



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



Tome 1 Rapport



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

SYNTHESE.....	5
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	9
RAPPORT	13
INTRODUCTION	13
1 LA PARTICIPATION CITOYENNE, UN CONCEPT DONT LA POLYSEMIE REFLETE LA DIVERSITE DES SOURCES ET DES AMBITIONS	16
1.1 UN CONCEPT ELASTIQUE, A LA CONFLUENCE DE MULTIPLES INSPIRATIONS.....	16
1.1.1 <i>La participation citoyenne, au croisement d'une recherche de renouveau démocratique et d'une volonté de transformation de l'action publique</i>	<i>16</i>
1.1.2 <i>Dans le champ des solidarités, l'empreinte majeure du droit des personnes et des enjeux spécifiques d'articulation entre participation et représentation.....</i>	<i>19</i>
1.2 UNE LARGE PALETTE D'ACTEURS, D'AMBITIONS ET DE MODALITES.....	21
1.2.1 <i>Un public citoyen composite, dont la légitimité doit être régulièrement réaffirmée</i>	<i>21</i>
1.2.2 <i>Une large gamme de formats.....</i>	<i>25</i>
1.2.3 <i>Une diversité d'objectifs et d'ambitions.....</i>	<i>25</i>
1.2.4 <i>Récapitulatif des choix relatifs au périmètre de la mission</i>	<i>27</i>
1.3 UNE DYNAMIQUE INEGALEMENT TRADUITE DANS LE DROIT	27
1.3.1 <i>Des domaines pionniers en matière de participation</i>	<i>28</i>
1.3.2 <i>Une dynamique transversale de transformation publique</i>	<i>29</i>
1.3.3 <i>Une participation accrue des publics concernés en matière de solidarités.....</i>	<i>30</i>
2 DANS LE CHAMP DES SOLIDARITES, UN FOISONNEMENT DE DEMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE MAIS UNE CAPITALISATION INSUFFISANTE.....	34
2.1 AU NIVEAU NATIONAL, UNE LONGUE TRADITION DE CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES, QUI S'OUVRE PROGRESSIVEMENT A LA PARTICIPATION CITOYENNE DIRECTE	34
2.1.1 <i>Une ouverture de certaines instances consultatives nationales à la participation directe des personnes concernées</i>	<i>35</i>
2.1.2 <i>Des dispositifs consultatifs ad hoc impliquant les citoyens pour l'élaboration de grands projets de réforme ou de plans d'action nationaux</i>	<i>41</i>
2.2 DANS LES TERRITOIRES, UNE MULTITUDE D'INITIATIVES, COMBINANT INSTANCES ET DEMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE.....	45
2.2.1 <i>Les instances consultatives : une forme classique de la démocratie participative locale en quête de renouveau</i>	<i>46</i>
2.2.2 <i>Un foisonnement de démarches participatives</i>	<i>50</i>
2.3 UNE ARCHITECTURE GLOBALE QUI SE CHERCHE POUR FAVORISER CAPILLARITE ET CAPITALISATION ENTRE LES DIFFERENTS NIVEAUX DE PARTICIPATION	57
2.3.1 <i>Une articulation quasi-inexistante entre participation aux politiques publiques et participation collective des usagers au sein des établissements et dispositifs</i>	<i>57</i>
2.3.2 <i>Une articulation insuffisante entre les instances obligatoires nationales et locales</i>	<i>59</i>
2.3.3 <i>Quelques expériences pionnières pour favoriser l'essaimage des approches et bonnes pratiques de participation citoyenne</i>	<i>60</i>

3	DES APPORTS REELS, SOUS RESERVE D'UNE PLEINE INTEGRATION AUX PROCESSUS DE DECISION, D'UN ANCRAGE DANS UN POUVOIR D'AGIR GLOBAL DES PERSONNES ET DE MODALITES EXIGEANTES ET CREATIVES.....	63
3.1	DES APPORTS REELS, BIEN QU'INSUFFISAMMENT DOCUMENTES	63
3.1.1	<i>Un gain pour la démocratie.....</i>	64
3.1.2	<i>Des bénéfices potentiels pour les personnes participantes.....</i>	64
3.1.3	<i>Des apports à ne pas sous-estimer pour le « premier » et le « dernier kilomètre » des politiques.....</i>	66
3.1.4	<i>Un potentiel de renouvellement et de décloisonnement des organisations publiques</i>	69
3.2	DES CONDITIONS DE REUSSITE NEANMOINS EXIGEANTES POUR L'ACTION PUBLIQUE	71
3.2.1	<i>Des pré-requis essentiels inégalement appropriés dans le champ des solidarités.....</i>	71
3.2.2	<i>Une acculturation qui bute sur une insuffisance de soutien technique.....</i>	76
3.2.3	<i>Une mutation nécessaire du fonctionnement politique et administratif pour une pleine prise en compte de la participation citoyenne tout au long de la vie des politiques.....</i>	80
3.3	UNE VIGILANCE INDISPENSABLE POUR GARANTIR L'EXPRESSION DE TOUS ET NOTAMMENT DES PLUS VULNERABLES	87
3.3.1	<i>Un défi d'inclusion appelant des réponses opérationnelles et de la créativité.....</i>	87
3.3.2	<i>Le renforcement du pouvoir d'agir et des groupes « ressources » vivaces : un terreau indispensable pour la mobilisation.....</i>	93
3.3.3	<i>Une attention indispensable aux enjeux financiers et aux questions de statut.....</i>	97
4	RECOMMANDATIONS.....	99
	PREAMBULE : PRINCIPES-CLES DE LA PARTICIPATION CITOYENNE DES PUBLICS DES POLITIQUES DE SOLIDARITE, EN PARTICULIER DES PLUS VULNERABLES.....	99
4.1	DONNER UN SIGNAL POLITIQUE CLAIR, PROMOUVANT UN CONTINUUM DE PARTICIPATION POUR CONCEVOIR ET DEPLOYER LES POLITIQUES DE SOLIDARITE	100
4.2	AFFIRMER ET ORGANISER LA COMPLEMENTARITE ENTRE REPRESENTATION ET PARTICIPATION ET GARANTIR LA CIRCULATION DE LEURS APPORTS CONJOINTS	101
4.3	RENFORCER L'ECOSYSTEME POUR ACCOMPAGNER LES DEMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE, ACCULTURER ET PROFESSIONNALISER LES ACTEURS PUBLICS	103
4.4	CREER LES CONDITIONS PRATIQUES D'UNE PARTICIPATION EFFECTIVE DES PLUS VULNERABLES	105
4.4.1	<i>Développer les démarches d'aller vers et généraliser le principe d'un accompagnement, en s'appuyant sur les relais associatifs</i>	105
4.4.2	<i>Diversifier les modalités de participation pour garantir l'expression de tous</i>	106
4.4.3	<i>Clarifier le statut des personnes impliquées dans les démarches de participation citoyenne et en organiser le cadre de mise en œuvre</i>	106
4.4.4	<i>Valoriser et reconnaître les compétences acquises lors des démarches de participation citoyenne</i>	107
4.5	ANCRER LA PARTICIPATION CITOYENNE DES PERSONNES DANS UN RENFORCEMENT SYSTEMIQUE DE LEUR POUVOIR D'AGIR	107
4.6	PERSPECTIVES PLUS LARGES	108
	LISTE DES ANNEXES.....	111
	LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....	112

SYNTHÈSE

[1] Levier de renouveau démocratique, instrument de la pertinence des politiques, vecteur d'un pouvoir d'agir renforcé des personnes ..., la participation citoyenne est porteuse d'ambitions fortes. A quelques années de distance du « choc de participation » de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, l'inspection générale des affaires sociales a souhaité procéder dans le cadre de son programme de travail à une évaluation de la place de la participation citoyenne directe des personnes concernées dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de solidarité.

[2] **Il s'agissait d'apprécier quelle était la place mais aussi la portée de cette forme d'implication directe des personnes dans les politiques qui les concernent, à côté des formes plus classiques de concertation avec les parties prenantes. Et d'en tirer des enseignements, tant pour une meilleure insertion des démarches participatives dans l'action publique, que pour une prise en compte de leurs apports conforme aux attentes des citoyens.**

[3] Au travers d'une analyse de la participation des personnes concernées dans trois politiques publiques (politique de lutte contre la pauvreté, politiques d'autonomie en faveur des personnes handicapées d'une part, des personnes âgées d'autre part), éclairée par un panorama plus succinct des démarches participatives au sein des autres politiques de solidarité, la mission a d'abord dressé un état des lieux des pratiques de participation citoyenne directe dans le champ des solidarités. Elle a ensuite cherché à apprécier la maturité et l'effectivité de ces démarches, et à mettre en lumière les conditions de leur plein apport, tant en termes de modalités de l'action publique, que de prise en considération de la spécificité des publics de ces politiques. Au cours de ses investigations, la mission a systématiquement veillé à recueillir le point de vue des personnes concernées impliquées dans les démarches participatives.

[4] **L'état des lieux donne à voir un foisonnement d'initiatives participatives, tant au niveau national qu'à l'échelle territoriale, et une très grande variété de formats**, des conventions citoyennes récemment médiatisées, aux débats publics auto-portés, des larges consultations en ligne aux ateliers citoyens, des comités d'usagers aux assemblées des aînés ou des enfants..., à l'initiative de l'État ou des collectivités locales. Ces dernières sont particulièrement actives en matière de participation citoyenne directe depuis les années 1990, en lien avec le cadre juridique favorable de la démocratie locale.

[5] **Ces démarches coexistent, sans toujours s'y articuler, avec des instances consultatives de parties prenantes** mises en place par le législateur, où les personnes concernées sont le plus souvent représentées par les associations. La place des personnes concernées elles-mêmes y est inégale selon les champs, en particulier s'agissant des plus vulnérables ou des usagers des établissements et services du secteur : majoritaire au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) ou dans les Conseils des personnes accueillies et accompagnées (CNPA et CRPA), au Haut conseil à l'égalité des femmes et des hommes et désormais au CNCPH, émergente au Conseil national de la protection de l'enfance et parfois tenue, en particulier au Conseil de l'âge ou dans les conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA). **La nécessité d'entendre une autre parole, nourrie d'une grande diversité**

de savoirs expérientiels, pour enrichir celle portée par les associations, fonde le recours à des démarches participatives directes de la part des autorités publiques.

[6] L'implication des personnes concernées repose sur **une large gamme de démarches, intervenant dès la conception des grands projets nationaux ou des programmes territoriaux et jusqu'à la déclinaison la plus opérationnelle des politiques.** Une grande majorité relève de la simple consultation ou de la concertation. Dans quelques exemples cependant, les citoyens participants sont invités à co-construire l'action publique. C'est le cas, par exemple, de certaines démarches départementales dans le cadre du RSA, de démarches associant personnes âgées ou handicapées à co-construire des projets en proximité ou de la récente expérimentation zéro non-recours. Le plus souvent, les modalités les plus engageantes sont liées à des objets bien circonscrits ou territorialisés.

[7] **Les apports de la participation citoyenne sont réels lorsque les conditions d'une écoute sincère sont réunies.** Rapprochement de la chose publique tout d'abord, pour les personnes qui en sont parfois très éloignées. Affirmation d'une pleine citoyenneté pour ceux à qui elle a parfois été déniée. Mise en lumière de besoins ou d'attentes mal mesurés, sinon, par les acteurs publics. Rôle d'alerte sur les faiblesses voire les erreurs dans la mise en œuvre d'une politique. Incitation au décloisonnement de l'action publique... Ces potentialités de la participation citoyenne directe sont diverses, inscrites dans les trois registres de ses finalités, démocratique, managérial et social.

[8] La mission note cependant **une très inégale appropriation des règles de base d'une participation fructueuse, telles qu'elles ont été formalisées** par les acteurs qui ont plus d'antériorité ou d'expérience, dont la commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante investie dans la participation en matière d'environnement, le centre interministériel de participation citoyenne, investi dans l'accompagnement des démarches participatives de l'Etat, ou le conseil économique social et environnemental. Dans le champ des solidarités, des acteurs comme le Conseil de la CNSA ou le Haut conseil du travail social ont également mis en avant les bonnes pratiques et les exigences particulières de la participation des publics vulnérables. Ces bonnes pratiques – et en particulier l'analyse préalable fine du contexte et de l'objet pour définir public et modalités, la clarté du mandat de participation, la diversité des points de vue exprimés, l'attention à accorder à ceux qui ne participent pas spontanément, la présence d'un garant neutre, la reddition des comptes, pour expliquer ce qui a été retenu, ou pas, et pourquoi – ne sont, de fait, pas de mise en œuvre courante. Et le choix des approches participatives s'avère parfois amateur.

[9] **L'articulation des dispositifs de participation citoyenne directe avec les formes habituelles de représentation est en outre insuffisamment pensée, conduisant à une relative juxtaposition plutôt qu'à un enrichissement réciproque.** Il y aurait pourtant un risque démocratique à jouer les uns contre les autres. L'expertise, la vision collective et l'inscription dans la durée de la représentation associative comme le débat entre parties prenantes apportent d'autres dimensions que la participation citoyenne directe ancrée dans l'expertise du vécu et une expression plus diverse et moins tribunitienne. **Les associations demeurent par ailleurs un appui indispensable de la participation citoyenne directe**, en l'accompagnant, en favorisant le pouvoir d'agir des personnes et en les formant, en animant les groupes ressources sur lesquels s'appuient les personnes concernées participantes.

[10] De la même façon, **sont inégalement prises en compte les spécificités du public des politiques de solidarité**, personnes précaires, handicapées, enfants ou personnes âgées. Les insuffisances notoires en termes d'accessibilité, le modèle dominant du débat d'assemblée, peu approprié pour des personnes moins rodées à l'expression publique ou pénalisées par des limitations fonctionnelles y compris cognitives, des formes encore trop peu développées d'aller vers les personnes plus fragiles, en établissement ou à domicile... constituent des obstacles à une participation des personnes concernées suffisamment plurielle et effective. **De nombreuses initiatives extrêmement créatives et intéressantes existent pourtant**, tant pour inventer des formats adaptés aux personnes qui s'expriment difficilement, que pour aménager la participation à leur rythme et leurs capacités. Il est essentiel que ces modalités inventives soient mieux connues et partagées.

[11] Mais par-delà la qualité procédurale des démarches participatives, ce qui importe tout autant, c'est de **mieux intégrer l'apport de la participation citoyenne au fonctionnement politique et administratif, pour créer les conditions d'une pleine portée**, ce qui constitue un défi permanent, très dépendant du portage politique.

[12] **Permettre aux potentialités de la participation citoyenne directe de s'épanouir suppose en effet de lever certains freins au cœur des fonctionnements politiques et administratifs.** Qu'il s'agisse de la participation citoyenne directe comme d'ailleurs de la consultation des instances obligatoires, **le fonctionnement habituel des administrations n'offre pas toujours les marges de manœuvre, ni les soutiens suffisants, pour une pleine prise en compte de leurs apports** : cadre temporel trop étroit, injonction participative aux finalités insuffisamment claires pour les agents mêmes qui la mettent en œuvre, absence de grain à moudre (pratique, budgétaire ou juridique), d'une part... Manque de culture participative et de professionnalisation, fragilité et éparpillement des dispositifs dédiés de soutien d'autre part. **Il est par ailleurs essentiel que les démarches participatives les plus politiques s'ancrent dans un continuum de prise en compte systématique des besoins et plaintes des usagers, de la dimension la plus stratégique aux aspects les plus quotidiens.** La participation citoyenne et les politiques de solidarité ont tout à gagner à la mise en place de cercles vertueux, dont il est avéré qu'ils incitent à une participation accrue en cas de démarches sincères et effectives, et beaucoup à perdre à des processus mal maîtrisés et déceptifs.

[13] En contrepoint de cet effort d'ajustement des fonctionnements publics, **il importe également de permettre aux publics des politiques de solidarité de conforter leur pouvoir d'agir, de ses dimensions les plus quotidiennes d'autodétermination dans leur parcours ou leurs lieux de vie à la participation plus collective et politique. C'est le terreau indispensable de la participation aux politiques publiques elles-mêmes.** La participation en effet ne se décrète pas ; elle doit avoir été rendue possible pour un plus grand nombre de personnes que les quelques volontaires aujourd'hui sur-sollicités. Cela repose sur **une large action volontariste en faveur de l'expression et de l'écoute des personnes** à toutes les étapes de leur parcours, dans leurs lieux de vie, en faveur de la reconnaissance de leurs savoirs expérientiels, du développement de la pair-aidance ou de la co-formation des professionnels. **Il importe aussi que soit soutenue en routine et solvabilisée l'animation de collectifs de personnes concernées**, au sein des structures, dans les offres d'accompagnement ou auprès d'associations, pour que les appels à participation rencontrent bien un public motivé, concerné et ayant appris à croire en son pouvoir d'agir au fur et à mesure d'interactions fructueuses.

[14] La mission considère que la participation citoyenne directe répond à des enjeux démocratiques majeurs et qu'elle est un aiguillon, nécessaire et pertinent, des politiques de solidarité comme un facteur de cohésion sociale et d'émancipation des personnes. C'est pourquoi **elle formule des recommandations générales pour la favoriser**, détaillées dans le tableau qui suit cette synthèse, et des recommandations plus spécifiques détaillées en annexes thématiques :

- Donner un signal politique clair, pour créer un continuum de participation au service de la conception et du déploiement des politiques de solidarité. Une charte d'engagement conjointe de la participation citoyenne dans les politiques de solidarité entre Etat, collectivités locales et opérateurs poserait principes et organisation support.
- Affirmer et organiser la complémentarité entre représentation et participation en systématisant le recours des instances consultatives, nationales et locales, à des modalités de participation citoyenne directe des personnes.
- Renforcer l'écosystème interministériel, comme spécifique aux solidarités, permettant de soutenir les démarches de participation citoyenne et d'acculturer / professionnaliser les agents publics
- Systématiser des fonctionnements administratifs compatibles avec une pleine association des citoyens concernés à toutes les étapes des politiques et apporter les moyens indispensables pour soutenir les démarches de participation citoyenne.
- Créer les conditions pratiques d'une participation effective des plus vulnérables (accessibilité, facilités matérielles, inventivité des méthodes) et ancrer la participation citoyenne des personnes dans un renforcement systémique de leur pouvoir d'agir.

[15] Une grande partie de ces changements peuvent être conduits à droit constant ; d'autres peuvent s'insérer dans des lois sectorielles, par exemple dans le domaine du Bien vieillir. Pour autant, la mission estime nécessaire d'**envisager à moyen terme une grande loi intersectorielle, santé et solidarités qui, un peu plus de 20 ans après les grandes lois de 2002, viendrait revitaliser les processus de participation citoyenne et conforter leur cohérence globale, tout en installant des dispositifs de soutien renforcés**. Dans l'attente, la charte d'engagement constituerait un signal politique important. De façon plus immédiate, **un texte réglementaire stabilisant les grands principes procéduraux de qualité** au-delà des exigences socle actuelles du code des relations de l'administration avec le public et garantissant un statut aux personnes impliquées dans les démarches de participation citoyenne est indispensable.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
Préambule : principes clés de la participation citoyenne des publics des politiques de solidarités et en particulier des plus vulnérables				
1	<p>Pour permettre l’inclusion des publics les plus vulnérables, les démarches de participation citoyenne doivent respecter les principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prohiber les démarches exclusivement numériques • Garantir l’accessibilité des espaces physiques et numériques de participation • Recourir au facile à lire à comprendre (FALC) et diversifier les supports de communication utiles à la compréhension du projet • Favoriser des modes d’organisation alternatifs à la réunion et développer notamment l’aller-vers les publics les plus fragiles sur leur lieu de vie, en établissement ou à domicile • Adapter le rythme et les modalités des échanges au public • Prévoir l’appui d’un aidant, d’un binôme ou d’un groupe ressource pour éviter les phénomènes d’essoufflement ou d’isolement. <p>Ces principes sont inscrits dans la charte de la participation citoyenne dans les politiques de solidarité.</p>	1	Pilotes des projets de participation citoyenne	Immédiate
Donner un signal politique clair à tous les niveaux de l’action publique, en créant un continuum de participation pour concevoir et déployer les politiques de solidarité				
2	<p>Elaborer de façon partagée (Etat, collectivités locales et opérateurs du champ) une charte de la participation citoyenne dans les politiques de solidarité qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> - affirme l’engagement des signataires de conduire des démarches de participation citoyenne pour tout projet structurant dans le champ ; - énonce les principes socles d’un processus participatif vertueux ; - définit les conditions d’une participation effective des personnes concernées et de prise en compte de la parole des plus vulnérables ; - organise la mise en place d’un centre de ressources de la participation citoyenne 	1	Ministère des solidarités et des familles / ADF	Signature fin 2024
3	<p>Inscrire dans le code de l’action sociale et des familles la participation citoyenne directe des personnes concernées, lors de l’élaboration des schémas d’organisation sociale et médico-sociale - et notamment lors de la phase d’analyse de besoins.</p>	2	Ministère des solidarités et des familles	2025
4	<p>Transcrire dans un décret les garanties procédurales fondamentales pour la qualité et la sincérité des démarches de participation citoyenne</p>	1	Ministère des solidarités et des familles	2025

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
Affirmer et organiser la complémentarité entre représentation et participation et garantir la circulation de leurs apports conjoints				
5	<p>Systematiser, dans le cadre des instances consultatives, nationales et locales, le recours à des modalités de participation citoyenne directe des personnes concernées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Confier aux conseils nationaux la mission de proposer les modalités d'intégration de la participation citoyenne directe dans leurs travaux ; - Transcrire ces modalités dans les décrets définissant le fonctionnement et la composition de chacun des conseils ; - Donner aux instances consultatives territoriales la faculté de lancer des démarches de participation citoyenne directe pour alimenter leurs travaux ; - Dans le champ de la protection de l'enfance, établir un bilan qualitatif de la participation citoyenne des jeunes protégés dans les instances et démarches, au niveau national comme départemental, afin d'amplifier cette dynamique. 	1	Ministère des solidarités et des familles	<p>Propositions remises fin 2024</p> <p>2025</p> <p>2024</p>
6	<p>Renforcer les liens et la capillarité entre les instances de concertation nationales et locales et y dédier des moyens</p> <ul style="list-style-type: none"> - Confier aux conseils nationaux une mission de remontée et de capitalisation des enseignements des instances territoriales ; - Confier aux instances consultatives territoriales une mission de remontées et de capitalisation des enseignements issus des démarches de participation de proximité 	1	Ministère des solidarités et des familles	2025
Renforcer l'écosystème permettant d'accompagner les démarches de participation citoyenne et acculturer / professionnaliser les agents publics				
7	<p>Conforter l'écosystème d'accompagnement et d'outillage des démarches de participation citoyenne :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Confier à la Commission nationale du débat public la mission d'accompagner les démarches de participation citoyenne d'envergure dans le champ des politiques de solidarité (élargissement de son champ d'intervention) - Développer la mission d'appui aux démarches de participation citoyenne des lab du réseau de la Délégation interministérielle de la transformation publique avec l'appui du Centre interministériel de la participation citoyenne ; - Elargir les missions du lab DGCS à l'appui aux démarches de participation citoyenne et conforter ses moyens ; - Créer, au sein du secrétariat général des ministères sociaux, un pôle dédié et une offre de service pour la consultation et la co-construction avec les citoyens et les usagers 	1	<p>Ministre des solidarités et des familles</p> <p>DITP</p> <p>DGCS</p> <p>Secrétariat général des Ministères sociaux</p>	<p>2025</p> <p>2024</p> <p>2024</p> <p>2024</p>

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
8	<p>Créer des lieux ressources dans le champ des solidarités, en s'appuyant sur des acteurs reconnus :</p> <ul style="list-style-type: none"> Créer au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires un centre ressource de la participation citoyenne dans le champ des solidarités ; Dans le champ de l'autonomie, amplifier l'ambition fixée à la CNSA en matière de soutien à la participation citoyenne en lui confiant un rôle d'animation de ces démarches auprès des conseils départementaux, et envisager la création d'un Lab dédié au design social et à la participation citoyenne. Sans attendre, amplifier l'ambition participative dans la feuille de route MDPH 2027 et y veiller dans la préfiguration du service public de l'autonomie 	1	<p>Ministère des solidarités et des familles et ministère de la Cohésion des territoires</p> <p>DGCS / CNSA</p>	<p>2024</p> <p>Prochaine COG</p>
9	Lancer un programme permanent de recherche et d'évaluation des démarches de participation citoyenne dans le champ des politiques de solidarité.	1	DGCS et DREES	2024
10	Intégrer des modules sur la participation citoyenne à la décision publique dans les cursus de l'INSP, de l'INET et des écoles sous la tutelle des ministères sociaux et assurer la formation continue des fonctionnaires en charge des politiques de solidarité	2	DGCS et DGAFP	2025
Créer les conditions pratiques d'une participation effective des plus vulnérables				
11	Financer, pour chacun des conseils et hauts conseils nationaux, une démarche innovante d'aller-vers les publics les plus fragiles dans leur champ	1	DGCS	2024
12	<p>Garantir par décret la neutralisation de l'impact financier de la participation citoyenne pour les participants :</p> <ul style="list-style-type: none"> en permettant la prise en charge a priori des frais encourus sur une base forfaitaire ; en instaurant une nouvelle catégorie d'autorisation d'absence pour les participants qui y sont soumis ; en neutralisant l'impact sur les minima sociaux perçus d'une éventuelle indemnité de participation. 	1	Secrétariat général des ministères sociaux et DAJ	2025
13	Permettre une reconnaissance des compétences acquises dans les démarches engageantes de participation citoyenne en créant un espace dédié aux démarches de participation citoyenne sur la plateforme Diagoriente	2	DGCS	2024

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
Ancrer la participation citoyenne des personnes dans un renforcement systémique de leur pouvoir d’agir				
14	<p>Développer des programmes expérimentaux de soutien au pouvoir d’agir et à la pair-aidance :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pérenniser les programmes déjà lancés dans le champ de l’autonomie et capitaliser sur leurs enseignements ; • Développer des programmes expérimentaux similaires dans les autres champs des politiques publiques, en particulier dans le champ de la lutte contre la pauvreté et de la protection de l’enfance ; • Sur la base d’un bilan, définir les conditions d’essaimage de ces démarches. 	2	<p>DGCS, SG-CIH et CNSA</p> <p>DGCS, DILP, GIP France Enfance protégée</p> <p>DGCS</p>	<p>2024</p> <p>2024-2025</p> <p>2026-2027</p>
15	<p>Intégrer dans les cahiers des charges précisant le contenu des contrats pluriannuels d’objectifs et de moyens (CPOM) des établissements sociaux, médico-sociaux et centres d’hébergement, un volet permettant de garantir l’effectivité et la qualité des démarches de participation des usagers / résidents.</p> <p>Solvabiliser l’engagement en ce sens des structures au travers des négociations budgétaires ou des tarifs.</p>	2	<p>DGCS</p> <p>Autorités contractantes</p>	Prochaines révisions
16	Généraliser l’association de personnes concernées à la formation des travailleurs sociaux en introduisant un volet qualitatif dédié à l’occasion de la refonte du dossier d’agrément des formations sociales	2	DGCS	2024
17	Ouvrir un chantier sur la reconnaissance du statut des formateurs pairs et des pairs-aidants	2	DGCS	2024

RAPPORT

Introduction

[16] Le champ des politiques de solidarité est traversé par une multiplicité d'initiatives de participation citoyenne directe, portées par la convergence d'exigences démocratiques et d'ambitions de transformation publique, comme par une volonté plus spécifique de reconnaître les droits des personnes concernées à prendre part aux décisions qui les concernent.

[17] Dans le cadre de son programme de travail pour 2023, l'Inspection générale des affaires sociales a souhaité apporter un éclairage d'actualité sur la place de ces démarches dans les politiques de solidarité¹. A la lumière d'ambitions affirmées dans certains domaines (avec, en particulier, le choc de participation de la stratégie de lutte contre la pauvreté) et au moment où s'expérimentaient de nouvelles formes d'implication du grand public aux choix de société (conventions citoyennes en matière de transition écologique ou de fin de vie), il s'agissait d'apprécier la diffusion, les modalités et les effets de la participation citoyenne directe dans ce champ de l'action publique qui présente la particularité de concerner des citoyens souvent plus vulnérables. Anne Burstin, Lucile Olier et Carine Seiler, inspectrices générales, ont été chargées de cette mission. Thomas Marxuach, stagiaire, leur a apporté son appui durant la phase d'investigations.

[18] Il n'était, dans le temps imparti, pas possible de dresser un bilan de la participation citoyenne dans l'ensemble des politiques de solidarité. Pour autant, la mission a souhaité offrir un aperçu de la diversité des dynamiques participatives qui y sont à l'œuvre², avant d'approfondir ses analyses dans trois politiques à enjeux spécifiques³ : la lutte contre la pauvreté, où a été recherché un « choc de participation », la politique du handicap, dont la définition est consubstantielle à la notion de participation, et le grand âge, qui présente des défis propres en la matière.

[19] Au cœur des enjeux démocratiques actuels, la participation citoyenne peut être définie comme l'inclusion politique des citoyens au-delà des élections. Elle est l'objet de travaux scientifiques foisonnants, au croisement de plusieurs disciplines (philosophie politique, sociologie, droit, psychologie, sciences administratives). Ils éclairent sa genèse et ses apports politiques, économiques, managériaux et sociaux. Mais ils en dressent aussi un bilan souvent critique tant au regard de ses modalités de mise en œuvre que de ses objectifs et de ses effets. La vogue actuelle dont elle fait l'objet auprès des décideurs publics est parfois décrite comme un « impératif participatif ». La mission a cherché à concilier cette mise en perspective parfois critique de la recherche et une approche résolument ancrée dans l'action publique.

¹ Entendues au sens des politiques du Code de l'action sociale et des familles.

² Voir notamment les panoramas en annexe sur les champs enfance, famille et protection de l'enfance, droits des femmes.

³ Détaillées dans trois annexes thématiques. Pour plus d'informations sur l'approche méthodologique de la mission, se rapporter à l'annexe dédiée.

[20] Elle a forgé ses convictions grâce à un parangonnage avec des champs politiques où existe une antériorité marquée des démarches participatives (environnement et démocratie sanitaire). Un éclairage succinct, essentiellement documentaire, sur les aiguillons internationaux aux démarches de participation s'est également imposé. Bien que les démarches de participation citoyenne soient moins instituées dans le domaine des solidarités, de nombreux rapports, bilans et guides ont été publiés depuis les années 2000 : il s'agissait de positionner ce rapport de l'IGAS dans cette dynamique, tout en cherchant à comprendre les freins à la mise en œuvre de ces préconisations antérieures. La mission a formulé ses recommandations en tenant compte des bonnes pratiques procédurales déjà bien établies mais avec la préoccupation première de favoriser l'appropriation et le bon usage de la participation citoyenne directe par les acteurs publics ; il ne s'agit pas de poursuivre à tout prix une participation tous azimuts mais de déployer des démarches avec plus d'impact sur l'action publique et plus de satisfaction des différentes parties.

[21] Pour tenter de préciser ces conditions de réussite, la mission a rencontré différents spécialistes de la participation, comme de nombreux acteurs de terrain dans le champ des solidarités, au niveau national et local. Il n'était pas envisageable par ailleurs d'aborder les enjeux de la participation citoyenne sans entendre largement ceux qui s'y sont impliqués comme citoyens, et en particulier, les personnes premièrement concernées par les politiques de solidarité. La mission a porté un point d'attention à entendre, autant qu'elle le pouvait, tout ou partie des personnes concernées par les démarches de participation qu'elle examinait.

[22] Le présent rapport vise d'abord à situer les enjeux propres au champ des solidarités dans une perspective plus globale en explicitant le concept polysémique et la diversité des sources de la participation citoyenne (partie 1) ; il dresse ensuite un rapide panorama des pratiques actuelles, nationales ou territoriales, de participation citoyenne dans le champ des solidarités, en privilégiant la participation directe des personnes principalement concernées (partie 2). Dans la 3^e partie, la mission met en lumière tout à la fois les apports possibles des démarches de participation et les conditions exigeantes de mise en œuvre qui permettent d'en retirer tous les fruits et de dépasser les limites connues. Elle formule enfin (partie 4) des recommandations pour conforter la crédibilité et l'effectivité des démarches futures de participation citoyenne directe dans le champ des politiques de solidarité.

Ce qu'ils nous ont dit

Pour nourrir son analyse de la place de la participation citoyenne dans les trois politiques sur lesquelles elle s'est focalisée, la mission a rencontré les principales parties prenantes du champ (notamment au sein des grandes instances de représentation) comme des animateurs ou initiateurs publics de différentes modalités de participation directe des personnes concernées.

Elle a aussi, chaque fois que cela était possible, rencontré les citoyens concernés qui s'étaient impliqués dans ces démarches : des membres du 5e collège du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) ou des membres du Conseil national des personnes accueillies et accompagnées (CNPA) comme de certains CRPA ; des participants à des groupes ressources installés par les Départements (politique d'insertion) ou les agences régionales de santé (ARS) (santé et précarité) comme des membres des groupes Participation (dits GT 14) de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté ; des personnes impliquées dans le programme EPoP renforçant le pouvoir d'agir des personnes handicapées ou dans des groupes d'entraide mutuelle mobilisés auprès de l'ARS ; des personnes âgées réunies au colloque annuel de Citoyennâge ou des membres de l'assemblée des Aînés de Besançon...⁴.

A chacune de ces occasions, **elle a pu mesurer l'engagement personnel de ces personnes impliquées**, avec toujours le souci de témoigner de leur expérience pour servir leurs pairs et l'intérêt général, **comme leur préoccupation du poids qui sera accordé à leur parole**. Comme toute partie prenante à des instances « classiques » qui souhaite que son point de vue porte réellement, soit entendu... Mais avec **plus d'attention encore à la façon dont leur propos serait rapporté**, sans appropriation ni à-peu-près. De la volonté aussi parfois que des mots leur soient expressément attribués et non « volés », que leurs déclarations soient tracées. Certains, peu rodés aux débats habituels des parties prenantes, ont pu avoir le sentiment que leurs propositions leur avaient, parfois, dans le passé, été « dérobées », reprises par d'autres sans leur être attribuées. Et beaucoup n'ont pas su ce qui était fait de leurs observations, demandes et propositions.

La mission l'a expliqué à plusieurs reprises : elle ne pourrait pas restituer l'ensemble de ces entretiens mais en ferait son miel « toutes fleurs confondues » : comme pour toute enquête de terrain, il s'agissait d'entendre avec attention, pour pouvoir exprimer au mieux les attentes des personnes participantes, les craintes et difficultés, les satisfactions et les frustrations, les exigences aussi. Mais chacun de nos interlocuteurs mentionnés dans la liste des personnes rencontrées ne pourra pas y retrouver son apport propre. C'est la logique même d'un rapport administratif de tisser ensemble les différentes contributions.

Pour rendre justice cependant à ce légitime besoin d'être entendu et compris, la mission a veillé à répercuter tout au long du rapport « Ce qu'ils nous ont dit », qu'ils soient participants, surtout, mais aussi acteurs publics des démarches participatives. Ce n'est toutefois qu'une partie de ce que ces citoyens participants nous ont appris.

D'autres de **leurs messages, répétés par les uns et les autres, constituent le fil même du rapport** : l'attente d'une écoute sincère et d'un traitement sur un pied d'égalité, le besoin d'accompagnement et d'accessibilité, l'importance de parcours où peu à peu s'affirme le pouvoir d'agir, de l'échelle la plus quotidienne à l'expression politique, l'impact parfois décisif de ces démarches participatives sur un parcours de vie et de confiance, l'appui incontournable sur des groupes de pairs ou groupes ressources, l'appréhension de « l'après de la participation » et le besoin de valorisation-reconnaissance... **Sans pouvoir rapporter l'ensemble des déclarations qui lui ont été faites, la mission a cherché à s'en inspirer le plus possible.**

⁴ Se reporter pour plus d'informations à l'annexe méthodologique.

1 La participation citoyenne, un concept dont la polysémie reflète la diversité des sources et des ambitions

[23] **S'il peut paraître au premier abord relativement clair, le concept de participation citoyenne s'avère à l'usage plus flou.** Au fil de son déroulé, la mission a pu constater que chaque acteur en avait sa définition, restrictive ou ambitieuse. L'ambivalence de la notion est l'une des causes de son succès, comme sa plasticité⁵.

[24] **Plusieurs courants de pensée convergent, dans un contexte de forte défiance envers la démocratie représentative et ses institutions⁶, pour lui donner une actualité forte ; mais, selon son inspiration, elle est porteuse d'ambitions diverses.** Il n'est pas toujours aisé par ailleurs de définir **qui est ce « citoyen » convié aux démarches de participation** et quelle est la légitimité qui fonde son expression ; ni **quels sont les « objets » sur lesquels il est pertinent de le mobiliser**. Les formes qu'elle prend enfin sont très diversifiées.

[25] **Au fil de cette partie tentant de mieux cerner la notion de participation citoyenne, la mission précise ses propres choix de périmètre et d'acceptation.**

1.1 Un concept élastique, à la confluence de multiples inspirations

1.1.1 La participation citoyenne, au croisement d'une recherche de renouveau démocratique et d'une volonté de transformation de l'action publique

Avertissement : Il est difficile d'apprécier le développement actuel de la participation citoyenne sans se situer au regard de ses sources politiques ou philosophiques. La mission aurait pu consacrer une part majeure de son rapport à cette mise en perspective ; ce n'est toutefois pas son objet. Elle se contente donc de présenter ici quelques éléments de décryptage. Le lecteur qui souhaitera approfondir ces connaissances est renvoyé vers différentes références scientifiques ou administratives au fil du rapport.

1.1.1.1 La participation entre aspiration citoyenne et impulsion publique

[26] La participation citoyenne est aujourd'hui très présente dans les discours politiques nationaux comme locaux, dans les revendications de *think tanks* et d'associations promouvant un renouveau politique⁷, mais aussi dans les documents programmatiques de l'action administrative

⁵ L. Blondiaux, *La démocratie participative : une réalité mouvante et un mouvement résistible*, 2021 : « La notion de démocratie participative fait partie de ces notions floues, dont le succès réside précisément dans l'ambivalence. Devenue un mantra politique pour les uns, déconsidérée par les autres, elle reste largement indéterminée et peut renvoyer tout autant à de petits exercices classiques de communication politique qu'à des tentatives de redistribution réelle de pouvoir au profit des citoyens. »

⁶ P. Bernasconi. *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique. 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française*. Février 2022.

⁷ Comme Démocratie directe, Démocratie ouverte, Décider ensemble....

de l'Etat ou des collectivités locales. Par ailleurs, les sondages d'opinion attestent d'une demande de renouvellement des processus démocratiques par plus de participation citoyenne directe⁸. L'ensemble des acteurs ne l'envisagent, pour autant, pas de la même façon, qu'il s'agisse des motivations à agir ou de la portée qu'ils lui confèrent.

[27] Schématiquement, elle est portée par deux motivations principales. La plus ancienne, toujours très présente, conçoit **la participation citoyenne comme levier de revitalisation de la démocratie et source d'apprentissage social**⁹. La participation y est un but en soi. **La seconde, plus récente, recherche la pertinence et l'efficacité des politiques publiques dont la participation serait l'un des instruments.** Ces deux motifs à agir s'interpénètrent¹⁰, mais dans des proportions variables selon les contextes et selon les sources.

[28] Selon L. Blondiaux¹¹, tout au long des années 1960 et 1970, ce sont des mouvements politiques venus « d'en bas » qui portent la revendication d'un droit à la parole politique, de contre-pouvoirs citoyens et cherchent à « faire de la politique autrement ». Un renversement partiel se serait opéré, autour du tournant du siècle, transformant, selon lui, la participation citoyenne en « composante de la vulgate managériale et du lexique gouvernemental », lui conférant une dimension plus descendante. Selon les auteurs, cette vision administrative de la participation est analysée en termes positifs, comme une recherche de pertinence, de volonté d'adéquation aux besoins et d'efficacité, ou en termes connotés plus négativement, comme une recherche de légitimation ou d'acceptabilité des politiques.

[29] **Dans la dynamique publique actuelle se mêlent donc recherche de pertinence (et parfois d'acceptabilité) des politiques et volonté de regain démocratique,** dans un contexte de défiance du citoyen vis-à-vis des institutions politico-administratives et de fragilisation des corps intermédiaires. L'invitation du récent rapport de P Bernasconi¹² à consolider la démocratie participative résulte de ce faisceau d'enjeux.

[30] Les différents courants convergent par conséquent pour affirmer la nécessité accrue de recourir à l'expression et à l'influence directes des citoyens, aux différentes phases des politiques publiques, de leur élaboration à leur mise en œuvre. **Cette préoccupation se traduit par une multiplicité d'initiatives.**

⁸ Sondage Opinionway- état d'esprit Stratis. Les Français et la concertation citoyenne. Déc. 2021. 83 % des personnes sondées pensent qu'on devrait faire plus de démocratie participative et que les citoyens ont à apporter à la vie publique. Sondage IFOP Opinion des Français sur le fonctionnement de la démocratie en France. Les résultats sont similaires aux mêmes dates. La littérature souligne par ailleurs que cette demande est très dépendante de la qualité et de la sincérité des processus mis en œuvre.

⁹ L'une des sources est celle de la *Strong democracy* portée par B-R Barber.

¹⁰ Notamment A. Sen, *Un nouveau modèle économique. Développement, Justice, Liberté* (2000). Il insiste sur la relation étroite entre la participation et la démocratie d'une part, entre la justice et la justesse des décisions collectives d'autre part. Il couple donc une valeur intrinsèque, démocratique, de la participation, à une valeur plus instrumentale.

¹¹ L Blondiaux *Le participatif en actes : Quel avenir pour l'injonction à la participation ?* Questions de communication, 41/2022.

¹² <https://www.gouvernement.fr/rapport/12706-rapport-de-m-patrick-bernasconi>.

Sans nier la dynamique propre à certains acteurs de la société civile, la mission a choisi de consacrer ses travaux à la participation citoyenne suscitée par les autorités publiques. S'inspirant de G. Gourgues¹³, **la mission a défini son acception de la participation citoyenne** comme l'ensemble des dispositifs institutionnels, officiellement mis en œuvre par les autorités publiques, à toutes échelles, dans un cadre réglementé ou volontaire, dans le but d'associer tout ou partie d'un public à un échange de la meilleure qualité possible, **afin d'en faire des parties prenantes du processus décisionnel** dans un secteur déterminé d'action publique.

La mission s'est essentiellement intéressée aux démarches de participation citoyenne à la conception, la mise en œuvre, le suivi ou l'évaluation des politiques de solidarité.

1.1.1.2 La participation comme interpellation de la démocratie représentative

[31] Au cœur de la démocratie participative se trouve l'interrogation sur les limites de la démocratie représentative. C'est le fonctionnement des institutions reposant de façon dominante sur des représentants élus qui est questionné par l'introduction d'approches participatives redonnant peu ou prou la parole et un pouvoir d'influence à la société civile et au « simple citoyen ». Comme le souligne l'article *Démocratie participative*¹⁴ du *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, celle-ci « désigne l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs, qui favorisent l'implication directe des citoyens au gouvernement des affaires publiques. (...) L'offre de participation s'adresse à **des individus et des groupes sociaux sans statut ni mandat** pour prendre part de façon conventionnelle au processus décisionnel et qui n'ont d'ordinaire d'autres moyens de peser sur ces processus que le vote, le recours en justice et la mobilisation collective. » La démocratie participative « récuse le principe de la légitimité exclusive des élus politiques et des experts, ainsi que celui de la représentation qui la sous-tend. »¹⁵.

1.1.1.3 Participation et délibération

[32] Dans la recherche d'une démocratie participative, deux concepts se mêlent, de façon plus ou moins interdépendante selon les philosophies politiques : la participation et la délibération¹⁶. Cette dernière est souvent présentée comme une version plus exigeante de la participation : non seulement le citoyen participe, mais, de surcroît, il délibère de façon éclairée avec ses pairs pour parvenir à la décision la plus satisfaisante. Comme l'indiquent M. Reuchamps et D. Caluwaerts¹⁷ : « La délibération pose (...) une exigence supplémentaire par rapport à la participation – et c'est ici

¹³ G. Gourgues, *Les politiques de démocratie participative*, Presses universitaires de Grenoble, mai 2013.

¹⁴ S. Rui, *Démocratie participative* dans le *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Groupement d'intérêt scientifique (GIS) Démocratie et participation, 2013.

¹⁵ H. Hatzfeld, *Au nom de quoi ? Légitimités ordinaires et légitimités politiques au cœur de la participation*. Communication au Congrès du GIS démocratie et participation, 2011.

¹⁶ Partant des réflexions de Jürgen Habermas, les philosophies délibératives promeuvent une démocratie qui ne serait plus basée sur la seule agrégation de préférences (votes), mais bien sur la délibération qui rendrait une décision légitime.

¹⁷ M. Reuchamps et D. Caluwaerts, *Le tournant participatif et délibératif*, Introduction de l'ouvrage. *La participation en action* (F. Claisse, C. Laviolette, M. Reuchamps et C. Ruyters -, dir).

qu'on peut donc les distinguer – en reposant sur l'échange libre d'arguments qui peut potentiellement mener à la transformation des préférences, sous la force du meilleur argument. »

[33] C'est cette vision qui guide les récentes conventions citoyennes, inscrites dans un cadre procédural visant à favoriser le partage d'arguments et l'élaboration collective d'une vision commune. Cette dimension délibérative est présente aussi dans des formes plus courantes de participation, et il est généralement acquis qu'elle est une réelle source tant de valeur ajoutée que de satisfaction pour les participants. Pour autant, toute démarche de participation ne suppose pas de forme délibérative, en particulier dans le champ des solidarités où il est important de faire une place à d'autres modalités que le format d'assemblée.

La mission a adopté une vision large des démarches de participation sans se cantonner aux formats délibératifs.

1.1.2 Dans le champ des solidarités, l'empreinte majeure du droit des personnes et des enjeux spécifiques d'articulation entre participation et représentation

1.1.2.1 La revendication des droits et d'une pleine citoyenneté pour tous

[34] Dans le monde des solidarités, les politiques et les démarches participatives sont fortement marquées par les combats associatifs historiques pour **les droits des personnes** (patients, personnes handicapées, ou plus globalement toute personne accompagnée ou usager¹⁸). Ces actions ont cherché à promouvoir l'autodétermination des personnes dans leur propre parcours d'accompagnement et de soin et leur contribution aux orientations de leur lieu de vie ou de soin. Il s'agissait en particulier de rééquilibrer une relation traditionnellement dissymétrique entre soignant ou travailleur social et personne accompagnée et de redonner à cette dernière son statut de citoyen pleinement autonome et responsable. **Cette dynamique de promotion des droits des personnes vulnérables a naturellement débouché sur la revendication d'un pouvoir collectif accru sur les politiques**, au travers essentiellement de leurs représentants associatifs.

[35] Cette affirmation collective découle également de la lutte contre les stigmatisations et discriminations dont ces personnes peuvent être victimes, particulièrement dans le champ du handicap ou de la précarité, mais aussi, quoique de façon moins visible, de l'âge. **Pour ces personnes plus vulnérables**, dont les droits citoyens ont été souvent bafoués, et juridiquement bornés, **il s'agit, plus encore que pour tout citoyen, d'affirmer le droit à une citoyenneté de plein exercice et partant à une participation, sociale puis politique, sans entraves**. Pour elles, la participation citoyenne est un levier mais aussi une fin en soi.

[36] Dans le monde des solidarités, les démarches participatives sont à la confluence d'une vision démocratique généraliste et de ce courant d'affirmation des droits et du pouvoir d'agir des personnes dans les politiques qui les concernent au cœur de leur vie quotidienne. Cette évolution

¹⁸ Il faut souligner d'emblée le caractère de plus en plus contesté de cette appellation, à tout le moins par les personnes concernées qui ne souhaitent pas être réduites à leur usage de tel ou tel service, mais bien être appréhendées dans leur citoyenneté pleine et entière.

a conduit à conforter les associations de personnes concernées, à structurer des lieux institutionnels où elles sont représentées ; c'est dans cet élan qu'a été inventée la « démocratie sanitaire » (aujourd'hui « démocratie en santé » englobant les politiques de santé au sens large, sanitaires et médico-sociales, voire la dimension sociale, au niveau des conseils territoriaux de santé¹⁹). **Elle a toutefois été essentiellement conçue sur le modèle de la démocratie représentative, la participation y demeurant essentiellement le fait des représentants des personnes²⁰.**

1.1.2.2 Un enjeu actuel de participation citoyenne directe à côté de la représentation associative

[37] Ce choix soulève aujourd'hui les mêmes enjeux de positionnement relatif de la représentation et de la participation citoyenne directe²¹ qu'au niveau de la démocratie politique, en distinguant simples citoyens et corps constitués intermédiaires de la société civile organisée (essentiellement associations, syndicats, fédérations de professionnels) et suscite des débats très symétriques sur les légitimités respectives des uns et des autres (cf. en particulier sur ce point l'annexe sur les démarches de participation dans le champ du handicap). Comme le souligne la sociologue S. Rui, « la démocratie participative, dans ses dispositifs les plus ouverts, laisse envisager un rapport plus direct, sans médiation associative systématique, entre élus et citoyens »²². Les démarches de participation citoyenne sont parfois présentées comme une réponse nécessaire à l'affaiblissement des corps intermédiaires de la société civile organisée. Les représentants associatifs ou les syndicats s'inquiètent dès lors de ce qu'ils perçoivent comme une tentative de contournement de leurs points de vue d'« experts » par la mobilisation de groupes de citoyens moins informés et moins rodés à la discussion avec les pouvoirs publics. Au Conseil national de lutte contre l'exclusion (CNLE), il y ainsi eu de vifs débats, notamment avec les organisations syndicales, sur le risque d'instrumentalisation des personnes en situation de pauvreté membres du 5^e collège si les modalités de travail du conseil n'étaient pas adaptées.

[38] **Dans le champ des solidarités, où l'acteur associatif est un interlocuteur majeur, il est important de situer les apports et atouts respectifs de la représentation par des groupes constitués et des formes de participation citoyenne directe**, qui mobilisent des personnes concernées sans mandat et parfois sans engagement associatif.

[39] **Il serait toutefois préjudiciable et erroné d'opposer ces deux modes d'implication des personnes concernées** : les travaux sur la participation citoyenne témoignent que les militants et adhérents associatifs sont sur-représentés dans les démarches de participation citoyenne

¹⁹ Loi 2016-41 du 26 janvier 2016, de modernisation de notre système de santé.

²⁰ Cf. l'art. L. 146-1 A. du CASF : « Dans toutes les instances nationales ou territoriales qui émettent un avis ou adoptent des décisions concernant la politique en faveur des personnes handicapées, les représentants des personnes handicapées sont nommés sur proposition de leurs associations représentatives en veillant à la présence simultanée d'associations participant à la gestion des établissements et services sociaux et médico-sociaux (...) et d'associations n'y participant pas. »

²¹ Au sens strict, toute participation de la société civile organisée est une participation citoyenne.

²² S. Rui, A Villechaize-Dupont *Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée*. Dans *Espaces et sociétés* 2005/4 (no 123), Éditions Érès.²³ G Petit, *Participations ordinaires et extraordinaires. Des appropriations différenciées d'une offre institutionnelle de participation municipale* Participations 2014/3 (N° 10) 10), Éditions De Boeck Supérieur.

volontaire²³. Par ailleurs, dans certains champs, comme la lutte contre la pauvreté, la participation des personnes directement concernées est généralement adossée à un accompagnement associatif, sans lequel elle serait difficile voire impossible.

1.2 Une large palette d'acteurs, d'ambitions et de modalités

[40] Par-delà la diversité de ses inspirations, la participation citoyenne est aussi singulièrement diverse dans ses formes de déploiement, en lien tant avec l'objet et l'ambition de la démarche qu'avec le profil recherché des participants. Quelques repères sont nécessaires avant de présenter un aperçu des démarches rencontrées dans le champ des solidarités (partie 2).

1.2.1 Un public citoyen composite, dont la légitimité doit être régulièrement réaffirmée

[41] **Il n'est pas toujours aisé de définir qui est ce « citoyen » convié à participer.** Selon que l'on insiste sur la figure du citoyen généraliste présumé soucieux de l'intérêt général ou au contraire, sur la participation des « principaux intéressés », on aborde la participation citoyenne avec des visions et des attentes distinctes. Selon que l'on privilégie la délibération entre des points de vue divers (individus ou parties prenantes selon les configurations), afin d'en dégager, si possible, une approche consensuelle, ou que l'on recherche l'expression d'un vécu ou d'une sensibilité particulière pour connaître les attentes ou difficultés d'un public particulièrement concerné, on ne bâtit pas la participation de la même façon.

[42] De même, font l'objet de débats sans fin les « titres à participer » au débat public. Sont ainsi récurrentes les exhortations à la hauteur de vue, à la montée en généralité, qui conduisent parfois à disqualifier comme trop singulière l'expérience individuelle d'un simple citoyen, et en particulier les plus vulnérables et moins rodés aux joutes oratoires. Au cœur des enjeux participatifs se nichent nombre de considérants plus ou moins explicites, et potentiellement générateurs de disqualification. **Ces grilles de lecture de la légitimité à participer doivent être décodées, et ce d'autant plus, que dans le champ des solidarités, elles ont une portée potentielle encore plus significative.** Elles sont au cœur de controverses actuelles²⁴. Si elles constituent le b.a.ba de ceux qui pratiquent la participation citoyenne de façon régulière, elles sont souvent, au vu des investigations de la mission, insuffisamment maîtrisées et explicitées par les initiateurs plus occasionnels de démarches participatives.

²³ G Petit, *Participations ordinaires et extraordinaires. Des appropriations différenciées d'une offre institutionnelle de participation municipale* Participations 2014/3 (N° 10) 10), Éditions De Boeck Supérieur.

²⁴ Voir par exemple les vifs débats liés au projet de réforme de la composition du CNCPPH en 2023 (cf. annexe dédiée).

1.2.1.1 Quel public pour quelle participation ?

[43] La participation citoyenne est aujourd’hui le plus spontanément attachée aux deux récentes conventions citoyennes qui ont été largement médiatisées. Cela induit l’idée d’une participation sur des thématiques d’intérêt général – climat, fin de vie – mobilisant **des citoyens profanes**²⁵, constitués en mini-public par tirage au sort afin de leur conférer la légitimité d’une relative représentativité de la population française, et dont la réflexion est soutenue par un large partage de connaissances et d’expertises.

[44] Dans la pratique, ce n’est d’ailleurs pas la configuration la plus fréquente des démarches de participation citoyenne, qui dépend étroitement des objectifs visés. Dès que l’on s’inscrit dans un champ particulier, **c’est d’abord la participation de ceux qui sont directement concernés qui est recherchée s’il s’agit de recueillir une expression de besoins, et de faire évoluer les solutions offertes**. Elle sera ouverte à un public plus large, s’il s’agit de le sensibiliser dans une recherche d’inclusion, de confronter les points de vue entre différentes parties prenantes, ou enfin de conduire l’ensemble de la société à procéder à une priorisation politique ou budgétaire ou à des arbitrages.

[45] **Les personnes concernées par les politiques de solidarité sont diverses** : personnes premièrement concernées, proches, professionnels, militants associatifs ou gestionnaires des structures du secteur... Dans les grandes consultations du champ, ce sont les plus mobilisées et leurs participations conjointes sont essentielles pour éclairer toutes les facettes d’une politique. **En matière de solidarités, l’examen de la place des personnes premièrement concernées apparaît cependant central**, compte tenu à la fois de l’importance à accorder aux droits des personnes et de leur difficulté souvent plus grande à prendre part au débat. Plus encore que pour les débats citoyens plus généraux, il importe de s’assurer de leur présence, qui ne va souvent pas de soi.

La mission a fait le choix de focaliser son attention en priorité sur la participation directe des personnes premièrement concernées aux politiques de solidarité, tout en examinant la place, y compris médiée, qui leur est accordée plus globalement dans les démarches participatives.

1.2.1.2 Intérêt général ou intérêt à agir ?

[46] L’idée de privilégier la participation citoyenne des personnes concernées, des premiers « intéressés », ne va cependant de soi. Le site *Participation citoyenne* porté par le Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) précise ainsi : « La caractéristique principale de la participation est d’amener chacun à s’exprimer en tant qu’acteur de l’intérêt général ». Ce « citoyen ordinaire et désintéressé » est pourtant, pour certains auteurs une fiction politique²⁶.

²⁵ Bien que le caractère volontaire de la participation conduise de facto sans doute à un intérêt relatif pour la problématique de la convention citoyenne. Cf à cet égard l’ouvrage de T. Pech *Le parlement des citoyens. La convention citoyenne pour le climat*. Seuil. 2022

²⁶ L. Blondiaux, « Introduction générale – Le profane comme concept et comme fiction politique. Du vocabulaire des sciences sociales aux dispositifs participatifs contemporains : les avatars d’une notion », pp.37-51. In « Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen », sous la direction de T. Fromentin et S. Wojcik, L’Harmattan, 2008.

[47] Dans les entretiens de la mission, est revenu, à maintes reprises, **le risque que la participation citoyenne directe ne parvienne pas à atteindre le niveau de généralité attendu de la chose publique** avec des interrogations récurrentes sur l'aptitude à la hauteur de vue et la capacité à dépasser l'anecdote ; **mais aussi des doutes sur la façon dont tel ou tel participant serait apte à s'affranchir de son vécu et de ses intérêts particuliers pour créer une vision de l'intérêt général.** C'est un sujet abondamment travaillé dans la littérature scientifique qui relativise de plus en plus la dichotomie entre intérêt général et particulier²⁷. Certains, comme les acteurs de la participation des usagers à la HAS, s'insurgent d'ailleurs contre cette mise en cause de la capacité à porter l'intérêt général réservée aux seuls usagers...Les approches participatives ont par ailleurs appris à déployer des modalités de travail pour faire gagner en portée générale des expériences individuelles.

[48] Mais il importe aussi de juger de la pertinence du public en distinguant selon l'objet de chaque démarche. C'est ce que rappelait C. Compagnon dans son rapport *Pour l'An II de la démocratie sanitaire*²⁸ : distinguant « intérêt à » (porteur d'un intérêt personnel) et « intérêt pour » (porteur d'intérêt pour autrui ou collectif) ; elle précisait : « Les détenteurs d'un « intérêt à... » ont une expérience à partager », notamment pour exprimer des besoins ou des attentes ; « les détenteurs d'un « intérêt pour » ont une expertise à partager. Ces derniers construisent de fait une position à la fois différente du jugement des experts professionnels, mais aussi de ceux des profanes. Ils sont plus à même de s'investir dans du long terme. ».

1.2.1.3 Profane ou expert... de quoi parle-t-on ?

[49] L'interrogation sur la légitimité à prendre part à la décision publique renvoie également à **l'appréciation de l'apport relatif des simples citoyens au regard d'autres intervenants, supposés plus savants ou sachants (professionnels, scientifiques) mais aussi, au regard de l'expertise accumulée par les corps intermédiaires, et en particulier les associations** dans le champ des solidarités. Le citoyen, et en particulier la personne concernée vulnérable, ne serait détenteur d'aucun savoir constitué.

[50] Les travaux de recherche sur **les savoirs expérientiels et leurs apports à la fabrique des politiques publiques sont venus tempérer ce déni en légitimité.** Les savoirs expérientiels (incluant le savoir d'usage lié au recours à un service ou un établissement) sont désormais reconnus comme indispensables à la conception des politiques ou actions publiques dans le champ de la santé et des solidarités. La chercheuse E. Gardien 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,

²⁷ P. Rosanvallon, dans *La légitimité démocratique* analyse les glissements progressifs des sources de légitimité du général vers l'attention au particulier. Selon H. Hatzfeld, l'introduction de la participation contribue à « l'élaboration d'une démocratie complexe, qui dépasserait l'alternative du général (légitime) et du particulier (méprisable), qui valoriserait les processus de construction collective et ferait des personnes ordinaires des sujets de cette production. » Référence *supra*.

²⁸ C. Compagnon, en collaboration avec V. Ghadi *Pour l'an II de la démocratie sanitaire*, février 2014.

etc. »²⁹. Elle 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, environnement... Cet apport est progressivement reconnu, dans la relation avec les professionnels ou les autorités, mais aussi désormais en matière de formation des professionnels de santé ou du travail social³⁰. Ils constituent **l'un des fondements de l'apport de la participation des personnes concernées aux politiques de solidarité.**

[51] L'échange entre pairs est essentiel pour consolider ces savoirs expérientiels individuels et leur conférer une portée plus générale. Ils peuvent alors avoir un apport tout aussi essentiel aux politiques publiques que des savoirs techniques et réglementaires.

[52] Concernant ces derniers, le citoyen participant est aussi contesté parfois parce que, non appuyé sur une structure collective pérenne, il serait nécessairement en difficulté pour entrer dans les arcanes techniques du débat public et pour porter un point de vue, étayé dans la durée. C'est pourquoi les associations peuvent exprimer une profonde réticence à la participation de simples citoyens, mettant en cause, outre leur manque d'assise représentative, leur manque d'expertise et mésestimant parfois elles-aussi leur expertise expérientielle. Concernant la difficulté à s'emparer de sujets techniques, les approches participatives ont par ailleurs développé des leviers méthodologiques adaptés pour pallier au moins partiellement le manque d'expertise (formation, documentation préalables, apports ponctuels d'expertise à la demande³¹ ...).

Ce que les personnes concernées nous ont dit de leur participation

Beaucoup des personnes rencontrées expriment une motivation fondamentale à agir pour leurs pairs, pour les aider à titre individuel ou collectif mais, ce faisant, elles constituent une expertise à porter au-delà, pour influencer les politiques.

Comme l'exprime une des délégués du Conseil régional des personnes accompagnées (CRPA) de Bourgogne Franche Comté : « j'ai été bercée dans le social » (par son expérience de la protection de l'enfance) « une association m'a ouvert les yeux (...) je peux aider aussi, informer, essayer de changer la politique ». Sa volonté d'aider d'autres catégories de personnes précaires la conduit à souhaiter se former sur les sujets de migration « je ne sais pas comment les aider ».

Un représentant d'un Groupe d'entraide mutuelle (GEM) de Lille exprime l'intérêt de dépasser son expérience propre en soulignant les liens possibles entre santé mentale et rue, et donc précarité ; « comment permettre à des personnes précaires de bénéficier de ma démarche de construction de mon savoir expérientiel » et se réjouit de pouvoir « reprendre le pouvoir pour agir ET interagir » pour ne pas « être égocentré ».

²⁹ E Gardien, *Les savoirs expérientiels des patients : de quoi s'agit-il ? En quoi peuvent-ils être utiles ?* 2022. Kinésithérapie scientifique. Maison des kinés Presse édition.

³⁰ Cf. les Initiatives Croisons nos savoirs ou l'université des patients [Université des Patients - Transformer l'expérience des malades en expertise \(universitedespatients-sorbonne.fr\)](https://universitedespatients-sorbonne.fr)

³¹ Par exemple dans le cadre de la convention citoyenne sur le climat.

1.2.2 Une large gamme de formats

[53] La participation prend une grande diversité de formes. De multiples modalités sont possibles, en présentiel ou par consultation numérique, selon une modalité discursive ou avec des approches plus créatives reposant sur le théâtre ou les images, cherchant un public nombreux ou reposant sur un mini-public... La deuxième partie de ce rapport en propose un inventaire dans le champ des solidarités.

[54] Certaines formes ont été particulièrement promues. Le modèle de l'assemblée de citoyens, la réunion publique, la constitution de mini-publics réputés représentatifs constituent des modèles de référence. La volonté de permettre à un grand nombre de citoyens de s'exprimer a par ailleurs entraîné un essor significatif des consultations numériques, offrant des potentialités parfois plus poussées, par exemple des possibilités de contributions, de votes, voire d'interactions. Chacune a sa légitimité propre. Les mini-publics ont la légitimité mimétique, puisqu'ils sont supposés représenter. Le débat public tire sa légitimité de la diversité des points de vue qui s'y expriment et du nombre de ses participants, comme la consultation numérique. Il s'agit, à travers ces différentes modalités, de trouver une légitimité alternative à celle de l'élection.

[55] Ces différents formats sont inégalement adaptés aux politiques de solidarité. La panoplie des formes et de leurs combinaisons est d'ailleurs potentiellement beaucoup plus riche comme le montre le panorama qui suit. Aucune ne s'impose hors d'une analyse poussée du contexte d'une démarche participative. Le choix du format ne doit en effet pas relever du hasard mais d'une grille d'analyse qu'il est essentiel de maîtriser pour adapter les modalités pratiques et cibler le public selon les enjeux et les ambitions. Selon que l'on recherche prioritairement ampleur de la participation pour un large recueil de vues ou approche délibérative pour tenter de bâtir un consensus autour d'une question politique délicate, le format sera distinct : large débat public dans des lieux divers, dont des lieux de vie pour aller au-devant de ceux qui ne participeraient pas sinon, consultation en ligne ou grande concertation dans un cas ; convention citoyenne et mini-public représentatif et porteur de vues diverses ou échanges au sein d'une instance représentative des parties prenantes dans l'autre.

1.2.3 Une diversité d'objectifs et d'ambitions

[56] Bien que l'on assiste à un foisonnement d'initiatives participatives, les attendus des autorités publiques à l'égard de ces démarches et leur portée demeurent parfois incertains, dans un contexte où la légitimité électorale demeure dominante concernant la décision publique.

[57] Il est d'usage de se référer à l'échelle de la participation élaborée par la chercheuse américaine S. Arnstein³² pour classer les démarches participatives selon leur ambition en termes d'implication du public, mais aussi selon la sincérité de l'initiateur de la démarche. Celle-ci distingue trois grands paliers³³ :

- Le premier est celui de la manipulation ou de la "non-participation" (il s'agit simplement de donner l'illusion d'une association des citoyens à la discussion) ;
- Le second est celui de la "coopération symbolique" : on y trouve les deux échelons de l'information ou de la consultation, mais sans véritable pouvoir d'agir de ceux auxquels on s'adresse ;
- La troisième catégorie de démarches participatives, celle du troisième palier de l'échelle, de la concertation à la co-construction et enfin co-décision, donne aux citoyens le statut de "partenaires" de l'action publique, leur déléguant une parcelle de pouvoir ou leur permettant de contrôler réellement la décision.

[58] De nombreux auteurs considèrent toutefois que cette grille de lecture théorique ne permet pas de décrire convenablement la réalité de la participation, que « retenir le niveau le plus engageant reviendrait à éliminer près de 90 % des démarches » selon un chercheur entendu par la mission et qu'il convient de ne pas se focaliser exclusivement sur l'impact immédiat sur la décision, par définition d'autant plus complexe qu'on aborde des enjeux politiques plus globaux. D'où la suggestion de « sortir d'une approche généralisante et de discuter de l'intérieur les dispositifs de participation mis en œuvre pour dépasser une « double attitude, idéaliste ou cynique »³⁴.

[59] La mission a tenté, dans son analyse de la variété des démarches (parties 2 et 3) d'éviter en effet une approche dichotomique, qui nierait le caractère parfois très relatif des impacts, ou à l'inverse, ne valoriserait, comme conséquence « valable » de la participation, que les impacts directs et sans ambiguïté sur la décision alors même les processus décisionnels ne sont ni immédiats ni monolithiques. Une consultation sincère (sur des besoins ou des freins par exemple) peut avoir plus de portée parfois qu'un semblant de co-construction ensuite soumis à une mécanique politique et administrative qui l'édulcorerait.

³² Arnstein (S.), « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Planning Association*, 35, 1969.

³³ Présentée ici d'après L. Blondiaux, *La démocratie participative : une réalité mouvante et un mouvement résistible*, dans *Vie publique*, mars 2021.

³⁴ Citation par A Richard-Ferroudji (in *Limites du modèle délibératif : composer avec différents formats de participation*, Politix 2011) de l'éditorial du dossier de la revue Politix N° 75, 2006 consacré aux dispositifs participatifs.

1.2.4 Récapitulatif des choix relatifs au périmètre de la mission

Parmi les différents acteurs de la participation citoyenne, la mission a, conformément au programme de travail de l'inspection qui fondait son sujet, choisi d'accorder **une attention prioritaire à la participation des principaux intéressés aux politiques qui les concernent**. Dans un champ où les vulnérabilités imposent une vigilance particulière, il importait de s'assurer de leur place dans les dispositifs de participation et de leur plein exercice de leur citoyenneté, au-delà d'ailleurs de leur statut trop restrictif et décrié d'« usager ». La mission a de surcroît veillé à ne pas cantonner les enjeux de participation « citoyenne » aux seules personnes qui disposent de droits civiques, pour ne pas exclure enfants et adolescents³⁵, majeurs sous protection, personnes sous-main de justice, personnes étrangères ... qui représentent une part significative des « bénéficiaires » des politiques de solidarité et ont également droit à la participation³⁶.

Sans négliger les formes d'association concrète des personnes concernées (usagères) à leur parcours, au fonctionnement et au design de leur lieu de vie ou des accompagnements qui leur sont proposés, qui relèvent de la même philosophie de prise en compte de leurs besoins et d'une forme de continuum d'implication, la mission concentre son attention sur les objets plus politiques. **La mission s'est principalement intéressée aux démarches de participation citoyenne à la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques de solidarité.**

Dans son approche descriptive, la mission a souhaité retenir **une acception large de la notion de participation**, sans se restreindre à la seule logique de délibération. Elle a par ailleurs englobé des formes aux ambitions très diverses, de la consultation à la co-décision parfois.

Sans minimiser l'importance de la participation des personnes concernées au travers de la société civile organisée et en particulier des associations qui les représentent, **elle a privilégié l'étude de la participation citoyenne directe des personnes, simples citoyens sans mandat ni statut spécifique** et cherché à voir comment cette participation directe s'articulait avec des modes établis de représentation.

1.3 Une dynamique inégalement traduite dans le droit

[60] **Le secteur des solidarités n'est pas le domaine où émerge initialement l'approche participative. D'autres champs et notamment l'environnement ou la politique de la ville au sens large (urbanisme et politique des quartiers) connaissent des avancées législatives plus précoces. Dans les politiques de solidarité, les initiatives associatives, les aiguillons internationaux et les évolutions juridiques ont conduit à une place accrue aux personnes concernées, sans nécessairement toujours prioriser leur participation directe.** Dans le champ de la lutte contre

³⁵ On peut noter à cet égard que la convention citoyenne sur le climat a intégré des jeunes de 16 à 18 ans, en proportion de leur présence dans la population française.

³⁶ Comme le soulignait E. Caniard dans le rapport de 2000 sur *La place des usagers dans le système de santé*, au début des réflexions sur la démocratie sanitaire, « l'exclusion au moins faciale des personnes étrangères (ou des mineurs) qu'implique la référence à la citoyenneté devra être interrogée, a fortiori dans le domaine des politiques de cohésion sociale ».

l'exclusion néanmoins, une obligation législative a donné une impulsion aux démarches de participation directe portées par les Départements dans le cadre du RSA.

1.3.1 Des domaines pionniers en matière de participation

[61] Depuis le début des années 1990, la **démocratie locale**, et en particulier l'échelon communal, constitue un terrain privilégié d'expériences participatives. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République introduit, pour la première fois, un droit à l'information et à la consultation des habitants sur les affaires communales³⁷. La loi relative à la démocratie de proximité de février 2002 impose ensuite la création de conseils de quartier dans toutes les villes de plus de 80 000 habitants. La révision constitutionnelle de mars 2003 institue de nouveaux instruments de participation, dont une faculté d'organiser des référendums locaux à portée décisionnelle³⁸.

[62] Dans son sillage, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a étendu le dispositif des consultations locales à toutes les collectivités territoriales, et non plus seulement aux communes. Plus récemment, la loi du 27 décembre 2019³⁹ a permis une nouvelle avancée en formalisant, à côté des principes d'information et de consultation, la faculté des collectivités territoriales d'« associer le public à la conception ou à l'élaboration de ces politiques ». Le rapport de P. Bernasconi⁴⁰ souligne par ailleurs l'essor des budgets participatifs⁴¹ des communes (de 6 en 2014 à 150 en 2019, correspondant à près de 6M d'habitants).

[63] **La politique de la ville** a également suscité une dynamique participative : la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a instauré des conseils citoyens dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui doivent être associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville.

[64] **Les politiques de l'environnement constituent un autre champ qui a connu des développements novateurs et exigeants.** Sous l'influence d'une dynamique internationale forte (déclaration de Rio en 1992, Convention internationale d'Aarhus de 1998, premier texte de droit international contraignant en matière de participation) et en amplifiant un dispositif national historique d'enquête publique, le droit de l'environnement consacre l'obligation d'associer les citoyens. La Charte de l'environnement de 2004, inspirée de la Convention d'Aarhus, et intégrée depuis lors dans la Constitution, énonce que "toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence

³⁷ Désormais codifié à l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

³⁸ Faculté d'organiser des référendums locaux à valeur décisionnelle sur des projets de délibération ou d'acte relevant de leur compétence. L'article 72-1 de la Constitution ouvre aussi un droit de pétition pour les électeurs de chaque collectivité, permettant de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de sa compétence, les élus locaux restant libres d'y donner suite.

³⁹ Loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

⁴⁰ P. Bernasconi Rétablir la confiance des Français dans la vie politique. 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française. Février 2022.

⁴¹ « Un dispositif qui permet à des citoyens non élus de participer à la conception ou à la répartition des finances publiques » selon la définition de Y. Sintomer

sur l'environnement" (art. 7). Ce principe de participation du public est précisé par la loi⁴², avec un accent porté sur une association précoce en amont des projets.

[65] Bien que ces champs pionniers soient traversés de vifs débats, portant tantôt sur la conciliation entre procédures de débat et rythme des décisions publiques (environnement), tantôt sur leur portée effective (démocratie locale ou politique de la ville⁴³), **ils offrent nombre d'enseignements tant procéduraux que politiques pour le champ des solidarités**. L'appel fréquent au savoir-faire de la CNDP par des acteurs d'autres champs et notamment des solidarités, témoigne à cet égard des besoins de partage d'expertise.

1.3.2 Une dynamique transversale de transformation publique

[66] La participation citoyenne est aujourd'hui promue dans le cadre d'une politique volontariste de transformation publique (politique et administrative), exprimée de façon réitérée au fil des comités interministériels de la transformation publique installés depuis 2017 et illustrée par des initiatives participatives inédites (le Grand débat de 2019). Le 3^e CIP en juin 2019 annonçait ainsi : « aucune réforme d'ampleur, qu'elle ait un volet législatif ou non, ne pourra être lancée sans avoir garanti les conditions d'une participation réelle et sincère des citoyens. »

[67] Soutenir la participation citoyenne est dès lors l'une des missions de la délégation interministérielle pour la transformation publique (DITP), et tout particulièrement du Centre interministériel pour la participation citoyenne (CIPC). Chargée du développement de la participation citoyenne, cette structure conseille et accompagne les services de l'Etat dans la conception et le pilotage de leurs démarches de participation. En centralisant ces expériences, le CIPC a vocation à contribuer à la diffusion de bonnes pratiques et de ressources pour l'organisation de démarches participatives, et à veiller à la robustesse des méthodes utilisées.

[68] L'affirmation du rôle du Conseil économique social et environnemental (CESE) en matière de participation citoyenne est une autre illustration de cette montée en puissance. Troisième assemblée constitutionnelle de la République, cette institution représentative de la société civile organisée peut, depuis 2021, associer « le public à l'exercice de ses missions par une consultation ou la participation aux travaux de ses commissions »⁴⁴. Revendiquant une position de « carrefour des consultations publiques », le CESE s'est vu reconnaître un rôle essentiel en matière de consultations citoyennes, encadré de diverses garanties procédurales⁴⁵. Il peut également, sur des sujets précis, organiser des consultations numériques ouvertes à tous ou visant un public cible. Le parlement s'est également doté de plateformes participatives permettant de solliciter l'avis des

⁴² Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 et ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 relatives à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

⁴³ Cf. sur ce point l'évaluation récente des conseils citoyens par la CNDP.

⁴⁴ Art. 4-3 de la Loi organique n°2021-27 du 15 janvier 2021.

⁴⁵ Art 4.2 de la loi organique « (...) les modalités de cette association doivent présenter des garanties de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité. La définition du périmètre du public associé assure une représentativité appropriée à l'objet de la consultation ou de la participation. Le Conseil met à la disposition du public associé une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation ou de la participation ainsi que sur les modalités de celles-ci, lui assure un délai raisonnable pour y prendre part et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics ».

citoyens. La Cour des comptes a ouvert une plateforme permettant de proposer des thèmes de contrôle et d'enquêtes qu'elle inscrit à son programme de travail.

1.3.3 Une participation accrue des publics concernés en matière de solidarités

1.3.3.1 Des initiatives associatives consacrant la parole des personnes directement concernées

[69] Acteur majeur du champ des solidarités, les associations ont, de façon précoce et diverse, porté l'idée de participation des personnes aux politiques qui les concernent. Qu'elles aient été constituées à cette fin, comme les premières grandes associations du monde du handicap, ou que leur ancrage dans la mouvance de l'éducation populaire les y ait conduites, comme les principales associations de lutte contre la pauvreté, une de leurs missions a été de promouvoir la place des personnes dans leur propre parcours, et plus largement, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques dont elles étaient les bénéficiaires.

[70] Le tissu associatif français de la lutte contre la pauvreté a ainsi, de longue date, imaginé et mis en œuvre en son sein des démarches participatives⁴⁶, et interpellé, de manière régulière, les pouvoirs publics sur l'association des personnes en situation de pauvreté à la conception et à la mise en œuvre des politiques. Le mouvement ATD Quart Monde, en particulier, en a fait un principe fondateur. D'autres associations (UNIOPSS⁴⁷, Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), Fondation de l'armée du salut...) ont porté le même plaidoyer en faveur d'une participation des personnes précaires, dans l'objectif, tant de leur conférer une place d'acteurs à part entière, que d'apporter plus de pertinence et d'efficacité aux politiques publiques.

[71] Dans le champ du handicap, le poids significatif des associations de personnes handicapées a mené à une forme de participation reposant, souvent, sur des représentants eux-mêmes concernés. La part relative d'associations purement gestionnaires – ou à double finalité comme APF-France Handicap⁴⁸ – a cependant suscité plus récemment, outre une mise en cause internationale (*cf. infra*), des formes d'auto-représentation, individuelles ou portées par de petites associations plus proches de l'expression citoyenne « de base ». Et malgré la vigueur du mouvement des associations de personnes, un besoin de participation citoyenne directe émerge, pour exprimer des points de vue plus divers que ceux des grandes associations « faitières » en nombre réduit, et affranchis de doctrines associatives.

1.3.3.2 Un contexte international et européen incitatif

[72] Les grandes institutions internationales ont aiguillonné la participation citoyenne, en matière de démocratie locale, comme de participation des personnes aux politiques qui les concernent. Le Sommet mondial pour le développement social organisé à Copenhague en 1995 par les Nations Unies affirme l'ambition de « *renforcer les moyens et les capacités des populations*

⁴⁶ Pour plus de détail, se reporter sur ce point à l'annexe relative à la participation dans le champ de la lutte contre la pauvreté.

⁴⁷ Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux.

⁴⁸ Anciennement Association des paralysés de France APF.

à participer à la définition et à la mise en œuvre des politiques économiques et sociales et des programmes » et de « placer les personnes au cœur du développement en assurant la pleine participation de tous ».

[73] **Dans le champ de la lutte contre la pauvreté, l'Union européenne a intégré la participation des personnes en situation de précarité comme un des éléments de sa stratégie pour l'inclusion sociale définie à Lisbonne en 2000.** L'enjeu de participation des citoyens ayant connu directement ou indirectement une situation de pauvreté 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* »⁴⁹.

[74] En matière de droits des personnes handicapées, l'impulsion internationale joue un rôle majeur à travers la **Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées**⁵⁰ (CIDPH) qui prévoit une obligation pour les Etats de faire participer les personnes handicapées à la prise de décision dans une optique de participation large à la vie publique, mais toujours « par l'intermédiaire des associations qui les représentent »⁵¹. Le comité de suivi de la CDIPH sur la participation des personnes handicapées y est revenu avec vigueur en 2018⁵² mais en insistant particulièrement sur la participation des personnes elles-mêmes, au sein d'associations les représentant plus fidèlement, : il a exprimé des exigences fortes quant à leur participation à la gouvernance et dans la représentation et une vigilance à l'égard d'associations gestionnaires aux intérêts potentiellement distincts de ceux des personnes⁵³.

[75] **Le rapport de 2021 du comité, centré sur la mise en œuvre de la convention par la France a rappelé 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 (dont les enfants) 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).

[76] **Le droit international a également eu un impact significatif au travers de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)**⁵⁴, qui pose le principe fondamental du respect des opinions de l'enfant sur toute question qui le concerne. Ce principe postule que la parole des

⁴⁹ Recommandation de la Commission 2008/867/CE du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion des personnes exclues du marché du travail).

⁵⁰ Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 6 décembre 2006, signée par la France le 30 mars 2007 et ratifiée le 1er avril 2010.

⁵¹ Article 4 : « 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 représentent. ».

⁵² Observation générale du Comité des droits des personnes handicapées chargé du suivi de la CDIPH, (2018)

⁵³ Al 11 de l'observation générale : « Ces organisations sont obligatoirement menées, dirigées, et régies par des personnes handicapées. Leurs membres sont en majorité des personnes handicapées. »

⁵⁴ Adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989 et ratifiée par la France le 7 août 1990.

enfants peut être distincte de celle de leurs parents et questionne leur représentation par les seules associations familiales. Dans le champ du Grand âge, la dimension internationale a joué également mais de façon moins puissante, en l’absence de convention internationale contraignante.

1.3.3.3 Les grandes impulsions nationales dans le champ des solidarités

[77] **Au tournant du siècle, de grands textes viennent consacrer la place des personnes dans les politiques de solidarité (et de santé) qui les concernent.** Compte tenu du poids des acteurs locaux, Départements mais aussi Communes, dans ces politiques, le renforcement de la démocratie locale contribue aussi à l’essor des approches participatives.

[78] **Un principe de consultation puis de participation des personnes concernées par la pauvreté ou l’exclusion est ainsi progressivement traduit dans le droit :** 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* ». La loi du 1^{er} septembre 2008 qui généralise le revenu de solidarité active RSA franchit un cap supplémentaire en posant en son article 1^{er} un principe général de participation effective des personnes intéressées à la définition, la conduite et l’évaluation des politiques liées au RSA. Elle instaure en outre 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

[79] Cette implication effective de personnes concernées s’étend ensuite à d’autres dispositifs : en 2013, un (8e) collège composé de personnes en situation de pauvreté ou de précarité est institué⁵⁵ au sein du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale (CNLE), créé en 1987. La loi ALUR du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové instaure peu après la participation des personnes accompagnées ou accueillies à la définition et l’évaluation des dispositifs d’accueil, d’hébergement, de logement et d’accompagnement vers l’insertion des personnes sans domicile, ce qui se traduit par la création du conseil national des personnes accueillies (CNPA) et de ses déclinaisons régionales (CRPA)⁵⁶.

[80] Une nouvelle évolution intervient en 2019, portée par la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et son « choc de participation ». Traduction concrète de cette ambition, la composition du CNLE est modifiée pour porter le nombre de personnes concernées au sein du désormais 5^e collège du Conseil à 50 % de ses membres⁵⁷ et le principe d’une participation effective équivalente aux groupes de travail régionaux est posé.

[81] **Dans le champ des politiques d’autonomie, la notion de participation est un concept essentiel de plus en plus prégnant dans le droit.** D’abord ancrée dans une défense des droits de l’usager, elle vise progressivement à une ambition plus large d’affirmation d’une pleine citoyenneté. **Deux grandes lois posent, au début des années 2000, des principes majeurs de défense des droits des patients d’une part⁵⁸, et des usagers des secteurs social et médico-social**

⁵⁵ Décret 2013-1161 du 17 décembre 2013.

⁵⁶ Le décret du 26 octobre 2016 définit les missions, la composition et le fonctionnement de ce réseau.

⁵⁷ Décret du 22 octobre 2019, codifié aux articles L.143-1, R.143-1 à R.143-5 et D143-6 à D143-8 du CASF.

⁵⁸ Loi 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé

d'autre part⁵⁹ et engagent un mouvement de participation accrue des personnes concernées. Des conseils de la vie sociale sont institués par la loi du 2 janvier 2002 au sein des établissements.

[82] Les ambitions participatives de ces deux textes, conçus de façon autonome, sont cependant inégales : la loi de janvier 2002 est plus modeste en la matière que la loi de mars 2002 instaurant la démocratie sanitaire, et donc l'association des « usagers » à la gouvernance du système de santé⁶⁰. Ce n'est qu'en 2009 que la loi Hôpital Prévention santé et territoire (HPST) introduit l'autonomie dans les instances de la démocratie en santé⁶¹, avec l'élargissement des conférences régionales de la santé et de l'autonomie. La loi de modernisation du système de santé du 26 janvier 2016 ouvre plus encore ces dispositifs en créant les conseils territoriaux de santé auxquels sont intégrées les personnes en situation de précarité ou de pauvreté. **Structurée selon une logique de société civile organisée et de représentation des usagers, la démocratie en santé laisse cependant peu de place à l'expression directe des citoyens et au débat public**, malgré des ouvertures législatives ou politiques en ce sens⁶².

[83] Rééquilibrant une vision ancienne d'assistance aux personnes vulnérables, âgées ou handicapées, la participation vise pourtant à rendre aux personnes une pleine citoyenneté qui leur a trop longtemps été déniée. Cette philosophie est particulièrement manifeste dans la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Celle-ci renforce le conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) créé par la loi fondatrice du 30 juin 1975⁶³ avec pour mission d'assurer « *la participation des personnes handicapées à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques les concernant* » en prévoyant que le CNCPH soit saisi de tous les projets de textes réglementaires pris en son application, soit un champ de dispositions potentiellement large.

[84] **La loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement s'inscrit dans cette même logique universaliste en dépassant la question de « l'usager âgé » pour affirmer sa place dans la société en général, sans plus le cantonner au sein de la politique sectorielle de la vieillesse.** Cette loi remodèle par ailleurs les instances du grand âge (Comité national des retraités et des personnes âgées) sous forme d'un Conseil de l'âge au sein du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge et de Conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie.

[85] **En fonction du champ d'intervention, les impulsions politiques successives et le cadre juridique conduisent donc à des modes de participation diversifiés, mettant plus ou moins en avant la participation à la gouvernance des politiques et accordant une place variable à l'expression directe des personnes premièrement concernées⁶⁴.** C'est ce que souligne le panorama dressé par la mission.

⁵⁹ Loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

⁶⁰ La loi du 9 août 2004 renforce la participation des usagers aux politiques publiques de santé et précise les missions de la CNS qui devient le lieu de concertation sur les politiques de santé.

⁶¹ Nouvelle appellation de la stratégie nationale de santé 2018-2022 donnant à voir une portée politique plus large au-delà du soin et l'élargissement au champ de l'autonomie.

⁶² La loi Hôpital, patients, santé et territoires (HPST) du 21 juillet 2009 a toutefois confié aux instances de démocratie sanitaire un rôle d'animation du débat public (cf. annexe sur le handicap).

⁶³ Loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées.

⁶⁴ Dans certains secteurs, comme la protection de l'enfance, le droit instaurant une participation des personnes concernées dans les instances nationales est plus tardif (2022).

2 Dans le champ des solidarités, un foisonnement de démarches de participation citoyenne mais une capitalisation insuffisante

[86] La mission a constaté une transformation du modèle de « l'administration consultative⁶⁵ » dans le champ des solidarités et son ouverture progressive, à partir du milieu des années 2010, à la participation citoyenne directe. Sur la base d'un panorama transversal, elle fait le constat d'un développement des démarches de participation citoyenne dans l'ensemble du champ (lutte contre la précarité et l'exclusion, autonomie, enfance, famille et protection de l'enfance, droit des femmes), plus ou moins ancien et accentué selon les champs. Elle constate également une grande diversité de leurs formes et de leur degré d'institutionnalisation, à tous les niveaux du territoire, à l'initiative du législateur mais aussi d'acteurs publics et associatifs.

[87] Ce mouvement n'est pas linéaire et peut connaître des flux et reflux, tant au niveau national que dans les territoires, car l'investissement dans les dispositifs prescrits par les textes comme les démarches volontaires reste très dépendant de l'impulsion politique. La capitalisation des enseignements de ces démarches n'est par ailleurs pas organisée et les canaux de remontée du niveau infra-local vers le local, mais aussi du niveau territorial vers le niveau national, ne sont pas structurés.

[88] On trouvera en annexe le panorama secteur par secteur. Celui-ci ne vise pas à l'exhaustivité mais cherche à illustrer la diversité des formes que cette participation citoyenne a pu prendre ces dix dernières années. La mission y a volontairement inclus aussi bien des formes anciennes et très institutionnalisées, reposant sur la société civile organisée, que des formes innovantes directes aux différents échelons du territoire. Elle a également fait une place à certaines formes d'association des personnes à l'élaboration de dispositifs ou services et à leur gestion, relevant parfois davantage du design social, dans une logique de continuum participatif qu'elle souhaitait mettre en lumière.

2.1 Au niveau national, une longue tradition de consultation des parties prenantes, qui s'ouvre progressivement à la participation citoyenne directe

[89] « L'administration consultative » est une tradition ancienne en France, notamment dans le champ des solidarités. Elle prend en particulier la forme d'instances consultatives de parties prenantes qui, comme le rappelle M. Le Clainche⁶⁶ ont des pouvoirs divers selon le degré souhaité d'association des administrés aux décisions : simple pouvoir d'influence, production d'avis plus ou moins formalisés et obligatoires, avec une force plus ou moins contraignante. Dans le champ des politiques de solidarités, on trouve de telles instances consultatives aux différents échelons territoriaux. Elle prend aussi la forme de grandes concertations nationales avec les parties

⁶⁵ Concept forgé par Yves Weber dans sa thèse de droit public, « L'administration consultative », LGDJ, 1968.

⁶⁶ 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.

prenantes pour préparer des réformes de grande ampleur ou des plans d’actions nationaux. Les unes comme les autres ont fait, de façon variable, une place à la participation citoyenne depuis une dizaine d’années.

2.1.1 Une ouverture de certaines instances consultatives nationales à la participation directe des personnes concernées

[90] Au niveau national co-existent plusieurs conseils sectoriels dans le champ des solidarités : CNCPH et Conseil de l’âge (rattaché au Haut conseil de la famille, de l’enfance et de l’âge) dans le champ de l’autonomie, CNLE et CNPA dans le champ de la pauvreté et de la lutte contre l’exclusion, Haut conseil à l’égalité entre les femmes et les hommes (HCE) dans le champ des droits des femmes, Conseil de la famille, Conseil de l’enfance et de l’adolescence au sein du HCFEA et Conseil national de la protection de l’enfance (CNPE) dans le champ de la famille, de l’enfance et de la protection de l’enfance. Ces conseils sont placés tantôt auprès du Premier ministre tantôt auprès du ou des ministres en charge de la politique sectorielle. Il s’agit de conseils consultatifs, qui ont un rôle d’animation du débat public et émettent des avis qui ne sont pas contraignants pour le gouvernement, notamment sur les projets de lois et décrets relevant de leur domaine de compétence.

[91] Ces conseils prennent, sauf exception, la forme classique de l’assemblée de parties prenantes, souvent très large. Les personnes concernées par les politiques sectorielles sur lesquelles le conseil est compétent y sont le plus souvent représentées par la société civile organisée (associations de personnes et de leurs proches aidants, parfois fédérations professionnelles, partenaires sociaux) mais elles y siègent parfois elles-mêmes, avec ou sans mandat associatif. Ces conseils sont généralement structurés en collèges, et le poids de celui des personnes concernées ou de leurs représentants y est très variable.

2.1.1.1 Une place et un poids variable des personnes concernées dans les instances

[92] **Un conseil a été constitué dès l’origine sur un modèle très différent, puisqu’il rassemble en son sein deux-tiers de personnes concernées sans mandat associatif préalable : le CNPA.** Créé en 2010 sous l’impulsion du Préfet Régnier⁶⁷, alors en charge du chantier national prioritaire pour l’hébergement et le logement, et pérennisé par la loi ALUR en 2014, il a vocation à « 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 à la même époque que la participation directe des personnes en situation de pauvreté est renforcée dans les conseils qui les concernent les plus directement : au CNLE en 2013, avec la création du 8e collège et en 2015 au CNV avec la création d’un collège d’habitants des quartiers prioritaires de la ville. Cette

⁶⁷ Pour un historique, voir notamment Bouguenec, Claude, et al. « Une instance participative en discussion : le Conseil national des personnes accueillies (CNPA) et les Conseils régionaux des personnes accueillies (CRPA) », Connexions, no. 2, 2022. Ils rappellent que le CNPA est né aussi comme une tentative de réponse de l’Etat au mouvement de protestation pour les sans-papiers du Canal Saint-Martin en 2006-2007.

ouverture est ensuite amplifiée par le « choc de participation » de la SNLP, donnant la **moitié des sièges** (soit 32 personnes) **au collège des personnes concernées du CNLE**.

[93] Ce mouvement d'ouverture à la participation directe des personnes concernées sans mandat associatif s'observe dans d'autres domaines des solidarités. Ainsi, la formation spécialisée « Enfance et adolescence » du HCFEA associe à ses travaux un collège de douze enfants et adolescents, créé sous l'influence de la Convention internationale des droits de l'enfant. Dans le champ de la protection de l'enfance, le CNPE (créé en 2016) se voit doté par la loi en 2022 d'**un collège** des enfants et des jeunes protégés ou sortant des dispositifs de la protection de l'enfance.

[94] Le CNCPH a, pour sa part, été traversé au début de l'année 2023 par de vifs débats sur les modalités de représentation des personnes handicapées en son sein (cf. annexe Handicap). Ce conseil, dit des personnes handicapées, avait tendu, au fil du temps, vers un ensemble plus composite de représentation de toutes les parties prenantes du champ. Le projet de réforme présenté par son président visait, entre autres, à y redonner une place prépondérante aux personnes handicapées. Après de vives controverses quant à la place respective des associations de personnes handicapées, associations gestionnaires, associations de familles, organisations syndicales et des autres parties prenantes, le conseil a finalement été réformé au tournant de l'été 2023 et la place des représentants de personnes handicapées y est désormais majoritaire⁶⁸ (60 %). Ceux-ci sont cependant exclusivement désignés par les associations, l'existence récente et débattue d'un collège de personnes qualifiées, dont certaines étaient des personnes handicapées désignées *intuitu personae*, étant désormais abandonnée. Ce choix ne va pas de soi : le rapport Radian-Michels⁶⁹ préconisait une place accrue au sein du Conseil des personnes sans mandat associatif, au titre notamment de leur expertise d'usage. En vertu du mouvement aiguillonné par la Convention internationale des droits des personnes handicapées, les représentants associatifs seront cependant, le plus souvent, des personnes elles-mêmes en situation de handicap et issues d'associations leur faisant une large place dans leur gouvernance.

[95] Au sein du Conseil de l'âge (cf. annexe dédiée), les personnes âgées sont représentées par les branches des retraités des organisations syndicales et par les associations de personnes âgées et retraitées, qui y occupent une place minoritaire (20 % des membres). Ces organisations et associations peinent à représenter les personnes âgées dans toute leur diversité, notamment les plus âgées et les plus fragiles, difficiles à mobiliser dans un contexte d'« assemblée ». Les associations rencontrent de surcroît – à la différence de celles du champ du handicap – des difficultés à mobiliser l'expertise technique nécessaire pour se faire pleinement entendre auprès des pouvoirs publics⁷⁰. Ces enjeux repoussent au second rang la question de la participation directe des personnes âgées.

⁶⁸ Décret n° 2023-844 du 30 août 2023 portant modification de la composition et du fonctionnement du Conseil national consultatif des personnes handicapées. Il prévoit un 1er collège d'associations de personnes handicapées (60 % des membres), un 2^e collège des associations de famille (20 %) et un 3^e collège de représentants des parties prenantes (20 %).

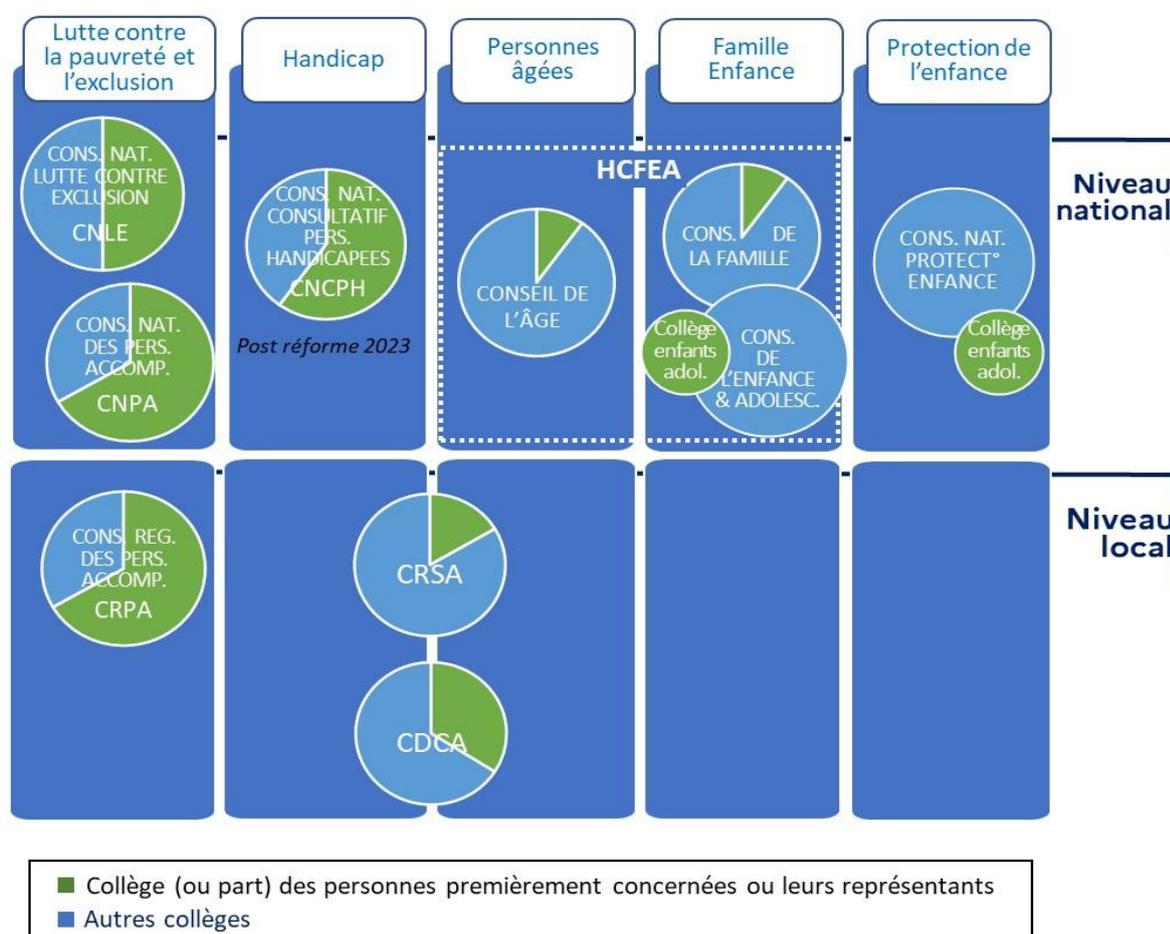
⁶⁹ Carine Radian et Thierry Michels, « Vers la pleine citoyenneté des personnes handicapées. Représentation et participation à la construction des politiques publiques pour une société inclusive », rapport au Premier ministre et à la secrétaire d'état auprès du Premier ministre chargée des personnes handicapées, 19 juin 2019.

⁷⁰ Voir notamment Marion Scheider Ylmaz, « Citoyenneté engagée et autonomie : le cas de la participation des personnes handicapées et des personnes âgées dans les Conseils départementaux de la Citoyenneté et de l'Autonomie », thèse soutenue en 2022 mais aussi Daniel Béland et Jean-Philippe Viriot Durandal,

[96] *In fine*, si l'on excepte le CNPA et le CNLE – avec respectivement les deux-tiers et la moitié des membres – le poids des personnes concernées sans mandat associatif au sein des instances reste très minoritaire. Le poids de leurs représentants y est aussi variable et il n'y a guère qu'au CNLE et au CNCPH qu'il est majoritaire⁷¹.

[97] Dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, le nombre des personnes concernées a été considéré comme un élément central du rapport de force pour leur permettre de peser réellement dans les débats, à côté des décideurs publics et des autres parties prenantes (pour sortir de la portée symbolique). Les témoignages recueillis par la mission dans le champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion attestent du changement des modalités de travail et de la dynamique des discussions avec l'arrivée des personnes concernées.

Schéma 1 : Le poids des personnes premièrement concernées dans les instances de consultation instituées par la loi



Source : Mission.

« 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.

⁷¹ Le cas du Haut conseil de l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE) n'a pas été étudié en détail par la mission mais son décret d'organisation n° 2021-921 du 9 juillet 2021 prévoit qu'il est strictement paritaire.

Ils nous ont dit : participants à des démarches participatives dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté

« 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 collègue).

2.1.1.2 Une participation directe des personnes concernées aux instances généralement adossée à des associations

[98] L'irruption de citoyens profanes dans les instances ne s'est cependant pas traduite par un effacement des associations, mais plutôt par une redéfinition de leur rôle et de leur place.

[99] Les instances qui ont fait progressivement place à la participation citoyenne directe de personnes sans mandat associatif ont dû s'attacher à la question de leur accompagnement. En effet, les faire travailler sur des objets administratifs (projets de textes législatifs ou réglementaires), qui sont très éloignés de l'expérience ordinaire, ne va pas de soi car cela suppose l'appropriation de connaissances techniques spécifiques à l'administration. Cela a conduit à la fois à un effort d'adaptation des modalités de travail et à un appui dédié pour aider les personnes participantes. Dans tous les cas, cela suppose un investissement qu'il ne faut pas sous-estimer.

[100] Ainsi, au CNLE, les participants sont proposés, à la suite d'un appel à manifestation d'intérêts, par les associations qui les accompagnent et animent en général des groupes de pairs préexistants. Ce sont aussi les associations qui proposent et accompagnent les enfants du collège des enfants du HCFEA. Dans ces instances comme au CNPA, elles réalisent un important travail de formation puis d'accompagnement, en amont de chaque réunion, en mobilisant parfois en appui leur groupe de pairs (CNLE).

[101] L'introduction de la parole directe des personnes concernées conduit les associations à ajuster leur positionnement. Dans le champ de la pauvreté comme de l'enfance, les associations les plus importantes sont des associations qui prennent en charge et accompagnent les personnes mais ne peuvent être considérées comme des associations de personnes concernées. Certaines ont, de longue date, assumé cette distance entre bénévoles et bénéficiaires de l'association et cherché à la combler en mettant en place en leur sein des dispositifs permettant de réinternaliser leur parole. C'est tout le sens du projet d'une association comme ATD-quart Monde. Le positionnement des associations est différent dans le champ du handicap, de la famille, de l'âge ou du droit des femmes, qui comptent nombre d'associations créées par et pour les personnes concernées elles-mêmes ; ce qui permet plus aisément leur représentation associative.

[102] Interlocuteurs traditionnellement privilégiés par les décideurs publics, du fait de leur capacité d’internaliser des compétences et connaissances techniques nécessaires à l’examen de la production administrative, de former leurs membres⁷², d’organiser une continuité de participation avec des positions clairement lisibles par les acteurs publics, les organisations syndicales et les associations ont un rôle essentiel, qui doit cependant composer aujourd’hui avec une autre forme de participation, celle des citoyens.

2.1.1.3 Des démarches quasi-inexistantes de participation citoyenne portées par les instances

[103] Les évolutions et controverses récentes sur la composition des Conseils illustrent un véritable enjeu pour les instances de parties prenantes, au niveau national (comme local, cf. infra), à développer une articulation avec des démarches de participation citoyenne. L’intégration de personnes concernées en leur sein n’est qu’une modalité possible et elle n’est pas forcément la plus adaptée dans tous les champs. Qui plus est, elle n’épuise pas la question de la participation citoyenne du grand public.

[104] Cette articulation peut se faire aussi de façon ponctuelle, à l’occasion des démarches lancées par le gouvernement. Ainsi, la commission nationale de lutte contre les maltraitances, co-portée par le Conseil de l’âge et le CNCPH, a été destinatrice de l’ensemble des contributions issues des débats citoyens autoportés des Etats généraux des maltraitances, de façon à alimenter ces travaux. Mais il s’agit là d’une opportunité conjoncturelle.

[105] Cela n’épuise pas **le besoin croissant d’alimenter les instances de façon plus régulière par la participation citoyenne, de façon à diversifier leur assise, à revitaliser leurs travaux, à accroître leur pertinence par l’intégration de points de vue d’usage plus nombreux** et à augmenter par là leur poids vis-à-vis des décideurs publics.

[106] De premières orientations du nouveau CNCPH 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, 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. Mais cette réflexion est embryonnaire et n’est pas menée, semble-t-il, dans les autres conseils.

[107] En marge du champ des solidarités, **le Conseil national de l’alimentation⁷³ (CNA) a mené des réflexions sur la manière de mobiliser la participation citoyenne et de l’articuler à ses travaux⁷⁴ qui pourraient utilement inspirer les instances du champ des solidarités.** Le CNA est en effet

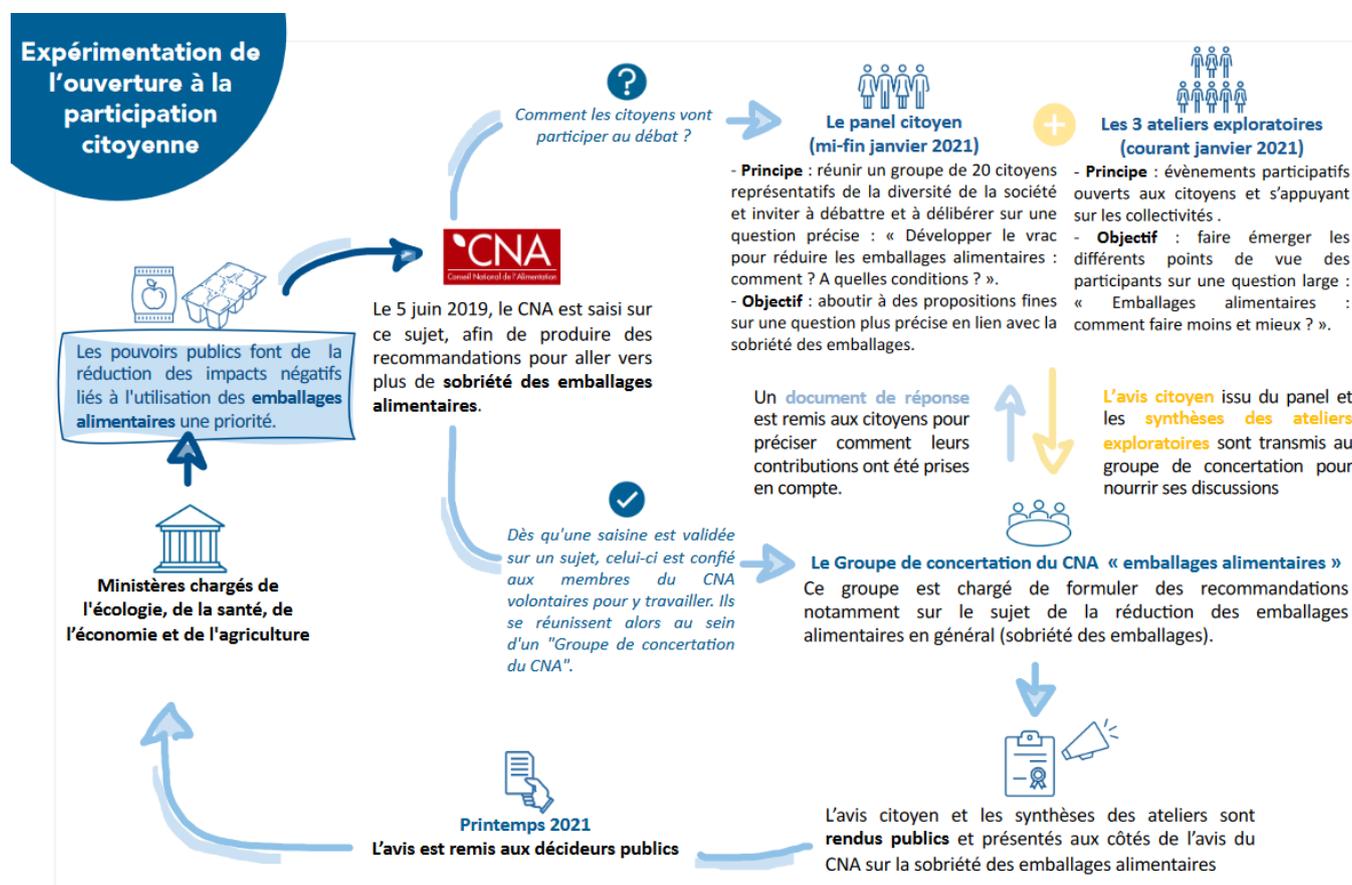
⁷² Cf. Daniel Béland et Jean-Philippe Viriot Durandal (2003), supra.

⁷³ Le CNA est une instance consultative indépendante, placée auprès des ministres chargés de l’environnement, de la consommation, de la santé et de l’agriculture. Il a notamment mené des travaux sur la précarité alimentaire (voir annexe pauvreté).

⁷⁴ 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.

chargé, depuis la loi d’Avenir pour l’agriculture, l’alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, d’organiser des débats publics sur les thématiques qu’il aborde, dans le cadre de ses « groupes de concertation ». Un groupe de travail appelé « Comité d’Action pour la Participation » (CAP) composé de vingt membres experts des sujets de participation citoyenne et/ou d’alimentation, constitué avec l’appui de la vice-présidente de la CNDP, a conduit pendant huit mois des travaux aboutissant à la production d’une approche méthodologique⁷⁵. Il en ressort une idée forte : il n’y a pas de méthode unique ou « gagnante », mais différents choix possibles en fonction des questions apportées à deux questions structurantes : jusqu’où s’ouvrir aux citoyens et comment les associer. Chaque scénario, qui découle de la réponse à ces questions, a sa pertinence, sa légitimité et son efficacité, l’enjeu étant d’adapter la méthode au contexte, aux problématiques et aux acteurs.

Schéma 2 : Démarche de participation citoyenne du Conseil de l’alimentation sur l’utilisation des emballages alimentaires



Source : Conseil national de l'alimentation.

⁷⁵ [Livable-du-Comite-dAction-pour-la-Participation.pdf \(cna-alimentation.fr\)](https://cna-alimentation.fr/Livable-du-Comite-dAction-pour-la-Participation.pdf).

2.1.2 Des dispositifs consultatifs ad hoc impliquant les citoyens pour l'élaboration de grands projets de réforme ou de plans d'action nationaux

[108] Sans remettre en cause le rôle des instances dans les grands projets de réforme ou des plans d'action nationaux, depuis le tournant des années 2010, des formes nouvelles de consultation sont mobilisées par les acteurs publics sur des projets emblématiques, qui font une large place à la participation citoyenne, en exploitant de plus en plus les possibilités ouvertes par les outils numériques.

2.1.2.1 De nombreuses démarches de participation citoyennes à l'initiative du gouvernement sur des grands projets de réformes ou de plans d'action

[109] La demande sociale et politique pour une prise en compte plus directe de la parole des citoyens mais aussi l'essor d'internet se sont traduits par de nouvelles formes de consultation des citoyens par l'administration, les plus médiatiques étant celles des « grands débats », « états-généraux », « assises », ou « Grenelle ». Au titre des premières initiatives, on peut citer les Etats-généraux de la santé en 1998 qui ont servi de modèle-type à de nombreuses démarches ultérieures, notamment dans le champ des solidarités.

Les Etats généraux de la santé⁷⁶ de 1998, un modèle canonique

Lancés en conseil des ministres en mai 1998 et conçus dans une logique de forte proximité, ils reposaient sur des comités de pilotage régionaux placés auprès de chaque directeur régional des Affaires sanitaires et sociales, chargés d'organiser un « forum citoyen » sur l'un des quinze thèmes transversaux retenus par le comité d'orientation national. Dans chaque région, ces forums régionaux ont abouti à l'élaboration de recommandations par un jury de citoyens à l'issue de réunions publiques où jurés, experts, citoyens, professionnels de santé pouvaient débattre et confronter leurs points de vue. Outre ces forums, de multiples réunions se sont tenues, plus d'un millier au total.

Dans certaines régions, des questionnaires, adressés à la population à l'initiative de différents acteurs, comme le mouvement mutualiste, ou à l'occasion de la discussion des SROS (schémas régionaux d'organisation sanitaire), ont permis de recueillir les opinions des Français sur leur état de santé, sur le fonctionnement du système, sur leurs attentes en matière de politique de santé. Certains hôpitaux, cliniques ou établissements médico-sociaux ont proposé des journées portes ouvertes. A la suite d'une journée de restitution interrégionale organisée dans sept villes, la synthèse générale des États généraux de la santé a permis de présenter fin juillet 1999 les conclusions et les préconisations du CNO (comité national d'orientation), en présence du Premier ministre, du ministre de l'Emploi et de la Solidarité et du secrétaire d'État à la Santé et l'Action sociale.

⁷⁶ Voir Gilles Brücker et Étienne Caniard, *États généraux de la santé. Une démarche innovante pour plus de démocratie*, ADSP n°, juin 1999. Les auteurs étaient co-secrétaires du Comité national d'orientation des États généraux de la santé.

[110] Ces nouvelles modalités de concertation mêlent, dans la méthode, mobilisation des instances, concertation avec les parties prenantes et les experts et une dose de consultation citoyenne, selon des formats variés. Elles font une large place au numérique, complété par des réunions ou ateliers, souvent en province. Dans le champ des solidarités, la participation citoyenne a été mobilisée à partir de la fin des années 2010 sur de nombreux projets de réforme ou de plan d'action dans le champ des solidarités, sous des appellations très variées : tour de France, consultations, concertations, Grenelle, conférences inversées, Conseil national de la refondation, états-généraux, convention citoyenne, etc.

[111] Certaines de ces démarches visaient, à l'initiative du gouvernement, à préparer des réformes de grande ampleur devant, à terme, trouver une traduction législative : concertations « Grand âge autonomie » (2018), « Revenu universel d'activité » (2019), consultation citoyenne en ligne pour l'égalité femmes-hommes dans l'économie (2021), Convention citoyenne sur la fin de vie (2022). D'autres démarches visaient à alimenter voire à co-construire une feuille de route ou un plan d'action national : Tour de France de l'égalité femmes hommes (2017), concertation pour la stratégie autisme (2017), stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (2018), concertations sur le service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), conférences inversées des parents isolés et Grenelle des violences conjugales (2019), concertation « protection de l'enfance » (2019), consultations sur les violences aux enfants (2020), Conseil national de la refondation (CNR) « Bien vieillir » et « Accueil du jeune enfant » (2022-2023), Etats généraux des maltraitances et Expérimentations Territoires Zéro non recours (2023)...

[112] Toutes ces initiatives ont en commun un portage politique fort, souvent incarné par un membre du gouvernement ou une personnalité reconnue, une large campagne de communication au lancement et à la conclusion. Il s'agit en effet d'inscrire à l'agenda politique, de façon très visible pour l'opinion, l'objet de ces démarches et de signifier la mobilisation générale, bien mieux que par la réunion d'un comité d'experts ou un conseil peu connu du grand public.

[113] La part de la participation citoyenne directe y est très inégale. Ce sont en général des démarches mixant les formes classiques de l'administration consultative (auditions, groupes de travail avec les parties prenantes et experts) et des formats variés de participation des citoyens (enquêtes ou consultations en ligne, conférences, débats, jurys citoyens, ateliers nationaux ou régionaux associant parties prenantes et citoyens, concernés ou non par la politique publique visée, etc.). Certains formats de participation citoyenne sont plus innovants comme les conférences inversées⁷⁷ organisées dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie nationale de la pauvreté ou les débats autoportés⁷⁸ des Etats généraux de la maltraitance. Quelques-unes de ces démarches, finalement assez rares, s'émancipent du modèle de l'assemblée ou du groupe de travail avec des démarches « d'aller vers » les personnes plus éloignées de la consultation comme, dans le cas de la concertation « Grand âge autonomie », vers les personnes âgées en perte d'autonomie. De plus en plus souvent, s'y associent des approches de design⁷⁹ permettant de

⁷⁷ Au cours de ces conférences, les personnes concernées sont conviées à interpellier les pouvoirs publics : décideurs, élus, représentants des services publics, acteurs du domaine, représentants associatifs, etc. .

⁷⁸ Il s'agit de débats qui ne sont pas organisés par le commanditaire mais par des acteurs variés qu'il sollicite, en général sur la base du volontariat et d'un cahier des charges ^{commun} minimal.

⁷⁹ Le design est un processus de conception créative, centrée sur l'utilisateur. Définition proposée par l'Institut de concertation et de participation citoyenne : [Design & participation – Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne \(i-cpc.org\)](https://www.i-cpc.org/).

prendre en compte l'expression des usagers pour résoudre un problème précis (« 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 », selon la responsable d'un Lab' national).

[114] Selon les objectifs visés, ces démarches impliquent exclusivement les personnes concernées (bénéficiaires, professionnels, aidants...) ou parfois aussi le grand public. La place respective des représentants des parties prenantes et des citoyens sans mandat est variable, les formats étant tantôt mixtes, tantôt exclusifs.

[115] **Certaines démarches ont mobilisé des modalités très diversifiées de participation citoyenne** : les concertations sur le Revenu universel d'activité (RUA), sur la prise en charge du grand âge et de l'autonomie, sur les maltraitances sont particulièrement emblématiques. Elles ont reposé à la fois sur une large concertation avec les parties prenantes⁸⁰, sur la consultation via les outils numériques ou des débats largement ouverts et enfin sur la consultation ciblée des personnes concernées dans des formats plus restreints, le plus souvent en présentiel. Le fait de porter, pour deux d'entre elles, sur des objets politiques nouveaux ou aux contours a priori mal définis semble avoir incité leurs organisateurs à une large ouverture.

[116] **La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté prend, dans cet ensemble, une place particulière : elle affiche en effet, à travers le « choc de participation », la volonté d'intégrer la participation citoyenne comme mode d'animation même de la politique publique.** Elle a ainsi favorisé le déploiement de projets innovants dans plusieurs régions, soulignés par le rapport d'évaluation de la SNLP⁸¹ et confirmés par la mission (cf. annexe pauvreté) : constitution de groupes de travail ou de conférences régionales permettant de donner la parole aux personnes confrontées à la pauvreté et/ou de concevoir des projets qui leur sont destinés (participation à l'élaboration et à la sélection d'appels à projets), association plus systématique aux instances de gouvernance mises en place par l'Etat en régions (sur la réduction des inégalités de santé, sur les enjeux d'alimentation durable ou de précarité alimentaire ...). Sans atteindre l'objectif initial de 50 % de participation dans tous les groupes de travail régionaux, la stratégie a suscité une effervescence certaine dans les territoires : elle a eu un **effet d'entraînement et de décroisement** au sein des administrations déconcentrées, favorisant l'intégration de personnes concernées dans leurs démarches et instances, elle a donné une bouffée d'oxygène aux associations engagées en soutien de la participation des personnes en situation de pauvreté et a conduit à l'évolution du CNLE. **Cependant, lorsqu'elle ne s'est ancrée dans les dynamiques locales et les préoccupations concrètes des acteurs de terrain, la participation citoyenne a fini par s'essouffler**, faute parfois de participants ou de débouchés concrets pour les travaux.

[117] Sur la période récente, si le recours à la participation citoyenne s'est fortement développé selon des modalités variées, elle n'est pas pour autant installée comme un réflexe systématique, malgré les décisions prises en Comité interministériel de la transformation publique (CITP).

⁸⁰ Au sein des instances obligatoires ou de groupes de travail ad hoc.

⁸¹ Rapport d'évaluation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté : Gouvernance multiniveaux et Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP), janvier 2022. [rapport_arenas_snplp_2022_-_gouvernance_multiniveaux_et_strategie_nationale_de_prevention_et_de_lutte_contre_la_pauvrete.pdf](#).

2.1.2.2 Une mobilisation croissante de la participation citoyenne par les assemblées de la République, et en particulier le Cese

[118] Le Cese, usant de son pouvoir d’initiative, a produit un certain nombre d’avis touchant aux enjeux des politiques de solidarité. Une dizaine ont été émis à la suite d’une pétition citoyenne⁸², dont la moitié sur des sujets proches des politiques de solidarité : « Fin de vie : la France à l’heure des choix » (avril 2018), « Vieillir dans la dignité » (avril 2018), « Les personnes vivant dans la rue, l’urgence d’agir » (décembre 2018), « Enfants et jeunes en situation de handicap : pour un accompagnement global » (juin 2020). D’autres avis sont le fruit d’une auto-saisine : dans le champ des solidarités, c’est le cas notamment des avis « Fractures et transitions : réconcilier la France (mars 2019), mais aussi « Générations nouvelles : construire les solidarités de demain » (juillet 2020) et « Métiers de la cohésion sociale » (juillet 2022).

[119] Les avis du Cese sont le fruit d’un travail intégrant la participation citoyenne. Selon les cas, ont été mobilisés des dispositifs de consultation numérique, large ou ciblée, ou des groupes de citoyens ; ces modalités sont parfois combinées. L’ambition est parfois de consulter, parfois de co-construire l’avis avec les citoyens.

Par exemple l’avis [Générations nouvelles : construire les solidarités de demain](#) (2020) a été élaboré sur la base de travaux avec un groupe de 30 citoyennes et citoyens tirés au sort. Ce groupe a poursuivi ses travaux pendant 3 mois. **L’avis final intègre à la fois les apports de la commission temporaire et ceux du groupe de citoyens, en les distinguant.** Le Cese revendique aussi une démarche de co-construction pour l’avis [Métiers de la cohésion sociale](#) (2022). Il s’est appuyé sur une consultation numérique adressée à l’ensemble des publics concernés : professionnels, étudiants, formateurs ou encore personnes accompagnées et proches aidants. La plateforme a permis de recueillir les éléments de constats et de propositions de près de **5000 participants**. Une quarantaine d’entre eux ont été invités au Cese à l’occasion d’une **journée délibérative**, afin d’approfondir la réflexion et de co-construire les préconisations.

[120] On note, au fil des avis, une évolution des modalités d’organisation de la participation citoyenne comme de son articulation avec les commissions : « à côté », dans un groupe distinct avec un rôle limité à une consultation, les 1ères années, puis une co-construction revendiquée à partir de 2022, à la suite de la loi organique de 2021, avec dans certain cas, une intégration des citoyens au sein de la commission temporaire conformément aux possibilités ouvertes par l’article 12 de la loi de 2021.

[121] **Depuis une dizaine d’années, les deux assemblées parlementaires ont également développé l’association des citoyens à leurs travaux⁸³**, certains touchant aux politiques de solidarité. À l’occasion de l’adhésion de la France au Partenariat pour un Gouvernement ouvert (PGO), l’Assemblée nationale a produit en 2018 un plan d’action « Ouverture, transparence et participation. » Le Sénat développe également des initiatives visant à renforcer la place des

⁸² Mais pas forcément en mobilisant la participation citoyenne directe.

⁸³ Pour cette partie, la mission s’est limitée à une approche purement documentaire.

citoyens dans la procédure parlementaire. Ces démarches reposent sur des espaces participatifs en ligne permettant de recueillir les avis, attentes et propositions des citoyens.

[122] De façon plus générale, la participation des personnes les plus vulnérables à l'élaboration des politiques publiques est une revendication portée notamment au niveau international. S'il s'agit, au premier chef, de les associer aux politiques qui les concernent, les enjeux d'inclusion et de citoyenneté exigent aussi que l'ensemble des démarches de participation citoyenne s'ouvrent à ces publics vulnérables.

[123] C'est un point d'attention bien intégré par le Cese⁸⁴, en particulier concernant les personnes en situation de précarité. Il a mené en son sein une réflexion pour associer à ses travaux les personnes les plus éloignées, celles qui refusent de participer ou en sont empêchées. Ainsi, il a déployé des efforts spécifiques pour associer les personnes précaires, en s'appuyant sur les associations pour les recruter (en dérogeant notamment au principe du tirage au sort) et les accompagner. En ce qui concerne la participation des personnes les plus lourdement handicapées ou des plus âgées et vulnérables, à domicile ou en institution, en revanche, la mission n'a pas identifié de démarches spécifiques. En particulier, la mission s'étonne que le recueil de la parole des personnes âgées en établissement n'ait pas fait l'objet d'une attention spécifique dans le cadre de la convention citoyenne sur la fin de vie. Cette absence au regard du thème abordé apparaît en effet particulièrement déroutante. Les modalités de sélection (tirage au sort qui privilégie les citoyens vivant à domicile et défavorisent celles en institution) comme de travail (réunion ou assemblées, à Paris, sur des périodes longues) ne s'y prêtent pas aisément. Cela impose une réflexion sur les méthodes permettant de leur garantir une place, notamment à travers des démarches volontaristes d'aller-vers.

2.2 Dans les territoires, une multitude d'initiatives, combinant instances et démarches de participation citoyenne

[124] Dans les territoires comme au niveau national, les instances représentent une forme bien installée d'organisation de la participation citoyenne. Certaines ont été mises en place par le législateur, d'autres à l'initiative des acteurs publics locaux dans le contexte législatif incitatif de la démocratie locale. Les acteurs locaux ont développé également de nombreuses autres démarches de participation citoyenne, aux ambitions variées, de la simple concertation sur un projet précis au dispositif permettant de fonder l'action de la collectivité de façon transversale, articulées ou non avec leurs instances participatives.

⁸⁴ Mais aussi par une instance experte du débat public comme la CNDP.

2.2.1 Les instances consultatives : une forme classique de la démocratie participative locale en quête de renouveau

2.2.1.1 Une place très modeste, sauf exception, des personnes concernées dans les instances créées par le législateur

[125] Dans le domaine des solidarités, le législateur s'est attaché à créer dans les territoires des instances qui se veulent des lieux de la démocratie participative, en miroir parfois des instances nationales. Leur fonction comme leur composition et la place qui y est faite à la participation citoyenne médiée ou directe sont très variables.

[126] **C'est dans le champ de la lutte contre la pauvreté et de la politique de la ville que les instances locales font la plus grande part aux personnes concernées sans mandat associatif.** Au niveau régional, les Conseils régionaux des personnes accompagnées (CRPA) accueillent ainsi une majorité de personnes concernées (les deux-tiers) à côté de professionnels. A la frontière du champ des solidarités, dans le champ de la politique de la ville, les conseils citoyens accueillent des habitants, à côté des acteurs locaux, associatifs et économiques, pour une proportion variable qui n'est pas fixée par la loi (entre la moitié et les deux-tiers). C'est l'une des rares instances dont le mandat n'est pas purement consultatif, puisque la loi⁸⁵ prévoit explicitement sa participation à la co-construction du contrat de ville, de sa définition à son évaluation, en passant par sa réalisation. Dans la réalité, ces ambitions sont loin d'être atteintes, comme l'a montré un rapport d'évaluation récent⁸⁶ et beaucoup de ces conseils se cantonnent à une simple activité événementielle d'animation du quartier.

[127] **Dans le champ de l'autonomie, les instances régionales (CRSA) comme départementales (CDCA et CTS) sont des assemblées consultatives de parties prenantes** au sein desquelles les personnes concernées sont représentées par des associations, appartenant aux grands réseaux nationaux, ou parfois purement locales. Elles y sont (très) minoritaires par rapport aux autres parties prenantes. Ainsi, au sein des CRSA comme des CTS, elles représentent moins de 20 % des membres⁸⁷. Leur poids est un peu plus important au sein des CDCA : ceux-ci sont structurés en deux formations distinctes, l'une pour le champ de l'âge, l'autre pour le handicap ; chaque formation comporte 4 collèges dont le 1er, celui des représentants des personnes âgées ou handicapées, représente un tiers des membres de la formation. L'avis de ces instances est sollicité sur des projets variés portés par l'administration (programme régional de santé, schémas départementaux de l'autonomie, mais aussi respect du droit des usagers, accessibilité, etc.).

⁸⁵ Loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

⁸⁶ Illaria Casillo, Daniel Rousseaux, « Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens », rapport aux ministres Jacqueline Gourault et Julien Denormandie, CNDP, 2018.

⁸⁷ Sur 109 membres de CRSA (voir plus) réunis en 8 collèges dont un des représentants d'usagers, il y a 4-5 représentants des personnes handicapées, 4-5 des personnes âgées et 8- 9 des usagers du système de santé. Sur la cinquantaine de membres des CTS, 10 au plus représentent les usagers dont 4 au plus pour le champ de l'autonomie.

[128] La loi Hôpital, patients, santé et territoires (HPST) du 21 juillet 2009⁸⁸ a prévu que les CRSA puissent organiser des débats publics sur les questions de santé. Cette mission est inégalement investie (cf. annexe handicap). Une publication récente⁸⁹ initiée par le secrétariat général de la conférence nationale de santé, esquisse un premier bilan critique des initiatives de débats régionaux, portées notamment par des ARS, sur la période 2015-2019. Elle constate qu'ils s'apparentent encore trop souvent à des débats d'experts dans lesquels la parole des usagers est réduite à la portion congrue et présentent des carences méthodologiques importantes. Concernant les freins identifiés par les auteurs, le manque de moyens financiers arrivait en tête, suivi d'un manque d'investissement de la part des décideurs et de moyens humains insuffisants pour organiser un temps nécessaire de préparation institutionnelle en amont. La crise sanitaire ayant souligné ces fragilités de la démocratie sanitaire, la mesure 32 du Ségur de la santé a visé à renforcer leur autonomie en les dotant de moyens en propre et à conforter leur capacité de consultation. Le décret du 30 juin 2021 relatif à la CRSA concrétise pour partie ces orientations.

[129] Les CDCA, contrairement aux CRSA, ne sont pas investis explicitement d'une mission d'organisation de débats publics ou de démarches de participation citoyenne. Les acteurs départementaux rencontrés par la mission font part d'avis variés sur la capacité des CDCA à porter la parole des citoyens et leur expertise d'usage et à sortir d'une approche très institutionnelle, voire tribunitienne. Comme au niveau national, l'objectif assigné à l'instance de consultation des parties prenantes sur des objets administratifs relativement complexes ne se concilie pas spontanément avec celui d'expression des usagers. Le dernier bilan d'activité des CDCA réalisé par la CNSA⁹⁰ témoigne toutefois d'une préoccupation partagée par la plupart de mieux prendre en compte la parole de l'utilisateur et d'efforts en ce sens. Il indique ainsi que 23 % d'entre eux avaient fait appel pour leurs travaux à la parole du public concerné en complément de la parole des représentants d'utilisateurs membres du CDCA⁹¹ ou avaient organisé des enquêtes sur les besoins (21 %).

[130] Dans le champ de la politique familiale, que la mission n'a pas investigué de façon approfondie, les comités départementaux des services aux familles, en charge de l'élaboration et du suivi des schémas départementaux pluriannuels des services aux familles sont là encore des instances de parties prenantes très modestement ouvertes aux personnes concernées (2 parents désignés par l'union départementale des associations familiales sur 37 membres). Certaines s'ouvrent à la participation citoyenne, comme l'Ardèche dont le schéma 2021-2025 prévoit de proposer des espaces de parole 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.

⁸⁸ Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, 21 juillet 2009.

⁸⁹ *La participation en santé en région 2015 2019 : quel bilan ? Quels enseignements ?* R. Piton, E. Brocard, M. Pietrucci, M-S Dorje, P Melihan Cheinin, Presses de l'EHESP | « ADSP » 2022/3 N° 119.

⁹⁰ 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.

⁹¹ Voir par exemple le livre blanc publié en 2021 par le CDCA de l'Yonne qui s'ouvre sur les témoignages de personnes handicapées et âgées sur leur vécu pendant la crise sanitaire avec pour objectif de sensibiliser les décideurs publics locaux et les professionnels de santé et d'esquisser des solutions : CDCA Livre Blanc PA-PSH_0.pdf (ma-sante-en-bourgogne-franche-comte.org).

2.2.1.2 Des conseils de citoyens mis en place à l’initiative des collectivités locales mais souvent à la recherche d’un nouveau souffle

[131] Depuis les années 1990, les collectivités locales, particulièrement les communes mais aussi quelques Départements, ont mis en place de multiples conseils citoyens, certains ouverts à tous les habitants, comme les conseils citoyens ou les conseils de quartier, d’autres à des populations ciblées auxquelles s’adressent particulièrement les politiques de solidarité : personnes âgées, enfants, jeunes et personnes en situation de handicap.

[132] Au-delà du signal politique envoyé par la mise en place d’une telle instance, la motivation la plus souvent mise en avant est l’écoute des usagers de la politique locale. Il s’agit d’alimenter les élus pour nourrir les décisions, mais parfois aussi pour engager des transformations plus globales de l’action publique ou de l’administration locale. C’est ainsi que le président d’un conseil départemental ou un directeur général délégué aux solidarités d’un autre Département comptent faire du conseil des enfants accompagnés par l’aide sociale à l’enfance un levier de transformation des pratiques professionnelles des travailleurs sociaux : en les confrontant à la parole des enfants, il s’agit de susciter un changement de posture sur ce que sont une « bonne » prise en charge et l’intérêt de l’enfant.

[133] Selon une étude de l’INJEP de 2021, il y aurait au moins 1 486 conseils d’enfants ou de jeunes, présents dans un tiers des communes, deux-tiers des Départements et trois-quarts des Régions. Les conseils des aînés, à l’autre extrémité de la pyramide des âges, sont également nombreux dans les communes, bien qu’il n’en existe pas de décompte récent fiable. Plus récemment, certains Départements se sont dotés d’un conseil ou d’un comité des jeunes bénéficiaires, ou ex-bénéficiaires, de la protection de l’enfance. La mission a enfin identifié quelques collectivités ayant mis en place un conseil de personnes handicapées.

[134] Il n’existe que peu de travaux évaluant le fonctionnement ou l’impact sur les politiques publiques locales de ces conseils dont les modalités de constitution comme les objectifs sont entièrement à la main des collectivités locales. Dans le champ de l’autonomie, la seule étude recensée par la mission, qui portait sur les conseils des aînés⁹², en dressait un bilan très mitigé (principes de recrutement hétérogènes, missions peu claires, forte attrition de la participation dans la durée, etc.).

⁹² 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.

Ils nous ont dit : l'assemblée des sages de la ville de Besançon⁹³

Parmi les 7 (sur 30) membres du conseil rencontrés par la mission (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).

A travers le Conseil, le conseil municipal souhaite avoir 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 aux seuls sujets du Grand âge. Les membres estiment en effet avoir une expérience personnelle et professionnelle utile à la collectivité et ne souhaitent pas être cantonnés à leur 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.), privilégiant « l'aller vers » par rapport aux enquêtes, jugées trop pauvres.

La municipalité les sollicite cependant aussi sur un projet de création d'une résidence autonomie, pour 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 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 comme leurs interrogations sur le rôle qui leur est assigné et sur 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.

[135] L'animation de ces conseils est très exigeante. Si les conditions ne sont pas réunies, la démobilisation menace rapidement. A la suite de leur mission en 2019 sur la démocratie locale et la participation citoyenne, les députés E. Chalas et H. Saulignac le constataient⁹⁴: « Les élus sont parfois confrontés au désintérêt des citoyens face à des méthodes inadaptées. Les différents organes de participation citoyenne sont souvent dépourvus de moyens, ce qui démotive les participants qui sont déjà réticents à s'inscrire dans une participation de long terme, parfois contraignante et difficile à concilier avec la vie professionnelle et familiale. Certains de ces dispositifs laissent une place trop large aux représentants de la société civile, aux dépens de la parole citoyenne. De nombreuses personnes (...) ont souligné la difficulté que peut représenter la prise de parole en public devant des personnes habituées à défendre leurs intérêts. »

⁹³ La ville a mis en place un conseil des sages dès 2002. L'équipe municipale en a réformé 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.

⁹⁴ E. Chalas et H. Saulignac, « Mission flash sur la démocratie locale et la participation citoyenne », Assemblée nationale, 6 février 2019.

Les conseils : paroles d'élus et de responsables administratifs rencontrés par la mission

En négatif : Constat que les membres des conseils s'épuisent dans la durée – ce qui se traduit notamment par leur désaffection – s'ils ne sont pas mobilisés sur des projets concrets d'où l'interrogation sur l'intérêt de maintenir les instances de type « conseil de quartier » en l'absence de projet précis de réaménagement. Constat d'une usure identique pour les personnels administratifs pour lesquels la confrontation avec une parole parfois violente et non constructive peut être très difficile. Constat d'une concurrence participative entre les conseils et les autres démarches que les municipalités ont multiplié ces dernières années, qui peut les rendre illisibles pour les citoyens et conduire à surcharger des équipes administratives déjà sous tension compte tenu de la charge qui en découle (organisation, logistique, etc.).

Nécessité de se doter de chartes et de repenser les modalités de constitution pour éviter que ce soit toujours les mêmes qui s'expriment ou que la parole soit monopolisée par les plus agressifs.

En positif : Ces dispositifs permettent d'alimenter les élus (via en général la production d'avis) à la parole citoyenne, notamment ceux qui sont au plus près du terrain (quartier, services). Il n'est en général pas envisagé d'y renoncer, mais plutôt de les faire évoluer pour les inscrire dans un écosystème participatif plus vaste, mobilisant des modalités variées et de les faire travailler davantage en mode projet (par exemple, l'attribution d'une partie des budgets participatifs). Ils permettent de gérer la conflictualité si leur composition et leur fonctionnement sont bien pensés (recours à une dose de tirage au sort, charte de fonctionnement, etc.). Ils permettent d'enclencher également des transformations dans le fonctionnement de l'administration locale, notamment des travailleurs sociaux et techniciens en les confrontant, de façon constructive, aux usagers.

2.2.2 Un foisonnement de démarches participatives

[136] Au-delà du modèle de l'instance qui reste très institutionnel, les acteurs ont déployé une large gamme de démarches dans les territoires dans le champ des politiques de solidarité. Celles-ci portent sur des objets variés, des plus ambitieux et politiques, comme les plans et schémas territoriaux (le plan départemental d'insertion ou le pacte territorial pour l'insertion, le schéma départemental pour l'autonomie, etc.), aux plus modestes et concrets (courriers administratifs, guides, etc.) en passant par la conception ou l'adaptation de services. Les formes de la participation mises en œuvre sont variées et le plus souvent, mixent plusieurs formats, parfois très innovants, notamment à travers une composante « d'aller-vers ».

[137] Il s'agit, pour les initiateurs des démarches les plus ambitieuses, d'afficher la conviction politique qu'il faut faire autrement, en associant les citoyens de façon régulière et pas seulement au moment des élections, afin de concevoir des politiques locales qui répondent à leurs attentes ; il s'agit de restaurer le lien de confiance avec les électeurs et en retour de crédibiliser l'action politique. Mais il s'agit aussi, plus prosaïquement, d'améliorer un service ou un dispositif.

2.2.2.1 Un développement de la participation citoyenne à l'élaboration et à la mise en œuvre des différents plans pluriannuels ou schémas

[138] Dans les trois domaines plus particulièrement investigués, la mission a constaté que de nombreux acteurs publics mobilisent la **participation citoyenne directe pour enrichir les phases de concertation de leurs schémas ou plans pluriannuels (parfois très formelles), par le regard, souvent plus direct et spontané de ceux qui vivent les politiques publiques**. Il s'agit à la fois de donner de la chair aux constats statistiques et aux indicateurs et de sortir d'une appréhension de la demande sociale par le seul prisme de la société civile organisée. Ouvrir ces espaces de participation permet de s'assurer de l'adéquation des réponses proposées aux besoins des personnes. Ces démarches participatives peuvent porter sur **l'élaboration, la mise en œuvre ou le suivi des plans pluriannuels ou schémas directeurs sectoriels de la collectivité** et parfois s'inscrire dans la durée.

[139] Les publics impliqués peuvent être variés, avec de façon privilégiée, les personnes *directement* concernées par l'objet de la participation, ainsi que les autres personnes concernées (proches, aidants, professionnels ...) et aussi parfois le grand public. Les différents publics peuvent être consultés séparément ou ensemble.

[140] La réunion publique ou la consultation numérique, via des questionnaires fermés ou via des plateformes contributives, sont des modalités très fréquemment utilisées et de nombreuses collectivités se sont dotées d'outils en ce sens. Certaines s'y limitent, d'autres, plus ambitieuses, mobilisent de véritables boîtes à outils participatives, beaucoup plus complètes, surtout quand il s'agit de publics éloignés du numérique.

[141] **Dans le domaine de la lutte contre l'exclusion, cette pratique a été favorisée de longue date par la loi de 2008**, qui invite 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. Après de premières initiatives, comme les forums citoyens organisés d'abord à Lille en 2003 puis généralisés au département du Nord (cf. annexe pauvreté), une large gamme de démarches de participation citoyenne s'est développée dans ce champ. Les démarches participatives vont de la concertation associant parties prenantes et personnes concernées (souvent appelés « groupes mixtes » ou « équipes mixtes d'insertion »), en vue **d'établir le plan départemental d'insertion** ou le pacte territorial pour l'insertion à l'animation de **cadres plus pérennes de participation permettant d'adapter la politique d'insertion** du Département, **au-delà de ces temps forts**, en mobilisant notamment des groupes d'usagers ou groupes ressources, en intégrant souvent des démarches de co-construction sur des objets circonscrits, comme c'est par exemple le cas dans l'Hérault.

Le Département de l'Hérault dans le cadre du RSA

Ce Département déploie 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. 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 participatif, de la commission d'équipe pluridisciplinaire et de l'élaboration du pacte territorial pour l'insertion. Ces comités sont sollicités pour formuler des propositions d'améliorations sur différents volets (parmi lesquelles les questions de mobilité, de garde d'enfants, d'aide alimentaire) mais également pour contribuer à la simplification des courriers administratifs et documents d'informations. 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.

[142] **Dans le champ de l'autonomie, la loi n'a pas prévu de dispositif obligatoire de participation citoyenne directe. Pourtant,** les déplacements de la mission comme la recherche documentaire ont mis en évidence **de nombreuses démarches volontaires**, d'apparition plus récente que dans le champ de l'insertion, de participation citoyenne à l'élaboration des politiques du handicap, de l'âge ou des schémas de l'autonomie. Elles reposent souvent sur des modalités mixtes, conjuguant l'apport des représentants du CDCA et des approches participatives directes variées. C'est par exemple le cas du Département du Var (enquête auprès des personnes en perte d'autonomie sur leurs besoins), de très nombreux Départements avec des consultations en ligne, des Côtes d'Armor avec l'organisation d'ateliers, de la Haute-Garonne avec deux comités consultatifs (personnes âgées/personnes handicapées volontaires), du Nord avec la création d'un conseil des personnes handicapées, etc. Certains mobilisent des vecteurs de communication innovants, plus adaptés à des personnes en perte d'autonomie, avec un souci d'« aller-vers », comme les Pyrénées-Atlantiques avec des entretiens filmés ou le Loir-et-Cher avec des entretiens sur le lieu de vie des personnes très dépendantes. Pour certains, la participation n'est pas seulement un moyen mais aussi une fin, comme pour la Savoie, qui en a fait un axe fort dans l'élaboration et le contenu de son schéma général des solidarités⁹⁵.

La Haute-Garonne a engagé en 2015 une démarche de « **dialogue citoyen** » qui s'est opérée sur toute la durée de la mandature et sur toutes les politiques du Département, à travers 350 « temps forts » (réunions publique, groupes de travail, ateliers, etc.) sur le territoire, auxquels environ 20 000 habitants ont participé. Par ailleurs, plus de 10 000 personnes ont répondu aux enquêtes départementales en ligne.

Ces concertations ont permis notamment d'alimenter la conception des politiques départementales en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

⁹⁵ Le développement de la participation sociale et citoyenne des personnes concernées est un axe du schéma.

Par ailleurs, le Département soutient les initiatives d'autres acteurs en matière de participation. Il a créé un Fonds de soutien à la démocratie participative avec une aide allant de 500 à 4 000 euros pour les communes de moins de 10 000 habitants, les communautés de communes et les associations. Il alloue également des financements aux conseils citoyens qui le demandent.

[143] Au niveau régional, certaines ARS ont mobilisé la participation citoyenne dans la période récente pour l'élaboration de leur *programme régional* de santé. La plus aboutie identifiée par la mission est celle de l'ARS Occitanie.

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

Cette démarche de consultation citoyenne a été lancée en 2021 par l'ARS au décours du 2^e confinement, 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 première 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 :

- 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 \(sante.fr\)](#)

[144] Dans les autres politiques de solidarité, certains territoires recherchent également la parole directe des usagers. Ainsi [le schéma départemental 2021-2025 des services aux familles de l'Ardèche](#) s'est fixé comme objectif de proposer des espaces de parole 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. Les conseils d'enfants sous protection de l'aide sociale à l'enfance sont mobilisés, dans les collectivités où ils existent, pour s'exprimer sur la politique du Département en la matière, formuler des avis et propositions. Certaines de ces initiatives s'inscrivent dans des démarches transversales à l'ensemble des politiques de solidarité comme en Ardèche, Haute-Garonne, Gironde, Seine-Maritime, Somme, Touraine, etc., voire l'ensemble des compétences du Département.

2.2.2.2 La co-construction d'un service ou d'un dispositif avec les personnes concernées

[145] **La participation citoyenne est également souvent mobilisée pour la conception ou l'amélioration d'un service ou d'un dispositif** et la mission en a rencontré de nombreux exemples. Beaucoup de ces projets ne se limitent pas à la consultation mais mettent aussi en place des formes de co-construction. Ces démarches, compte tenu de leur objet, impliquent essentiellement les personnes concernées, recrutées le plus souvent parmi les bénéficiaires du dispositif ou avec le concours d'associations œuvrant dans le champ.

[146] **L'Etat peut avoir un rôle moteur pour favoriser le développement de la participation citoyenne dans les territoires, en lien avec des démarches nationales qui accordent une place importante à cette ambition et à travers ses opérateurs, notamment la CNSA.**

[147] **Dans le champ de l'autonomie, 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 de participation.** Ces impulsions nationales ont soutenu et outillé les démarches participatives des acteurs territoriaux, maisons départementales pour les personnes handicapées (MDPH) notamment. Lorsqu'elles rencontrent une mobilisation locale, de telles dynamiques nationales conduisent 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 Réponse accompagnée pour tous (RAPT)⁹⁶, un groupe de travail ayant

⁹⁶ 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.

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.

- La feuille de route « MDPH 2022 » a également contribué à stimuler les démarches participatives directes autour des MDPH ou en leur sein. 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, par exemple pour revoir les modalités d’accueil physique ou leur site internet. Même si le premier bilan réalisé montre que ces pratiques restent minoritaires, elles ont vocation à être partagées avec les autres Départements, par l’intermédiaire du comité de pilotage national animé par la CNSA qui recense les bonnes pratiques.

[148] **Les collectivités lancent également de leur propre initiative de nombreuses démarches.** Leur point de départ est en général la préoccupation d’améliorer le service rendu en partant des besoins de ceux auxquels ils sont destinés, mais la participation des personnes concernées peut être aussi une fin en soi, pour affirmer leur pouvoir d’agir.

[149] **L’appel à projets ou le budget participatif sont des moyens souvent mis en œuvre pour mobiliser la participation citoyenne, parfois dès l’élaboration du cahier des charges,** comme le projet « Mamans solos » porté dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté en région Hauts-de-France. L’appel à projets peut aussi permettre de faire émerger des actions conçues de façon très ouverte et de les financer (appel à projets « Phosphorâge » du Département du Nord).

Le projet « Mamans solos », porté par la DRDFE et le commissaire à la lutte contre la pauvreté en Hauts-de-France (2021-2023)⁹⁷.

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 vulnérabilité. 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, à l’issue duquel vingt-huit projets ont été financés. La mise en œuvre des projets a également été participative.

⁹⁷ [Appel à projets régional 2022 « Parents solos » | La préfecture et les services de l’État en région Hauts-de-France \(prefecture-regions.gouv.fr\)](https://www.prefecture-regions.gouv.fr)

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 : « *Ne pas exprimer que sa propre histoire, sinon, on n'est pas bon* », « *L'écoute est importante, il y a souvent beaucoup d'émotions, cela renvoie parfois au placement d'office des enfants. On avait peur des assistantes sociales. On a besoin de ce temps qui permet la prise de recul. Puis, on fait des propositions* ».

[150] **Une dynamique initiale de consultation peut aussi évoluer vers une démarche de co-construction en créant un climat de confiance et en permettant à ses initiateurs et au personnel technique de prendre conscience de l'apport de la parole des usagers.** C'est le cas notamment de l'action conduite par le CCAS de la ville de Lille dans le cadre du plan de lutte contre les exclusions.

Le plan de lutte contre les exclusions et la maison des solidarités de Lille

Le Centre communal d'action sociale, qui pilotait l'élaboration du plan, s'est appuyé sur un groupe ad hoc d'usagers du CCAS, recrutés par les travailleurs sociaux avec l'ambition, poussée par les associations, d'aller chercher les personnes en situation d'exclusion non représentées dans les instances. Le groupe comptait 60 personnes à l'origine, environ 40 aujourd'hui. Le CCAS n'avait pas l'expérience de travailler avec ce type de personnes et a fait appel à l'association spécialisée « Participation et fraternité » ; la méthode a évolué progressivement de la consultation vers la co-construction, avec l'accord de l' élu en charge du sujet. Le CCAS estime que les usagers sont mieux placés que les équipes pour définir les besoins. Par exemple, le projet de maison des solidarités a été coconstruit avec ses futurs usagers, avec l'ambition d'en faire « un lieu de ressources pour faire soi-même », et avec une attention particulière également aux modalités de l'accueil auquel les personnes précaires sont très sensibles. Le CCAS estime que ce projet a permis de revenir aux fondamentaux du travail social, qui est de favoriser l'autonomie, et a aussi été une forme d'accompagnement au changement de posture des équipes, en questionnant leurs habitudes.

[151] **L'outillage apporté par des tiers extérieurs peut être déterminant pour engager une collectivité dans une démarche. Dans le champ du grand âge, le programme impulsé par l'OMS⁹⁸, « Villes amies des aînés » (VADA) a eu un rôle moteur :** il a permis le développement de projets co-définis avec les personnes âgées, dans des approches souvent créatives, en proposant un accompagnement méthodologique et en favorisant la capitalisation. Il adopte formellement une approche fondée sur l'expérience vécue des aînés, recueillie selon des modalités variées (questionnaires, réunions publiques, déambulations, etc.) pour prendre connaissance de ce qui est, ou n'est pas, adapté à leurs besoins, et des améliorations souhaitables pour créer un milieu qui leur soit plus favorable. Les connaissances et l'expérience des fournisseurs de services publics, bénévoles ou privés, se combinent ainsi aux renseignements obtenus des personnes âgées pour dresser le tableau des points forts et des points faibles du milieu. C'est le point de départ des interventions publiques pour produire un environnement mieux adapté aux besoins des aînés. L'ensemble de la démarche se veut participative, du diagnostic à la mise en œuvre, jusqu'à la

⁹⁸ 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 guide⁹⁸ publié en 2007.

gouvernance, et aucune démarche ne peut être labellisée si elle ne respecte pas ce principe. Le réseau français Villes amies des aînés⁹⁹ compte actuellement 289 adhérents représentant 23 millions d'habitants en France (voir annexe Grand âge pour des exemples de mise en œuvre).

[152] **Enfin, ces démarches mêlent souvent la co-construction sur des objets très modestes, à la frontière du design social : un courrier, un livret d'accueil, etc. et des orientations politiques plus larges** (politique d'accueil, services, etc.). Il ne faut pas sous-estimer l'intérêt de ce mélange apparent des genres. En effet, les « petits objets » sont d'une part, l'occasion de donner du « grain à moudre », d'autre part, l'occasion de démontrer un changement de posture de l'acteur institutionnel vis-à-vis de son public, de rétablir une certaine forme de symétrie propice au développement d'une relation de confiance, en soi et dans le partenaire public, qui peut favoriser ensuite le travail collaboratif sur des objets plus complexes. Dans le champ de la pauvreté ou de l'aménagement de l'environnement des personnes en perte d'autonomie (programme VADA), on observe de façon très nette cette **courbe d'apprentissage, aussi bien pour les personnes concernées que pour les acteurs publics impliqués**.

[153] L'impulsion politique est toujours décisive et plus encore pour installer dans la durée ces démarches en les outillant. La gouvernance mise en place est essentielle : toutes les démarches qui ont perduré et essaimé ont mis en place des structures pour favoriser le partage d'expérience, la capitalisation et le changement d'échelle (charte, centre de ressource documentaire, kits de bonne pratique, budget, réseau de référents, etc.). Cela nécessite aussi un minimum de moyens humains et financiers. C'est ce qui a notamment assuré dans la durée le succès de la démarche VADA (voir annexe âge) alors que la dynamique initiale du choc de participation s'est progressivement essoufflée.

2.3 Une architecture globale qui se cherche pour favoriser capillarité et capitalisation entre les différents niveaux de participation

2.3.1 Une articulation quasi-inexistante entre participation aux politiques publiques et participation collective des usagers au sein des établissements et dispositifs

[154] Dans les trois champs qu'elle a plus particulièrement investigués, la mission a constaté des défauts d'articulation entre les différentes démarches de participation citoyenne : il manque une architecture institutionnelle globale.

[155] **Le premier se situe dans l'articulation entre participation des usagers à la gouvernance des structures ou dispositifs et participation citoyenne à la fabrique des politiques publiques.** Tous les acteurs rencontrés par la mission ont souligné la fragilité des liens entre expérience usager et participation citoyenne aux politiques et pointé la nécessité de les resserrer de diverses façons, afin de détecter des dysfonctionnements et des angles morts qui justifient une évolution des politiques. Ce niveau de proximité permet pourtant de disposer de capteurs au plus près de la vie quotidienne des personnes concernées dont le partage serait particulièrement profitable.

⁹⁹ Soutenu par la DGCS, la CNSA, la Caisse des dépôts et l'ANCT.

[156] Les conseils de vie sociale (CVS)¹⁰⁰ sont ainsi des lieux privilégiés d'expression des besoins des usagers. Le CVS peut faire des propositions sur toute question intéressant le fonctionnement de l'établissement ou du service et est associée à l'élaboration ou à la révision du projet d'établissement ou du service ; il comprend au moins deux représentants des personnes hébergées, mais aussi de leurs proches et aidants.

[157] Pour pallier les fragilités de certains CVS, mais aussi pour favoriser une appropriation de leurs problématiques au sein des instances de participation départementales, le décret¹⁰¹ du 25 avril 2022 a prévu la participation de membres du CDCA ou d'élus au CVS. Il ne s'agit, là encore, que d'une potentialité de capillarité, même si elle est bienvenue.

[158] Des démarches plus structurantes, portées par des acteurs locaux publics ou associatifs, ont visé une capitalisation plus large des enseignements des CVS, pour identifier les problématiques récurrentes ou détecter d'éventuels signaux faibles, notamment dans le domaine de la maltraitance. 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. Des acteurs associatifs tentent aussi, parfois avec le soutien des acteurs publics, de créer des instances intermédiaires comme les inter-CVS existants dans quelques départements.

Témoignages d'acteurs : l'inter-CVS du département du Nord

L'inter-CVS 59 rencontré par la mission, a été créé 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) et en s'inspirant d'une initiative plus ancienne dans le département de l'Essonne. L'inter-CVS peut 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. Les responsables estiment par ailleurs que renforcer les liens entre CDCA et CVS, notamment grâce à des participations croisées, pourrait conforter les CVS et leurs membres aux yeux des directeurs d'établissement, souvent encore peu impliqués dans ces instances. Cela pourrait également revitaliser les CDCA.

[159] Dans le champ associatif, certaines associations conduisent en leur sein des démarches pour structurer des canaux privilégiés de remontées, comme le comité national des usagers d'APF France handicap. On trouve d'autres initiatives comme celle de l'association Citoyennâge¹⁰², qui tente de porter au-delà des murs des établissements la parole des personnes âgées en institution

¹⁰⁰ Créés par la loi de février 2002.

¹⁰¹ Décret n° 2022-688 du 25 avril 2022 portant modification du conseil de la vie sociale et autres formes de participation.

¹⁰² Initiée en 1996 par des directeurs de maison de retraite franciliens, cette démarche est soutenue depuis l'origine par l'AD-PA (Association des directeurs d'établissements pour personnes âgées). Elle part du constat que 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. Elle s'est structurée en association loi 1901 en 2007 et en association nationale en 2020.

et d'en tirer des enseignements programmatiques qu'il s'agit de porter ensuite au niveau politique ; cette démarche peine cependant à trouver un débouché permanent au niveau des instances consultatives locales. Là encore, la démarche repose sur la circulation des idées entre le niveau établissement et le niveau local jusqu'au national à travers une série d'espaces de dialogue et d'échange, articulés entre eux par un système de conférences annuelles (voir annexe âge).

[160] Au-delà de la fructification réciproque des instances au niveau micro et au niveau local, il apparaît souhaitable que l'ensemble des approches tournées vers l'usagers ou démarches de participation citoyenne s'alimentent réciproquement. Il n'est pas rare qu'au sein d'une même administration, les passerelles ne soient pas toujours construites entre les démarches de participation aux politiques et les démarches qualité ou les lab' d'innovation alors que ces différentes approches peuvent, recueillir à des titres divers les 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 : les dysfonctionnements pointés dans les comités d'usagers ou remontées lors des démarches d'écoute participative n'alimentent pas toujours les travaux des lab' ou inversement. Outre la perte de richesse pour les politiques, ces cloisonnements génèrent un risque de sentiment d'inutilité de la participation, facteur de démobilisation.

2.3.2 Une articulation insuffisante entre les instances obligatoires nationales et locales

[161] **Le second enjeu d'architecture institutionnelle identifié par la mission concerne l'insuffisante capillarité entre les différents niveaux du territoire.** Dans le champ de l'autonomie, le système consultatif issu de la loi Adaptation de la société au vieillissement (ASV) de 2015 présente deux points de faiblesse majeurs¹⁰³. D'une part, l'architecture nationale, avec deux conseils distincts, celui de l'âge et le CNCPH, est pensée de manière indépendante par rapport au niveau départemental, qui regroupe les représentants des personnes âgées et du handicap au sein d'une même instance, le CDCA. D'autre part, les liens institutionnels formels entre les différents niveaux de participation sont ténus : les CDCA ne sont d'ailleurs évoqués dans le décret constitutif du HCFEA¹⁰⁴, que pour évoquer leur obligation de transmettre un rapport annuel au conseil de l'âge. Au niveau local, les liens se limitent à la désignation de membres des CDCA au sein de la CRSA, laquelle alimente la conférence nationale de santé.

[162] **Le système n'est donc pas conçu pour permettre une réelle capillarité des débats ou exercices participatifs locaux.** L'absence de liaison efficace entre niveaux départemental (CDCA), régional (CRSA) et national (CNCPH et Conseil de l'âge) pèse sur la remontée des préoccupations citoyennes territoriales hors le circuit privilégié des réseaux associatifs nationaux. C'est ce manque, souligné notamment par le rapport Radian-Michels¹⁰⁵, qui a conduit le CNCPH à chercher

¹⁰³ Voir notamment Viriot-Durandal et alii (2018) in « 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.

¹⁰⁴ Ce qui n'est pas le cas dans le décret constitutif du CNCPH, dans le champ du handicap.

¹⁰⁵ C. Radian et T. Michels, « Représentation et participation à la construction des politiques publiques pour une société inclusive », 2019.

ces dernières années à structurer des formes d'interactions entre CDCA et CNCPH¹⁰⁶. La question de l'articulation avec le niveau municipal pourrait également se poser, dans le champ de l'autonomie, puisqu'il est un lieu de négociation de la mise en œuvre des politiques d'accessibilité, essentielle pour ces publics. Le rapport Radian-Michels invitait d'ailleurs aussi à un resserrement des liens entre commissions municipales d'accessibilité et CDCA.

[163] **Dans le champ de la lutte contre la pauvreté, le paysage institutionnel est un peu différent. Au niveau des instances, CRPA et CNPA sont bien articulés et contribuent à alimenter le CNLE au travers de leurs membres qui y siègent.** Le CNLE peut également bénéficier des groupes ressources locaux qui appuient les membres du 5e collège. Mais il s'agit de mécanismes essentiellement informels, potentiellement partiels et fragiles. Il n'existe pas de remontées institutionnalisées ou organisées des principaux constats issus des démarches de participation citoyenne des Départements vers le niveau régional ou national, ce qui fait obstacle à une pleine portée des démarches pourtant foisonnantes dans le champ. 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 le niveau national.

[164] **Il manque ainsi un effort de structuration globale pour garantir une alimentation réciproque des démarches des différents acteurs, aux différents niveaux géographiques.** 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 ou la formation) ne favorisent pas ces articulations. C'est d'ailleurs une des faiblesses mise en avant par le dernier bilan de mandat du CNLE, qui réfléchit ainsi à « implanter la participation du CNLE dans les territoires », en mobilisant d'anciens membres du 5e collège ayant terminé leur mandat (binôme personne-ressource/ ancien membre).

2.3.3 Quelques expériences pionnières pour favoriser l'essaimage des approches et bonnes pratiques de participation citoyenne

[165] Une troisième fragilité de l'architecture globale de la participation en matière de solidarités réside dans l'insuffisante capitalisation sur les méthodes et bonnes pratiques et au manque d'essaimage. Certains acteurs publics ou collectivités, engagés de façon durable dans ces démarches, se sont toutefois dotés de compétences propres pour favoriser cet essaimage et la capitalisation sur les bonnes pratiques. On en trouve des exemples au niveau départemental (cf. *supra* celui de la Haute-Garonne) et régional, l'un des plus complets étant sans doute celui de Centre Val-de-Loire.

¹⁰⁶ 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.

Développer et étayer la participation citoyenne : la démarche de la région Centre Val-de-Loire

La Région a initié cette démarche innovante en 2017 après une tournée citoyenne en partenariat avec l'ONG *Démocratie Ouverte* et son programme *Territoires Hautement Citoyens*. À l'issue de ces rencontres, elle a voté en 2018 un plan d'actions « Faire vivre la démocratie permanente en région Centre-Val de Loire ». En 2023, elle lance une nouvelle étape et se donne une charte.

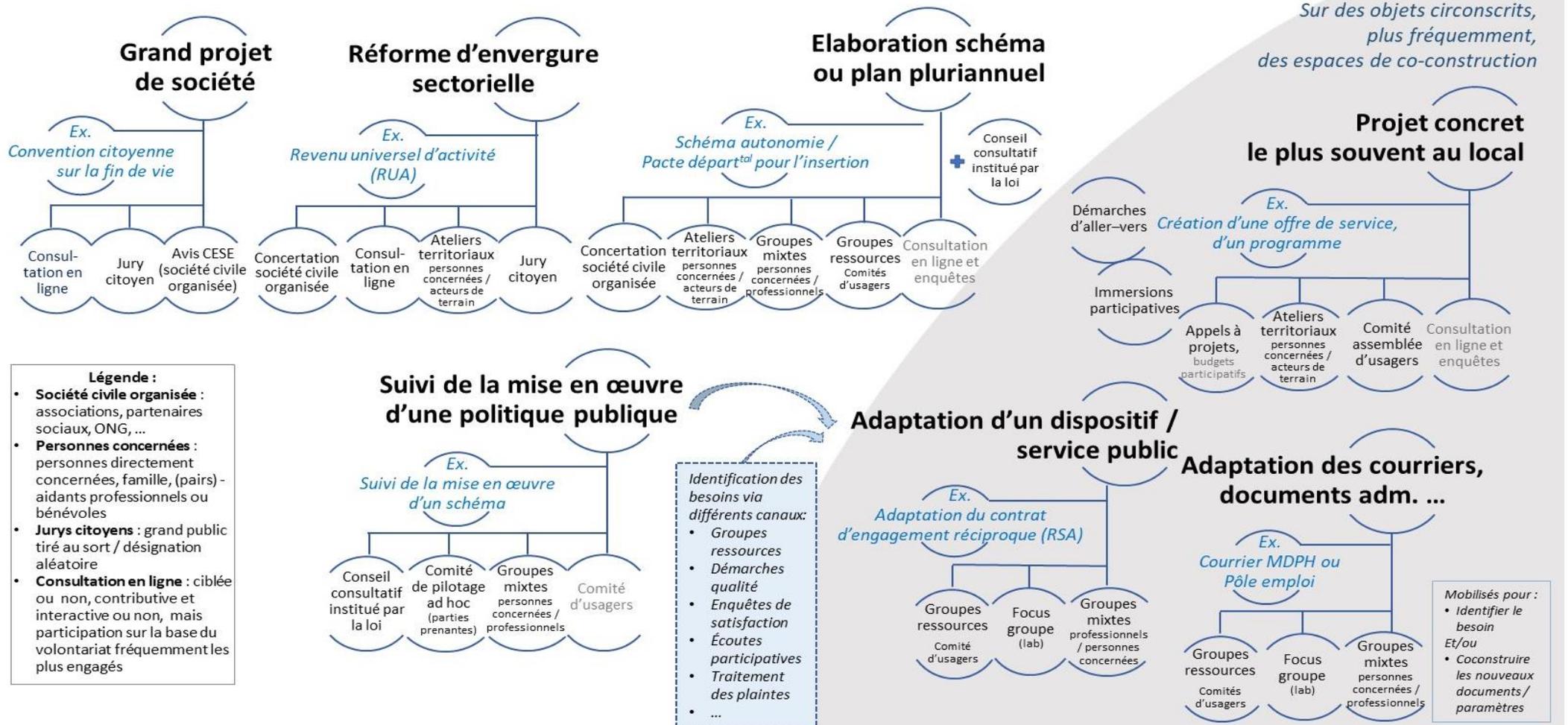
Ce plan d'action mobilise une multitude d'outils :

- Une quinzaine d'assemblées consultatives et de concertations à base réglementaire ;
- Des temps de participation spécifiques avec les usagers-citoyens dans des formats variés comme les Etats généraux de la jeunesse en 2022 ou des ateliers de taille plus modeste sur le réseau ferroviaire (depuis 2010) ;
- Un réseau des " porte-voix activateurs de citoyenneté " ;
- Des collaborations avec des experts : GIS " participation et citoyenneté ", collaboration avec des chercheurs de la région ;
- Des outils à destination des associations et des citoyens : dispositifs financiers, supports de mobilisation et de communication. La Région a notamment missionné un acteur, " Villes au carré ", pour accompagner le réseau des Porte-Voix ainsi que le laboratoire des pratiques et des savoirs (la Fabrique).

[166] La mission ne dispose pas d'éléments pour apprécier l'impact de cette démarche, mais elle note son caractère très complet qui mobilise de nombreux leviers et un outillage pérenne.

[167] Le panorama des initiatives de participation présente un ensemble extrêmement riche, tant dans les formes que dans la nature des projets. Par-delà ce constat d'une dynamique incontestable, la mission a cherché à mieux en cerner les apports, mais aussi les conditions permettant à la participation citoyenne de porter pleinement ses fruits.

Schéma 3 : Principaux types de participation organisée par les pouvoirs publics dans le champ des politiques de solidarité



Source : Mission.

3 Des apports réels, sous réserve d'une pleine intégration aux processus de décision, d'un ancrage dans un pouvoir d'agir global des personnes et de modalités exigeantes et créatives

[168] Malgré un scepticisme parfois exprimé, les investigations de la mission montrent que **les apports potentiels de la participation citoyenne sont réels et divers**. Les constats de terrain comme la littérature soulignent **cependant l'exigence des conditions** pour en surmonter les limites et en récolter les fruits. Il s'agit notamment de maintenir la dynamique participative en la rendant crédible grâce à **des fonctionnements publics adaptés et à une attention plus générale au pouvoir d'agir des personnes**. Dans le champ des solidarités, **une vigilance toute particulière doit s'y ajouter pour garantir l'expression des personnes concernées, et notamment des plus vulnérables d'entre elles**.

3.1 Des apports réels, bien qu'insuffisamment documentés

[169] **L'évaluation des effets des démarches participatives n'est pas une tâche aisée ; les travaux scientifiques comme administratifs sont peu nombreux et il manque une approche partagée d'appréciation de leur impact**. A défaut, les travaux se focalisent souvent sur la qualité procédurale ou sur l'effectivité et l'ouverture du processus. Quelques travaux mesurent cependant les effets sociaux et personnels pour les participants ; certains, plus rares, analysent aussi les effets concrets sur les mesures mises en place, les pratiques ou sur l'image et l'organisation de la structure initiatrice¹⁰⁷. Ce manque d'évaluation étant un frein majeur pour valoriser l'intérêt des processus participatifs auprès des décideurs, et pour aller au-delà d'une idéalisation impropre à emporter l'adhésion, **un champ de recherche est aujourd'hui en construction ; les réseaux professionnels tentent également de progresser sur ce point**¹⁰⁸.

[170] Analyser les apports de la participation citoyenne directe ramène à ses objectifs : démocratique, économique et managérial ou social car favorable au développement des capacités des personnes¹⁰⁹. **Les atouts et limites de la participation citoyenne seront ici essentiellement examinés au travers de l'impact sur la citoyenneté des personnes et de l'apport concret et opérationnel aux politiques publiques**. Les apports opérationnels, parfois qualifiés d'« utilitaristes », ne peuvent constituer le seul critère d'appréciation de la participation ; la mission estime, cependant, que l'amélioration de la pertinence et de l'efficacité des politiques au

¹⁰⁷ Outre la littérature scientifique, on peut citer dans les années récentes, l'évaluation des conseils citoyens de la politique de la ville, l'évaluation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et en particulier de son choc de participation, des travaux au niveau local (Gard, Haute-Garonne, Occitanie).

¹⁰⁸ L'institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC) a ainsi récemment publié un guide d'évaluation des démarches participatives.

¹⁰⁹ M-H Bacque, Y Sintomer, 2001, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Les Annales de la Recherche urbaine, 90.

bénéfice de leurs principaux destinataires ne peut être considérée comme un apport secondaire ni comme une « instrumentalisation des dispositifs participatifs »¹¹⁰.

3.1.1 Un gain pour la démocratie

[171] La mission n'insistera pas sur les impacts en termes de revitalisation démocratique, qui ne constituaient pas l'objet central de ce rapport. Ils sont néanmoins l'arrière-fond crucial d'une réflexion sur les politiques de solidarité, et le socle potentiel d'avancées significatives dans ce champ. **Rapprocher les citoyens de la décision, comme prévenir l'éloignement de l'univers politico-administratif des préoccupations et difficultés de la population, est bien un apport en soi.** Cet apport a **une acuité particulièrement forte en matière de politiques de solidarité**, qui concernent des citoyens traditionnellement plus éloignés de l'action publique, qui ont parfois déserté le champ politique et s'en défient. Convier les citoyens à prendre part à la complexité des choix publics plutôt que de les en tenir éloignés, au risque d'un profond ressentiment potentiellement anti-démocratique, est aussi un bénéfice en soi. Les tensions, inévitables, qui peuvent entourer les temps forts participatifs ne doivent pas dissuader de poursuivre le débat public dans un cadre commun, au risque de les voir s'exprimer hors du cadre démocratique.

[172] La plupart des travaux socio-politiques reconnaissent de possibles cercles vertueux en termes d'adhésion des citoyens, pour autant que certaines conditions de crédibilité sont réunies¹¹¹, au travers de démarches participatives « qui écoutent et qui agissent » selon un slogan municipal. Elles peuvent favoriser l'envie, chez les participants, de poursuivre ailleurs le débat public ou de s'engager plus avant dans l'action collective. **Mais, comme les atouts opérationnels ou les bénéfiques pour les personnes, ces bénéfiques politiques** (légitimation des décisions, confiance dans la décision, apprentissage de la chose publique par les citoyens...) **ne peuvent advenir que dans le cadre de démarches sincères et produisant des effets perceptibles par les participants.**

3.1.2 Des bénéfiques potentiels pour les personnes participantes

[173] Les travaux d'évaluation mettent souvent en lumière **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. Ces effets sont **particulièrement appréciables dans le champ des politiques de solidarité** qui visent à restaurer la pleine citoyenneté de leurs publics.

[174] **Avant même d'enrichir les politiques de solidarité, les démarches participatives en sont un levier.** Restaurer l'image de soi d'une personne sans domicile en l'associant au pilotage d'un projet national ou permettre à une personne handicapée au parcours difficile d'améliorer le sort de ses pairs par ses prises de parole, sont des apports significatifs ; si de telles démarches montent en

¹¹⁰ Analyse de la littérature sur les effets de la participation, dans H. Rey-Valette, J-E Beuret, A Richard-Ferroudji *Des indicateurs pour évaluer les effets des démarches participatives : application au cas du Département du Gard*, Revue d'économie régionale et urbaine, 2018.

¹¹¹ G Petit, *Participations ordinaires et extraordinaires. Des appropriations différenciées d'une offre institutionnelle de participation municipale* Dans *Participations* 2014/3 (N° 10) 10), Éditions De Boeck Supérieur.

puissance et s'enracinent dans un pouvoir d'agir plus quotidien comme le recommande la mission, ce type d'effet peut s'étendre. De nombreux témoignages de personnes rencontrées lors des investigations de la mission mettent en lumière la puissance de ces impacts individuels.

Ce que nous ont dit les personnes concernées participantes

Les membres des groupes Réfléchir Ensemble, Proposer, Agir du Nord mobilisés dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté ont souligné de diverses manières ce que leur apportait cet engagement :

La délégation régionale aux droits des femmes « a travaillé « avec » nous, pas « pour » nous ».

« On a tous de l'empathie, du respect réciproque. Ça fait du bien ».

« Je ne sais pas lire et écrire, mais je sais comprendre ». « Travailler avec des « normaux » (sachant lire) m'aide à évoluer ». « j'ai pris confiance, j'ai commencé à travailler, je veux continuer plus loin avec le groupe ».

A Amiens, lors d'une manifestation appelée Vulnéraction : « Les pauvres qui parlaient, les riches qui écoutaient ».

Mais de nombreux intervenants soulignent aussi leur volonté de ne pas être enfermés dans leur spécificité : « on aimerait parler de tout, pas que sur précarité ».

[175] Les démarches de participation génèrent aussi de la connaissance pour les participants.

Dans l'évaluation de cinq démarches participatives organisées par le Département du Gard¹¹², les participants interrogés évoquent, pour leur quasi-totalité, une meilleure connaissance de la thématique abordée, comme une amélioration de leur compréhension du rôle et des actions du Département comme des contraintes publiques.

[176] Cela découle assez logiquement des exigences méthodologiques des démarches participatives robustes, qui reposent sur un travail préparatoire en amont, des dossiers documentaires¹¹³, des auditions, parfois des formations, permettant de compenser d'éventuelles méconnaissances des participants « simples citoyens » et de débattre de façon éclairée. Ces apprentissages profitables individuellement constituent aussi un apport démocratique en ce que le savoir social du participant s'élargit.

[177] **Ces bénéfiques *in tempore* doivent cependant être entretenus dans la durée, sous peine d'effets délétères en contre-coup.** Nombre de participants pointent en effet l'écart entre ce pouvoir d'agir, conféré dans la participation, et leur difficulté à échapper plus globalement à leur vulnérabilité ; ils soulignent aussi paradoxalement un risque d'assignation à un état ou un statut (s'exprimer indéfiniment en tant que SDF ou personne handicapée ou âgée et non comme un citoyen dans sa plénitude). C'est tout l'enjeu de la gestion des suites de la participation pour les personnes (cf. les recommandations de la mission).

¹¹² H. Rey-Valette, J-E Beuret, A Richard-Ferroudji référence *supra*.

¹¹³ C'est une pratique usuellement mise en œuvre par la CNDP, afin de permettre aux participants de se « faire une idée » selon l'appellation de certaines brochures, d'explorer les grandes questions du débat et de parcourir les arguments déjà entendus. Cela a aussi été mis en œuvre de multiples façons dans le cadre de la convention citoyenne sur le climat, avec auditions, mise à disposition d'experts...

[178] **Ces apports individuels sont en outre indissociables d'un sentiment d'utilité *in fine*.** La participation n'est réellement gratifiante et mobilisatrice pour les personnes concernées que si celles-ci ont le sentiment d'avoir été entendues, mais aussi, et surtout, que leur parole a servi. « Entendre, c'est bien. Agir, c'est mieux » résumait l'affiche accompagnant un temps de reddition des comptes dans une commune ayant engagé une démarche participative avec les jeunes. Les démarches de proximité apportent, à cet égard, des satisfactions d'autant plus évidentes qu'elles peuvent plus immédiatement déboucher sur des réalisations concrètes. Ainsi, l'implication, en Hauts-de France, des « Mamans solo » dans la conception, la sélection et le suivi d'un appel à projets de la délégation régionale aux droits des femmes leur a permis d'apprécier immédiatement les avancées de l'action publique. Face à des objectifs plus complexes, dont la lutte contre la pauvreté, le sentiment d'utilité est plus fragile. Le plaidoyer 2022 du CNPA et des CRPA le déplore : « malheureusement, l'avancement peine à perdurer et c'est ainsi qu'en regardant les quatre dernières années de travaux des Conseils, force fut de constater que nous, personnes concernées, répétons toujours la même chose, parce que rien ne change ou trop peu. » Le non-respect, 20 ans après sa promulgation, des droits et outils (CVS, charte d'accueil...) instaurés par la loi 2002-2, est particulièrement mis en avant. Ces deux exemples illustrent le caractère inégalement gratifiant des démarches participatives pour les citoyens engagés. L'impact, relatif, de la participation, comme de l'action politique, sur des enjeux politiques majeurs, comme la résorption de la précarité, ne doit cependant pas amener à sous-estimer les apports opérationnels de la participation aux politiques de solidarité.

3.1.3 Des apports à ne pas sous-estimer pour le « premier » et le « dernier kilomètre » des politiques

[179] Le recours à la participation pour l'élaboration des politiques repose sur l'hypothèse qu'elle permet d'avoir une base d'information plus large, de mieux connaître les attentes, préférences et difficultés concrètes, et de ce fait, de mieux adapter leurs objectifs et leur mise en œuvre.

[180] C'est sur la confirmation factuelle de cette hypothèse que manquent les évaluations et que la sur-valorisation d'une approche séquentielle « participation/ évolution immédiate de la décision » conduit à des jugements sceptiques. Il est courant que la littérature comme les participants – ou même les initiateurs des démarches – déplorent qu'*in fine*, l'apport opérationnel des démarches de participation soit insuffisant, voire négligeable ; tantôt, par manque d'écoute ou de sincérité du politique ou de l'administration, selon les uns, tantôt, faute de contributions substantielles ou immédiatement assimilables des participants, selon les autres.

[181] Certains auteurs¹¹⁴ remettent pourtant nettement en cause l'existence d'une relation de cause à effet immédiate entre la concertation et les changements au sein des processus de décision publique. La complexité de ces processus et des systèmes d'acteurs rendent, selon eux, difficile d'isoler, au milieu de multiples facteurs, le rôle joué par le dispositif participatif, *a fortiori* à l'échelle nationale de l'élaboration des politiques ... Ce serait pourtant une erreur de mésestimer l'intérêt des démarches participatives, faute d'effets linéaires instantanés et aisément quantifiables. Il paraît nécessaire de **ne pas se focaliser sur le seul impact immédiat sur la décision**

¹¹⁴ 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).

et de **retenir une approche multidimensionnelle des effets de la participation**. « **La thèse de l'inanité est aussi peu valable que celle de la révolution par la participation** »¹¹⁵.

[182] Des études de cas comme les témoignages recueillis par la mission mettent en évidence **des effets positifs des dispositifs participatifs dans les contextes porteurs. Mieux appréhender les attentes et les besoins au moment de l'élaboration d'une politique ou d'un dispositif ; identifier les modalités pertinentes du point de vue utilisateur et les freins lors de leur déploiement : ces dimensions sont les plus communément mises en avant dans les retours positifs des interlocuteurs administratifs de la mission.**

3.1.3.1 Une meilleure perception des besoins pour concevoir des politiques ou des dispositifs adaptés

[183] Nombre d'acteurs publics nationaux et parfois locaux des politiques de solidarité déplorent l'insuffisance de leurs contacts de terrain. Les différentes instances consultatives ont vocation à se faire l'écho des besoins, mais la proportion de personnes concernées y est, comme on l'a vu, souvent réduite ; la capacité de leurs membres à porter le point de vue des usagers, des plus vulnérables comme des territoires, est questionnée¹¹⁶, même si la mission a relevé les efforts de certaines instances¹¹⁷ ou de leurs membres associatifs¹¹⁸ pour accorder davantage de place aux personnes concernées dans leur mode de construction des sujets comme dans leur gouvernance¹¹⁹. Les acteurs publics éprouvent dès lors le besoin de diversifier leurs modes d'appréhension des réalités de terrain, en faisant participer des personnes directement concernées sans mandat, dans l'espoir d'enrichir l'élaboration des politiques d'une expression très concrète de besoins. De nombreux acteurs administratifs et politiques entendus par la mission ont de fait souligné **l'amélioration de leur compréhension des besoins globaux ou très opérationnels, à la suite de ces démarches.**

[184] **Cet apport peut enrichir les politiques dès leur conception globale.** Ainsi, à l'occasion de la **stratégie nationale pour l'autisme**, bâtie à partir d'une concertation large associant de nombreuses parties prenantes mais aussi des personnes directement concernées. ou plus récemment pour l'élaboration de la **stratégie de lutte contre les maltraitances**. La démarche des Etats généraux des maltraitances, associant des débats publics « autoportés » dans une grande variété de contextes, des auditions et des avis des principales instances représentatives des

¹¹⁵ idem

¹¹⁶ Cf. la difficulté des associations de personnes retraitées ou des syndicats à s'assumer comme personnes âgées et à porter le point de vue des moins autonomes autrement qu'en tant que proches, Cf également les débats autour des associations gestionnaires dans le champ du handicap, comme le besoin exprimé par des jeunes handicapés de s'autoreprésenter. Cf. aussi, de façon commune à tous les secteurs, la parfois grande longévité comme la multiplicité des mandats de ceux qualifiés de « sénateurs » de la représentation, qui ne leur permet plus d'être toujours en prise avec les réalités de leurs pairs.

¹¹⁷ Cf. en partie 2 l'élargissement de la place des personnes concernées au CNLE ou la réforme du CNCPPH.

¹¹⁸ Cf en annexe Handicap les initiatives de APF France handicap (conseil national des usagers, approches participatives) ou de l'UNAPEI (soutien à l'association d'auto-représentants Nous aussi)

¹¹⁹ Avec dans tous les champs, et en particulier celui du handicap, sous l'aiguillon de la convention internationale des droits des personnes handicapées, des personnes concernées, qui acquièrent des positions parfois éminentes dans les conseils d'administration d'associations qui ne sont pas directement des associations de personnes concernées. Par ex. parmi les associations rencontrées la FAS, l'ANCREAI...

publics vulnérables visait à « disposer d'une compréhension plus fine et plus lucide des situations vécues, d'une intelligence collective plus profonde des difficultés rencontrées par les personnes et les organisations pour mettre fin aux violences et renforcer la prévention, et de propositions concrètes »¹²⁰. Elle a ainsi contribué, comme l'ont souligné les ministres¹²¹, à « mesurer l'ampleur des silences et des peurs, tout en libérant la parole » concernant un sujet largement invisibilisé et à faire émerger des pistes répondant à des besoins mieux appréciés (un flyer au format carte de visite sur les numéros d'alerte avec des messages simples : « j'ai peur, je contacte... » ; un rendez-vous annuel obligatoire « Droits et citoyenneté » pour les personnes accueillies, les familles et les professionnels dans tous les ESSMS...). L'implication des personnes concernées au sein des comités de pilotage a constitué, dans ces deux exemples, un levier d'appropriation supplémentaire des besoins par les acteurs publics comme une garantie accrue de leur prise en compte.

[185] Dans un autre champ, **lors de la concertation nationale pour le projet de revenu universel d'activité** en 2019, les ateliers conduits en régions ont réuni un public peu habitué des démarches de concertation (deux personnes sur trois n'avaient jamais participé à une réunion publique) et composé, pour un participant sur deux, de bénéficiaires des prestations sociales (aides au logement, RSA, prime d'activité) ; ils ont mis en lumière **les difficultés administratives concrètes rencontrées par les citoyens** bénéficiaires **pour leur accès aux droits**, notamment sur le calcul des prestations. Selon les pilotes de la concertation, ces ateliers ont amené à reformuler les priorités – certaines dimensions, jugées prioritaires par les administrations, ne l'étaient pas pour les usagers – et à engager un travail de modélisation à partir de cas concrets remontés par les associations ou les usagers pour vérifier si la réforme envisagée permettrait ou non de résoudre le problème soulevé. Bien que cette réforme n'ait pas aboutie, elle illustre le potentiel d'une association précoce des personnes concernées à l'élaboration des nouveaux dispositifs publics.

[186] **A un niveau plus opérationnel, l'association des personnes concernées peut amener à considérer des besoins ignorés ou mal décryptés.** Ainsi, des membres du CNPA estiment que les ateliers autour du projet de RUA ont « semé des graines » et fait émerger des besoins aujourd'hui mieux appréhendés, par exemple des camions-douche pour les sans-abri ou des médecins dans les accueils de jour.

[187] **Ces exemples illustrent comment la meilleure appréhension des besoins permise par la participation citoyenne des personnes concernées peut enrichir les politiques publiques. Mais dans la logique de continuum de l'apport de la participation citoyenne à la qualité des politiques, l'association des personnes concernées aux modalités opérationnelles de mise en œuvre est également déterminante, pour affiner les réponses comme pour éviter de possibles erreurs.**

3.1.3.2 Rôle d'alerte et design plus effectif des réponses

[188] Par-delà l'expression des attentes et des besoins pour concevoir les politiques, **la participation citoyenne peut aussi aider à prévenir des choix opérationnels inappropriés pour leur pleine portée ou pour l'accès aux droits.** Il s'agit d'avoir une meilleure compréhension des

¹²⁰ Dossier de la concertation https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2023-04/Etats-generaux-des-maltraitances-dossier-de-concertation-avril-2023_0.pdf.

¹²¹ Editorial du rapport de la concertation, septembre 2023.

conditions de déploiement des politiques, d'éviter des manques critiques ou des irritants et de parer à des obstacles éventuels à l'accès aux droits.

[189] Un secteur des politiques de solidarités illustre **l'impact parfois significatif de la participation des personnes concernées sur la vision des politiques et les pratiques : il s'agit de la protection de l'enfance**. Dans ce domaine où se développent depuis quelques années des initiatives d'associations des jeunes protégés ou l'ayant été, l'écoute confortée de leurs attentes et de leurs ressentis amène, selon plusieurs représentants des conseils départementaux, à interroger des pratiques établies et à reconsidérer certains principes très ancrés. Ces retours pointent notamment l'importance de la stabilité de la relation entre un enfant protégé et sa famille d'accueil, à rebours de la conception encore très prégnante qui l'oppose à l'enjeu du maintien des liens avec la famille biologique : « Ce sont les jeunes qui ont fait évoluer cela. Cette idée que l'on n'a pas le droit de donner de l'amour aux jeunes. »

[190] Dans le même champ, une expérience rapportée par la Haute autorité de santé qui mène depuis plusieurs années une politique volontariste d'association des personnes concernées à ses travaux souligne également leurs apports. La consultation préalable de mères d'enfants placés pour élaborer une recommandation de bonnes pratiques sur l'accompagnement à la sortie des dispositifs de protection de l'enfance a pointé son caractère parcellaire et partiellement inapproprié puisqu'elle n'intégrait pas les situations de placement chez d'autres membres de la famille ou chez des tiers dignes de confiance ; ceux-ci n'ont pas accès aux outils des professionnels de l'ASE ; ils n'étaient donc pas pris en compte par les mesures d'accompagnement. La recommandation a pu être ajustée pour mieux répondre aux différentes situations dans la vie réelle.

[191] Différents exemples opérationnels témoignent de l'apport de la participation des personnes concernées pour ajuster le déploiement des politiques. L'écoute directe de personnes âgées consultées en grand nombre dans l'expérience Phosphor'âge conduite par le Département du Nord a conduit à concevoir de façon très différente les actions en direction des personnes âgées, en cessant de démultiplier les activités prétextes à rencontres et en répondant plus directement au besoin de sociabilité exprimé par les personnes entendues. En associant les personnes aux appels à projets, elle a aussi fait apparaître des enjeux concrets (inadéquation des horaires de transport au regard du besoin des plus âgés d'un temps de sieste avant de prendre part à des activités), difficiles à imaginer sans cette consultation. Dans l'un des Départements, qui a longtemps développé les pratiques participatives, l'association des personnes autistes et de leurs proches a permis d'écarter un projet particulièrement malencontreux d'installation d'un lieu d'accueil près d'un aéroport, cadre impropre à un accueil serein.

3.1.4 Un potentiel de renouvellement et de décloisonnement des organisations publiques

[192] **Les citoyens consultés sur l'élaboration d'une politique ou d'un programme en ont généralement une vue globale qui s'affranchit des cadres administratifs et des partages de compétences entre acteurs**. Ils analysent les politiques de solidarité au travers de leurs expériences propres et de leur parcours, et sont indifférents aux frontières entre santé et solidarité, entre travail et logement, entre protection sociale ou aide sociale, entre soin et

prévention... C. Compagnon souligne ainsi dans le rapport *Pour l'An II de la démocratie sanitaire*¹²² que « lors des projets les plus aboutis de collaboration avec des usagers, les professionnels ont pu témoigner de modifications profondes apportées aux sujets traités, la vision des usagers sur la santé étant plus large que celle des professionnels ». Dans le cadre des conseils citoyens, l'évaluation conduite par la CNDP¹²³ relève en outre que les membres ne souhaitent pas être cantonnés strictement aux enjeux de proximité ou du cadre de vie ; de la même façon que, à la recherche d'une pleine citoyenneté, les personnes handicapées ou âgées aspirent à traiter de questions plus larges que celles du secteur médico-social.

[193] La portée de cette vue globalisée a été soulignée par le chef de projet national de la concertation engagée pour le projet de revenu universel d'activité : il relevait, ainsi, que pour les acteurs administratifs de l'Etat ou des régimes de protection sociale dont la perception des enjeux était en partie cantonnée à leur propre dispositif de solidarité, l'échange avec les citoyens imposait une vision décloisonnée et globale.

[194] Parce qu'elle est un ferment de décloisonnement, parce qu'elle favorise une perception plus précise des besoins et des enjeux, la participation citoyenne directe peut être **un ressourcement bienvenu pour les acteurs publics** : nombreux sont ceux qui ont évoqué un profond changement de regard, des prises de conscience de dimensions mal appréhendées, une perception différente de leur utilité, et partant une satisfaction professionnelle et un sens du service public également confortés.

[195] **Meilleure prise en compte des besoins, recueil de signaux faibles, ajustement et réalisme des réponses concrètes, décloisonnement fructueux de l'action publique, les effets des démarches participatives justifient indéniablement que les acteurs publics y recourent de façon plus systématique, et à toutes les échelles.** « Pas d'inanité » donc.

[196] « Pas de révolution » non plus bien sûr. Les effets de la participation ne sont pas toujours immédiats ni, surtout, complets dans la conduite de la politique. Même dans les meilleures configurations politiques et administratives, les impacts peuvent s'inscrire dans le temps long et les autorités pratiquer ce que certains auteurs caractérisent de « cherry picking », c'est-à-dire une prise en compte sélective. Comme le souligne en outre G. Gourgues¹²⁴, les périodes de contraintes budgétaires fortes restreignent la portée des approches participatives. Par ailleurs, le politique arbitre également entre des aspirations citoyennes potentiellement contradictoires.

[197] **Cette tension entre les attentes des participants et les réponses publiques est inévitable. C'est pourquoi un savoir-faire particulier doit être mis en œuvre dans ces démarches**, fait de bonnes pratiques internes aux processus participatifs comme d'un cadre d'analyse pertinent des objets, des modalités et des temps de la participation. Ce savoir-faire doit aujourd'hui être mieux diffusé au sein des acteurs publics des solidarités. Mais **les apports de la participation citoyenne sont également indissociables du cadre politique et administratif de leur déploiement**, qui doit

¹²² [Rapport democratie sanitaire.pdf \(sante.gouv.fr\)](https://www.sante.gouv.fr/rapport-democratie-sanitaire.pdf).

¹²³ I. Casillo, D. Rousseaux *Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens*. 2018. [rapport conseils citoyens.pdf \(debatpublic.fr\)](https://www.debatpublic.fr/rapport-conseils-citoyens.pdf).

¹²⁴ G Gourgues, *Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français*, Participations, 2012/1 (N° 2), p. 30-52. DOI : 10.3917/parti.002.0030. URL : <https://www.cairn.info/revue-participations-2012-1-page-30.htm> .

pour partie s’y ajuster pour permettre leur meilleure intégration. Le jeu des acteurs publics est donc décisif pour « transformer l’essai ».

3.2 Des conditions de réussite néanmoins exigeantes pour l’action publique

[198] “Plutôt que de glorifier la participation sous toutes ses formes, il convient d’identifier les conditions, (ressources, capacités individuelles, contexte institutionnel, etc.) de la participation « réelle »¹²⁵. Si le propos est cinglant, il met bien en lumière **les contradictions potentielles de l’action publique entre annonces fortes autour de la participation et adaptation insuffisante du contexte administratif à cette ambition**. Les agents publics témoignent à cet égard fréquemment d’une torsion entre l’injonction et la capacité à faire. Les atouts de la participation en termes de démocratie, de pertinence des politiques et de transformation publique militent pourtant pour **rassembler les conditions politiques et administrative propices à des démarches participatives fructueuses**. Et ce d’autant plus que, malgré l’incertitude sur la demande sociale de participation, divers travaux soulignent un cercle vertueux où l’adhésion génère un accroissement de la confiance réciproque, qui à son tour favorise la participation. Mais à l’inverse, les process mal maîtrisés génèrent insatisfaction de part et d’autre et démobilité¹²⁶.

[199] **Maîtriser le b.a.ba des approches participatives (bonnes pratiques procédurales et appropriation des conditions idoines de déploiement)** est l’une des conditions de leur crédibilité. Mais tout aussi importantes sont **les mutations du fonctionnement politique et administratif requises pour une pleine prise en compte de la participation citoyenne tout au long de la vie des politiques**.

3.2.1 Des pré-requis essentiels inégalement appropriés dans le champ des solidarités

[200] En dépit de leur fréquente bonne volonté, tous les acteurs nationaux et locaux des solidarités engagés dans des démarches participatives ne maîtrisent pas les fondamentaux de la participation citoyenne : pluralité de ses finalités, choix éclairé des modalités participatives au regard de l’objet et des attendus, critères de qualité.

[201] **La vision parfois excessivement instrumentale de la participation au service de l’action publique pèse sur l’engagement des participants** qui n’y trouvent pas toujours ce pour quoi ils se sont engagés, qui va souvent au-delà du cadre qui leur est proposé. **Deux préalables sont à même de réduire ces malentendus : d’une part, le respect de bonnes pratiques aujourd’hui bien établies ;**

¹²⁵ *Le tournant participatif et délibératif* Min Reuchamps et Didier Caluwaerts ; Introduction de l’ouvrage La participation en action, direction F Claisse, C Laviolette, M Reuchamps et C Ruyters.

¹²⁶ I. Casillo, D. Rousseaux *Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l’ambition politique des conseils citoyens* : les auteurs invitent à éviter l’erreur de « de débiter cet état des lieux des conseils citoyens par le symptôme froid d’une démobilité des habitants. Il faut faire quelques pas en amont pour saisir précisément ce qui la provoque, ce qui anime le brasier de la défiance ou du désintérêt. ». et d’ajouter : « un des enjeux est également celui de saisir dans quelle mesure la participation instituée par les pouvoirs publics est en capacité de favoriser et de permettre l’engagement. ».

d'autre part, la construction éclairée et transparente du cadre participatif le plus approprié aux enjeux et à l'objet soumis à débat public.

3.2.1.1 Des cadres procéduraux exigeants parfois mal connus

[202] **Les règles procédurales « internes » à la démarche participative en constituent les conditions essentielles de qualité et de crédibilité.** Elles ont été dégagées dans le cadre d'une pratique progressivement confortée dans les champs pionniers de la participation, formalisées par la recherche ou des praticiens et retranscrites à la fois dans des guides variés de bonnes pratiques¹²⁷ et dans le droit. L'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) en pose les incontournables : « Lorsque l'administration décide (...) d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics. » Ce cadre minimal est complété d'exigences plus précises par les principaux acteurs de la participation citoyenne, en distinguant les exigences communes à toute approche participative et celles plus spécifiques relevant des exercices délibératifs. Les deux conventions citoyennes sur le climat¹²⁸ et la fin de vie ont été l'occasion d'affiner les pré-requis méthodologiques et logistiques de ce format spécifique.

[203] L'ensemble des praticiens préconisent d'être clair et transparent sur l'objectif de la participation, de veiller à la diversité des points de vue exprimés si ce n'est à leur représentativité (plus importante dans un contexte délibératif), de retracer fidèlement et de partager les échanges de vue, de restituer les apports de la participation et d'expliquer quelles suites lui sont données, ou pas. Cette reddition des comptes est un point de passage unanimement recommandé... bien qu'il soit très inégalement respecté¹²⁹. C'est d'ailleurs une obligation inscrite dans les textes dans le champ de l'environnement qui en garantit la mise en œuvre effective.

[204] Également importants sont l'alimentation du débat public par des informations de qualité, claires, accessibles et intelligibles, comme un questionnement clair de la part de l'initiateur de la démarche. Cela ne signifie pas que le public soit contraint dans ses échanges, mais qu'il puisse savoir précisément ce qui est attendu de lui, au minimum. Dans certains contextes, et notamment ceux encadrés par le droit en matière d'environnement, des garants sont mis en place pour veiller au respect de ces critères procéduraux, comme à la bonne qualité et à l'égalité des échanges. Ils rendent compte de façon indépendante du déroulement de la participation à cet aune.

[205] **Dans le champ des politiques de solidarités, des travaux (guides et *vademecum*) ont été conduits de longue date afin de proposer des recommandations de méthodes qui s'appuient largement sur les garanties « génériques » évoquées ci-dessus, complétées de recommandations spécifiques à ce champ de politiques publiques.** En particulier, le kit de la participation citoyenne aux politiques de solidarité conçu en collaboration avec l'Ansa à la demande du ministère des

¹²⁷ Cf l'annexe 6 qui recense les guides et documents de recommandations méthodologiques en appui des démarches de participation citoyenne.

¹²⁸ T. Pech, *Le parlement des citoyens, la convention citoyenne sur le climat*. La république des idées, Seuil.

¹²⁹ L'évaluation des conseils citoyens (*supra*) relate les propos de membres de ces conseils citoyens qui expliquent leur difficulté pour avoir des retours de la part des agents et élus.

solidarités et de la santé et publié par le HCTS¹³⁰ propose dix fiches opérationnelles aux acteurs qui souhaitent mettre en place une démarche de participation des personnes en difficulté, ainsi que des conseils de méthode, assortis d'exemples de pratiques intéressantes. La mission a pu constater que ce guide n'était pas connu de ses interlocuteurs.

[206] Bien que régulièrement réitérées par des guides et référentiels variés, **ces bonnes pratiques ne se retrouvent qu'inégalement dans les démarches étudiées par la mission, faute, pour partie, de cadre juridique contraignant.** On note une absence fréquente de garant ou intervenant extérieur comme de reddition des comptes. On ne peut considérer que la présentation consécutive d'une feuille de route ou un rapport suffisent à satisfaire à cette dernière exigence. Dans un contexte de recours dominant aux formes les moins contraignantes de la participation – consultation, concertation et méthodes plus instrumentales de design – pour « alimenter » les décideurs, et alors que l'impact des démarches participatives peut être différé et diffus, ce manque de pratique de reddition des comptes est particulièrement délétère pour l'image de la participation citoyenne. Pourtant, souvent, ces démarches ont conduit les acteurs politiques ou administratifs à faire évoluer leur perception du sujet et des réponses à apporter, et ont parfois, engagé des mesures consécutives.

[207] **Il est rare également que l'intégralité des contributions soit portée à la connaissance du public¹³¹.** Ce manque est très révélateur d'une vision de la participation comme simple complément à la décision, et d'une difficulté des acteurs administratifs et politiques à partager une partie de leurs compétences et même de leurs connaissances¹³².

[208] L'évaluation des conseils citoyens de la politique de la ville diligentée par la CNDP a mené à un bilan très critique à la lumière de ces critères de qualité¹³³. L'éditorial de la présidente de la CNDP, C. Jouanneau, relevait « les points de vue minoritaires ou défavorables ne sont pas systématiquement pris en compte et ils peinent même souvent à s'exprimer, ce qui pèse sur la qualité des résultats de la participation ; les méthodes de mobilisation et le respect du principe d'inclusion sont souvent négligés avec un impact sur la diversité des points de vue exprimés ; enfin, aucun système de reddition des comptes n'est prévu... ».

[209] Dans un contexte où la décision reste le plus souvent la prérogative légitime des autorités, il est impératif que certaines bonnes pratiques témoignent de la sincérité des démarches et rendent compte de leur portée. **Conforter juridiquement les exigences procédurales des démarches de participation apparaît aujourd'hui indispensable si les pouvoirs publics souhaitent les crédibiliser et accroître leur efficacité.**

¹³⁰ [kit_participation_citoyenne_hcts.pdf \(sante.gouv.fr\)](https://www.hcts.gouv.fr/kit-participation-citoyenne-hcts.pdf)

¹³¹ Lors des grandes consultations numériques (concertation grand âge en 2019 ou consultation Make.org sur le handicap 2018), des synthèses et des présentations graphiques viennent souvent retranscrire l'essentiel des remontées mais il ne s'agit pas d'une restitution complète.

¹³² Editorial de C. Jouanneau à l'évaluation des Conseils citoyens.

¹³³ I. Casillo, D. Rousseaux Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens

3.2.1.2 Un préalable inégalement maîtrisé : le choix éclairé de la modalité participative pertinente au regard d'un objectif défini

[210] **Peu acculturés à la gamme des approches participatives, les acteurs des solidarités ne sont, par ailleurs, pas toujours en mesure de procéder à des choix éclairés sur les modalités à retenir comme sur l'ambition à assigner aux participants ;** « des termes tels qu'information, consultation, concertation, co-construction, participation sont utilisés de manière presque interchangeable alors qu'ils renvoient à des notions – et surtout à des ambitions – très différentes »¹³⁴. A l'exception de quelques exemples réussis d'approches diverses et synergiques mêlant participation directe et recours plus classique aux instances, la réflexion sur la façon optimale d'articuler participation et représentation par la société civile organisée fait également souvent défaut. Il est pourtant essentiel d'apprécier quand il convient de privilégier le débat expert de la société civile organisée et la confrontation / conciliation des points de vue des parties prenantes et quand un apport citoyen complémentaire s'impose.

[211] **Définir « qui on implique, pour quoi faire, quand et comment ? » est pourtant fondamental.** Comme l'explique le site de la CNDP, il n'existe pas de recette toute faite, la réponse est fonction de la vision de l'action publique, des objets politiques, opérationnels ou techniques soumis à la participation ainsi que du contexte politico-administratif. C'est ce qui la conduit à préconiser quelques principes clés¹³⁵ et notamment une étude de contexte comme préalable indispensable avant de **définir les contours du projet participatif, de préférence avec les principaux intéressés** et le recours privilégié à **des formats variés**, permettant d'atteindre des publics différents et d'aborder de différentes façons l'objet de la concertation ou du débat.

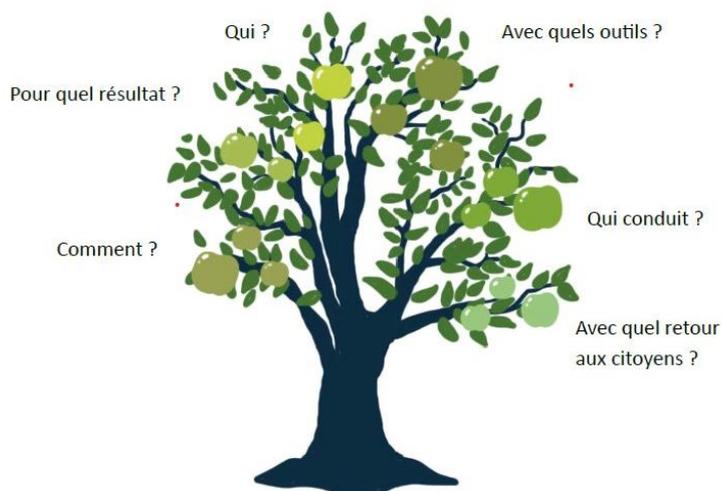
[212] Pour penser ses modalités participatives (*cf. supra*), le Conseil national de l'alimentation a eu recours à un arbre de décision pour expliciter la nature des choix à opérer qui pourrait être utile à la plupart des initiateurs de ces démarches. « Envisager la participation comme un arbre dont on peut explorer les ramifications a ainsi permis d'identifier les choix auxquels pourrait être confronté le CNA, avec les enjeux associés. Ainsi, chaque branche de l'arbre, correspondant à autant de choix stratégiques ou de méthode, a été soumise à l'analyse des membres du groupe de travail afin d'en identifier les avantages, les limites et les conditions de mise en œuvre. »¹³⁶

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ Page Méthodes et outils du site Internet de la CNDP : [Méthodes et outils | CNDP \(debatpublic.fr\)](https://www.debatpublic.fr/).

¹³⁶ Participation des citoyens aux travaux du CNA : Analyses et recommandations du Comité d'Action pour la Participation, 2018.

Schéma 4 : Extrait de la carte mentale des dispositifs participatifs



Source : *Rapport du comité d'appui pour la participation au CNA*

[213] Procéder à cette analyse en lançant une concertation nationale ou une démarche départementale permet de **clarifier le public cible et de définir la ou les modalité(s) les plus adéquates** pour l'entendre utilement, de **préciser un calendrier réaliste**, de programmer les temps forts en leur donnant de la visibilité. Cela doit aussi conduire à **réfléchir à l'équilibre entre d'une part la représentation et les différentes instances consultatives, et d'autre part, la participation citoyenne ...** et pourquoi. La mission considère que les exemples les plus concluants de concertation ont su associer ces différentes voies et combiner leurs enseignements. Il est toutefois important que soit précisée également la façon dont ces différents modes participatifs s'enrichissent réciproquement et communiquent, plutôt que d'être juxtaposés.

[214] Le panorama des démarches de participation citoyenne décrit dans la partie 2 souligne à cet égard que **l'articulation des différentes approches est encore trop souvent aléatoire**, et que l'architecture participative globale ne l'encourage pas fortement aujourd'hui. **Une meilleure mise en synergie des différents canaux participatifs et des différents territoires serait pourtant à même de potentialiser les atouts de chaque mode, la représentation des parties prenantes et la participation citoyenne**, et d'éviter les critiques sur « le citoyen jetable » ou sur les « sénateurs de la représentation ». Hormis les expériences extrêmement mobilisatrices de conventions citoyennes dont toute l'organisation exigeante vise à mettre les citoyens en situation de délibérer de façon informée, simple citoyen et parties prenantes ne présentent pas les mêmes apports au débat : plus de spontanéité et de prise avec les besoins et difficultés concrètes d'un côté, plus d'expertise et d'inscription dans la durée de l'autre. Ces apports sont les uns et les autres incontournables.

[215] Ces choix préalables sur l'approche participative constituent à la fois un gage de qualité et un élément facilitant pour communiquer ensuite vers le public participant en explicitant ce qui est considéré comme **un autre repère qualité : un mandat clair de participation**. Car savoir **pourquoi une démarche de participation doit être engagée et quels types de suite pourront lui être donnés** est une question encore plus prioritaire que celle des modalités participatives formelles. Sans borner les contributions des participants, l'autorité initiatrice doit être au clair sur ses attentes ou questionnements propres. Et il est important que ce mandat soit explicite pour

tous. S'il s'agit d'une concertation, quels seront les objets réellement soumis au travail collectif ? S'il s'agit d'une simple consultation, quelle exploitation et quel usage en sera fait ? Toutes les contributions seront-elles mises à la disposition de l'ensemble des acteurs pour les nourrir, ce qui est la bonne pratique du débat public mise en œuvre par la CNDP ? quel questionnement et quelles suites pour une convention citoyenne ? **L'ensemble des choix sont légitimes mais il convient qu'ils soient explicites et transparents, mais aussi réalistes et assumés dans la durée** pour éviter d'être déceptifs.

Principaux repères qualité pour les démarches de participation¹³⁷

- La nécessité d'un mandat clair et sincère de participation
- Une étude de contexte garantissant une bonne identification des enjeux, mais aussi, d'éventuelles démarches antérieures, dont il s'agit de tenir compte, une participation ne faisant pas table rase des étapes antérieures.
- Le choix de publics et de modalités adaptés à l'objet, en veillant à la diversité des points de vue et à une gamme d'approches à même de les recueillir
- Une bonne information des participants
- Un cadre temporel réaliste et propice à l'écoute
- La garantie à chacun de pouvoir s'exprimer de façon égalitaire
- Une traçabilité des échanges et apports, y compris les points de vue dissidents
- Une restitution argumentée sur ce qui a été fait -ou pas- et pourquoi.

[216] **Il est indispensable de progresser collectivement pour penser au cas par cas des formes de participation adaptées à leur objet et pour consolider un continuum de démarches participatives de la conception des politiques à leur mise en œuvre la plus pratique.**

[217] Il apparaît donc indispensable de **promouvoir une bonne acculturation des acteurs publics du champ des solidarités**, en particulier au sein de l'Etat, les collectivités locales ayant, comme cela a été noté, une expérience plus ancrée en la matière. C'est une tâche essentielle des opérateurs publics de la participation citoyenne, insuffisamment structurée aujourd'hui.

3.2.2 Une acculturation qui bute sur une insuffisance de soutien technique

3.2.2.1 Un professionnalisme encore peu diffusé dans le champ des solidarités

[218] A la différence de l'univers professionnel de l'urbanisme et de l'environnement rodé de longue date aux pratiques de l'enquête publique ou du débat public obligatoire sur les grands projets, **le monde des solidarités est encore peu acculturé aux approches de participation**

¹³⁷ Extraits notamment du Kit de la participation citoyenne aux politiques de solidarité [kit_participation_citoyenne_hcts.pdf \(sante.gouv.fr\)](https://www.sante.gouv.fr/kit-participation-citoyenne-hcts.pdf) et des recommandations de la CNDP Méthodes et outils | CNDP (debatpublic.fr)¹³⁸. Le Conseil départemental du Maine et- Loire a mobilisé Etat'LIN pour un projet visant à créer un dispositif d'écoute des grands mineurs et des jeunes majeurs placés dans les services de la protection de l'enfance.

citoyenne directe. Malgré un écosystème parfois porteur, notamment au sein des associations dont on a vu que certaines promouvaient fortement la participation des premiers intéressés, et malgré l'intégration progressive des acteurs de l'autonomie dans les démarches de démocratie sanitaire, la culture de la participation citoyenne directe est plus récente, à l'exception du champ des politiques d'insertion où l'implication du public concerné a été imposée par la loi.

[219] Faute de familiarité et généralement de formation, les acteurs de l'Etat rencontrés par la mission reconnaissent un manque d'appropriation des grandes notions. La participation citoyenne est fréquemment confondue avec les démarches qualité dans la relation usager (par exemple enquête de satisfaction) ou assimilée au design de service dont les finalités sont plus ciblées et instrumentales, bien qu'il s'agisse également d'écouter de façon indispensable les attentes des personnes concernées. En administration centrale, la mission toujours prépondérante d'édiction des normes et l'accaparement par l'écriture des textes ou des grands programmes ne compose pas naturellement avec la participation citoyenne, si ce n'est dans les consultations obligatoires des instances prévues par les textes.

[220] Les secrétariats généraux des instances ont développé une culture plus poussée de la participation, en particulier au secrétariat général du CNLE, qui a dû consentir un important travail d'ajustement des fonctionnements administratifs pour permettre un rôle actif du 8^e puis 5^e collège. C'est le cas également au Secrétariat général du comité interministériel du handicap (SG-CIH), qui assure le secrétariat du CNCPPH et promeut plus largement la question de la participation directe des personnes handicapées avec un référent dédié.

[221] **Portées par des exigences de démocratie locale comme par leur rôle en matière d'aménagement ou d'insertion, les collectivités locales ont une culture participative plus développée.** Au sein des collectivités locales, des services aux appellations diverses, participation citoyenne, relations avec le citoyen... se sont mis en place, le plus souvent rattachés à des fonctions transverses et non au sein des directions métiers, mais en appui de celles-ci. Certains conseils départementaux ont, comme on l'a vu, porté des dynamiques participatives transversales qui ont contribué à une montée en puissance de la culture de la participation dans leurs équipes. Le CNFPT a conçu des formations dédiées.

[222] Dans les différents univers administratifs, **cette appropriation se fait toutefois le plus souvent « sur le tas », sans formation spécifique.** On note cependant **l'apport croissant de professionnels issus des sciences sociales ou du design formés à ces approches.** C'est ainsi le cas à la DGCS des professionnels du Lab'innovation, qui diffusent, au sein de la direction, des approches fondées sur le design ou la participation.

[223] L'affirmation de démarches exigeantes de participation citoyenne ne peut cependant reposer sur des équipes dédiées de petite taille (2ETP au Lab de la DGCS) et suppose à la fois la diffusion d'un socle de connaissances parmi les agents et des soutiens externes aisément mobilisables.

3.2.2.2 Un éclatement des dispositifs de soutien et des relais limités dans l'administration des solidarités

[224] **Au niveau national, deux structures de référence** sont susceptibles d'apporter un appui aux acteurs qui souhaitent déployer une approche participative de plus grande ampleur. D'une part, **la délégation interministérielle de la transformation publique (DITP)** qui porte la volonté gouvernementale de montée en puissance de la participation citoyenne au travers notamment du Centre interministériel pour la participation citoyenne (CIPC). D'autre part, **la Commission nationale du débat public (CNDP)** dont le champ de compétences est principalement tourné vers l'environnement et l'aménagement du territoire, mais qui peut être consultée en appui au-delà. En matière de conventions citoyenne et plus globalement de participation, le conseil, économique, social et environnemental (CESE) a développé des compétences poussées, mais il n'a pas vocation à appuyer d'autres acteurs publics.

[225] Certaines démarches participatives du champ des solidarités portées par l'Etat ont été appuyées par la DITP, et en particulier les chantiers en matière de Grand âge (Concertation grand âge, travaux sur le service public territorialisé de l'autonomie...). D'autres comme les Etats-généraux des maltraitances ont fait appel à un garant de la CNDP. Ponctuellement, il est parfois également fait appel aux Lab des caisses nationales, dans un registre un peu différent, à travers des démarches de design : ainsi dans le cadre du SPIE ou, en 2018, pour la réflexion sur la refonte des allocations pour l'enfant handicapé : le pilote IGAS du chantier s'est appuyé sur le Lab'CAF de la CNAF et sur son réseau territorial.

[226] Il est cependant difficile à ces structures d'appuyer l'ensemble des démarches : de dimension réduite (5 ETP), le CIPC est plus focalisé pour son accompagnement sur les grandes démarches gouvernementales ; il est toutefois en mesure de proposer aux différents porteurs ministériels des prestations d'appui. La DITP dispose de référents au sein des différents ministères, dont un au sein du Secrétariat général des ministères sociaux. Ceux-ci ont vocation à animer des relais au sein des directions d'administration centrale, dont la pilote du Lab'Innovation de la DGCS. Mais ces moyens limités peuvent difficilement conduire à une professionnalisation forte des acteurs ministériels en matière d'innovation, et a fortiori en matière de participation citoyenne qui n'est qu'une des facettes des approches innovantes.

[227] Au niveau local, le réseau des Lab de la DITP constitue une ressource pour les services déconcentrés, et parfois pour les collectivités locales¹³⁸. Ils contribuent, à la demande des acteurs locaux, au déploiement de diverses approches innovantes outillées par la DITP (facilitation, design de service...). Mais tous n'ont pas développé une compétence spécifique sur la participation citoyenne ; deux lab sont particulièrement investis, le Ti'Lab breton et Etat'LIN dans les Pays de la Loire, qui a développé un centre d'appui à la participation citoyenne dans le cadre d'un appel à projet de la DITP financé en 2020 par le Programme d'Investissements d'avenir pour ancrer des pratiques de participation citoyenne à l'action publique sur les territoires. Ce projet est né du constat que « les services de l'État n'étaient que trop peu outillés en matière de participation citoyenne, en comparaison notamment des collectivités territoriales, dont certaines (Nantes métropole, Conseil départemental de Loire-Atlantique) disposent d'équipes dédiées à ces enjeux.

¹³⁸. Le Conseil départemental du Maine et- Loire a mobilisé Etat'LIN pour un projet visant à créer un dispositif d'écoute des grands mineurs et des jeunes majeurs placés dans les services de la protection de l'enfance.

Il y a donc un enjeu fort à doter l'État local d'une capacité de dialogue avec les citoyens, afin de mieux prendre en compte les réalités locales et les préoccupations concrètes des citoyens. ».

[228] Malgré l'incitation forte à amplifier les démarches de participation dans le cadre de la transformation publique, **force est de constater qu'à ce stade, les compétences et les dispositifs d'appui ne sont pas encore au rendez-vous dans le secteur des solidarités**. Il faut aussi souligner l'absence de centre de ressources, de lieu de capitalisation des bonnes pratiques et de lieu d'échanges dans le champ des politiques de solidarités, à la différence de celui de l'environnement, plus structuré. C'est l'un des facteurs explicatifs de l'inquiétude parfois exprimée par des agents administratifs confrontés à une injonction participative face à laquelle ils se sentent démunis.

L'écosystème de la participation citoyenne dans le champ de l'environnement :

Pour appuyer et outiller les acteurs dans le champ de la participation environnementale, le législateur a mis en place un certain nombre d'organisations :

- *La Commission nationale du débat public (CNDP)* : créée par la loi de 1995, érigée en autorité indépendante depuis 2002, elle est obligatoirement saisie des plus grands projets et programmes d'application. Elle constitue un vivier de garants au niveau national comme régional (environ 240), qui veillent au respect des bonnes pratiques de la participation.
- *Le Commissariat général au développement durable (CGDD)* : créé en 2008, il pilote le dialogue environnemental et l'appui aux collectivités. Il a créé un pôle « participation » en son sein et anime le réseau des adhérents de la *charte de la participation du public* afin de promouvoir des pratiques vertueuses et respectueuses de ses principes.
- *Le Cerema* : établissement public créé en 2014, il est chargé, sous la tutelle du CGDD, d'accompagner l'Etat et les collectivités territoriales dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques de transport et d'aménagement. Depuis 2019, il propose, au sein d'un pôle dédié, une offre de services « la boussole de la participation ».
- *Les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)* : leurs agents peuvent être amenés à accompagner les porteurs de projets dans le respect des prescriptions participatives des plans climat ou des écoquartiers. La charte de la participation du public adoptée en 2016 a été, selon les témoignages¹³⁹, un « accélérateur » du processus de professionnalisation des agents. Toutefois, cela ne s'est pas traduit par la mise en œuvre d'unités dédiées visibles dans les organigrammes.

¹³⁹ Voir Mazeaud (2021), *opus cit.*

- *L'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)* : créée par la loi en 2020, elle a pour mission de faciliter l'accès des collectivités locales aux ressources nécessaires pour concrétiser leurs projets de territoires ou projets spécifiques. Elle leur propose une offre de services pour y mobiliser la participation citoyenne avec : un programme de formation pour les élus et les personnels administratifs ; une plateforme web « Territoires en commun¹⁴⁰ » offrant des ressources documentaires et un espace projet collaboratif ; l'accompagnement et le financement de projets mutualisés entre plusieurs collectivités ; une cellule d'appui et de conseil gratuite.

D'autres acteurs académiques, associatifs ou privés gravitent au sein de cet écosystème, avec parmi les principaux¹⁴¹ notamment [l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne](#) (qui fédère un réseau national de praticiens pour améliorer les pratiques de concertation et diffuser la culture de la participation. De nombreux Départements et Communes y ont adhéré, à titre individuel ou institutionnel) ou [DébatLab](#), l'association des professionnels de la concertation.

3.2.3 Une mutation nécessaire du fonctionnement politique et administratif pour une pleine prise en compte de la participation citoyenne tout au long de la vie des politiques

[229] Par-delà le besoin d'acculturation des acteurs aux bonnes pratiques participatives et à une mobilisation appropriée des différents formats de participation, **la pleine intégration de la logique participative achoppe sur une insuffisante prise en compte de ses impératifs dans le fonctionnement politique ou administratif.** Le déploiement de la participation citoyenne bute aujourd'hui sur des questions très opérationnelles : dans quelle mesure le fonctionnement politique et administratif concret permet-il d'honorer l'ambition participative ? Quels moyens et quelles marges de manœuvre les acteurs publics sont-ils prêts à accorder pour la mise en œuvre d'une « participation réelle » ?

[230] **La crédibilité des démarches de participation citoyenne doit par ailleurs s'ancrer dans une prise en compte plus quotidienne et systématique du point de vue des personnes concernées.** Le respect de leur parole en toutes circonstances est un gage de sincérité des démarches plus politiques.

[231] Ces deux approches complémentaires paraissent indispensables pour créer les conditions d'approvisionnement et de plein déploiement de la logique participative par les acteurs publics, et supposent un portage politique qui assume ses exigences et son éventuelle conflictualité.

¹⁴⁰ Plateforme développée avec le concours de Démocratie Ouverte, Décider Ensemble, l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne et la Banque des Territoires.

¹⁴¹ La CNDP et/ou l'ANCT ont noué des partenariats avec eux.

3.2.3.1 La nécessité de marges de manœuvre pour assumer le « risque de la participation »

[232] De nombreux acteurs publics ou chercheurs rencontrés ont mentionné l'injonction participative qui pèserait sur l'administration d'Etat ou celle des collectivités locales, sans que celle-ci n'ait une vision claire des attendus, ni les marges de manœuvre pour accorder une écoute et des suites réelles aux propositions des participants. **« Sans grain à moudre » et en l'absence de mandat clair, l'impératif participatif peut se muer en appréhension et susciter de réelles inhibitions.** De façon récurrente, des interlocuteurs de la mission ont évoqué une forme de « peur » de la participation citoyenne. En invoquant plusieurs motifs : le manque de culture professionnelle, déjà souligné. Mais aussi, l'inquiétude suscitée par l'absence de recul temporel suffisant ou de marges de manœuvre sur le fond pour tirer le meilleur parti des solutions proposées ou des préoccupations exprimées. Jouent aussi la possible vigueur des interpellations, *a fortiori* lorsqu'elles confrontent un acteur isolé à des problématiques allant bien au-delà de sa propre sphère de compétence. L'essor des approches participatives ne peut dès lors se concevoir sans mutation profonde des fonctionnements politiques et administratifs.

Un mandat clair

[233] **Le portage politique est fondamental pour crédibiliser l'approche participative** L'engagement politique et la volonté d'assumer ou non de « déposer » une partie de son pouvoir d'élu dans les mains des citoyens comme d'accepter une part de conflictualité sont déterminants. La maîtrise de la décision demeure un point d'attachement fort des élus qui considèrent souvent que la modalité de prise en compte de l'apport des citoyens leur incombe. L'évaluation des conseils citoyens¹⁴² mis en place par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 21 février 2014 souligne la difficulté qu'ont pu avoir certains maires à assumer l'objectif, pourtant législatif, de co-construction des contrats de ville avec ces conseils. Au niveau national, l'intrication de processus de décision gouvernementaux et parlementaires complique par ailleurs la lisibilité de la portée de la participation citoyenne, comme l'a montré l'exemple de la convention citoyenne sur le climat qui n'avait pas une capacité effective de pré-légifération.

[234] Accorder un mandat clair aux participants comme aux acteurs administratifs qui animent la démarche en précisant l'attendu (simple consultation apportant des éléments de réflexion aux autorités ou démarche plus engageante de co-construction par étapes) comme la capacité du public à élargir ou non le champ du débat, préciser les différents temps et les ressources du processus ... autant d'éléments à la main du politique qui créent un contexte plus sécurisant pour les acteurs publics mobilisés.

[235] **Mais l'engagement politique doit également se traduire dans un effort d'ajustement du fonctionnement de l'institution pour qu'elle offre les souplesses opérationnelles indispensables mais aussi les moyens humains et financiers nécessaires à une bonne prise en compte de la logique participative.**

¹⁴² I. Casillo, D. Rousseaux *Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens.*

La nécessité d'une reconfiguration du fonctionnement institutionnel

[236] Lorsqu'on évoque la participation citoyenne, l'un des exemples les plus souvent cités est celui des budgets participatifs mis en place par certaines collectivités. Illustration d'une participation débouchant sur des actions concrètes et visibles, ce succès est révélateur du caractère satisfaisant d'une approche pour laquelle l'institution a su dégager des marges de manœuvre propices à une transformation des souhaits des participants en réalisations. Malgré ses imperfections, le budget participatif est emblématique d'une participation reposant sur un portage politique, un « grain à moudre » budgétaire et des suites visibles. Dans l'exemple déjà mentionné du programme Phosphor'âge de Département du Nord, un budget significatif mobilisé par le conseil départemental en lien avec la conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie a permis de soutenir de nombreux projets citoyens.

[237] **Donner toute leur portée aux démarches participatives signifie de fait disposer de marges de manœuvre minimales et de grain à moudre (politique, pratique, budgétaire, juridique) qui permettra tout à la fois d'entendre les participants et d'agir.** Cela peut relever d'un engagement politique initial explicite et assumé, ou de l'octroi de marges de manœuvre suffisantes aux acteurs administratifs de l'Etat ou des territoires engagés.

[238] Être en mesure d'élargir le périmètre de la concertation ou d'ajouter aux questionnements portés par l'organisateur ceux des participants, pouvoir disposer du temps suffisant pour dégager des propositions concrètes à partir d'une consultation, être en mesure de faire évoluer un texte soumis à débat, inscrire les solutions proposées dans le texte d'un appel à projets ... ces marges de manœuvre ne sont pas nécessairement d'un niveau politique, mais les porteurs des démarches participatives doivent pouvoir en disposer. C'est ce que soulignait l'ARS Hauts-de-France qui a cherché à impliquer des personnes concernées dans un appel à manifestation d'intérêt pour la création de plateformes de prise en charge des troubles autistiques. Après l'échec d'une première modalité trop exigeante pour les personnes en situation de troubles, un nouveau processus de travail plus interactif a été imaginé, pour garantir que l'instruction administrative tiendrait compte des points de vigilances exprimés.

[239] En matière de politiques de solidarité, les équipes des Départements ont souligné à plusieurs reprises que la réduction des marges de manœuvre des acteurs décentralisés sur certaines politiques (RSA, insertion par exemple) limitait la portée de leurs dynamiques participatives.

[240] **Différentes initiatives actuelles ouvrent des perspectives sur les évolutions possibles.** Outre diverses démarches initiées dans le cadre des CITP, et notamment l'ambition de développer dans les grandes administrations à réseau les modes de pilotage et d'animation valorisant la capacité d'initiative des échelons territoriaux, **l'expérimentation en cours « Territoires zéro non-recours » mérite d'être citée** ; elle affiche une ambition de co-construction du plan d'actions avec les acteurs impliqués, parmi lesquelles les personnes concernées, et elle se place dans une approche expérimentale de proximité, qui autorise des logiques de test. Approche qui doit permettre d'apporter des réponses aux limites évoquées ci-dessus. Ces logiques de « *test and learn* », d'expérimentation à petite échelle avant de généraliser, promues par le CITP, sont susceptibles d'apporter les marges de manœuvre indispensables à la sincérité des démarches participatives.

[241] Il est par ailleurs indispensable que les moyens humains intègrent le coût en temps des démarches de participation. Temps de préparation, d'animation, de reddition des comptes... C'est ce que soulignait également l'ARS Hauts-de-France : intégrer des mamans isolées ou des

personnes en situation de troubles autistiques dans un appel à projets est un plus incontestable, mais cela requiert du temps, surtout si la démarche est co-construite et ne se limite pas à « une consommation d’avis ». Mais il importe aussi de recruter des compétences ad hoc ou de dégager du temps de formation pour les acteurs porteurs de démarches, pour leur permettre de maîtriser de façon professionnelle les fondamentaux. Et enfin de disposer de moyens financiers permettant de soutenir l’accompagnement indispensable dans le champ des solidarités (cf. 3.3 infra).

[242] Cette prise en compte apparaît encore très aléatoire. Comme le soulignait G. Gourgues, le processus d’appropriation institutionnelle à l’œuvre est souvent ambigu : « L’exemple de l’implantation institutionnelle de la démocratie participative nous permet de comprendre que **le processus d’innovation n’entretient pas de lien systématique et automatique à la reconfiguration institutionnelle**. La participation devient elle-même un secteur à part entière, souvent cloisonné, ne parvenant pas à redessiner les routines institutionnelles. »¹⁴³

Une bonne prise en compte des enjeux de temporalité

[243] La gestion du temps est un leitmotiv. Objet de controverses récurrentes entre les autorités publiques et les instances consultatives, elle prend une dimension encore plus aiguë en matière de participation citoyenne directe, en particulier concernant des personnes vulnérables.

[244] **Le respect de la participation citoyenne requiert une souplesse temporelle qui doit être mieux intégrée aux fonctionnements administratifs** trop souvent dictés par une urgence souvent plus relative que réelle. L’ensemble des représentants des personnes concernées au sein des instances consultatives ont déploré des modes de consultation qui ressemblent à des faits accomplis, avec des délais extrêmement courts pour se prononcer sur des textes complexes. Préjudiciable au rôle de consultation de ces instances, cette précipitation l’est a fortiori lorsqu’il s’agit de participation citoyenne directe.

[245] Qu’il s’agisse de consultation des représentants des personnes au sein des instances ou de démarches participatives volontaires, il apparaît nécessaire de réfléchir à des modes d’interactions en amont de la production d’un texte ou d’un projet. Aborder les ambitions ou débattre des priorités avant de les traduire en document administratif. Cela paraît d’autant plus important pour des citoyens concernés dont on a souligné qu’ils n’ont pas la technicité de représentants, et sont plus à même d’exprimer des besoins ou des manques à partir de leur expérience. C’est une exigence posée en matière d’environnement par la Convention qui fixe un certain nombre de garanties méthodologiques visant à assurer la participation « effective » du public, notamment concernant le moment de la participation du public, qui doit s’exercer le plus en amont possible « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence » sur la décision. »

[246] Mais **une pratique plus itérative d’échanges récurrents** est aussi à même de réduire la dimension d’urgence et **d’inscrire les débats publics dans une continuité plus favorable à une bonne prise en compte des apports de la participation**. Anticiper une réforme par des échanges

¹⁴³ Gourgues Guillaume, Mazeaud Alice, « Une « participation d’État » sous contrôle. La neutralisation décisionnelle des dispositifs participatifs en France », *Revue française de science politique*, 2022/5 (Vol. 72), p. 781-804. DOI : 10.3917/rfsp.725.0781. URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2022-5-page-781.htm>

sur les besoins, examiner un projet ensuite, assurer son suivi de façon participative et envisager une évaluation également partagée peut permettre une meilleure interaction entre pouvoirs publics et citoyens concernés, et favoriser un processus continu d’ajustement, amélioration, rétroaction.

[247] Cela signifie toutefois une stabilité relative des process participatifs. L’absence d’inscription dans la durée de certaines démarches pénalise nécessairement la capacité de co-construction apaisée. A l’inverse, des processus participatifs réitérés, et approfondis au fil des ans comme l’expérience Phosphor’âge portée par le Département du Nord, permettent un approfondissement des apports de la participation et une mise en œuvre visible de leur transformation en réalisations.

[248] Il convient cependant de veiller à ce que chaque séquence de participation soit relativement resserrée pour ne pas susciter d’usure potentiellement démobilisatrice. C’est ce qui ressort du retour d’expérience de la convention citoyenne sur le climat, comme d’autres démarches associant des citoyens peu rompus aux lenteurs de la démocratie d’assemblée et rapidement rappelés à leur quotidien.

Assumer le décroisement

[249] La participation citoyenne peut perturber par son caractère plus global que spécifique, bousculer le cadre formel initial, surtout s’il n’a pas été co-défini, et interpeler un décideur au-delà de son propre champ de compétences ou de ses propres questionnements. Plusieurs réactions sont possibles, dépendantes des marges de manœuvre disponibles pour l’initiateur de la démarche : « former » les participants pour qu’ils s’inscrivent mieux dans le cadre¹⁴⁴ ; mettre à profit leur interpellation pour engager des réponses globales avec d’autres acteurs, en surmontant des frontières qui n’ont de logique qu’administrative ; veiller à partager largement les apports des démarches de participation.

[250] Outre qu’il est souhaitable et conforme à l’esprit de la démocratie participative de laisser une part de liberté aux participants dans les sujets à traiter comme dans l’ampleur des réponses à imaginer, il est aussi possible de **concevoir les démarches participatives de façon à ce que plus d’acteurs et notamment de décideurs puissent s’approprier leurs contributions**. C’est l’objectif poursuivi par la recherche d’une pluralité d’acteurs dans les débats, mais aussi l’enjeu de restitutions systématiques et si possible au plus près des acteurs de terrain.

[251] La mission a ainsi noté avec intérêt la façon dont certains acteurs départementaux ont veillé à restituer dans les territoires les apports des démarches citoyennes qu’ils avaient engagées, en conviant d’autres acteurs publics, dont les élus municipaux, qui disposaient d’autres leviers pour convertir en actions certaines recommandations des citoyens. **Cette approche décroisée apparaît fructueuse en ne faisant pas dépendre les effets d’une démarche participative d’un seul protagoniste, et en démultipliant les possibilités de prise en compte de la parole citoyenne**. Un

¹⁴⁴ Former ne devant pas signifier formater comme le mentionnait un agent de collectivités locales entendu dans le cadre de l’évaluation des conseils citoyens : « On ne forme pas les habitants. L’intérêt des conseils citoyens, c’est de s’appuyer sur leur expertise, et autant il faut leur donner certaines clés pour qu’ils puissent comprendre les choses mais c’est plutôt aux professionnels, aux élus de s’adapter (...) mais qu’on n’en fasse pas des techniciens bis ! ».

portage partagé au lancement des démarches est également fécond pour ouvrir le public et favoriser une coordination entre acteurs : ainsi le relai accordé par la CARSAT ou des CCAS dans l'appel à participation pour la révision du schéma départemental Autonomie du Département de Meurthe et Moselle.

3.2.3.2 Un continuum de prise en compte de la parole des personnes concernées doit crédibiliser la participation citoyenne aux politiques de solidarité

[252] Intégrer pleinement l'approche participative suppose donc de repenser les fonctionnements politiques et administratifs. Mais il est également important d'**inscrire les démarches les plus politiques de participation citoyennes dans un continuum de prise en compte des besoins et attentes des personnes concernées**, des situations les plus quotidiennes à la conception de la loi ou à l'évaluation d'un grand programme public. **Négliger la parole du citoyen et de l'usager au quotidien n'est pas compatible avec une ambition de participation citoyenne à l'élaboration et à la conduite des politiques.**

[253] La dynamique de participation citoyenne apparaît d'autant plus crédible qu'elle s'insère dans une approche systématisée de prise en compte des personnes concernées, en tant que citoyens et usagers. **La participation citoyenne sur les politiques ne doit pas être déconnectée d'un ensemble de démarches qui la crédibilisent et qui familiarisent les acteurs publics avec une interaction plus régulière avec les citoyens concernés.** La participation des personnes concernées ne peut avoir le caractère d'exceptionnalité des démarches les plus politiques d'association à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques. Comme l'indique D Piveteau¹⁴⁵ en revendiquant « un big bang de présence » des personnes concernées dans le champ du handicap « Donner la parole à ceux que les politiques concernent doit s'imposer comme un principe dans tous les environnements, nationaux ou locaux, qui gèrent les politiques sociales ».

[254] Dans l'ambition de réussir le premier et le dernier kilomètre des politiques se mêlent nécessairement le débat public sur les orientations ou les grandes modalités de mise en œuvre et l'attention aux dispositifs les plus concrets. Recourir plus fréquemment au design de services, impliquer l'usager dans l'évaluation des structures au titre de la démarche qualité, adapter de façon participative les process quotidiens ou les courriers pour une meilleure compréhension par leurs destinataires, autant d'approches qui donnent du crédit à la volonté des acteurs publics d'aller plus loin en associant les citoyens à la conception des politiques. **La participation citoyenne ne peut qu'être la partie émergée d'un ensemble de dispositifs d'implication des personnes concernées.**

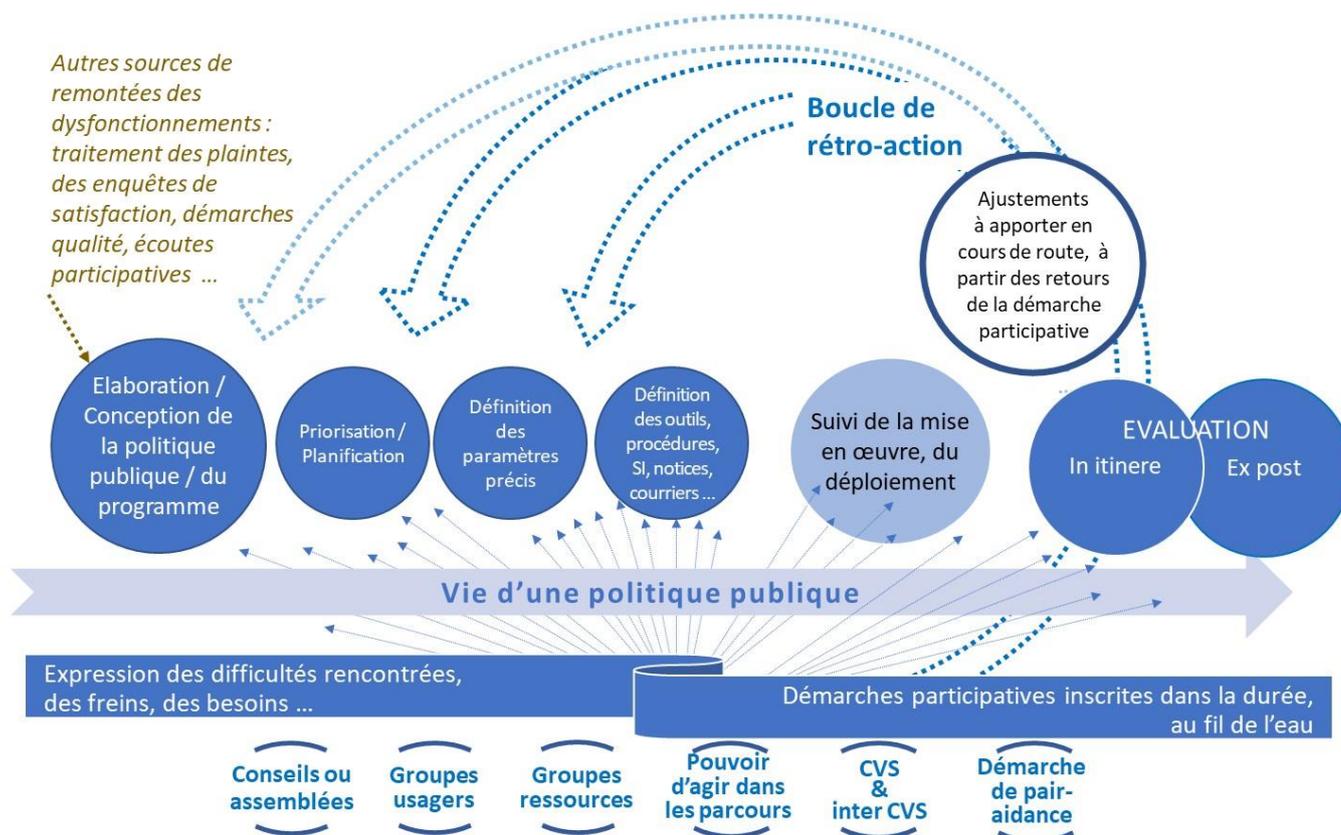
[255] Plusieurs interlocuteurs de la mission ont aussi évoqué l'insuffisante valorisation du traitement des plaintes, aujourd'hui souvent négligé ou mené de façon très formelle, sans en tirer de leçons suffisantes pour la mise en œuvre des politiques alors même qu'elles peuvent constituer des alertes probantes. Il y aurait pour le citoyen une incohérence forte entre un manque d'écoute au quotidien dans ses actes de la vie courante et pour son accès aux droits et un appel à participer de temps à autre. **Ces dispositifs très opérationnels et parfois très micro de participation relèvent moins sans doute de l'ambition de renouveau démocratique portée par les démarches plus politiques. Mais ils sont fondamentaux pour garantir l'accès aux droits et le respect des personnes.**

¹⁴⁵ *Experts, acteurs, ensemble... pour une société qui change.* Rapport remis en février 2022.

Et conformément aux principes de base du design, ils doivent être conçus dans le même esprit d'attention ouverte aux questions soulevées par les usagers et non seulement à celles portées par l'acteur public.

[256] Porter une vision ambitieuse de la participation des personnes implique donc de ne minimiser aucune des formes de leur expression, y compris les plus quotidiennes. Mais aussi de veiller à une mise en synergie globale de leurs différents apports. C'est ainsi que l'ARS Occitanie, engagée dans une réflexion large sur la Fabrique de la citoyenneté promeut un continuum de participation des personnes concernées des sujets les plus quotidiens aux plus politiques et veille à développer des modalités mêlant participation citoyenne directe et mobilisation des instances de la démocratie en santé. Elle a tout à la fois remis à plat le fonctionnement du traitement des plaintes au sein de l'agence pour mieux l'articuler avec les travaux des commissions de la CRSA et déployé une organisation exigeante d'association des citoyens à l'élaboration et la mise en œuvre du programme régional de santé. Son approche associe positionnement politique fort, exigence méthodologique et souci d'inscription dans la durée de façon à permettre des boucles de rétroaction ou une maturation collective progressive. Mais elle repose aussi sur un partenariat avec les différents acteurs et niveaux territoriaux pour que chacun puisse, à son niveau, tirer profit des enseignements de la participation et agir avec ses compétences propres.

Schéma 5 : Schéma cible d'un continuum de participation



Source : Mission

3.3 Une vigilance indispensable pour garantir l'expression de tous et notamment des plus vulnérables

[257] Déployer les démarches participatives de façon éclairée et pertinente, faire évoluer les pratiques et les fonctionnements politiques et administratifs pour en tirer le meilleur parti ... mais aussi garantir la participation effective des personnes concernées et en particulier les plus vulnérables d'entre elles. Les praticiens de la participation le savent : **les dispositifs participatifs se caractérisent par une forte sélectivité sociale. Cette difficulté traditionnelle est un défi aigu pour la participation des personnes concernées aux politiques de solidarité.** Il importe donc, plus encore que dans toute démarche participative, de garantir l'inclusivité des participations dans ce champ. Mais aussi de développer des approches et des interactions préservant la participation dans la durée. Comme le rappelle le rapport d'évaluation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté¹⁴⁶ : « *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) (...) sont régulièrement et fortement mises en avant dans les témoignages recueillis* ».

[258] La mobilisation des citoyens n'est pas seulement une question de technique. Certains procédés – et en particulier le tirage au sort – peuvent en effet rassembler des participants plus divers qu'un appel à volontariat. Mais **relever le défi de l'inclusion appelle des réponses plus diverses**, parce qu'il s'agit aussi de savoir **impliquer dans la durée les personnes les plus éloignées de la chose publique, les mettre en situation de pouvoir s'exprimer aisément et en confiance, veiller à l'impact des démarches participatives sur leur quotidien et leur statut.**

[259] **Plus globalement, il s'agit de conforter leur pouvoir d'agir dans toutes les situations de vie pour créer un terreau favorable à leur parole citoyenne.** Pour les participants comme pour les administrations, la participation citoyenne ne trouve tout son sens qu'en s'enracinant dans des pratiques plus quotidiennes et systématiques.

3.3.1 Un défi d'inclusion appelant des réponses opérationnelles et de la créativité

3.3.1.1 Garantir la diversité du public suppose une approche volontariste

Une attention soutenue aux modes de recrutement

[260] L'appel à participer repose fréquemment sur le volontariat. Or, si cette approche simplifie les recrutements, elle ne permet pas de garantir la diversité, ni *a fortiori* la représentativité des

¹⁴⁶ Rapport d'évaluation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté : Gouvernance multinationaux et Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP) - La perspective de l'investissement social à l'épreuve de la complexité politico-administrative française, janvier 2022.

[rapport_arenas_snplp_2022_-](#)

[_gouvernance_multinationaux_et_strategie_nationale_de_prevention_et_de_lutte_contre_la_pauvrete.pdf](#)

participants. L'ensemble des analyses sociologiques de la participation¹⁴⁷ témoignent de biais importants dans la participation « spontanée » : le public est essentiellement masculin, âgé de 40 à 60 ans. Les groupes d'âge peu présents sont les moins de 30 ans et les plus de 70 ans. Les femmes sont sous-représentées ; les cadres et professions intellectuelles supérieures, comme en général les diplômés, et les retraités, sont surreprésentés par rapport à leur poids dans la population...

[261] Différentes réponses techniques ou processus visent à répondre à ce risque. Le tirage au sort a été instauré par la loi de 2014 sur la politique de la ville comme mode de recrutement des conseillers citoyens afin de toucher « ceux qu'on ne voit jamais », ou plutôt pour éviter « toujours les mêmes »¹⁴⁸. Il est également à la base de la composition des mini-publics des conventions citoyennes. Source potentielle de renouvellement de la participation, ce procédé soulève de nombreux problèmes organisationnels, pour gérer notamment les refus et convaincre les personnes de participer. Il pose également le problème du choix de la base de tirage : les listes électorales, souvent utilisées, ne sont pas adaptées quand on veut mobiliser des publics fragiles, qui n'y sont pas toujours inscrits. Comme le rappelle l'un des retours d'expérience sur la convention citoyenne sur le climat¹⁴⁹, la volonté légitime de ne pas contraindre les participants, à la différence de ce qui se pratique en jury d'assises, ne permet pas de supprimer tous les biais. Enfin, la taille des conventions ne permet d'assurer qu'une représentativité très limitée de la population.

[262] Une étude commandée par la DGCS en 2011 concernant la constitution des équipes pluridisciplinaires RSA pointait d'autres limites de ce type de désignation : « elle 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. » L'évaluation des conseils citoyens relativise pour partie ce risque concernant les conseillers tirés au sort, mais les exemples de mobilisation inscrite dans la durée sont étroitement liés à d'autres dimensions (qualité d'accompagnement ou forte crédibilité de la démarche participative). Dans certaines circonstances, le tirage au sort est, de surcroît, jugé contre-productif et risqué. En 2011, le conseil national de lutte contre l'exclusion invitait à ne pas sélectionner au hasard ou par tirage au sort des personnes en situation de pauvreté, et à privilégier des participants portés par une association ou une structure de façon à ce qu'ils soient appuyés par des groupes ressources ou des collectifs de pairs afin notamment d'assurer une dimension collective de la représentation.

[263] D'autres modalités tentent de pallier les fragilités du recrutement en matière de participation. L. Blondiaux rappelle ainsi l'intérêt de déployer l'offre de participation sous forme de « gamme d'opportunités » large et diversifiée, pour rencontrer un public répondant aux mêmes qualificatifs.

Une vigilance indispensable à l'accessibilité des espaces de participation

[264] Garantir la diversité des publics de la participation, c'est aussi accorder une importance plus grande qu'aujourd'hui aux enjeux d'accessibilité des démarches de participation, qu'il s'agisse

¹⁴⁷ Par exemple Guillaume Petit, *Participations ordinaires et extraordinaires. Des appropriations différenciées d'une offre institutionnelle de participation municipale*. Dans *Participations* 2014/3.

¹⁴⁸ Rapport d'évaluation de la CNDP

¹⁴⁹ T. Pech *Le parlement des citoyens. La convention citoyenne sur le climat*. Seul. 2021.

d'ailleurs de démarches citoyennes à vocation généraliste, ou a fortiori d'approches dans le champ des solidarités.

[265] Comme le souligne régulièrement le président du conseil national consultatif des personnes handicapées, les carences en matière d'accessibilité des espaces de débat public demeurent importantes. Lors d'un récent congrès européen sur la participation citoyenne, un atelier témoignait du manque de vigilance à cet égard des organisateurs de nombreux chantiers participatifs de la démocratie locale¹⁵⁰. Mais ces insuffisances existent y compris au sein des CDCA dont le rapport annuel de la CNSA (2022) relève que tous ne sont pas accessibles ! Et l'association PAARI fédérant des auto-représentants porteurs d'handicaps divers soulignait avoir été confrontée à une attention très insuffisante à ses demandes d'aménagement des temps de concertation relatives au rythme ou à l'anticipation des échanges, comme à l'accompagnement par « un binôme de complémentarité ».

[266] Qu'il s'agisse de l'accessibilité physique, comme de la lisibilité de la documentation ou de l'adaptation du rythme des débats aux capacités de tous, des progrès significatifs demeurent nécessaires. Un point de vigilance particulier doit exister en matière de consultations numériques qui connaissent un engouement croissant. Comme le mentionne la rubrique « Méthodes et outils » du Site de la CNDP : « Le numérique occupe une place importante car il permet au public de s'exprimer d'où il se trouve et quand il le souhaite. Il est prédominant dans les initiatives des Départements ou des ARS. Cependant, aucun débat public ou concertation ne saurait se dérouler à 100 % sur le web, car la fracture numérique est un frein à la participation contraire au principe d'inclusion de la CNDP. »

[267] Des bonnes pratiques méritent cependant d'être signalées : ainsi, les efforts significatifs du Département du Nord pour adapter le mode de fonctionnement de son comité des usagers dans le champ du handicap aux besoins spécifiques de ses membres en partant d'un recensement concret de leurs besoins et ou la production d'un document en Facile à lire et à comprendre (FALC) pour présenter la démarche et le questionnement des États généraux des maltraitances.

[268] Dans ce champ des solidarités, des efforts sont consentis, quoique de façon inégale. En revanche, la question de la participation des plus vulnérables aux démarches de participation citoyenne dans d'autres champ de politiques publiques est souvent un non-dit et les modalités adaptées ne sont en général pas anticipées. Le fait que les démarches fassent le plus souvent appel au volontariat pose question pour l'accès des plus fragiles aux espaces tant physiques que numériques de participation. Le recours à des panels citoyens tirés au sort n'évacue pas le sujet.

Un impératif d'aller au-devant des plus vulnérables

[269] **Veiller à la diversité des participants à une assemblée comme garantir l'accessibilité des modalités participatives ne suffit cependant pas toujours.** Dans nombre de situations, et en particulier concernant les personnes âgées mais aussi les personnes lourdement handicapées, il

¹⁵⁰ 7^e Rencontres européennes de la participation, Atelier sur les défis de la participation citoyenne des personnes handicapées (exemples d'une concertation autour du vélo qui n'avait pas anticipé la participation d'une personne handicapée ou d'un « brise-glace », pour faciliter le contact entre participants, qui repose sur un jeu de balles inaccessible aux deux participants handicapés intéressés par le budget participatif).

est impératif de **prévoir des modalités délocalisées, au sein même des lieux de vie** de ces personnes ou à proximité.

[270] La mission a mentionné déjà le risque de sous-représentation des usagers des établissements au sein des instances et démarches de participation. Sans une volonté d’aller vers les personnes qui ne peuvent prendre part aux processus de démocratie participative, des points de vue importants et spécifiques peuvent faire défaut, qui sont pourtant indispensables à l’amélioration des politiques. Dans le champ du grand âge, les initiatives qui veillent à inclure les personnes hébergées ou isolées apportent des éclairages que peu des instances consultatives actuelles sont susceptibles d’apporter, compte tenu de leur biais de composition. On peut noter par exemple l’approche participative de la ville de Barcelone qui a veillé à dédier un volet spécifique de sa démarche aux personnes en établissement¹⁵¹ ou les ateliers dédiés aux personnes isolées dans le Nord. Impliquer les personnes vulnérables à domicile est un défi particulier, qu’il importe de relever compte tenu tant des enjeux que de la nécessité d’intégrer leur expérience dans la compréhension des besoins. Certains acteurs s’y sont essayé (Association française des aidants d’une part, ADMR de l’autre) avec des initiatives qui méritent qu’en soient tirés des enseignements¹⁵².

[271] L’importance de l’aller-vers constitue, pour tous les acteurs, une conviction partagée et presque systématiquement affirmée. Mais les expériences demeurent rares. La mission a senti, sur ce point, le besoin d’appui, d’outillage ou d’inscription dans des démarches collectives et apprenantes.

3.3.1.2 Permettre à chacun de s’exprimer véritablement et de rester mobilisé implique accompagnement et créativité des formes de participation

[272] Être présent ne signifie pas toujours être en mesure de s’exprimer. Dans les trois domaines particulièrement étudiés par la mission, les acteurs insistent sur la nécessité d’un accompagnement des participants pour les mettre pleinement en situation de s’exprimer. Mais ils soulignent également la nécessaire créativité des modes d’implication des personnes, notant que le modèle oratoire de la démocratie d’assemblée ne convient pas toujours à leur public.

L’accompagnement à la participation s’avère le plus souvent nécessaire

[273] Pour garantir l’effectivité de la participation, il est aujourd’hui bien établi, en particulier au travers de l’expérience du 5^e collège du CNLE ou du Conseil des enfants du HCFEA comme du fonctionnement du CNPA ou des CRPA, qu’un accompagnement individuel ou collectif est nécessaire. Celui-ci repose aujourd’hui essentiellement sur des associations mandatées pour assister la personne et lui permettre de prendre part aux débats en ayant pu les préparer en amont ; il ne s’agit pas de participer à ses côtés ni bien sûr d’orienter ses propos. **Il s’agit plutôt de lui permettre d’intervenir en confiance, mais également d’offrir l’assise d’un groupe ressources**

¹⁵¹ M. Pérez Salanova, M. Verdaguer Mata Comment impliquer des aînés en perte d’autonomie fonctionnelle ? Le cas de Barcelone Retraite et société- Caisse nationale d’assurance vieillesse.

¹⁵² Cf. Annexe dédiée au grand âge.

pour nourrir ses interventions d’une expérience collective. Comme l’exprimait une personne en situation de précarité, l’accompagnatrice « nous prépare, nous donne le sang-froid d’intervenir ».

[274] Dans d’autres cadres et par exemple en matière de handicap, la présence d’un binôme peut s’avérer nécessaire pour faciliter l’intervention de la personne. Mais au-delà du besoin d’aide humaine, le fonctionnement en duo s’avère une bonne pratique et un facteur puissant d’encouragement à la prise de parole. La mission a assisté à plusieurs reprises aux effets d’émulation mais aussi de complémentarité nés d’une solidarité entre pairs. Elle est « ma garde rapprochée » disait une personne évoquant sa co-intervenante.

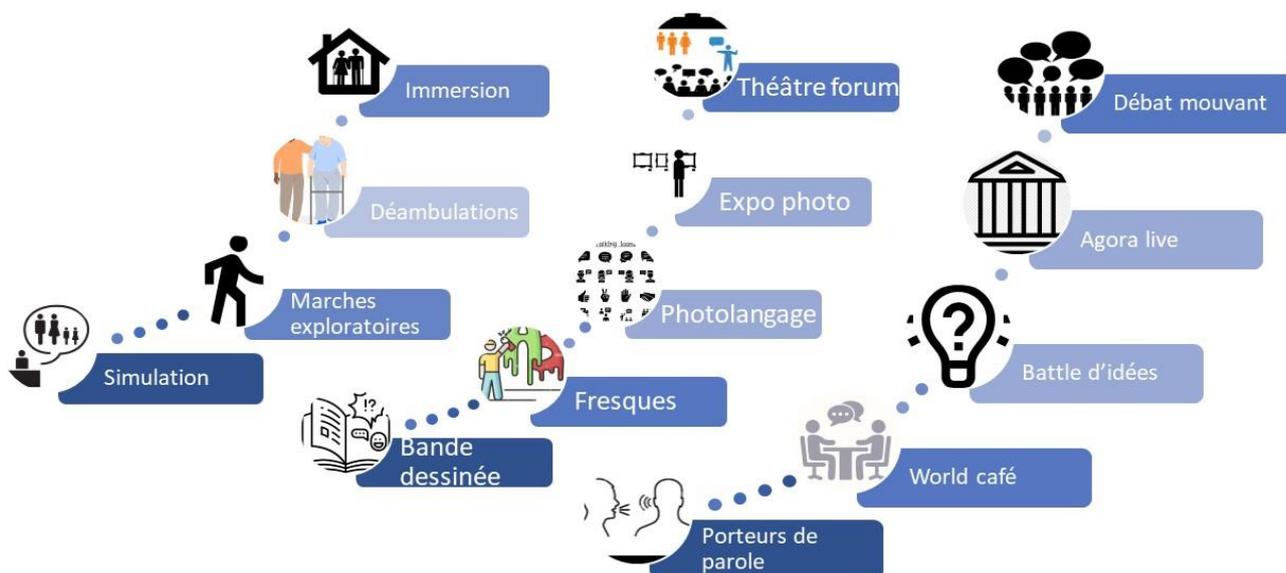
[275] Par-delà ce soutien individuel aux participants, toute l’expérience du CNLE comme celle du CNPA et des CRPA témoignent de l’importance des temps collectifs de préparation animés par les organisateurs mêmes de ces instances (le secrétariat général du conseil pour le CNLE, l’Armée du Salut pour le CNPA).

La nécessité de sortir du modèle dominant de la démocratie d’assemblée

[276] D’autres dimensions méritent également une attention soutenue et notamment la recherche de formats d’expression ne reposant pas sur l’art oratoire, comme le fait d’offrir aux personnes des espaces spécifiques d’expression.

Ces modalités créatives de recueil de la parole et d’expression sont en réalité très nombreuses, elles peuvent se décliner en immersion, sur les lieux de vie, couplées à des démarches d’aller-vers ou, à l’inverse dans des lieux neutres et bienveillants.

Schéma 6 : Illustration d’approches créatives de recueil de la parole



Source : Mission

[277] **La démarche Villes Amies des aînés a ainsi développé une large boîte à outils favorisant l’expression des personnes âgées, y compris atteintes de déficiences cognitives.** Dans le Nord, le mouvement Partage et Insertion, porté par l’Association des Centre sociaux de Douai et « le forum d’expression des citoyen.ne.s en démarche d’insertion » a recouru à **une bande dessinée « Derrière le RSA, des histoires de vie singulières » pour mettre en image leurs difficultés**

d’insertion. L’association Participation et fraternité qui a développé un professionnalisme important en matière d’accompagnement des publics précaires veille à alterner petits groupes puis grands groupes, mais aussi à **utiliser différentes formes d’expression, par exemple le forum théâtre**, pour faciliter la prise de parole et la réflexion.

[278] L’Institut régional de travail social de Franche-Comté qui s’est beaucoup impliqué dans la formation des personnes membres des conseils de vie sociale au sein des structures pour personnes âgées ou pour personnes handicapées a également **conçu de nombreux outils reposant notamment sur la photographie ou l’image** pour susciter des prises de parole y compris des plus vulnérables (cf. schéma 7 ci-dessous). Pour les élus des CVS, travailler sur la satisfaction au regard des conditions de vie en partant de la représentation illustrée de la structure d’accueil s’avère ainsi fécond pour recueillir des observations et besoins.

Schéma 7 : Support imagé de l’IRTS de Franche-Comté pour les élus des CVS



Source : IRTS Bourgogne Franche Comté

[279] De son côté, la Haute autorité de santé estime parfois nécessaire de préserver des espaces d’expression hors de la présence des autres parties prenantes et en particulier des professionnels. C’est ainsi qu’il lui est paru nécessaire de procéder notamment dans le cadre d’une recommandation en matière de protection de l’enfance, en faveur d’un groupe de mères d’enfants protégés.

3.3.2 Le renforcement du pouvoir d’agir et des groupes « ressources » vivaces : un terreau indispensable pour la mobilisation

[280] En matière de participation, la littérature fait écho aux retours des praticiens : « Existe-t-il une demande sociale de participation ? » écrivent les uns, il est difficile de « trouver des participants » déplorent les autres. La sur-sollicitation des participants déjà impliqués est de fait fréquemment évoquée, en particulier concernant les membres du 5e collège du CNLE ou ceux du CNPA et des CRPA.

[281] La participation citoyenne ne s’improvise pas pour les publics les plus éloignés de l’action publique. Elle doit s’enraciner dans un terreau favorable, celui du pouvoir d’agir dans toutes les dimensions de leurs vies. C’est en développant, au quotidien, dans le cadre des parcours, au sein des prises en charge, cette « capacitation », que la participation directe à la politique publique des populations plus fragiles pourra se développer ... et s’élargira au-delà de quelques représentants trop peu nombreux.

[282] **La mission a constaté l’importance des actions permettant le développement du pouvoir d’agir de chaque individu comme socle de la participation citoyenne, mais aussi l’importance des collectifs de pairs, pour tout à la fois la faciliter et l’alimenter.**

3.3.2.1 Autodétermination et pouvoir d’agir, un socle indispensable

[283] Reconquérir du pouvoir d’agir est une victoire particulièrement significative pour ceux qui, en raison de leur état ou de leur parcours, ont ou ont pu avoir le sentiment de perdre la maîtrise de leur vie et d’être placés dans des relations asymétriques, bornant leur champ des possibles. S’il s’exprime d’abord dans l’autodétermination de la personne pour les choix qui la concernent directement, il peut aussi prendre une dimension plus collective de pouvoir sur son lieu de vie ou d’aide à ses pairs, et s’étendre jusqu’à la participation à des actions collectives (mobilisations citoyennes ou engagement associatif).

[284] Toutes les personnes ayant gagné en pouvoir d’agir ne souhaiteront pas nécessairement s’impliquer dans des actions tournées vers la politique publique elle-même. Beaucoup de ceux rencontrés par la mission privilégient l’entraide entre pairs. Mais **ces premières étapes d’émancipation fondent la capacité d’un engagement citoyen plus large**. C’est ce que souligne bien le terme anglais d’*empowerment*, qui « articule deux dimensions, celle du pouvoir, qui constitue la racine du mot, et celle du processus d’apprentissage pour y accéder. »¹⁵³. **Il ne peut y avoir de participation citoyenne des personnes concernées les plus vulnérables sans affirmation en tous lieux et en toutes circonstances de leur pouvoir d’agir.**

[285] Le développement d’initiatives visant à favoriser l’émancipation des personnes est une des conditions socles. Dans le champ du handicap, les groupes d’entraide mutuelle (GEM) ou le programme national EPoP en sont une bonne illustration. Ce programme encourage et développe la reconnaissance des savoirs expérientiels des personnes en situation de handicap en soutenant leur intervention au service de leurs pairs, d’aidants et de professionnels (social, médicosocial,

¹⁵³ Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener, *L’empowerment, un nouveau vocabulaire pour parler de participation* in *L’Empowerment, une pratique d’émancipation*, Paris, La Découverte, 2013.

service public, entreprise, ...). Expérimenté d'abord dans deux régions, Hauts de France et Nouvelle Aquitaine, EPoP témoigne de l'ancrage d'une multiplicité d'actions individuelles et collectives dans un pouvoir d'agir, progressivement conforté et reconnu. Outre la pair-aidance et la co-formation, ce programme permet aux personnes formées de contribuer à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du handicap au niveau départemental, mais aussi régional auprès de l'ARS, ou national.

Participation & conception par les pairs



Source : EPoP

Ce que nous ont dit le référent national EPoP et les pairs-aidants de la Croix-Rouge d'Amiens

Au sein des services et établissements de la Croix-Rouge à Amiens, le projet EPoP a constitué un moteur pour transformer l'accompagnement, afin de "ne plus réfléchir à la place de ». Il repose sur des projets définis et portés par les personnes elles-mêmes, favorisant la confiance et la prise de conscience de ce que l'on sait et de ce que l'on peut.

« On a choisi nos projets : le bénévolat, l'emploi, le logement, le sport, la vie intime et sexuelle. Ce qu'on aime dans EPoP, c'est qu'on ne décide pas à notre place. Dans les projets, l'intervenant n'est là que pour apporter le café ».

« Lors de la semaine de la pair-aidance, on a organisé des ateliers et accompagné les personnes, animé les ateliers et présenté les activités. Cela ouvre des portes. Dans les activités, il n'y a pas de différences. Cela permettait de montrer que l'on pouvait faire des trucs. Même si on a un handicap, on peut être bénévole. C'est à nous d'expliquer à l'équipe nos difficultés et nos possibilités, je suis aussi intervenue auprès d'une jeune à qui j'ai expliqué mon parcours de ma période de l'établissement à aujourd'hui. On fait dans les sujets où on se sent à l'aise ».

« Aider les autres, ça porte un nom. La pair-aidance. Cela veut que dire que c'est pas rien. Avant je le faisais déjà. Mais là, je me rends compte que ce n'est pas rien. »

« Le projet, c'est vraiment varié. Il y a aussi un travail avec la MDPH pour essayer de faciliter le dossier pour que ce soit accessible à tous. On a fait un test et on donne nos avis. Le projet EPoP n'a pas de limite. Quand on voit une situation qui nous énerve ou nous embête, on va s'en occuper. »

Selon les accompagnateurs, malgré les doutes exprimés au démarrage, il n'est plus possible de faire machine arrière : « On gagne énormément de temps dans l'accompagnement et la prise d'autonomie, de confiance. Si on arrêta, les impacts seraient massifs. »

[286] **L'empowerment et la pair-aidance doivent progresser dans l'ensemble des politiques de solidarité** comme éléments constitutifs de tout accompagnement, et en particulier dans le monde du grand âge, où le pouvoir d'agir s'affirme plus difficilement, comme l'illustre en particulier la difficulté à donner toute sa portée au dispositif de conseil de vie social.

3.3.2.2 La participation doit s'ancrer dans une diversité de communautés participatives

[287] Si elle est permise d'abord par l'acquisition d'un pouvoir d'agir individuel, la participation citoyenne s'avère également indissociable de la vitalité de groupes de pairs, parfois qualifiés de groupes ressources, au sein desquels se forgent une vision collective mais aussi la confiance nécessaire à l'intervention publique. Ces groupes ne peuvent « éclore » au moment où les pouvoirs publics sont en quête de participants : ils doivent fonctionner en routine, au sein de structures d'accueil, auprès d'associations ou de centres sociaux.

[288] C'est l'un des enseignements du choc de participation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Atteindre 50 % de participants issus de la pauvreté n'a pas été chose aisée, et le plus souvent, il n'a pas été possible de trouver des volontaires en nombre suffisant pour contribuer à tous les groupes de travail, par ailleurs excessivement nombreux. **Dans les régions où la participation a été la plus dynamique, elle s'est appuyée sur de multiples foyers préexistants.**

Des réseaux au service de la participation à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté dans les Hauts de France

Mandatée par le commissaire à la lutte contre la pauvreté des Hauts de France, l'association Participation et fraternité a animé la démarche participative en constituant, d'une part, un groupe ressources d'une dizaine de personnes en situation de précarité ou l'ayant été, et d'autre part, une vingtaine de Groupes Réfléchir Ensemble, Proposer, Agir ou GREPA, en lien avec un collectif (Mamans solos, collectifs RSA) ou une association ou centre social ; ces GREPA travaillent à l'instigation du groupes ressources sur une thématique de travail donnée (logement insalubre, lutte contre l'illectronisme, appel à projet Parents solo ...). Les GREPA constituent un réseau de terrain susceptible de s'investir ensuite dans d'autres actions.

[289] Cette approche illustre la façon dont la participation citoyenne doit se greffer sur des dynamiques participatives pré-existantes et vivaces, faute de quoi il est difficile de recruter et la mobilisation des participants est fragile. **Garantir la vitalité de dynamiques locales autour de projets ou d'associations est un enjeu majeur pour que la participation citoyenne ne repose pas sur la recherche parfois artificielle de participants.**

[290] De la même façon, dans le domaine du Grand âge, il importe de soutenir les approches fédératives autour des conseils de vie sociale, avec la constitution d'inter-CVS (tels ceux de l'Essonne ou de Meurthe et Moselle), ou également de collectifs tels Citoyennâge, qui peuvent

apporter un point de vue d’usagers d’EHPAD trop absent des instances habituelles de la société civile organisée.

3.3.2.3 Un levier important pour créer un contexte porteur à la participation : la co-formation par les pairs

[291] Pour favoriser la participation citoyenne, les professionnels de terrain jouent un rôle clé. Cela suppose qu’ils soient convaincus de ses apports comme facteur d’émancipation et de transformation des pratiques et des politiques publiques, mais également sensibilisés et formés à ses exigences. **L’implication des personnes concernées dans la formation même des professionnels constitue à cet égard un levier fructueux.**

[292] **Des expériences de co-formation se sont développées**, d’abord sous l’impulsion des associations, notamment dans le champ de la lutte contre la pauvreté, ou des réseaux professionnels, puis des travaux issus des Etats généraux du travail social (2015)¹⁵⁴. **La définition du travail social, inscrite en 2017 au code de l’action sociale et des familles, franchit un cap en reconnaissant les savoirs expérientiels des personnes accompagnées**¹⁵⁵ à égalité des savoirs universitaires et des savoirs pratiques et théoriques des professionnels. Dans cette filiation du croisement des savoirs, la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (2019-2022) a fait du « *développement de la co-formation des travailleurs sociaux* » un de ses axes d’intervention. Cette dynamique s’affirme également dans d’autres champs, santé (avec l’université des patients) ou handicap. Un projet fédératif, Croisons nos savoirs, issu de la dynamique initiée de longue date par ATD-Quart Monde a rassemblé des représentants des différents champs.

[293] Un guide « La participation des personnes ressources concernées aux formations à l’intervention sociale » a été publié en 2018 par l’Union Nationale des Acteurs de Formation et de Recherche en Intervention Sociale (UNAFORIS). Il s’agit, pour les personnes concernées, non seulement de contribuer en tant qu’intervenant à des formations, mais également d’être impliquée plus significativement en tant que co-concepteur. Plusieurs instituts régionaux de travail social rencontrés par la mission (IRTS de Besançon et Dijon par exemple) se sont fortement investis dans cette approche.

[294] L’implication des personnes concernées dans les travaux de recherche est par ailleurs un autre levier fécond, qui s’affirme depuis plusieurs années dans certains secteurs (handicap, lutte contre la pauvreté), soutenues plusieurs labos recherche, par le Groupement d’intérêt scientifique (GIS) Démocratie et Participation mais également par les conseils scientifiques du CNLE ou de la CNSA¹⁵⁶.

¹⁵⁴ États généraux du travail social, Plan d’action en faveur du travail social et du développement social, Conseil des ministres du 21 octobre 2015, p. 14.

¹⁵⁵ Décret n° 2017-877 du 6 mai 2017 relatif à la définition du travail social, art. D. 142-1-1.

¹⁵⁶ Dans le champ de la lutte contre la pauvreté, 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/>. Voir aussi Carrel, Marion. « Vers une épistémologie postpauvreté ? Le croisement des savoirs avec les personnes en situation de pauvreté », Maité Juan éd., Du social business à l’économie solidaire. Critique de l’innovation sociale. Érès, 2020, pp. 261-282.

3.3.3 Une attention indispensable aux enjeux financiers et aux questions de statut

[295] La spécificité des publics des politiques de la solidarité doit induire trois points d'attention concrets :

- **La nécessité de l'accompagnement des personnes participantes requiert que des dispositifs financiers adaptés** viennent soutenir, dans la durée, les associations qui assurent cet appui (et au-delà, l'animation de collectifs).
- **La participation doit être facilitée en termes logistiques et financiers** pour que tous y aient un égal accès : frais de déplacement, indemnités, mais aussi autorisations d'absences... Il est essentiel que l'organisation matérielle libère les participants de toute charge ou frein qui pourrait les dissuader. « Sans paiement des déplacements et des repas, la participation est impossible » ont souligné les participants des Hauts de France à la stratégie de lutte contre la pauvreté. Lorsque le participant doit être accompagné, il convient également d'être attentif au défraiement de cet accompagnement¹⁵⁷. Le CNLE, le Cese ou la HAS¹⁵⁸ ont développé en la matière une expertise qui doit profiter à tous les acteurs. Le Cese a ainsi adopté, dans le cadre des conventions citoyennes, un ensemble de règles : la prise en charge des frais d'hébergement, dans les limites d'un plafond, sans avance par les participants, le remboursement des frais de restauration et des frais de garde éventuelle, ainsi que la **neutralisation de l'impact de l'indemnisation sur les minima sociaux**. Ce dernier sujet, particulièrement sensible pour les publics des politiques de solidarité, doit être approfondi afin qu'une éventuelle indemnisation, décidée par le porteur d'une démarche de participation, n'impacte pas les minima sociaux du participant. Le rapport Bernasconi préconisait de mettre en place un cadre réglementaire clarifiant ces différents points.
- Enfin, il est fondamental de **poser la question de l'après-participation** pour des personnes pour qui cette expérience a pu constituer une rupture importante et valorisante, mais dont le statut n'a pas nécessairement évolué. Cela vaut particulièrement dans le champ social. Il incombe aux acteurs publics de leur permettre de tirer parti de leur investissement dans la chose publique en vue d'une inclusion accrue. Le CESE y a travaillé et a sollicité la startup d'Etat Diagoriente¹⁵⁹ afin qu'elle coconstruise une cartographie des situations et des activités directement liées à l'expérience de participation à une Convention citoyenne et permette aux participants de faire reconnaître ces compétences, de les « badger » et d'éditer des CV.

Dans le champ du handicap, le colloque organisé par l'université de Lyon 2 en octobre 2023 : [Recherche participative et handicap : Dialogue France-Québec - Université Lumière Lyon 2 \(univ-lyon2.fr\)](#), les appels à projets porté par la FIRAH ainsi que des articles publiés par des chercheurs. Voir notamment : Amaré, Sandrine, et Marielle Valran. « Les recherches-actions participatives : un dispositif participatif illusoire ou porteur de transformation sociale ? », *Vie sociale*, vol. 20, no. 4, 2017, pp. 149-162.

¹⁵⁷ A la HAS, la personne accompagnant la personne en situation de handicap pour l'aider à sa participation en réunion, colloques, comme pour l'aider à assurer les actes de vie quotidienne lors de la venue sur site peut être défrayée de ses frais pour venir sur site.

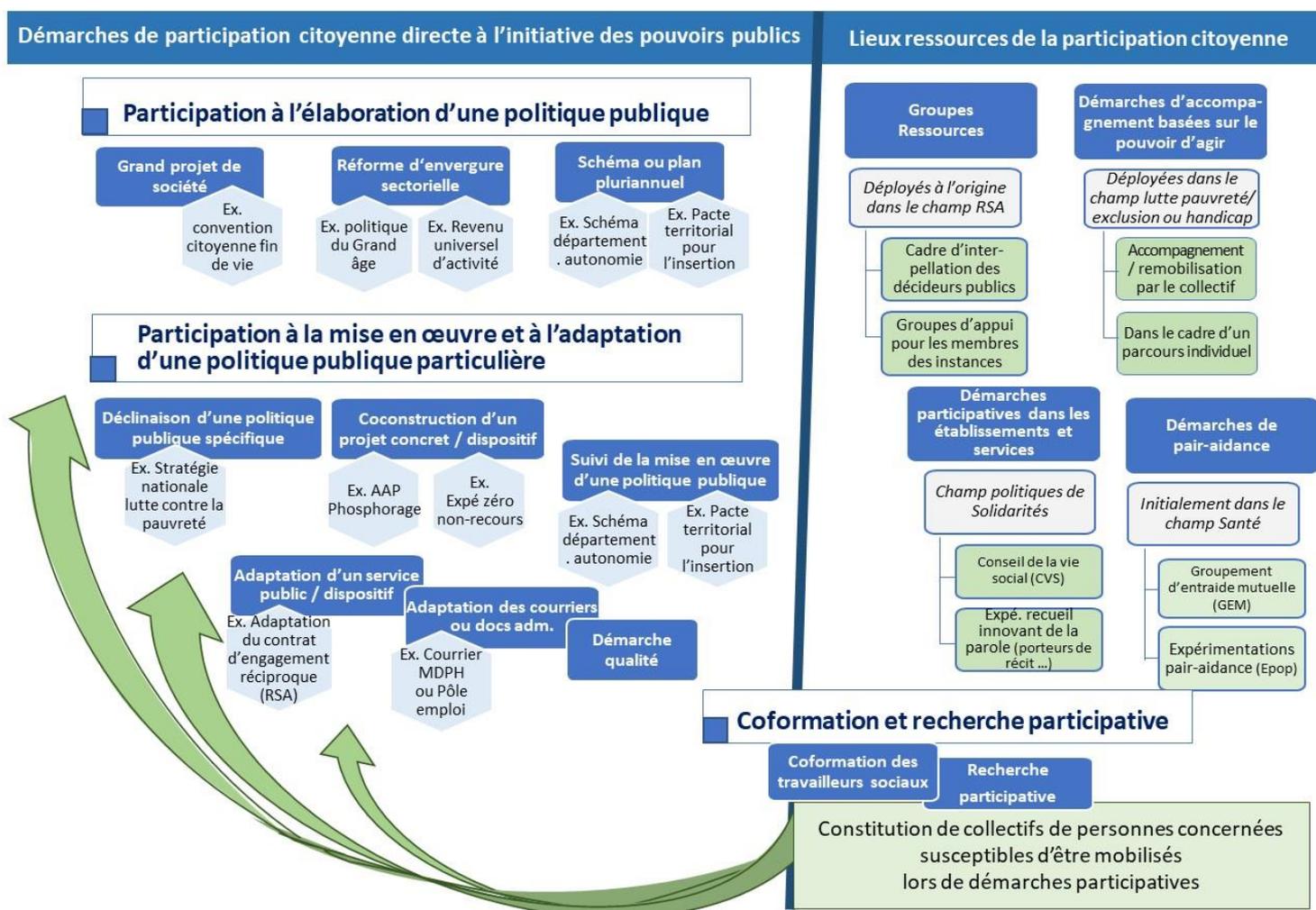
¹⁵⁸ Guide sur la participation des personnes concernées à l'élaboration des recommandations de bonnes pratiques professionnelles (juillet, 2022).

¹⁵⁹ [Diagoriente - CV & Orientation \(beta.gouv.fr\)](#) .

[296] Ces exigences ne sont pas anecdotiques, elles déterminent la sincérité de la démarche en évitant d'exclure ceux qui sont les plus vulnérables, qui ne peuvent aisément surmonter les difficultés logistiques, organisationnelles et financières que peut générer la participation. A défaut, le risque, souligné par un interlocuteur de la mission accompagnant des démarches de participation citoyenne, est que « ce soient les plus énervés qui restent (...) ou ceux qui sont devenus des professionnels. »

[297] Accompagnement soutenu, facilitation matérielle, adaptation des formats participatifs, prise en compte de l'expérience de participant : autant d'éléments particulièrement cruciaux en matière de participation dans le champ des solidarités.

Schéma 8 : Démarches de participation citoyenne et lieux ressources de la participation



Source : Mission

4 Recommandations

[298] Mise en lumière de réalités vécues peu ou mal appréhendées par les canaux traditionnels, changement des représentations pour adapter les réponses concrètes mais aussi les pratiques professionnelles ou les organisations, décloisonnement de l'action publique ..., les effets des démarches participatives comme leurs enjeux démocratiques justifient que les acteurs publics y recourent de façon plus systématique, et à toutes les échelles. Associer les personnes aux stratégies et aux politiques de solidarité est une condition pour les ressourcer et les conforter, en veillant à une articulation optimisée avec la représentation par la société civile organisée.

[299] Il importe dès lors de donner un signal politique clair à tous les niveaux de l'action publique, pour conforter les nombreuses initiatives existantes, afin d'améliorer leur forme et leur portée, et faire de la participation citoyenne directe un réflexe dans la conduite de ces politiques. Il importe également de refonder les instances consultatives pour organiser la complémentarité entre représentation et participation et en faire des lieux renouvelés de débat public. Il est enfin indispensable de renforcer l'écosystème permettant d'accompagner, d'acculturer et de professionnaliser les acteurs publics et les professionnels.

[300] La participation à l'action publique postule une grande capacité d'autonomie voire de mobilité et un sentiment de légitimité qui ne sont pas acquis pour les publics des politiques de solidarité. La développer dans ce champ exige, dès lors, un effort d'accessibilité, des mesures concrètes et ciblées d'accompagnement et la constitution de groupes-ressources, des modalités de participation inventives adaptées aux personnes concernées, à la fois dans les méthodes et grâce à des démarches d'aller vers, une prise en compte des contraintes individuelles de la participation. C'est un préalable.

[301] Les présentes recommandations sont essentiellement transversales sauf certaines mentionnées par un code couleur. La plupart des recommandations spécifiques sont inscrites dans les annexes thématiques.

Préambule : principes-clés de la participation citoyenne des publics des politiques de solidarité, en particulier des plus vulnérables

[302] Comme cela a été souligné, les personnes en situation de vulnérabilité font face à des difficultés qui, cumulées, peuvent les exclure des débats publics. Les rencontres participatives peuvent en outre faire peur (présence de personnes en situation d'autorité, interactions potentiellement conflictuelles, langage technique ...).

[303] Ces enjeux imposent de veiller à l'accessibilité effective des démarches et instances de participation, d'adopter une communication adaptée et de généraliser le facile à lire à comprendre dans les écrits, de recourir à d'autres modes d'expression que l'écrit ... Ils invitent aussi à soigner les aspects pratiques (temps de trajet, horaires, type des lieux retenus pour les réunions, dimensions qui sont loin d'être anodines et peuvent déterminer la participation effective).

[304] **Ces principes clés s'imposent à tous les pilotes de démarches de participation citoyenne, dans ou hors le champ des politiques de solidarités.** Il est en effet indispensable que les promoteurs des démarches citoyennes, quelles qu'elles soient, veillent à les ouvrir aux publics vulnérables des politiques de solidarité (personnes âgées dépendantes, personnes en situation de handicap, personnes précaires, personnes issues de l'immigration ...). C'est une condition de bonne représentation de la diversité des situations vécues mais aussi un impératif pour contribuer à la citoyenneté pleine et entière de ces personnes.

Recommandation n°1 Pour permettre l'inclusion de tous les publics, les démarches de participation citoyenne doivent respecter les principes suivants :

- Prohiber les démarches exclusivement numériques
- Garantir l'accessibilité des espaces physiques et numériques de participation
- Recourir au facile à lire et à comprendre (FALC) et diversifier les supports de communication utiles à la compréhension du projet
- Favoriser des modes d'organisation alternatifs à la réunion et développer notamment l'aller-vers les publics les plus fragiles sur leur lieu de vie, en établissement ou à domicile
- Adapter le rythme et les modalités des échanges au public
- Prévoir l'appui d'un aidant, d'un binôme et d'un groupe ressource pour éviter les phénomènes d'essoufflement ou d'isolement

Ces principes devront être inscrits dans la charte de la participation citoyenne dans les politiques de solidarité.

[305] Les bonnes pratiques méthodologiques déjà documentées dans de nombreux guides, pourraient par ailleurs faire l'objet d'un document de référence, confié au centre ressources des démarches de participation citoyenne dans le champ des politiques de solidarité (cf. infra).

4.1 Donner un signal politique clair, promouvant un continuum de participation pour concevoir et déployer les politiques de solidarité

[306] Les collectivités portent de longue date des démarches de participation citoyenne et l'Etat a déployé ces dernières années, à différents niveaux, des démarches impliquant les citoyens, concernés ou non, à la conception ou la mise en œuvre des politiques de solidarité. Ces démarches font cependant l'objet de peu de partage entre acteurs, restent trop souvent cloisonnées et ne se sont pas développées avec la même vigueur dans toutes les politiques de solidarité.

[307] Pour affirmer la nécessité de les généraliser et contribuer à leur diffusion, mais aussi pour constituer un cadre déontologique commun exigeant, mettre en commun les ressources nécessaires et capitaliser sur leurs résultats, **la mission préconise l'élaboration d'une charte de la participation citoyenne dans le champ des politiques de solidarité, associant l'Etat, les collectivités et les opérateurs du champ. Elle pourrait s'inspirer de la charte de la participation dans l'environnement.** Elle constituerait un signal politique fort à destination de l'ensemble des acteurs. Une telle charte, qui relève du « droit souple », représente, selon la mission, un levier de

transformation adapté dans un champ où les compétences sont largement partagées entre l'Etat et les collectivités.

[308] La mission recommande également d'étendre au-delà du champ de l'insertion le principe de la participation des personnes concernées à **l'élaboration des schémas de l'autonomie ou de la protection de l'enfance**, en particulier lors de la phase d'analyse de besoins, en inscrivant ce principe dans le code de l'action sociale et des familles (article L. 132-4 CASF). L'engagement de développer la participation citoyenne pourrait aussi figurer dans les contrats d'engagements réciproques que signent l'Etat et les Départements dans le champ des politiques de solidarité, notamment dans l'optique de favoriser les articulations entre les démarches portées par les collectivités et celles initiées par l'Etat.

[309] La mission reprend enfin à son compte la proposition n°21 du rapport Bernasconi de **consolider dans un décret les garanties de déontologie et de transparence de ces démarches**, telles qu'elles ont été définies par le conseil d'Etat en 2017 (Jurisprudence Occitanie) : publicité de la démarche et de ses modalités, définition du public associé cohérent avec l'objet de la démarche, mise à disposition des informations utiles, délai raisonnable pour participer, garanties de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité, restitution publique et motivée des résultats.

Recommandation n°2 Elaborer de façon partagée (Etat, collectivités locales et opérateurs du champ) une charte de la participation citoyenne dans les politiques de solidarité qui :

- affirme l'engagement des signataires de conduire des démarches de participation citoyenne pour tout projet structurant dans le champ ;
- énonce les principes socles d'un processus participatif vertueux ;
- définit les conditions d'une participation effective des personnes concernées et de prise en compte de la parole des plus vulnérables ;
- organise la mise en place d'un centre de ressources de la participation citoyenne.

Recommandation n°3 Inscrire dans le code de l'action sociale et des familles la participation citoyenne directe des personnes concernées, lors de l'élaboration des schémas d'organisation sociale et médico-sociale - et notamment lors de la phase d'analyse de besoins.

Recommandation n°4 Transcrire dans un décret les garanties procédurales fondamentales pour la qualité et la sincérité des démarches de participation citoyenne.

4.2 Affirmer et organiser la complémentarité entre représentation et participation et garantir la circulation de leurs apports conjoints

[310] La participation des personnes concernées apporte un regard complémentaire à celui de la société civile organisée. La participation directe ne doit pas fragiliser mais enrichir les dispositifs de représentation. Leur complémentarité n'est cependant aujourd'hui qu'esquissée dans le champ des solidarités, avec des secteurs inégalement engagés dans cette voie. Un effort spécifique paraît notamment nécessaire dans le champ du Grand âge.

[311] La mission propose de confier aux conseils ou hauts-conseils, le soin de conduire une réflexion sur les modalités les plus appropriées permettant de les ouvrir à la participation

citoyenne directe (création d'un collège de personnes concernées en leur sein et / ou conduite de démarches articulées de participation directe *ad hoc* sur le modèle du conseil national pour l'alimentation).

[312] Au-delà d'une évolution du fonctionnement de l'instance, c'est un élargissement de leurs missions qui est en jeu, pour en faire des lieux plus ouverts de débat public dans leur champ d'intervention. La faculté d'organiser des démarches de participation citoyenne devrait également être reconnue aux instances consultatives locales (CDCA et comité départemental des services aux familles notamment). Ces nouvelles modalités seront ensuite à traduire dans les lois et décrets définissant les missions et le fonctionnement des instances et devront être accompagnées des moyens indispensables à leur exercice.

[313] Dans le champ de la protection de l'enfance, dans lequel ces démarches sont beaucoup plus récentes, la mission recommande de compléter le travail initié par l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) sur « la participation collective des enfants protégés », publié en juin 2023, à partir de l'analyse des pratiques de 8 Départements. La réalisation d'un bilan qualitatif du collège des enfants protégés au sein du Conseil national de la protection de l'enfance après une année de fonctionnement ainsi que des instances mises en place à l'initiative des Départements, et de leurs apports réciproques, pourra permettre de recenser les bonnes pratiques et d'établir les conditions de nature à amplifier cette dynamique.

Recommandation n°5 Systématiser, dans le cadre des instances consultatives, nationales et locales, le recours à des modalités de participation citoyenne directe des personnes concernées :

- Confier aux conseils nationaux la mission de proposer aux ministre compétent les modalités d'intégration de la participation citoyenne directe dans leurs travaux ;
- Transcrire ces modalités dans les décrets définissant le fonctionnement et la composition de chacun des conseils ;
- Donner aux instances consultatives territoriales la faculté de lancer des démarches de participation citoyenne directe pour alimenter leurs travaux ;
- Dans le champ de la protection de l'enfance, établir un bilan qualitatif de la participation citoyenne des jeunes protégés dans les instances et démarches, au niveau national comme départemental, afin d'amplifier cette dynamique.

[314] **La mission propose également de confier aux différents conseils et hauts-conseils créés par la loi (CNLE, CPNA, HCFEA, CNCPPH, Conseil national de la protection de l'enfance ...) une mission d'animation et de remontée des travaux des niveaux départementaux et/ou régionaux de concertation et de participation. Les instances consultatives territoriales (CRPA, CDCA, Comité départemental des services aux familles) assureraient également une nouvelle mission de capitalisation des enseignements issus des démarches de proximité (CVS, recueil de la parole dans le cadre de démarches d'aller-vers sur les lieux de vie ou au domicile).**

[315] Ce rôle devra également être intégré à la définition des missions de ces conseils (loi et décret) et être précisé dans leur règlement intérieur ou charte de fonctionnement. Le financement de ces nouvelles missions devra être pris en compte dans leur budget de fonctionnement.

Recommandation n°6 Renforcer les liens et la capillarité entre les instances de concertation nationales et locales et y dédier des moyens

- Confier aux conseils nationaux une mission de remontée et de capitalisation des enseignements des instances territoriales ;
- Confier aux instances consultatives territoriales une mission de remontée et de capitalisation des enseignements des démarches de participation de proximité.

4.3 Renforcer l'écosystème pour accompagner les démarches de participation citoyenne, acculturer et professionnaliser les acteurs publics

[316] Diffuser la culture de la participation citoyenne et professionnaliser les démarches suppose de proposer une organisation d'appui complète, de l'accompagnement des démarches jusqu'à l'animation, l'outillage et la capitalisation des méthodes, sans négliger les enjeux de formation des acteurs publics. La mission propose de s'appuyer sur des acteurs qui ont développé un savoir-faire et une expertise reconnus en la matière.

[317] **Elle recommande d'élargir les missions confiées à la CNDP pour accompagner les démarches de participation citoyenne d'envergure dans le champ des politiques de solidarité.** Son statut de haute autorité lui confère une indépendance reconnue. Son savoir-faire est aujourd'hui éprouvé et reconnu par les acteurs et elle dispose de ressources propres, utiles aux démarches d'envergure, tel son vivier de garants. Le recours à la CNDP devrait être inscrit dans le code de l'action sociale et des familles, sur le modèle de ce que prévoit le code de l'environnement, afin de garantir l'élargissement de ses missions au champ des politiques de solidarité. Dans l'attente de cette disposition, les démarches conduites dans ce cadre pourront s'appuyer sur l'article L. 121-1 (al.7) du code de l'environnement qui prévoit la possibilité de confier à la CNDP des missions de conseil pour répondre « *à la demande des autorités compétentes et tout maître d'ouvrage ou personne publique responsable sur toute question relative à la participation du public tout au long de l'élaboration d'un plan, programme ou projet* ».

[318] Pour soutenir le développement des démarches de participation citoyenne dans les territoires, **il est nécessaire de conforter l'écosystème existant tant au niveau interministériel (DITP) que ministériel** : s'appuyer sur les labs du réseau de la DITP avec l'appui du Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) et, au sein des Ministères sociaux, élargir les missions et les moyens du lab DGCS à la participation citoyenne. Une véritable fonction d'animation et d'appui à ces démarches doit également être mise en place au sein du Secrétariat général des Ministères sociaux afin de croiser les approches dans le champ de la santé, de la solidarité, du travail et de l'emploi, d'assurer un relais avec le CIPC et de veiller à l'adaptation des approches aux spécificités des politiques de solidarité. Il conviendra également de soutenir le développement des parcours internes d'agents rompus aux méthodes de participation et intelligence collective au sein de l'administration et conduire un chantier permettant de reconnaître ces profils dans le référentiel des métiers de l'Etat (en lien avec la DGAFP).

[319] **La mission considère qu'il est prioritaire de soutenir des dispositifs de participation « apprenants », permettant d'acculturer les acteurs et les parties prenantes et de favoriser la dissémination des bonnes pratiques.** De tels dispositifs existent dans le champ de l'environnement.

[320] Cela suppose la création d'un **centre de ressources**, offrant à la fois un espace d'échanges, de rencontres et de professionnalisation, une plateforme collaborative permettant d'accéder à des ressources documentant les méthodes, les expériences des membres et les bonnes pratiques, des outils ou des guides. **La mission recommande de confier cette mission à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**, qui a développé une expertise d'appui aux démarches participatives des collectivités, à travers son pôle « Territoires en commun territoires d'engagement ». Ce centre ressources aurait pour mission de favoriser l'émergence de méthodes participatives permettant d'atteindre les publics les plus vulnérables ou invisibles (qui ne viennent pas spontanément vers les institutions) et contribuant ainsi à la cohésion des territoires. Il pourrait soutenir des démarches créatives et d'« aller vers » les publics portées par des collectivités.

[321] **Dans le champ de l'autonomie, la mission estime nécessaire d'amplifier dans la prochaine COG l'ambition fixée à la CNSA en matière de soutien à la participation citoyenne**, en lui confiant une mission d'animation de ces démarches auprès des conseils départementaux et en créant un Lab dédié au design social et à la participation citoyenne. Sans attendre, certains grands chantiers, et notamment la feuille de route 2027 des MDPH ou la préfiguration du service public départemental de l'autonomie, devront intégrer une ambition renforcée en matière de participation des personnes concernées ; les conventions pluriannuelles CNSA-conseils départementaux pourront y contribuer, mais aussi favoriser l'accessibilité des lieux de participation, notamment les CDCA.

[322] **L'acculturation de l'ensemble des agents constitue un dernier enjeu décisif.** Des modules sur la participation citoyenne à la décision publique et sur les méthodes de design (facilitation, intelligence collective ...) devraient figurer dans les cursus des écoles du service public et être proposés en formation continue pour les agents publics de l'Etat et des collectivités.

Recommandation n°7 Conforter l'écosystème d'accompagnement et d'outillage des démarches de participation citoyenne

- Confier à la Commission nationale du débat public, haute autorité indépendante, la mission d'accompagner les démarches de participation citoyenne d'envergure dans le champ des politiques de solidarité
- Développer la mission d'appui aux démarches de participation citoyenne des labs du réseau de la délégation interministérielle de la transformation publique avec l'appui du Centre interministériel de la participation citoyenne
- Elargir les missions du lab DGCS à l'initiation de démarches de participation citoyenne et conforter ses moyens
- Créer, au sein du secrétariat général des ministères sociaux, un pôle dédié et une offre de service pour la consultation et de co-construction avec les citoyens et usagers.

Recommandation n°8 Créer des lieux ressources dans le champ des solidarités, en s'appuyant sur des acteurs reconnus :

- Créer au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires un centre ressource de la participation citoyenne dans le champ des solidarités ;
- Dans le champ de l'autonomie, amplifier l'ambition fixée à la CNSA en matière de soutien à la participation citoyenne en lui confiant un rôle d'animation de ces démarches auprès des conseils départementaux, et envisager la création d'un Lab dédié au design social et à la participation citoyenne. Sans attendre, amplifier l'ambition participative dans la feuille de route MDPH 2027 et y veiller dans la préfiguration du service public de l'autonomie.

Recommandation n°9 Lancer un programme permanent de recherche et d'évaluation des démarches de participation citoyenne dans le champ des politiques de solidarités, financé par la DGCS, la CNSA et la Drees.

Recommandation n°10 Intégrer des modules sur la participation citoyenne à la décision publique dans les cursus de l'INSP, de l'INET et des écoles sous la tutelle des ministères sociaux et développer la formation continue sur ce thème au sein des administrations de l'Etat et des collectivités

4.4 Créer les conditions pratiques d'une participation effective des plus vulnérables

[323] La participation citoyenne directe des personnes vulnérables suppose on l'a souligné, une grande vigilance aux questions d'accessibilité, une créativité dans les méthodes de recueil de la parole et une capacité accrue à aller vers ainsi qu'une meilleure prise en compte des enjeux individuels de parcours par-delà la participation.

4.4.1 Développer les démarches d'aller vers et généraliser le principe d'un accompagnement, en s'appuyant sur les relais associatifs

[324] Associer les plus vulnérables et les invisibles nécessite de recueillir la parole en proximité, sur leurs lieux de vie. **Des modalités « d'aller-vers » devraient être intégrées à toute démarche participative**, sous la responsabilité de chaque décideur public. Les Conseils et Hauts conseils auront un devoir d'exemplarité en la matière au titre de leur mission d'animation du débat public. La mission préconise **le lancement d'au moins une démarche innovante d'aller-vers les publics les plus fragiles, chaque année, dans leur champ** Ils doivent dès lors disposer d'un **financement dédié, intégré à leur budget**.

Recommandation n°11 Financer, pour chacun des conseils et hauts conseils nationaux, une démarche innovante d'aller-vers les publics les plus fragiles dans leur champ.

[325] En complément, **des modalités adaptées d'accompagnement doivent être déployées** pour les citoyens participant à des instances ou des démarches participatives afin **d'éviter des phénomènes d'essoufflement et d'isolement**. Cela suppose **des moyens adaptés à destination des associations en charge de l'accompagnement et un soutien continu aux dynamiques d'implication au long cours des personnes, au sein du monde associatif ou des structures**.

4.4.2 Diversifier les modalités de participation pour garantir l'expression de tous

[326] Le panorama rapide de la mission a montré **l'importance du renouvellement des modalités de participation** pour garantir à tous une possibilité d'expression adaptée. Si des expériences se sont développées, à la faveur de programmes volontaristes, elles peinent à trouver des financements dans la durée et ne font pas l'objet d'un travail de recensement et de mise en valeur, ni de capitalisation – essaimage.

[327] **Il importe que les acteurs publics soient particulièrement vigilants au déploiement de modalités diversifiées de recueil de la parole.** Pour accompagner ce mouvement, l'ANCT pourrait intégrer aux missions du centre ressources **la réalisation d'une banque des démarches créatives et innovantes permettant de garantir l'expression de tous les publics.**

4.4.3 Clarifier le statut des personnes impliquées dans les démarches de participation citoyenne et en organiser le cadre de mise en œuvre

[328] Développer la participation impose aujourd'hui de sortir des « bricolages » administratifs en ce qui concerne la prise en charge des frais et, plus globalement, le statut des participants. Lever les freins à la participation de tous est une condition indispensable pour garantir un public diversifié, et lever les biais connus en facilitant l'implication des publics habituellement éloignés (jeunes, étudiants, ouvriers, personnes sans emploi ...) et en veillant à une plus grande parité. C'est une exigence démocratique particulièrement cruciale en matière de solidarités.

[329] La mission propose de s'appuyer sur les règles adoptées par le CESE dans le cadre des conventions citoyennes pour définir, par décret, les règles applicables au statut de personnes impliquées dans les démarches de participation citoyenne : prise en charge des coûts liés à la participation, sans avance de frais, droit à absence, et neutralisation de l'impact sur les minima sociaux d'une éventuelle indemnisation. La délivrance par les institutions initiatrices d'une attestation de participation permettrait d'enclencher l'ouverture de ces droits.

Recommandation n°12 Garantir par décret la neutralisation de l'impact financier et social de la participation citoyenne pour les participants :

- en permettant la prise en charge a priori des frais encourus sur une base forfaitaire ;
- en instaurant une nouvelle catégorie d'autorisation d'absence pour les participants qui y sont soumis ;
- en neutralisant l'impact sur les minima sociaux perçus d'une éventuelle indemnité de participation.

4.4.4 Valoriser et reconnaître les compétences acquises lors des démarches de participation citoyenne

[330] La reconnaissance des compétences acquises au cours des exercices participatifs peut revêtir, pour les personnes vulnérables, une grande importance. La mission propose **d'étendre le dispositif de reconnaissance des compétences initié par le CESE, à l'ensemble des démarches engageantes de participation citoyenne**. La startup d'Etat Diagorienté, mobilisée par le CESE, pourrait créer sur sa plateforme numérique un espace dédié aux démarches de participation citoyenne, permettant la délivrance de badges de compétences et l'édition de CV.

Recommandation n°13 Permettre une reconnaissance des compétences acquises dans le cadre des démarches engageantes de participation citoyenne en créant un espace dédié aux démarches de participation citoyenne sur la plateforme numérique Diagorienté.

[331] La mission préconise également de **promouvoir les nouvelles dispositions applicables en matière de validation des acquis de l'expérience (VAE), issues de la Loi n°2022-1598 du 21 décembre 2022**, qui en ont assoupli les conditions de recevabilité et introduit des modalités d'accompagnement de la démarche de validation. Désormais, les personnes impliquées dans des démarches de participation citoyenne peuvent faire valoir leur expérience, dès lors qu'elles sont assimilées, pour l'accès à la VAE, à des bénévoles. La DGCS pourrait formaliser au GIP France VAE en cours de constitution cette demande d'assimilation des participants des démarches de participation citoyenne aux bénévoles pour l'accès à la VAE. Dans le même esprit, le Compte d'engagement citoyen (CEC) pourrait être ouvert aux participants de démarches de participation citoyenne, dans des conditions à établir dans le cadre d'un chantier avec le secrétariat d'Etat chargée de la vie associative.

4.5 Ancrer la participation citoyenne des personnes dans un renforcement systémique de leur pouvoir d'agir

[332] Le développement des démarches d'« encapacitation » et le développement de la pair-aidance constituent, comme on l'a souligné, un terreau fertile et indispensable pour les démarches de participation citoyenne. **Il est essentiel que les acteurs publics promeuvent de façon continue et au travers de leviers diversifiés le pouvoir d'agir des personnes accompagnées**. Cela signifie à la fois favoriser l'expérimentation et l'innovation en la matière, mais aussi donner en continu aux opérateurs les moyens d'être ambitieux.

[333] La mission propose de pérenniser les programmes expérimentaux de soutien déjà lancés (notamment, dans le champ de l'autonomie, les appels à projets innovants conduits par la CNSA ou les ARS pour soutenir la participation, le programme Epop...) et de développer des programmes similaires dans d'autres champs de politiques publiques. Le retour d'expérience de ces différents programmes permettrait de définir en 2025 leurs modalités d'essai ainsi que les conditions de promotion du pouvoir d'agir dans différents contextes de vie.

[334] Elle recommande également de mobiliser les leviers habituels de régulation pour renforcer la participation au sein des lieux de vie : dynamiser le fonctionnement des CVS, soutenir leur mise en place dans les services à domicile, encourager la constitution de réseaux Inter-CVS dans chaque département ... Différents instruments doivent être envisagés l'intégration dans le

référentiel des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) des établissements sociaux ou médico-sociaux et des centres d'hébergements, d'un volet permettant de garantir l'effectivité et la qualité des démarches de participation des usagers / résidents, en lien avec l'approche Qualité plus globale de la structure. Mais aussi la solvabilisation de telles approches – consommatrices en temps professionnel – dans les négociations budgétaires, dans les outils tarifaires ou dans les cahiers des charges des offres d'accompagnement.

Recommandation n°14 Développer des programmes expérimentaux de soutien au pouvoir d'agir et à la pair-aidance :

- Pérenniser les programmes déjà lancés dans le champ de l'autonomie et capitaliser sur leurs enseignements ;
- Développer des programmes expérimentaux similaires dans les autres champs des politiques publiques, en particulier dans le champ de la lutte contre la pauvreté et de la protection de l'enfance ;
- Sur la base d'un bilan, définir les conditions d'essaimage de ces démarches.

Recommandation n°15 Intégrer dans les cahiers des charges précisant le contenu 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. Solvabiliser l'engagement en ce sens des structures au travers des négociations budgétaires ou des tarifs.

[335] Malgré quelques initiatives significatives, la participation de personnes concernées dans les formations des travailleurs sociaux reste encore timide, alors qu'elle contribue à faire évoluer les représentations et les pratiques professionnelles. La refonte attendue du dossier d'agrément des formations sociales, dans le cadre d'un chantier à ouvrir avec Régions de France, pourrait être l'occasion de renforcer l'obligation d'associer des personnes concernées à la formation des travailleurs sociaux, dans le cadre d'une analyse qualitative renforcée. La mission recommande également l'ouverture, par la DGCS, d'un chantier portant sur la reconnaissance d'un statut pour les formateurs pairs et pour les pairs-aidants (reconnaissance dans les conventions collectives, accompagnement, neutralisation des minima sociaux dans leur rémunération...).

Recommandation n°16 Généraliser l'association de personnes concernées à la formation des travailleurs sociaux en introduisant un volet qualitatif dédié à l'occasion de la refonte du dossier d'agrément des formations sociales.

Recommandation n°17 Ouvrir un chantier sur la reconnaissance du statut des formateurs pairs et des pairs-aidants.

4.6 Perspectives plus larges

[336] Au-delà des recommandations ci-dessus, la mission formule un ensemble de préconisations plus générales indispensables pour rendre la participation à la fois utile et crédible.

[337] **Pour prospérer, la participation doit s'enraciner dans une conception de l'action publique qui prend en compte de façon systémique l'expression des usagers / citoyens, dans une logique de continuum du plus concret au plus général.** Cela suppose de généraliser, au sein des

administrations, des collectivités et des opérateurs de l'Etat en charge des politiques de solidarité, les démarches d'écoute participative et de design, portées notamment par les laboratoires d'innovation, pour créer un réflexe à toutes les étapes de la politique, du 1^{er} au dernier kilomètre.

[338] Cela suppose aussi de **laisser des marges de manœuvre aux acteurs de terrain à travers une conception de l'action publique plus itérative** et, le plus souvent, locale ; cela repose sur des démarches expérimentales qui identifient les besoins avec les premiers concernés, testent à petite échelle, prennent en compte leurs retours et ceux des acteurs de terrain pour observer ce qui marche et ajuster la politique publique avant de généraliser ; c'est le modèle des « territoires zéro non-recours ». C'est **un changement de culture administrative** que promeut le comité interministériel de la transformation publique.

[339] **La participation citoyenne n'est** par ailleurs **pas compatible avec un fonctionnement administratif qui négligerait les préoccupations plus ordinaires des citoyens-usagers** (plaintes, avis des commissions des usagers des structures, retours des enquêtes de satisfaction). Ce premier niveau de prise en compte des remontées des usagers constitue un socle sans lequel une démarche de participation citoyenne manquerait de fondations. Comme le président de la Conférence nationale de santé¹⁶⁰, la mission recommande notamment de réinvestir les processus de remontées des alertes et des plaintes de usagers pour en tirer plus d'enseignements pour les politiques publiques, en lien avec des processus participatifs.

[340] **Des moyens adaptés doivent enfin être dédiés aux démarches participatives car la participation a un coût**, à la fois au sein des administrations mais aussi pour soutenir les démarches des territoires, et notamment des acteurs locaux qui ne disposent pas des moyens et compétences pour lancer une démarche structurée. Il convient également de consacrer, en lien avec la nouvelle délégation interministérielle, des moyens à l'effort d'accessibilité mais également de façon stable aux mesures concrètes et ciblées d'accompagnement portées par les associations. Le bon dimensionnement des moyens humains et budgétaires au sein des administrations et des conseils consultatifs (CNLE, CNCPPH, Conseil de l'âge, CNPA ...) pour renforcer les missions d'animation et de remontées des signaux issus des territoires est un pré-requis.

[341] **Pour impulser un continuum de participation, de la conception au déploiement des politiques de solidarité, conforter leur dimension démocratique et franchir un véritable cap de transformation publique, la mission estime qu'il serait opportun d'envisager une grande loi de la participation citoyenne dans le champ des politiques de solidarité et de santé.**

[342] Plusieurs arguments plaident en ce sens :

- Certaines recommandations de la mission imposent de recourir à la loi : pour élargir les missions de la CNDP au champ des politiques de solidarité, pour intégrer la participation citoyenne à l'élaboration des schémas territoriaux des solidarités, pour donner une pleine portée à l'élargissement des missions des conseils consultatifs.
- Au-delà, la loi pourrait afficher un principe de recours à la participation citoyenne pour toute réforme d'ampleur des politiques de solidarités comportant des dimensions qui ne peuvent pas être tranchées de façon technique. Cette proposition s'inscrit dans la

¹⁶⁰ *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.

continuité des recommandations formulées en 2021 par Patrick Bernasconi qui estimait, qu'en dépit d'une volonté de transformation publique, l'on ne progresserait pas sans vecteur législatif. Une déclinaison ciblée de la proposition n°20 du rapport Bernasconi, permettant d'affirmer que toute réforme d'ampleur des politiques de solidarités pourrait être précédée par une démarche de concertation citoyenne, selon des modalités adaptées au sujet, à déterminer, au cas par cas, par le décideur public, en fonction des objectifs de la démarche, aurait du sens.

- Vingt ans après les lois de février et mars 2002, un nouvel élan paraît souhaitable. C'est ce que réclame également fortement le rapport de bilan *Démocratie en santé, urgence* porté par le président de la conférence nationale de santé suite à la commande du ministre de la santé O. Véran fin 2021. **Alors que la crise sanitaire a montré la fragilité de la participation citoyenne et que 20 ans après ces grandes lois, la cohérence globale de l'approche santé - solidarité fait défaut, l'adoption d'une loi commune aux deux champs aurait du sens.** Pour conforter une dynamique globale, du droit des usagers jusqu'à la participation citoyenne. Pour penser et organiser de façon cohérente les articulations des différents niveaux et modes de participation, du plus concret (CVS, participation sociale et citoyenne) jusqu'au niveau d'élaboration de la politique publique. Pour stimuler l'acculturation des acteurs publics et croiser les approches entre champs de la santé et de la solidarité.

Anne BURSTIN

Lucile OLIER

Carine SEILER

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : METHODOLOGIE

ANNEXE 2 : RAPIDE PANORAMA DES DEMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE IMPLIQUANT LES PERSONNES CONCERNEES DANS DIFFERENTES POLITIQUES DE SOLIDARITES

ANNEXE 3 : LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE CHAMP DES POLITIQUES DE L'AGE

ANNEXE 4 : LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE CHAMP DU HANDICAP

ANNEXE 5 : LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE CHAMP DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE, LA PRECARITE ET L'EXCLUSION

ANNEXE 6 : GUIDES ET DOCUMENTS DE RECOMMANDATIONS METHODOLOGIQUES EN APPUI DES DEMARCHES DE PARTICIPATION CITOYENNE

ANNEXE 7 : PROPOSITION DE CHARTE DE LA PARTICIPATION DES PERSONNES CONCERNEES PAR LES POLITIQUES DE SOLIDARITE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

1. Ministères, institutions publiques et agences

Cabinets ministériels, Haut-commissariat

Cabinet du ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées

Constance Bensussan, directrice de cabinet

Alice Casagrande, conseillère lutte contre la maltraitance

Cabinet de la ministre déléguée auprès du ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées, chargée des Personnes handicapées

Maëlig Le Bayon, directeur de cabinet

Marianne Cornu-Pauchet, conseillère amélioration de la compensation du handicap, de l'accès aux droits et à la santé

Cabinet du Ministre délégué chargé de la ville et du logement

Alain Pothet, conseiller réussite éducative, engagement associatif, culture et sport

Haut-commissariat à l'emploi et à l'engagement des entreprises

Charlotte Bertin, cheffe de cabinet, en charge de l'organisation des concertations France travail.

Directions ministérielles, délégations interministérielles

Ministère des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées

Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS)

Jean-Benoit Dujol, Directeur général

Benjamin Voisin, chef de service des politiques sociales et médicosociales

Catherine Petit, cheffe du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes

Christophe Fourel, chef de la Mission Analyse Stratégique, synthèses et prospective

Cyprien Avenel, sociologue à la Mission Analyse Stratégique, synthèses et prospective

Sous-direction Inclusion sociale, insertion et lutte contre la pauvreté (SD1)

Denis Darnand, sous-directeur

Ghislaine Palix-Cantone, Cheffe du bureau Accès aux droits, Insertion et Economie sociale et solidaire, en charge du suivi du Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (COCOLUPA)

Jeanne Deghilage, chargée de mission Innovation Sociale (à mi-temps SD1/SD4)

Margaux Buridard, chargée de mission AAH

Sous-direction Enfance et famille (SD2)

Anne Morvan-Paris, sous-directrice

Sous-direction Autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées (SD3)

Arnaud Flanquart, sous-directeur

Sous-direction Profession sociales, emploi et territoires (SD4)

Jean-Robert Jourdan, sous-directeur

Asiffe Ahamedally, chef du bureau de l'animation territoriale

Amaury Ville, chef du bureau des professions sociales

Joëlle Toufic, adjoint au chef du bureau des professions sociales

Anna Gardes, designer chargée de mission

Ministère de la transition écologique

Commissariat général au développement durable (CGDD)

Joana Janiw, Responsable de projet Culture de la participation du public

Délégations interministérielles

Délégation interministérielle à la Stratégie Nationale de lutte contre la pauvreté (DILP)

Olivier Noblecourt, ex-délégué interministériel à la lutte contre la pauvreté (2017-2020)

Marine Jeantet, ex-délégué interministériel à la lutte contre la pauvreté (2020-2023)

Cécile Tagliana, déléguée interministérielle à la lutte contre la pauvreté, ex-commissaire à la lutte contre la pauvreté en Ile-de-France

Délégation interministérielle à la stratégie nationale pour l'autisme au sein des troubles du neuro-développement

Claire Compagnon, déléguée interministérielle Autisme et troubles du neurodéveloppement, également co-autrice du rapport « Pour l'An II de la démocratie sanitaire » (février 2014)

Délégation interministérielle à la transformation publique (DITP)

Typhanie Scognamiglio, responsable du Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC)

Sophie Largeau, directrice de projets (CIPC)

Amélie Durozoy, responsable du lieu de la transformation publique et coordonnatrice du réseau des laboratoires d'innovation publique, Mission Innovation publique

Alban Praquin, directeur du projet Innovation Ouverte, Mission Innovation publique

Institutions publiques et agences

France Stratégie

Marine de Montaignac, cheffe de projet, département Société et politiques sociales

Johanna Barasz, docteure en histoire, cheffe de projet, évaluation participation citoyenne

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

Mathieu Angotti, chef de projet appui aux collectivités territoriales pour la mise en place de démarches participatives

Perrine SIMIAN, Programmes en commun, territoires d'engagement

Diagoriente (startup d'Etat)

Pascal Chaumette, Directeur de Diagoriente, plateforme numérique de valorisation des compétences

Amelie Metaldi, cheffe de projet data

2. Assemblées et autorités administratives indépendantes

Conseil économique, social et environnemental

Valéry Molet, Secrétaire Général

Elise Vanden Driessche, directrice déléguée

Juliette Agez, adjointe à la direction de la participation citoyenne

Commission nationale du débat public (CNDP)

Ilaria Casillo, vice-présidente assurant la présidence par interim

Dimitra Finidori, chargée de mission

Anouk Chomienne, stagiaire

Audrey Richard-Ferroudji, Garante CNDP, notamment mobilisée dans le cadre des Etats-généraux des maltraitances

Haute Autorité de Santé (HAS)

Christian Saout, membre du collège de la HAS, président de la Commission Sociale et Médico-Sociale et président du Conseil pour l'engagement des usagers

Fabienne Bartoli, directrice générale

Alexandre Fonty, directeur de cabinet

Angélique Khaled, directrice de la direction de la qualité de l'accompagnement social et médico-social

Joëlle André-Vert, cheffe du service de l'engagement des usagers

3. Organismes de protection sociale et opérateurs de service public

Caisse nationale des solidarités pour l'autonomie (CNSA)

Virginie Magnant, Directrice

Stéphane Corbin, Directeur adjoint

Anne-Marie Ho-Dinh, chargée de mission auprès de la direction

Marine Boisson-Cohen, directrice de la prospective et des études

Bénédicte Autier, directrice de l'accès aux droits et des parcours

Etienne Deguelle, directeur adjoint de l'accès aux droits et des parcours

CNAF

Isabelle Doal, directrice innovation et CafLab

CNAV

Frédérique Garlaud, directrice nationale de l'action sociale

Laurent Tarrieu, adjoint à la directrice nationale de l'action sociale

Pôle Emploi

Agnès Dana, animation du comité national de liaison et correspondante des comités de liaison territoriaux et des instances paritaires.

Stephane Decreps, chef de cabinet, direction générale adjointe Stratégie et affaires institutionnelles, en charge du suivi du comité national de liaison

Cécile Barbier, responsable du département innovation et du Lab national de Pôle emploi

Sébastien Massin, adjoint du département InnoLAB et du Lab national de Pôle emploi

Christelle Miot, directrice de la qualité

Charline Nicolas, directrice générale adjointe à la stratégie et aux affaires institutionnelles

Nassima Stiti, adjointe au chef de cabinet, en charge du pôle gouvernance

4. Instances consultatives instaurées par la loi

Dans le champ des politiques de solidarité :

Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)

Fiona Lazaar, Présidente

Nicolas Duvoux, Président du conseil scientifique (au moment des entretiens)

Delphine Aubert, Secrétaire générale

Michèle Lelièvre, directrice scientifique

Morgane Rouault-Mouraine, collaboratrice

Membres du 5^e collège (personnes concernées)

Bastien Corsini, appuyé par l'association Pas à pas

Sylvie Fouché, appuyé par la FAS Val de Loire

Marie-Jeanne Grenier, appuyée par association Pas à pas

Kaddour Guennad, appuyé par association PARTAGE

Caroline Petit, appuyée par association La tribu de Tachenn

Ali Tamraoui, appuyé par le Centre action protestant

Yasmina Tihami, appuyée par AF-UPP

Dominique Virlogueux, appuyé par le CHRS l'Avenir

Yasmina Younès, appuyé par l'Armée du salut, membre du CNPA

Personnes ressources, en appui des membres du 5^e collège (associations)

Magloire Bianda, CHRS vers l'avenir

Sylvie Davieau, Apprentis d'auteuil

Maxime Garcia-Tarac, Partage Faourette Bordelongue

Blandine Maisonneuve, Armée du salut

Diodio Metro, Repairs ! ADEPAPE 95

Dominique Vienne, CESER de France

HCFEA

Jean-Philippe Viquant, Président du HCFEA (présidence tournante) et président du Conseil de l'âge

Anne-Claire Horel, secrétaire générale adjointe au HCFEA

Conseil de l'âge du HCFEA

Membres représentant des organisations syndicales et des associations de personnes retraitées, de personnes âgées et de leurs familles

Sylvain Denis, Confédération française des retraités et Fédération nationale des associations de retraités

Maud Giloux, Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres : Annie Dromer, Ensemble et Solidaires (ex-UNRPA) (contribution écrite)

Christine Meyer-Meuret : Fédération nationale des associations de retraités (contribution écrite)

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

Didier Jourdan, Directeur général de la fédération SAP

Clémentine Cabrières, directrice, association française des aidants

Sandrine Courtois, responsable autonomie parcours au sein de la fédération hospitalière de France

Benjamin Caniard, responsable du pôle autonomie de la fédération hospitalière de France

Pierre Czernichow, Président de la fédération 3977, réseau sur la thématique des maltraitances

Maryse Duval, Directrice générale, groupe SOS Seniors, vice-présidente de la FEHAP

Aurélien Fananhuedo, juriste au Synerpa

Dr Françoise Fromageau, Présidente nationale de Monalisa, gériatre

Catherine Lopez, Directrice générale FESP

Pauline Nien, FEPEM, chargée de Politiques sociales

Jérôme Perrin, Directeur du développement et qualité à l'ADMR

Virginie Poli, responsable du pôle médico-social du SYNERPA

Anne Richard, membre de la fédération SAP

Emilie Samier, conseillère Personnes Agées au sein de la FEHAP

Carine Radian, CNCPH (contribution écrite)

Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH)

Jérémy Boroy, président

Secrétariat général pour le Comité interministériel du handicap (SGCIH), assurant le secrétariat du CNCPH

Céline Poulet, Secrétaire générale

Maxime Oillaux, chef de projet transition inclusive, participation des personnes, co-initiateur du projet EPoP.

Conseil national des personnes accueillies et accompagnées -CNPA (personnes concernées)

Olivier Baboulat
Assy Bah
Daniel Benlahcene
Catherine Bullian
Marie Lucine Epoh Moussoua
Lou Jayne Hamida
Nora Ait Hammou
Ismaël Ibrahim
Stambouli Merahia
Jean Pierre Misamu
Guy Petta
Anne Sophie Rochegune
Florence Viale
Yasmina Younes

Haut conseil du travail social (HCTS)

Mathieu Klein, Maire de Nancy, Président du HCTS
Amaury Ville, secrétaire général
Marcel Jaeger, président d'UNAFORIS

Dans le champ des politiques de santé :

Conférence nationale de santé

Pascal Mélihan-Cheinin, Secrétaire Général

5. ACTEURS TERRITORIAUX

DEPLACEMENTS DANS DEUX REGIONS

REGION BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE

ARS Bourgogne-Franche-Comté

Cédric Duboudin, Directeur de la Stratégie
Alain Morin, Directeur de la santé publique
Anne-Laure Moser, directrice de l'organisation des soins et de l'autonomie
Marie-Jeanne Fabiano, responsable parcours et stratégie en Grand Age
Nadia Ghali, responsable précarité, santé
Audrey Pierre, cheffe de projet parcours handicap

Commissariat à la lutte contre la pauvreté Bourgogne-Franche-Comté

Jean-Philippe Horreard, commissaire à la lutte contre la pauvreté en région Bourgogne-Franche-Comté

DREETS Bourgogne Franche-Comté

Jean Ribeil, directeur régional

Philippe Bayot, directeur régional adjoint de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités

Département de la Côte-d'Or

Christine Barbier, DGA responsable du pôle solidarités

Jean-Yves Buffot, responsable du service autonomie, enfance, MDPH, personnes âgées

Renaud Ducommun, adjoint à la direction Action médico-sociale territorialisée

Jean-Michel Renaud, chef de mission bien être et droit, prévention industrielle, lutte contre fraude, accès aux droits

Ville de Besançon

Kévin Bertagnoli, adjoint à la maire, délégué à la démocratie participative et à la participation citoyenne

Gilles Labrousse, chef du service démocratie participative

Sandrine Prescott, Chargée de développement participation citoyenne

Alban Soucarras, directeur général adjoint et directeur du CCAS de Besançon

Virginie Poussier, directrice de l'autonomie au CCAS de Besançon

Assemblée des sages de la ville de Besançon, personnes concernées

Catherine Boulanger

Brahim Dahmani

Martine Desbriere

Sophie Dupre

Philippe Flammarion

Michel Herriot

Annick Moulin

CDCA de Côte-d'Or

Dominique Allain, membre de l'association Voir Ensemble, Vice-Président de la Formation Personnes Handicapées

Gilles Clavel, CPME Côte-d'Or, vice-Président de la formation Personnes âgées

Bernadette David, membre CFDT retraités de Côte-d'Or

Christine Garnier, Union Régionale Autisme France

Christine Jotras, représentante de l'association France Alzheimer Côte-d'Or

Jacqueline Muller, membre ADAPEI Côte-d'Or

Edgar Vulpe, Directeur Régional de l'Association Les Petits Frères des Pauvres

Christine Wagner, Association Handicap Valide Vivre Ensemble Solidaire

Conseil régional des personnes accueillies et accompagnées (CRPA) Bourgogne-Franche-Comté (personnes concernées)

Philippe Gien, délégué CRPA pour la Saône-et-Loire

Solange Vin, déléguée CRPA pour la Côte-D'Or

CREAI Bourgogne-Franche-Comté

Jacques Nodin, co-président

Jacques Maitre, co-président

FAS Bourgogne-Franche-Comté

Nathalie Borges, co-animatrice du GT4 logement, coordonnatrice pair-aidance

Hélène Gallot, chargée de mission Participation

Nadège Passereau, déléguée régionale

Pairs-Aidants, membres de la FAS (Personnes concernées)

Sophie Boissolet : Médiatrice santé-pair & animatrice santé mentale PSTM21

David Bertholomet : Médiateur sanitaire au sein du CARU

Institut Régional du travail social (IRTS) Franche-Comté

Frédéric Stenger, directeur

Anne Jacob, cadre pédagogique à l'IRTS

IRTESS Dijon

Rodolphe Perchot, directeur de pôle (pilotage des diplômés d'état, formation continue, appui et conseil aux organisations)

Cyril Villet, directeur de pôle (formation supérieure à l'encadrement), personne qualifiée au Haut Comité Santé Publique

REGION HAUTS-DE-FRANCE

ARS Hauts-de-France

Laurence Cado, Directrice de la stratégie et des Territoires

Mathieu Zuba, Directeur adjoint de l'offre médico-sociale

Christophe Muys, sous-directeur Planification Programmation Autorisation

Noémie Poulain, responsable du service démocratie en santé et gouvernance

Suzanne Dernoncourt, Responsable Service Pilotage Transversal et Contractuel

Virgine Ringler, chargée de mission « Santé et Précarité »

Eole Nyangwile, interne en médecine

Audrey Leleu, Chargée de mission

Commissariat à la lutte contre la pauvreté Hauts-de-France

Sylvie Charrière, commissaire à la lutte contre la pauvreté en région Hauts-de-France

DREETS Hauts-de-France

Serge Bouffange, directeur régional adjoint

Patrick Debruyne, responsable du pôle appui à la stratégie DDETS 62

Département du Nord

Florence Magne, directrice générale adjointe « Affaires sociales et éducation »

Eric Coustellier, directeur adjoint à la direction d'appui aux professionnels et aux usages

Marie Gérard, responsable de pôle ingénierie territoriale qualité de service

Ville de Lille

Kamel Aït-Errays, adjoint à la DGA vie citoyenne et animation de proximité, Régis Fonlupt,

Directeur de la proximité et de la participation citoyenne

Benjamin Delame, chargé de projet, pôle vie citoyenne

Philippe Metz, directeur du CCAS

Frédéric Agostini, CCAS, directeur

Inter-CVS du Nord

Françoise Gobled, co-présidente et membre de l'AFAD 59

Dahbya Tafat, présidente d'une association d'aidants

Département de la Somme

Maud Denis, conseillère au cabinet du Président du conseil départemental de la Somme

Temps d'échanges sur le projet EPoP, au sein de l'établissement médico éducatif Henry-Dunan, Amiens

Pauline Vermeirsch, Directrice MDPH 80

David Coquerel, responsable du pôle de proximité 80 à la direction de l'offre médico-sociale

Sébastien Pouilly, responsable de projets Pôle Henry Dunant/Croix Rouge

Frédéric Ghyselen, Directeur CREA Hauts de France/projet EPoP

Aurélie Cassarin-Grand, Directrice des activités CREA Hauts de France/projet EPoP

Pauline Tursi, Conseillère technique CREA Hauts de France/projet EPoP, référente EPoP

Personnes concernées, usagers pairs de la MDPH d'Amiens

Pauline Caron

Baptiste Monnier

Doriane Perrocheau

Mustapha Sallali

France Assos Santé Hauts de France

Pierre-Marie Lebrun, Président

Maxime Cattez, Coordinateur régional

Clément Bailleul, chargé de mission

Vincent Demassiet, *intervenant-pair santé mentale*

Murielle Hénon, *intervenant-pair santé mentale*

Temps d'échanges sur les démarches participatives de la stratégie nationale de lutte contre l'exclusion et le projet « Mamans solos », Lille

Gwendoline Clary, association Participation & Fraternité

Valérie Comblez, déléguée de la fédération des centres sociaux des pays Picards

Elisabeth Drzewiecki, présidente de l'association Participation & Fraternité

Emmie Lebrun, chargée de mission santé participation à la fédération des acteurs de la solidarité, en charge de l'animation du CRPA

Elise Farrell, chargée de développement territorial, URIOPSS HDF

Tiffany Thirolle, déléguée départementale, FAS

Eric Vandewalle, chargé de développement territorial MEL et Flandres, URIOPSS HDF

Personnes concernées, membres de différents Groupes ressources

Sylviane Benoit, GREPA de Dunkerque, impliquée dans le groupe 14 SNLP

Floribin Bikwakwa, GREPA de l'Oasis St Ho à Amiens

Bénédicte Denguin, GREPA d'Arras, groupe Mamans Solos

Mokhtar Diallo, délégué du CRPA, représentant des personnes accompagnées du SIAO de Saint Quentin

Arlette Dufour, Grepa de Dunkerque, impliquée dans le groupe 14 SNLP

Emmanuel Epechetenne, GREPA de St Quentin

Sylvie Forgez, GREPA de Bohain en Vermandois (02),

Cécilia Van Dorpe, GREPA de Bohain en Vermandois

Jeremy Wacheux, AMI Alimentaire, groupe de l'agglomération du Douaisis

Temps d'échanges avec le Forum citoyen de l'insertion, porté par le mouvement Partage et insertion, Douais,

Isabelle Bury, chargée de développement territorial Uriopss

Agathe Fourneau, animatrice-coordinatrice Mouvement Partage & Insertion (MPI)

Personnes concernées, membres du Groupes ressources

Marlène Dujardin, membre de l'association « Brisons le silence »,

José Filipiak, représentant des allocataires du RSA dans le Douaisis,

Ghislaine Gay

Nicole Gugelot

Entretiens avec les acteurs territoriaux

(hors déplacements de terrain réalisés par la mission)

Assemblée des Départements de France (ADF)

Frédéric Bierry, vice-président de l'ADF, en charge de la solidarité, de la santé et du travail, président de la communauté européenne d'Alsace,

Eric Bellamy, Directeur délégué Solidarité, Santé et Travail ADF

Nathalie Alazard, membre du service juridique de l'ADF en charge de l'animation de la commission Démocratie citoyenne

Département de la Haute-Garonne

Siham El Boukili, Directrice de la prévention et de la lutte contre les précarités

Bénédicte Brocard, Directrice adjointe, Direction de la prévention et de la lutte contre les précarités

Pierre Suc-Mella, Directeur général délégué Autonomie

Jean Roddaz, chef du service aide au pilotage et programmation, direction de l'autonomie

Département de l'Herault

Nadine Renault, chargée de mission à la direction de l'action territoriale

Département du Val de Marne

Emmanuelle Barré, directrice générale adjointe

Marie du Bouetiez de Kerorguen, directrice autonomie pour les actions CDCA

Valérie Greth, directrice action sociale, insertion et parcours emploi (DASIP)

Département des Yvelines

Albert Fernandez, directeur général adjoint délégué aux solidarités

Sandra Lavantureux, directrice générale adjointe en charge de l'enfance, de la famille et de la santé

Laurence Bohl, directrice du service insertion et action sociale

Emmanuel Souriau, directeur de l'Autonomie maison départementale de l'Autonomie

Asmae Chouta, directrice de l'agence Autonomy

Florence Guillois, cheffe de projets SI et Innovation DGAS à la direction de l'Autonomie

Myriam Lebas, chargée de projets communication

ARS Occitanie

Véronique Ghadi, directrice préfiguratrice de la politique qualité, ancienne directrice de la DIQUAS (direction de la qualité et de l'accompagnement en établissement médico-social) à la HAS

Philippe Merrichelli, directeur de la direction droits des usagers, affaires juridiques et inspection-contrôle

Commissaire à la lutte contre la pauvreté, Auvergne Rhône-Alpes

Cécilie Leroy, commissaire à la lutte contre la pauvreté, Auvergne Rhône Alpes

DREETS PACA

Claude-Emmanuel Triomphe, responsable du Lab « innovations professionnelles » DREETS PACA

Etat’LIN, laboratoire d’innovation publique en Pays de la Loire

Simon Cario, responsable du service design

Elsa Portalier, designer apprentie

Jeanne Perrine, designer apprentie

6. Associations, organismes de formation

Structures investies dans l’accompagnement ou la promotion de ces démarches

Approche transverse

Démocratie ouverte

Mathilde Imer, co-présidente et initiatrice du collectif des Gilets citoyens

Julie Maurel, responsable du pôle innovations et territoires

Institut concertation et participation citoyenne (ICPC)

Pierre-Yves Guihéneuf, délégué général

Réseau francophone Villes Amies des Aînés

Angélique Giacomini, déléguée générale adjointe, responsable de la prospective

Dans le champ des politiques de solidarité

Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA)

Emmanuel Laurent, Directeur général

Simon Roussey, chargé de mission

ANCREAI

Sabrina Sinigaglia, responsable de projet (dont ePoP), études et statistiques

Armée du Salut

Blandine Maisonneuve, cheffe de projet participation « usagers »

ATD Quart-Monde

Marie-Aleth Grard, présidente

Croix rouge Française

Mustapha Sallali, référent pair national, projet ePoP

Aysegul Turna, cheffe de projet ePoP

Fédération ADMR de l’Ardèche

Anne Fargier-Amaouz, directrice

Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS)

Pascal Brice, Président de la FAS

Lou-Jayne Hamida, Vice-présidente

Elvire Ticchioni, chargée de mission Travail Social et Participation

Nicolas Coste, chef de projet intervention sociale, culture et participation, *FAS Occitanie*

UNIOPSS

Daniel Goldberg, président

Isabelle Leomant, conseillère technique « accompagnement et parcours », membre du HCTS

Jean Luc Cousineau, vice-président de l'URIOPSS IDF, ancien directeur général de l'association Cordia qui intervient auprès de personnes en difficulté, en passe d'expulsion locative.

Magali Crochard, directrice générale déléguée de l'association vivre, participation à l'AAP de l'URIOPSS IDF sur le pouvoir d'agir

Associations œuvrant dans les politiques de solidarité

Association des Directeurs au service des Personnes âgées (AD-PA)

Pascal Champvert, président de l'AD-PA

APF France Handicap

Pascale Ribes, présidente

Patrice Tripoteau, directeur général adjoint

Citoyennâge

Philippe Wender, président

Membres (personnes concernées) :

René Abérard

Michèle Darras

Annick-Colette Fort

Isabelle Hartyig

Ginette Lepit

Marie-Thérèse Montagnier

Georgette Perissutti

Lydie Richard

Micheline Ricci

Jean-Luc Sénéchal

Jacqueline Steelandt

Annie Thomas

Association française des aidants

Gwénaëlle Thual, présidente

Associations PAARI, HANDI-VOICE, et AUTOP-H (fédération d'autoreprésentants)

Guillaume Sitruk, président d'HANDI-VOICE

Morgane Rapegno, secrétaire d'HANDI-VOICE

Stéf Bonnot-Briey, co-fondatrice d'HANDI-VOICE et PAARI
Natacha Eté, co-présidente de PAARI

Collectif Handicaps : membres du comité exécutif

Arnaud de Broca, président du Collectif Handicaps
Stéphane Lenoir, coordinateur du Collectif Handicaps
Lionel Deniau, Directeur honoraire de l'association Ar-Roch, président d'honneur de l'Association des ITEP et de leurs Réseaux, représentant du Collectif Handicaps au CESE
Alain Dubois, représentant de la FNATH
Edouard Ferrero, représentant de la CFPSAA
Emmanuel Guichardaz, responsable de projets chez Trisomie 21 France
Danièle Langlois, présidente d'Autisme France
Pierre-Yves Lavallade, délégué général Paralysie Cérébrale France
Jean-Yves Quillien, représentant du GPF
Axelle Rousseau, chargée de plaidoyer, Collectif Handicaps
André Schilte, président d'honneur du CESAP
Marie-Christine Tezenas, présidente du Groupe Polyhandicap France
Roselyne Touroude, présidente de l'UNAFAM
Patrice Tripoteau, DGA APF France handicap
Jacky Vagnoni, président de la fédération Paralysie Cérébrale France.
Didier Voïta, président de l'ANPEDA, ancien président de l'association Droit au savoir

Old'Up

Jean-Daniel Remond, président
Martine Gruère-Arnaud, vice-présidente

Organismes de formation

Institut Régional du travail social (IRTS) Parmentier - IDF

Manuel Pélissié, Directeur général
Carole Le Floch, conseillère technique, ancienne personne concernée
Yasmina Younes, conseillère technique, ancienne personne concernée

Institut Régional du travail social (IRTS) Franche-Comté

7. Chercheurs

Dominique Argoud, maître de conférences en sociologie à l'université Paris-Est Créteil et membre du laboratoire interdisciplinaire de recherche sur les transformations des pratiques éducatives et sociales, spécialiste de la sociologie du vieillissement.

Jean-Claude Barbier, sociologue, directeur de recherche émérite (CNRS) au Centre d'économie de la Sorbonne (Paris I-Panthéon-Sorbonne), spécialiste de la comparaison des systèmes de protection sociale et de la construction européenne

Pierre-Yves Baudot, professeur des universités en sociologie à l'Université Paris-Dauphine/PSL, membre du CNCPH

Loïc Blondiaux, professeur des universités en science politique à l'université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, spécialiste des questions de démocratie et de participation, co-responsable du GIS « Démocratie et Participation »

Marion Carrel, professeure des universités en sociologie à l'Université de Lille, membre du Centre de Recherche Individus Epreuves Sociétés (CeRIES), membre du Gis Démocratie et Participation

Eve Gardien, maîtresse de conférences en sociologie Rennes 2

Guillaume Gourgues, maître de conférences en science politique à l'Université de Franche-Comté, membre du CRJFC, membre du Gis « Démocratie et Participation »

Marion Scheider-Yilmaz, post-doctorante à l'université Grenoble-Alpes

Julien Talpin, chargé de recherche en science politique au CNRS, membre du centre de recherches administratives politiques et sociales (CERAPS) de l'Université de Lille et co-rédacteur en chef de la revue Participations

Jean-Philippe Viriot-Durandal, professeur des Universités en Sociologie à l'Université de Lorraine, directeur du Master de Sciences Sociales et co-responsable de l'axe VIPAGE (Vieillesse, Parcours de vie Genre) au sein du laboratoire Lorrain de Sciences Sociales (2L2S)

8. Personnalités qualifiées

Brigitte Bourguignon, inspectrice générale des affaires sociales, ancienne ministre de la Santé et de la Prévention (2022) et ministre déléguée chargée de l'Autonomie (2020-2022)

Christophe Devys, conseiller d'Etat, président de la section sociale, président du collectif Alerte

Hélène Furnon-Petrescu IGAS, ancienne cheffe de service des droits des femmes à la DGCS

Dominique Libault, conseiller d'Etat, président du Haut conseil au financement de la protection sociale et directeur de l'EN3S, rédacteur en 2022 du rapport remis au Gouvernement « Vers un service public territorial de l'autonomie »

Fabrice Lenglard, directeur de la DREES, rencontré au titre de son rôle de pilote de la concertation sur le revenu universel d'activité (RUA)

Thierry Michels, ancien député coauteur du rapport « Vers la pleine citoyenneté des personnes handicapées » remis au Gouvernement en 2019

Thierry Paux, IGAS, membre de la mission d'évaluation de la contractualisation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté

Denis Piveteau, conseiller d'Etat, président de la 5^e chambre de la section du contentieux, rédacteur du rapport Experts, acteurs, Ensemble remis au Gouvernement en 2022 sur les métiers de l'accompagnement social et médico-social

Clément Tonon, auditeur au conseil d'Etat, rapporteur du rapport Bernasconi « Rétablir la confiance »