ Blondiaux, Levêque, 1999 ; Amzert, 2001 ; Mattina, 2008, cités par Carrel, Marion, et Julien Talpin. « Cachez ce politique que je ne saurais voir ! Ethnographie des conseils de quartier roubaisiens », Participations, vol. 4, no. 3, 2012, pp. 179-206.

auxquelles elles sont confrontées et la forte intrication des processus générateurs d'exclusion et invite à sortir d'une approche en silo de la politique publique. Les personnes concernées ont très fortement souligné l'importance de cette dimension et la difficulté auxquelles elles sont confrontées face au cloisonnement des politiques publiques et à la diversité des interlocuteurs publics pour évoquer les dimensions multifacettes de la pauvreté : santé, logement, alimentation, petite enfance, au-delà des dimensions liées aux aides publiques ou aux programmes d'accompagnement ... Cet effet possible de décloisonnement, constaté par plusieurs auteurs dans les travaux d'évaluation des démarches de participation citoyenne dans d'autres segments de politiques publiques³¹⁶, a été très peu, voire pas du tout, évoqué par les acteurs rencontrés par la mission comme un effet de leurs démarches dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

[554] **(5) Un dernier type d'effet mérite d'être signalé, bien qu'il soit difficile à documenter : le rôle de lanceur d'alerte. Les démarches de participation citoyenne peuvent mettre en lumière des risques avant que ceux-ci ne produisent tous les effets néfastes.** Pour illustrer cette dimension, on peut évoquer les alertes formulées lors de démarches de participation citoyenne par les personnes en situation de pauvreté à propos des risques liés à la fracture numérique dans l'accès aux droits, mis en avant bien avant ce sujet ne soit largement relayé³¹⁷ ou encore celles formulées à propos du chèque alimentaire. Les effets de la démarche de participation citoyenne comme « catalyseur » de cette fonction d'alerte dépendent toutefois de l'importance que le décideur public y accorde ou des marges de manœuvre dont il dispose.

[555] **In fine, ce rapide panorama montre que les effets des démarches sont souvent diffus et différés, sauf lorsqu'ils portent sur des objets bien circonscrits.** Plusieurs auteurs et chercheurs ayant conduit des travaux d'évaluation sur des programmes de participation citoyenne³¹⁸ soulignent qu'il s'agit moins d'effets immédiats que « des ressources pour de futures actions » et donc « d'un capital à exploiter ». La participation citoyenne est ainsi conçue comme « un investissement qui peut être mobilisé ou resté inexploité », selon le portage politique ou les marges de manœuvre dont disposent les initiateurs de ces démarches.

³¹⁶ Voir notamment l'« Evaluation de processus participatifs accompagnés par la mission Démocratie participative du Val de marne », J.C. Beuret et A. Cadoret Mars 2010. [rapportCG94FINAL3_Beuret_Cadoret \(valdemarne.fr\)](http://rapportCG94FINAL3_Beuret_Cadoret_valdemarne.fr)

³¹⁷ Par exemple en 2008, lors des rencontres régionales préparatoires aux rencontres européennes annuelles des personnes en situation de pauvreté, dans le cadre du projet « Pour une Europe sociale, apprenons la MOC » (Méthode ouverte de coordination) (2008-2010). Parmi les constats issus de ces travaux figurent les risques d'une omniprésence du numérique dans l'accès aux droits et aux démarches administratives, alors que bon nombre de personnes en situation de précarité ne disposent pas d'équipement, n'ont pas accès à l'internet ou ne savent pas s'en servir.

³¹⁸ Voir notamment « La participation citoyenne à l'action publique : construire des décisions ou un capital pour l'action ? » Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret, Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales 38(1/3), 21-28. 2015.

voir également « Des indicateurs pour évaluer les effets des démarches participatives, application au cas du Département du Gard », Hélène REY-VALETTE, Jean-Eudes BEURET, Audrey RICHARD-FERROUDJIN° 1 Revue d'Économie Régionale & Urbaine, 2018. Ce travail d'évaluation montre que les différents types d'effets relèvent avant tout d'un « capital mobilisable dans le futur » : capital informationnel, capital organisationnel résultant de l'émergence de nouvelles proximités, capital pour l'action concertée issue de compétences, légitimités, références collectives nouvelles ».

[556] **Cette logique d'effets diffus, différés, si elle est comprise par les participants les plus aguerris, est difficile à appréhender par la plupart des participants eux-mêmes pour lesquels la concrétisation de leur implication est importante.** La reddition de compte ou, a minima, le retour auprès des participants sur ce qui sera pris en compte, ou à défaut sur la méthode et la temporalité de la prise de décision post participation citoyenne sont à cet égard essentiels pour éviter des effets contreproductifs. **Cette dimension est pourtant sous-estimée dans de nombreuses démarches ; il est d'ailleurs notable que les modalités de restitution des travaux de participation afin de favoriser leur prise en compte (boucle de rétroaction) ne soient pas prévues et organisées par la loi ou des textes d'application et qu'elles dépendent finalement de chaque acteur.**

4 Enseignements généraux et recommandations dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté et la précarité

4.1 Installer un continuum de participation selon les objets

[557] **Pour rendre crédible l'exigence d'entendre les personnes concernées à toutes les étapes de construction des politiques publiques, il faut imaginer des modalités compatibles avec la temporalité de construction des politiques publiques, en pensant une logique de continuum.**

[558] **En effet, installer des démarches continues à différentes échelles nourrit la participation citoyenne et favorise une alimentation régulière, au fil de l'eau, des politiques publiques. L'enjeu c'est d'alimenter la politique publique, notamment lors des réformes d'envergure, de tous les démarches existant à toutes les échelles, fonctionnant en routine (c'est-à-dire de façon régulière et pérenne).** Il peut s'agir d'actions favorisant le développement du pouvoir d'agir dans son propre parcours ou dans son centre d'hébergement ou d'actions coconstruites en proximité avec les personnes concernées. Il peut s'agir de l'implication de l'utilisateur dans l'évaluation des structures au titre de la démarche qualité, ou l'adaptation participative des process quotidiens ou des courriers administratifs pour une meilleure compréhension par leurs destinataires. Il peut s'agir de dispositifs d'écoute participatives à différents niveaux : traitement des plaintes, aujourd'hui souvent négligé ou traité de façon très formelle, sans en tirer de leçons suffisantes pour la mise en œuvre des politiques et toutes autres formes de recueil de la parole.

[559] **Cela suppose de penser des modalités de participation adaptées à chaque exercice.** Par exemple demander aux personnes concernées de donner un avis sur des décrets, souvent très techniques, dans une temporalité toujours très contrainte ne représente pas le modèle le plus adapté. En revanche, ouvrir, très en amont des espaces de participation pour identifier des besoins non couverts, des freins ou des difficultés rencontrées ou induites par les politiques publiques, à partir de retour d'expérience des personnes concernées, peut permettre d'alimenter le moment venu des transformations pertinentes. Dans cette approche, le recours à d'autres formes d'expression (récits, films, capsules vidéo, forum ou théâtre, qui servent de catalyseur, de prise de conscience pour l'action publique) a tout son sens. Lors des démarches de définition de programmes, plans pluriannuels ou autres schémas, le point de vue des personnes concernées peut éclairer les besoins à couvrir ou les défauts des cycles précédents ; le recours à des groupes ressources, couplé à des démarches d'aller-vers constituent dans ce cadre des formes de

participation éprouvées. Les démarches expérimentales participatives ou l'association à la définition d'appel à projets constituent aussi des formes prometteuses, expérimentées dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Lors de la définition des paramètres précis de réformes, d'offres d'accompagnement, de dispositifs ou d'outils (notamment en systèmes d'information) le recours au design prend également tout son sens, de même que la co-conception de supports d'information, afin de s'assurer qu'ils sont bien appréhendés et compris. La gamme est finalement très large et les modalités nombreuses.

[560] Consolider un continuum de démarches participatives de la conception des politiques à leur mise en œuvre la plus pratique, suppose de penser au cas par cas les formes de participation les plus adaptées à leur objet et le type de publics associés.

[561] La création d'un lieu ressources, dédié au champ des politiques de solidarité, chargé de capitaliser les expériences réussies et les méthodes et d'accompagner les acteurs, fait cruellement défaut aujourd'hui pour aider les acteurs à franchir un cap. C'est une des recommandations clés de la mission.

4.2 Renforcer les articulations entre représentation de la société civile organisée et participation directe

[562] La participation des personnes concernées apporte un regard complémentaire à celui de la société civile organisée. Et la mission a acquis la conviction que la participation directe ne doit pas fragiliser mais enrichir les dispositifs de représentation, dans une logique de complémentarité.

[563] Le champ des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion s'est fortement engagé dans cette voie pour faire une place importante à la parole des personnes directement concernées, aux côtés et en complément de la société civile organisée, notamment à travers l'évolution du CNLE. Après avoir digéré lors d'un 1er mandat le choc de participation, le CNLE réfléchit aujourd'hui aux transformations qui lui restent à réaliser, en particulier à travers la construction de relais locaux.

[564] En complément de ces relais locaux, le CNLE pourrait être doté d'une capacité à lancer des démarches participatives sur des thématiques de sa feuille de route annuelle, afin de préparer et d'alimenter ses travaux sur ces sujets. Ces démarches permettraient également de toucher des publics différents. Son budget serait adapté en conséquence et, dans ce cadre, il bénéficierait d'un financement pour lancer une fois par an une démarche innovante d'aller-vers pour toucher des publics « sans voix ».

[565] La mission recommande également de confier au CNLE une mission d'animation et de travail en réseau des travaux de participation citoyenne conduits aux niveaux départementaux ou régionaux relevant des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il s'agit à la fois d'alimenter le niveau national des travaux conduits aux niveaux départementaux et régionaux de concertation et de participation mais aussi de diffuser des bonnes pratiques, de partager des travaux communs, de faire remonter des signaux faibles ou forts ... Cette mission est à définir par décret et son financement devra être pris en compte dans le budget de fonctionnement de ces conseils.

[566] **Les évolutions permettant de faire une place aux personnes directement concernées dans les instances de consultation pourraient se diffuser aux comités de liaison de Pôle emploi³¹⁹ dans le cadre des évolutions liées à la création de France travail.** En effet, ces comités de liaison peinent aujourd'hui à associer à leurs travaux des personnes concernées elles-mêmes. La mission recommande de faire évoluer cette instance pour l'ouvrir à la participation citoyenne directe : en retenant le principe d'une composition par des personnes directement concernées et / ou en reconnaissant aux comités de liaison la capacité à lancer des démarches de participation directe *ad hoc*, dans le cadre de leur programme de travail. Les résultats de ces démarches participatives pourraient enrichir à la fois les réflexions et les travaux de l'opérateur et celle de la gouvernance de France travail.

Recommandation n°1 Donner la capacité au CNLE de lancer des démarches participatives sur des objets de sa feuille de route annuelle et de lancer chaque année une démarche innovante d'aller-vers. Prendre en compte cette nouvelle mission dans son budget annuel)

Recommandation n°2 Confier au CNLE la mission d'animation et de remontée des travaux des niveaux départementaux et régionaux de concertation et de participation.

Recommandation n°3 Faire évoluer le comité de liaison de Pôle emploi, dans le cadre du futur France travail, pour systématiser le recours à des modalités de participation citoyenne directe des personnes concernées.

4.3 Une articulation indispensable entre démarches d'empowerment, de pair-aidance et démarches participatives sur les politiques publiques

[567] Le développement des démarches d'*empowerment* qui s'appuient sur des modalités d'accompagnement communautaire par les pairs, autour de projets collectifs, constitue un terreau fertile pour les démarches de participation citoyenne, de même que le développement de la pair-aidance ou toute autre modalité d'appui par les pairs. En agissant sur le développement du pouvoir d'agir, ces démarches permettent de constituer un « vivier » de personnes susceptibles de s'impliquer dans des démarches qui visent les politiques publiques elles-mêmes et d'éviter les situations de sur-sollicitation de quelques représentants.

[568] La vitalité des travaux des CVS au sein des CHRS et le développement de démarches d'*empowerment* et de pair-aidance dans le cadre des parcours d'insertion représentent dès lors un enjeu clé. La mission recommande aux financeurs publics de les encourager, en intégrant de façon plus systématique, dans les offres d'accompagnement, l'appui par les pairs comme une modalité, en renforçant les actions basées sur le développement du pouvoir d'agir dans les accompagnements des bénéficiaires du RSA, en renforçant les exigences des CPOM des CHRS sur la participation des personnes accompagnées. Cela suppose aussi – c'est une condition afin d'éviter le sentiment d'injonctions paradoxales – que cela soit intégré dans le modèle économique

³¹⁹ Les comités de liaison de Pôle emploi sont des lieux d'information et d'échanges entre les demandeurs d'emploi et Pôle emploi, chargés d'élaborer des propositions d'amélioration des services qui leur sont rendus. Composés à titre principal des organisations syndicales représentatives au niveau national et des associations de chômeurs, ils se déploient au niveau départemental, régional et national.

des acteurs et opérateurs impliqués : les modèles tarifaires doivent intégrer cette exigence de participation citoyenne dans les accompagnements.

Recommandation n°4 Développer des programmes expérimentaux de soutien au pouvoir d'agir et à la pair-aidance dans le champ de la politique d'insertion et de lutte contre l'exclusion et stabiliser les modalités d'intégration de ces démarches dans le cadre du parcours d'insertion.

Recommandation n°5 Intégrer dans le cahier des charges des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) des centres d'hébergements, un volet permettant de garantir l'effectivité et la qualité des démarches de participation des usagers / résidents.

4.4 L'appui par des associations : un rôle clé et des missions à conforter pour assurer l'aller-vers, l'accompagnement et faciliter la parole

[569] Dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, l'accompagnement par des associations joue un rôle clé, à conforter. En effet, il n'y a pas de participation citoyenne sans relais et accompagnement.

[570] Le développement des « groupes ressources » ou « groupes d'appui » créés dans le champ des politiques de lutte contre la précarité et l'exclusion pourrait être testé dans les autres domaines des politiques de solidarité. Ils constituent en effet :

- Des lieux d'organisation de la désignation des représentants au sein d'instances ad hoc qui nécessitent la participation de personnes concernées et des lieux de constitution de viviers pour intervenir dans des réunions d'information organisées par les institutions ou participer à l'élaboration du Plan, programme ou politique publique ;
- Des espaces de construction de la parole collective, de soutien et d'« analyse de la pratique » en marge des réunions pour ceux qui siègent dans des instances ;
- Des lieux d'échanges, d'accès à l'information et à la formation, à partir de thématiques déterminées par ses membres sur tout sujet ayant un impact sur les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion et des lieux de réflexion et d'élaboration de propositions en vue d'évaluer et/ou d'améliorer les dispositifs et actions d'insertion du territoire ;
- Des lieux permettant d'accompagner la fin de mandat des représentants (proposition d'un bilan de compétences, validation de la fonction de représentants dans le cadre du parcours d'insertion et/ou d'une validation des acquis de l'expérience, orientation vers un autre lieu ou une autre instance de participation, institutionnel ou associatif).

[571] La mission recommande également de soutenir le lancement de démarches d'aller-vers les personnes en situation de grande exclusion pour les associer aux démarches participatives portées dans le cadre du Pacte des solidarités et des politiques d'insertion, en s'appuyant sur les associations. Le lancement d'appels à projets dans les territoires permettrait de tester de nouvelles approches d'aller-vers mais aussi de recueil de la parole et d'en tirer des enseignements à des fins d'essaiage.

Recommandation n°6 Lancer, dans le cadre du Pacte des solidarités, des appels à projets pour soutenir des démarches innovantes d'aller-vers les personnes en situation de grande exclusion et de recueil de la parole et en tirer des enseignements à des fins de diffusion.

4.5 La clarification du défraiement des personnes impliquées et la reconnaissance des compétences acquises dans le cadre des démarches de participation : une exigence démocratique

[572] L'absence de statut des personnes souhaitant s'impliquer dans des démarches de participation citoyenne constitue aujourd'hui un frein parfois insurmontable à leur participation effective. La prise en charge de leurs déplacements, sans avance de frais, constitue un prérequis indispensable, de même que la reconnaissance du droit à absence ou la neutralisation des minimas sociaux dans l'éventualité d'une indemnisation.

[573] La mission recommande l'adoption d'un décret, calqué sur celui qui s'applique aux participants des démarches de participations citoyennes portées par le conseil économique social et environnemental (CESE), permettant de neutraliser l'impact financier d'une éventuelle indemnité de participation citoyenne pour les bénéficiaires de minima sociaux, de garantir la prise en charge a priori des frais encourus sur une base forfaitaire, d'instaurer une nouvelle catégorie d'autorisation d'absence pour les participants qui y sont soumis. Dans l'intervalle, elle invite les organisateurs des démarches de participation citoyenne dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, à définir, pour leurs propres démarches, un statut pour les personnes impliquées permettant à minima de garantir deux principes essentiels : remise d'une attestation de participation susceptible de valoir autorisation d'absence et favorisant la reconnaissance, prise en charge des coûts liés à la participation, sans avance de frais, dans une logique de tiers payant.

Recommandation n°7 Dans l'attente de l'adoption du décret neutralisant, pour les personnes impliquées, l'impact financier et social de la participation citoyenne, appliquer de façon volontaire deux principes socles : remise d'une attestation de participation susceptible de valoir autorisation d'absence et favorisant la reconnaissance, prise en charge des coûts liés à la participation, sans avance de frais, dans une logique de tiers payant.

4.6 L'articulation entre les différents niveaux et démarches de participation est à renforcer et à outiller

[574] **L'enjeu d'articulation et de décloisonnement des démarches de participation citoyenne est particulièrement important dans le cadre des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion alors que les champs de compétences sont très articulés entre l'Etat et les Départements** : des démarches qui se multiplient sur des objets voisins peuvent créer du découragement et du désintérêt, voire de la colère, si elles ne sont pas articulées, voire redondantes. Faire ensemble, ou partager les résultats des démarches, n'est plus une option au regard des exigences démocratiques. La mission insiste sur l'importance d'organiser des articulations afin de **garantir une meilleure circulation des apports conjoints des différentes démarches.**

[575] La mission invite les pouvoirs publics au niveau local à **restituer les apports des démarches citoyennes qu'ils engagent, en conviant les autres acteurs publics susceptibles d'être concernés et qui disposent de leviers permettant de convertir en actions certaines recommandations ou attentes issues de la démarche participative.** Un portage partagé au lancement des démarches est également fécond pour favoriser une coordination entre acteurs.

[576] **Cet objectif d'articulation pourrait être intégré à la prochaine génération des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi départementales (CALPAE), signées entre l'Etat et les Départements**, dans le cadre du Pacte des solidarités, dans l'optique de favoriser les partages d'expériences dans les territoires, le décloisonnement des approches, le soutien à des démarches innovantes et l'engagement de restituer les résultats des démarches conduites auprès des partenaires et relais locaux afin de diffuser ses effets au-delà de l'acteur public impliqué. **Les modalités concrètes d'articulation seront à définir dans la convention, pour tenir compte des démarches déjà déployées et du contexte local.**

Recommandation n°8 Intégrer, dans les objectifs socles des CALPAE, un objectif d'articulation des démarches de participation citoyenne et de partage des résultats des différentes démarches conduites dans le département.

ANNEXE 6 : Guides et documents de recommandations méthodologiques en appui des démarches de participation citoyenne

La présente annexe propose un recensement des principaux guides et documents de recommandations méthodologiques édités en vue d'appuyer et d'outiller les démarches des acteurs qui souhaitent initier une démarche de participation citoyenne.

Ce recensement – qui ne prétend à l'exhaustivité – ne porte que sur les productions de niveau national (et parfois international) et ne recense pas les très nombreux guides réalisés par les acteurs locaux (qui sont, pour une partie d'entre eux, accessibles sur le site de l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC)).

1 Niveau international

Intitulé	Producteur	Année de publication
Démocratie participative en Europe : guide de bonnes pratiques	Pour la Solidarité (Think tank européen)	2006
Guide pour la planification d'une démarche de participation publique	Gouvernement du Québec	2020
Consulting Persons with Disabilities	ONU	2021
Meaningful participation of older persons and civil society in policymaking. Designing a stakeholder engagement and participation process »	Guidance note,/UNECE/t	2021
Operationalizing leaving no one behind: good practice note for UN country teams	ONU	2022

2 Approche transverse, tous secteurs de politique publique

Intitulé	Producteur	Année de publication
Guide sur la participation citoyenne dans les projets urbains durables (AEU2)	ADEME	2014-2015
Charte de la participation du public : pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté des décisions ayant un impact sur le cadre de vie	Ministère de la transition écologique et solidaire	Mai 2017
Guide des outils numériques pour la participation citoyenne dans les collectivités territoriales.	Caisse des dépôts et consignations	2018
Elaborer les politiques publiques avec les usagers et les agents : vers une dynamique de co-construction ?	Observatoire social territorial de la MNT (mutuelle)	Juillet 2019
Charte de la participation du public. Guide de prise en main	Ministère de la transition écologique et solidaire	Juin 2020
Guide méthodologique. Participation des citoyens aux travaux du CNA. Analyses et recommandations du Comité d'Action pour la Participation	Conseil national de l'alimentation	2020
Guide de la participation citoyenne à destination des porteurs de projet	ANCT	Décembre 2020
Guide de la participation citoyenne au Cese	CESE	Février 2022
L'évaluation de la participation. Principes et recommandations	ICPC	2022
Kit d'animation « Conflits dans les démarches de concertation »	ICPC	2023
Guide juridique "La participation des citoyens aux politiques des patrimoines. Les bénévoles dans les structures patrimoniales"	Ministère de la Culture	2023
Guide sur l'articulation numérique – présentiel. Dans une démarche de participation citoyenne, comment jongler entre ces deux mondes ?	Observatoire des civic tech et de la démocratie numérique, Décider ensemble	2023

3 Champ des politiques sociales, médico-sociales et de santé

Intitulé	Producteur	Année de publication	Politique publique concernée
Charte des droits et libertés de la personne accueillie	Direction générale de l'action sociale (DGAS)	Mai 2004	Politiques de solidarité et de santé
La participation des usagers au fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux	ANESM	Septembre 2014	Politiques de solidarité et de santé
La participation des usagers dans les politiques sociales. Rapport final d'étude	DGCS/INET Promotion Hannah Arendt	Septembre 2016	Politiques de solidarité et de santé
Participation des personnes accompagnées aux instances de gouvernance et à la formation des travailleurs sociaux (recommandations)	HCTS	Juillet 2017	Politiques de solidarité et de santé
La participation des personnes ressources concernées aux formations à l'intervention sociale	UNAFORIS	Septembre 2018	Politiques de solidarité et de santé
Kit : participation citoyenne aux politiques de solidarités	HCTS	Juillet 2019 (actualisation)	Politiques de solidarité et de santé
Guide du représentant des usagers du système de santé	France Assos Santé	2021 (6 ^e édition)	Politiques de solidarité et de santé
La participation des personnes accompagnées. Dossier documentaire	Inset d'Angers et pôle autonomie CNFPT	Juin 2021	Politiques de solidarité et de santé
Kit de la participation : 10 fiches pratiques pour vous accompagner dans la mise en place de votre démarche de participation	ANSA	Septembre 2021	Politiques de solidarité et de santé
Améliorer la participation des usagers dans les commissions des usagers et les conseils de la vie sociale	HAS	2022	Politiques de solidarité et de santé
La participation des personnes concernées à l'élaboration des recommandations de bonnes pratiques professionnelles pour le secteur social et médico-social	HAS	2022	Politiques de solidarité et de santé
Modalités de participation des usagers du système sanitaire, social et médico-social et de leurs associations aux travaux de la HAS	HAS	2022	Politiques de solidarité et de santé

RAPPORT IGAS N°2023-003R (ANNEXES)

Intitulé	Producteur	Année de publication	Approche sectorielle
Groupe Participation. Points de repère pour la participation dans une dynamique citoyenne	UNIOPSS	2008	Lutte contre la pauvreté et l'exclusion
Petits pas – grands changements. Construire la participation des personnes en situation de pauvreté	EAPN	Janvier 2009	Lutte contre la pauvreté et l'exclusion
Propositions méthodologiques pour la mise en place d'une participation des usagers à des commissions consultatives concernant la lutte contre l'exclusion	DGAS	Janvier 2010	Lutte contre la pauvreté et l'exclusion
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	CNLE	Octobre 2011	Lutte contre la pauvreté et l'exclusion
Participation des personnes bénéficiaires du RSA au dispositif. Guide de recommandations	Ministère des solidarités et de la cohésion sociale	Mars 2012	Lutte contre la pauvreté et l'exclusion
Réussir la participation de toutes et tous. Petit guide pratique pour agir	ATD Quart Monde	2021	Lutte contre la pauvreté et l'exclusion
Valorisons la participation citoyenne. Charte de la participation des citoyen.ne.s à l'élaboration des politiques publiques	FAS Bretagne	Février 2022	Lutte contre la pauvreté et l'exclusion
Participation des personnes protégées dans la mise en œuvre des mesures de protection juridique	ANESM	Avril 2012	Personnes protégées
L'expression et la participation du mineur, de ses parents et du jeune majeur dans le champ de la protection de l'enfance	ANESM	Mars 2018	Protection de l'enfance
La participation des personnes âgées en EHPAD	ARS Bretagne	Décembre 2018	Politiques de l'âge
Charte des droits et libertés de la personne âgée en situation de handicap ou de dépendance	Fondation nat. gérontologie / Ministère des solidarités	2007	Politiques de l'âge

RAPPORT IGAS N°2023-003R (ANNEXES)

CVS et autres formes de participation. Guide de mise en œuvre et recommandations	APF	2018	Handicap
Écouter pour agir – La participation collective des enfants protégés	ONPE	2022	
Guide pratique : Pour la consultation des enfants et jeunes en situation de handicap	Plan International	2022	Handicap

ANNEXE 7 : Proposition de charte de la participation des personnes concernées par les politiques de solidarité

PROPOSITION DE CHARTE INSPIREE DE LA CHARTE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC, DANS LE CHAMP DE L'ENVIRONNEMENT

Charte de la participation des personnes concernées par les politiques de solidarité

Pour améliorer l'efficacité et la citoyenneté des décisions ayant un impact sur les politiques de solidarité

Préambule

La Charte de la participation du public proclame que toute personne doit pouvoir participer à l'élaboration d'un projet – un schéma régional ou départemental, un dispositif ou un service – qui la concerne. La participation du public est un élément incontournable de l'élaboration de la décision, nécessaire à l'amélioration de sa qualité et de sa légitimité. Elle constitue un facteur déterminant dans la construction de la confiance entre les acteurs, notamment par sa contribution à une plus grande transparence. Elle nécessite pour ce faire la mobilisation des moyens indispensables à sa mise en œuvre. La Charte de la participation du public énonce les valeurs et principes définissant le socle d'un processus participatif vertueux. Dans le champ des politiques de solidarités, cela suppose une vigilance pour garantir l'accessibilité effective des espaces de participation et l'expression de tous et en particulier des plus vulnérables.

La charte s'adresse à tous les participants _ porteur de projet et public _ et constitue une aide dans la mise en œuvre du dispositif de participation. A cette fin, un centre ressources est créé permettant d'accéder à des espaces d'échanges et de professionnalisation, des documents de capitalisation et des outils et des guides. L'adhésion à la Charte vaut mise en œuvre des valeurs et principes qu'elle contient. Les signataires s'engagent à associer le public à l'élaboration des schémas, plans ou programmes stratégiques qu'ils élaborent. Les valeurs et principes énoncés par la Charte ne sauraient se substituer au respect des dispositions législatives et réglementaires existantes avec lesquelles ils convergent pour œuvrer à l'amélioration de la culture de la participation.

Article 1 – La participation du public nécessite un cadre clair et partagé

- La nature du projet
La nature du projet et ses enjeux, ainsi que le besoin auquel il répond sont clairement présentés.
- Le porteur de projet / le décisionnaire
Le porteur de projet et le décisionnaire, s'il est différent, sont clairement identifiés, ainsi que leurs responsabilités propres et les contraintes auxquelles ils sont soumis.
- L'objet du débat
La ou les questions à débattre sont clairement explicitées.
- Les scénarios alternatifs
Le porteur de projet présente, lorsque c'est pertinent, un scénario alternatif ainsi que les variantes envisageables, le cas échéant, sur divers points du projet.
- Le rôle de la participation du public dans le processus décisionnel
À chaque étape du projet, le processus décisionnel est précisé, et notamment la place de la participation du public ainsi que le degré de participation du public prévu (de la consultation à la co-construction). Ces choix sont opérés par le porteur de projet après consultation de tous les participants.
- L'information du public
Le public a accès, dans les limites définies par la loi, à une information complète, transparente, sincère, pertinente et intelligible, tout au long de l'élaboration du projet, de sa conception à sa réalisation et à sa mise en œuvre.
- La reconnaissance des savoirs et de l'expertise
Les participants reconnaissent mutuellement et respectent :
 - les expertises réalisées par le porteur de projet ;
 - les savoirs des participants et leur expertise d'usage ;
 - les expertises complémentaires et/ou alternatives à celles réalisées par le porteur de projet.
- La désignation d'une fonction de tiers garantissant le processus participatif
Pour renforcer la qualité du dialogue et la confiance entre les participants, le porteur de projet fait appel à un tiers garantissant le processus participatif ou à des participants ayant cette fonction. Cette fonction répond à un objectif de neutralité et d'impartialité sur la conduite du processus participatif. Elle relève, autant que possible, d'un consensus entre les participants avant sa mise en place. La personne assurant la fonction de tiers garant produit un bilan qui résume la façon dont s'est déroulée la participation, relevant les points de convergence et de divergence résultant des débats. Ce bilan est remis au porteur de projet,

ou au décisionnaire, au titre des éléments préparatoires à son choix final. Il fait l'objet d'une diffusion large auprès du public et est accessible au moins jusqu'à la mise en œuvre du projet.

- Le bilan du processus participatif et la reddition de comptes
Le processus participatif donne lieu à un bilan du porteur de projet, qui explicite, en la motivant, la manière dont il a pris en compte ou non les contributions du public dans son choix final. Le porteur de projet s'engage à associer les autres acteurs du territoire à la restitution des travaux participatifs, dans l'optique de XXX.
- La robustesse de la décision
Le respect des valeurs et principes de la Charte dans l'élaboration de la décision contribue à améliorer la légitimité et la robustesse de la décision prise au terme de ce processus décisionnel.
- La continuité de la participation
La participation du public intervient suffisamment en amont et tout au long de l'élaboration d'un projet. Au minimum, un retour régulier vers les citoyens est prévu au cours de la mise en œuvre du projet.

Article 2 - La participation du public nécessite un état d'esprit constructif

- L'état d'esprit
Chaque participant se doit d'agir dans un esprit d'écoute, de bienveillance, de respect, d'ouverture, de sincérité, de loyauté.
- L'acceptation des divergences
Les divergences de points de vue sont respectées comme un élément susceptible d'améliorer la qualité du projet.
- L'implication des participants
Avoir un débat de qualité suppose que ses participants s'approprient le sujet, argumentent leurs positions, prennent en compte l'intérêt collectif du projet, et aient une attitude constructive dans la façon de le discuter.
- La culture de la participation.
Le porteur de projet forme ses chefs de projet aux principes de la participation du public. L'organisation de formations « mixtes » associant à la fois les porteurs de projets, les pilotes de la démarche participative et les participants est particulièrement recommandée.

Article 3 - La participation du public recherche et facilite la mobilisation de tous

- L'inclusion
- La participation du public inclut tous les publics concernés, à travers une démarche proactive pour associer les publics les moins disponibles ou les moins enclins à participer. La diversité
La diversité des publics des politiques de solidarité doit être recherchée afin de garantir une plus grande qualité des débats et de la délibération.
- L'égalité
La participation du public garantit aux participants l'égalité de l'accès à l'information, à la parole, et à l'écoute.
- L'équivalence de traitement des points de vue exprimés
Il est porté une égale attention à la parole de chacun et les arguments avancés ne sont jugés que sur leur pertinence propre.

Article 4 – La participation du public nécessite une vigilance pour garantir l'accessibilité et l'expression des plus vulnérables

Dans le champ des solidarités, la participation nécessite de réunir des conditions permettant l'accessibilité effective des espaces de participation et l'expression de tous et en particulier des plus vulnérables.

- L'accessibilité des espaces de participation, à veillant à :
 - ne pas conduire de démarches exclusivement numériques dans le champ des politiques de solidarité, au risque d'exclure certains publics
 - garantir l'accessibilité physique et numérique des espaces de participation et, selon les publics, la compensation du handicap (langues de signe, accessibilité ...)
 - soigner les aspects pratiques de la participation et ne pas négliger la symbolique des lieux
 - aller vers les publics les plus fragiles sur leur lieu de vie, en établissement ou à domicile.
- L'expression des plus vulnérables, en veillant à :
 - laisser le temps nécessaire pour pleinement s'appropriier le contexte, s'informer et se sentir légitime à contribuer et adapter les ordres du jour
 - adopter une communication accessible et généraliser le facile à lire à comprendre dans les écrits (FALC) pour les documents utiles à la compréhension du projet
 - prévoir l'appui par des collectifs afin d'éviter des phénomènes d'essoufflement et d'isolement
 - fournir l'aide humaine nécessaire à la participation de certaines personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie ;

- s'appuyer sur d'autres modes d'expression que l'écrit, permettent l'expression de ceux qui rencontrent des difficultés à s'exprimer par les modalités traditionnelles (les « sans voix »)
- assurer le remboursement des frais des personnes impliquées dans les démarches de participation citoyenne sans oublier le dédommagement de l'aide humaine parfois indispensable et assurer une reconnaissance de la participation

Article 5 - La participation du public encourage le pouvoir d'initiative du citoyen

- Les initiatives citoyennes

Le porteur de projet considère sérieusement, et argumente s'il ne les retient pas, les propositions des participants.

Les parties s'entendent pour prioritairement chercher à co-construire le cahier des charges des études complémentaires qui apparaissent utiles, rechercher en commun une solution à leur financement et mettre en place un comité de suivi.

- Les outils

Le porteur de projet utilise des méthodes et des outils participatifs de qualité incarnant les valeurs et principes contenus dans cette Charte. Il cherche à les diversifier afin d'assurer la plus grande pluralité des publics ainsi qu'une meilleure qualité des débats. Il s'engage à la fois à accueillir le public mais aussi à aller à sa rencontre, notamment sur son lieu de vie, et à recueillir sa parole avec des moyens adaptés à son âge, son handicap, etc.

- La reconnaissance

Les bénéfices de la participation du public sont d'autant plus importants que le porteur de projet valorise les contributions du public au cours du processus et dans son bilan final.

Annexe : Conditions de mise en œuvre de la Charte de la participation du public

[577] Le préambule, ainsi que les articles 1 à 4 de la Charte de la participation du public constituent un référentiel déterminant le socle d'un processus participatif vertueux.

Utilisation de la Charte

[578] La Charte peut être utilisée en l'état par les organismes et personnes se reconnaissant dans les valeurs et principes qu'elle énonce, et s'engageant à les mettre effectivement en œuvre ou à les promouvoir. Le porteur de projet précise s'il s'engage de manière générique pour l'ensemble de ses démarches participatives, ou s'il entend appliquer la Charte à l'occasion d'un ou plusieurs projets spécifiques, et précise lesquels. Le porteur de projet peut également ajouter des valeurs et principes à la Charte et/ou préciser les modalités de mise en œuvre. Dans ce cas, il est recommandé que le public soit associé à ces modifications. Dans tous les cas, les utilisateurs de la Charte – ou de la nouvelle charte issue de leurs ajouts ou précisions – se signalent auprès du ministère des solidarités et de l'Association des Départements de France (ADF) et leur indiquent sur quels projets ils vont appliquer la Charte. Le logo des utilisateurs ou promoteurs de la Charte figure sur le site internet dédié. Ils participent ainsi à un mouvement d'ensemble traduisant la volonté de développer et généraliser la culture de la participation du public.

Suivi et évaluation de la Charte

[579] Dans le cadre du comité de pilotage ayant participé à son élaboration, la Charte de la participation du public fera l'objet d'un bilan régulier de mise en œuvre. Des échanges d'expériences auront lieu périodiquement, associant notamment les utilisateurs de la Charte. En tant que de besoin, la Charte sera susceptible d'être révisée sous l'égide du (de la) Ministre en charge des solidarités et de l'Association des Départements de France (ADF).

Mise en place d'un centre de ressources / observatoire des pratiques

[580] Un centre de ressources est créé pour la mise en œuvre effective des valeurs et principes contenus dans la Charte de la participation du public. Il proposera notamment des outils innovants et pertinents ainsi que des exemples concrets d'application, permettant l'incarnation des valeurs et principes contenus dans la Charte. Les utilisateurs de la Charte font connaître leurs expériences de mise en œuvre de celle-ci, pour la capitalisation et la montée en compétence du réseau.

[581] Le centre ressources assure les missions suivantes :

- un espace d'échanges et de rencontres et de professionnalisation,
- une cartographie des expériences participatives et un annuaire des membres
- une plateforme collaborative permettant d'accéder à des ressources documentant les méthodes, les expériences des membres et les bonnes pratiques
- des outils et des guides et en particulier une banque de ressources des démarches créatives et innovantes permettant de l'expression des plus vulnérables (aller vers, autres formes d'expression ...).