



**ENSP**

ÉCOLE NATIONALE DE  
LA SANTÉ PUBLIQUE

**RENNES**

---

**Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales**

**Promotion 1999-2001**

*Date du Jury : 26-27-28 février 2001*

---

**LA PARTICIPATION ET LA  
REPRESENTATION DES USAGERS  
DANS LE DISPOSITIF DEPARTEMENTAL  
D'INSERTION PAR LE LOGEMENT :  
UN ENJEU SOCIAL,  
UNE EXIGENCE DEMOCRATIQUE**

---

**Bénédicte BRUNET**

*Etre privé des droits de l'Homme,  
c'est d'abord et avant tout être privé d'une place dans le monde  
qui rende les opinions signifiantes et les actions efficaces.*

*Hannah Arendt, 1982.*

## **Remerciements**

Je remercie Cécile Jeanneau-Lecorps, DRASS de Bretagne, pour son précieux soutien tout au long de ce parcours, son accueil toujours chaleureux, et ses remarques qui m'ont beaucoup aidé, dans l'ambiance enfumée de mes neurones, à clarifier le sujet. Je la remercie également de sa patience au cours de l'étape fastidieuse de lecture et de relecture des multiples versions du mémoire.

Pour son aide méthodologique, je remercie Philippe Lecorps qui a bien voulu m'accompagner pour défricher la problématique du mémoire.

Je remercie les résidentes qui ont accepté de répondre avec beaucoup de franchise à mes questions. Leur intérêt pour le sujet et la pertinence de leurs remarques m'ont amené à intégrer directement leurs propos dans le corps du mémoire. La même démarche a été ensuite suivie pour les autres interlocuteurs rencontrés.

Merci également à Eric Dheroost qui m'a largement ouvert les portes du CHRS et qui, grâce à son accueil, m'a permis d'appréhender concrètement les questions liées à la participation des usagers en établissement.

Je suis très reconnaissante au directeur et à l'ensemble des équipes éducatives de l'ASFAD pour leur accueil et la disponibilité dont ils ont fait preuve au cours de la semaine passée auprès d'eux. Les entretiens individuels et collectifs menés ont été très riches et ont constitué un élément essentiel pour la recherche.

Je remercie tous les membres de l'administration sanitaire et sociale et des associations qui m'ont fait part de leurs expériences et de leurs réflexions sur le sujet.

Pour sa patience à lire et relire ce manuscrit, pour sa présence tout au long de ce travail, je remercie Guy La Ruche.

# SOMMAIRE

<b>LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS</b> .....	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>4</b>
<b>1. LA PARTICIPATION ET LA REPRÉSENTATION DES USAGERS : POURQUOI ET POUR QUOI ?</b> .....	<b>9</b>
<b>1.1. DE LA NOTION DE PARTICIPATION À LA NOTION DE REPRÉSENTATION DES USAGERS</b> .....	<b>9</b>
1.1.1. <i>La diversité du sens donné à la participation</i> .....	9
1.1.2. <i>Du double sens de la représentation à l'analyse des représentations sociales de l'« exclusion »</i> .....	11
<b>1.2. QUELS OBJECTIFS ET QUELLES LIMITES À LA PARTICIPATION DES USAGERS ?</b> .....	<b>18</b>
1.2.1. <i>Reconstruire l'identité personnelle et sociale</i> .....	18
1.2.2. <i>Reconsidérer les pratiques des professionnels de la lutte contre l'exclusion</i> .....	19
1.2.3. <i>Evoluer vers une démocratie participative</i> .....	20
<b>1.3. CE QU'IL FAUT RETENIR</b> .....	<b>22</b>
<b>2. LA PARTICIPATION DES USAGERS EN CHRS : QUEL BILAN POUR QUELLES PROPOSITIONS ?</b> .....	<b>23</b>
<b>2.1. DES TEXTES ET DES ACTEURS ENGAGÉS DANS UNE DÉMARCHE DE PARTICIPATION DES USAGERS EN CHRS</b> .....	<b>23</b>
2.1.1. <i>Une participation des usagers prévue par les textes</i> .....	23
2.1.2. <i>L'engagement des acteurs de la lutte contre les exclusions vers le développement de l'expression et de la participation en CHRS</i> .....	25
<b>2.2. UN BILAN DE LA PARTICIPATION DES USAGERS EN CHRS</b> .....	<b>26</b>
2.2.1. <i>La diversité des formes d'expression et de participation en CHRS</i> .....	26
2.2.2. <i>Un bilan positif des réunions n'impliquant pas de remise en cause du fonctionnement institutionnel</i> .....	27
2.2.3. <i>Le bilan plus nuancé des réunions qui interrogent le fonctionnement institutionnel</i> .....	28
<b>2.3. PROPOSITIONS POUR UNE PARTICIPATION ET UNE REPRÉSENTATION DES USAGERS EN CHRS</b> .....	<b>36</b>
2.3.1. <i>Un projet cohérent et porté en commun par l'établissement et la DDASS</i> .....	37
2.3.2. <i>La définition d'une méthodologie de mise en œuvre du projet</i> .....	43
<b>2.4. CE QU'IL FAUT RETENIR</b> .....	<b>46</b>
<b>3. LA REPRÉSENTATION DES USAGERS DANS LE DISPOSITIF DÉPARTEMENTAL D'INSERTION PAR LE LOGEMENT : UNE REPRÉSENTATION INTROUVABLE ?</b> .....	<b>47</b>
<b>3.1. LA VOLONTÉ D'UNE REPRÉSENTATION DES USAGERS ET SA TRADUCTION</b> .....	<b>47</b>
3.1.1. <i>Une mobilisation pour la représentation des usagers dans les politiques publiques</i> .....	47
3.1.2. <i>La mise en œuvre de la représentation des usagers dans le dispositif d'insertion par le logement</i> .....	49
<b>3.2. UN BILAN DE LA PRATIQUE DE LA REPRÉSENTATION DES USAGERS</b> .....	<b>52</b>
3.2.1. <i>Une demande croissante de représentation des usagers</i> .....	53
3.2.2. <i>Le débat autour de la représentativité</i> .....	53
<b>3.3. CONDITIONS ET PROPOSITIONS POUR UNE REPRÉSENTATION DES USAGERS</b> .....	<b>55</b>
3.3.1. <i>Les conditions préalables</i> .....	55
3.3.2. <i>Propositions pour une représentation des usagers</i> .....	56
<b>3.4. CE QU'IL FAUT RETENIR</b> .....	<b>63</b>
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>64</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>66</b>
<b>ANNEXE 1. LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES AU COURS DES ENTRETIENS</b> .....	<b>69</b>
<b>ANNEXE 2. GRILLES D'ENTRETIENS</b> .....	<b>70</b>
<b>ANNEXE 3. UNE ANALYSE DES PROJETS D'ÉTABLISSEMENT ET DES RÈGLEMENTS INTÉRIEURS</b> .....	<b>74</b>

## **Liste des sigles et abréviations**

### **Sigles**

ASFAD = Association de Soutien pour les Familles en Difficultés

ASH = Actualités Sociales Hebdomadaires

ATD Quart-Monde = Aide à Toute Détresse Quart-Monde

CHRS = Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

DAL = Droit au logement

DDASS = Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

DRASS = Direction régionale des affaires sanitaires et sociales

FNARS = Fédération Nationale des associations d'Accueil et de Réadaptation Sociale

PDALPD = Plan départemental pour l'accès au logement des personnes défavorisées

RMI = Revenu minimum d'insertion

UNIOPSS = Union Nationale et Interfédérale des Œuvres et organismes Privés Sanitaires et Sociaux

### **Abréviation**

ouv.cité = ouvrage cité

### **Nota bene :**

- Les références entre parenthèses et en italique sont issues des entretiens menés au cours de notre étude.
- Les références entre parenthèses et qui ne sont pas en italique sont issues des textes étudiés et mentionnés dans la bibliographie.

## Introduction

La démocratie peut être définie comme la « forme de gouvernement dans laquelle la souveraineté appartient à la totalité des citoyens, sans distinction de naissance, de fortune ou de capacité »<sup>1</sup>. Vivre dans une société démocratique signifie donc que chaque individu est reconnu comme citoyen et peut contribuer au présent et à l'avenir de la collectivité, soit directement par sa participation, soit indirectement par sa représentation. Participer ou être représenté, c'est donc être citoyen, être inséré dans la société.

Mais si notre ordre politique s'est construit en reconnaissant tout individu comme un sujet de droits et de devoirs, notre société ne peut empêcher l'apparition de certaines exclusions. Des personnes vivent dans des situations sociale, économique et culturelle qui ne leur permettent pas de participer pleinement à la vie sociale, de se sentir appartenir et d'être reconnu comme membre à part entière de la communauté. La participation et la représentation de ces personnes, qui ne disposent pas des mêmes moyens que les autres pour se faire entendre, pour être considéré en tant que citoyen, sont au cœur des questions qui se posent à notre démocratie.<sup>2</sup>

Notre société démocratique génère des exclusions mais elle ne peut les accepter. Aussi, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 dispose-t-il que « la lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation ». En ce sens, la lutte contre les exclusions est indissociable de la reconquête de la citoyenneté. Cette loi, qui s'inscrit dans la continuité de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 portant création du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et de la loi n°90-449 du 31 mai 1990, dite loi Besson, relative au logement, a pour objectifs l'accès aux droits fondamentaux et l'insertion des personnes qui ne peuvent participer pleinement à la vie sociale. Pour mettre en œuvre cet objectif, diverses mesures visant à aider ces personnes ont été adoptées, revalorisation des minima sociaux et prévention des expulsions, en particulier, ainsi que leur reconnaissance en tant qu'acteurs participant ou pouvant être représentés dans la vie sociale et économique.

Si toute la société est appelée à s'engager dans ce combat contre les exclusions, certaines institutions, notamment les Directions départementales et régionales des affaires sanitaires

---

<sup>1</sup> Définition du « *Vocabulaire technique et critique de la philosophie de Lalande* », in Groupe de recherche Quart-Monde Université, « *Le croisement des savoirs, quand le Quart-Monde et l'université pensent ensemble* », Editions ATD Quart-Monde, 1999.

<sup>2</sup> Rémond René, « *Quelle représentation pour le Quart-Monde ?* », Revue Quart-Monde, n°154, juin 1995, « *Vaincre l'exclusion, oxygène pour la démocratie* », P.2.

et sociales (DDASS et DRASS), participent plus directement à la mise en œuvre de ces principes. Ces institutions sont amenées à engager une réflexion pour favoriser l'expression, la participation et la représentation des personnes en situation de difficultés sociales, et leur permettre ainsi d'accéder à une citoyenneté, à une identité sociale effective.

Dans le cadre de cette étude, nous avons choisi de resserrer cette problématique autour d'un des éléments essentiels de l'identité sociale et de la citoyenneté : le logement. En effet, le logement (un toit et une adresse) est considéré dans notre univers normatif comme une condition nécessaire « pour qu'un individu soit symboliquement considéré comme membre de la société »<sup>3</sup>. La DDASS a pour mission de lutter contre les exclusions, et en particulier contre l'exclusion par le logement. « *Le logement est ce qui fonde l'identité sociale, sans logement, vous n'existez plus. Si vous n'êtes pas d'une commune, vous êtes nulle part, vous êtes un errant* », souligne un conseiller technique en travail social. Avoir un logement est une condition de la citoyenneté : c'est appartenir à un territoire. En d'autres termes, la citoyenneté et la territorialité sont très liées. Depuis toujours, accéder à la citoyenneté passe par la territorialité et la fixité (Robert Castel). Précisément, aussi bien le droit à l'assistance que la législation du droit de suffrage depuis 1789 sont subordonnés à la condition de domicile.

L'insertion par le logement semble donc l'un des domaines les plus intéressants pour analyser la participation et la représentation des usagers. En effet, dans la mesure où l'habitat touche à l'identité même, il est « le domaine où les actions collectives mises en place par le travail social sont les plus fréquentes et les plus développées. »<sup>4</sup> Cela s'explique par le fait que « moins les familles sont insérées dans les rapports sociaux du travail, plus elles font appel au travail social, et plus aussi leur insertion sociale se joue sur leur rapport à l'espace »<sup>5</sup>.

Dans le cadre du dispositif d'insertion par le logement, plusieurs mesures ont été adoptées pour permettre l'expression des personnes qui en sont exclues. Ainsi la loi n°75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales prévoit la mise en place dans chaque centre d'hébergement et de réinsertion sociale<sup>6</sup> (CHRS) d'un Conseil d'établissement associant les administrateurs, la direction, les représentants du personnel ainsi que les représentants des usagers, pour discuter de toute question relative au fonctionnement de l'établissement. Cette obligation légale a été complétée par le décret du 31 décembre 1991 et la circulaire n°92/21 du 3 août 1992, plus spécifiques aux Conseils

---

<sup>3</sup> Bresson Maryse, « *Exclusion et "norme logement"* : pour une étude des représentations associées à la question sociale », Sociétés contemporaines, octobre 1997, n°28, P.112.

<sup>4</sup> Autès Michel, « *Travail social et pauvreté* », Editions Syros, Collection Alternatives Sociales, 1992.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> La loi de 1975 employait les termes « centre d'hébergement et de réadaptation sociale » devenus avec la loi de 1998 « centre d'hébergement et de réinsertion sociale ». Cette nouvelle appellation traduit l'évolution de l'approche de la notion d'exclusion.

d'établissement en CHRS. Les CHRS s'intègrent dans le dispositif d'insertion par le logement mis en place par la loi Besson. Ce dispositif prévoit la participation dans certaines instances de personnes qualifiées, notamment les associations qui œuvrent pour l'insertion ou le logement des personnes défavorisées. Mais la mise en place de ces mesures rencontre de nombreux obstacles et suscite des débats. Ainsi, le Conseil d'établissement en CHRS apparaît le plus souvent comme difficile à mettre en œuvre. Au niveau national, seuls 20% des CHRS en disposent. Quant à la participation des associations dans le dispositif départemental d'insertion par le logement, la question se pose de savoir si elles représentent réellement les personnes défavorisées.

Il paraît donc nécessaire d'interroger les pratiques d'expression, de participation et de représentation des usagers. Ce n'est qu'en fonction des enseignements tirés des expériences menées qu'il est possible de mettre en évidence les obstacles à leur mise en œuvre. Cette analyse permet alors de dégager des pistes pour favoriser la participation et la représentation des usagers dans les CHRS et dans le dispositif départemental d'insertion par le logement.

Pour cela, le **champ de notre recherche** a été limité à un département : l'Ille-et-Vilaine. En effet, les pratiques sont extrêmement variables d'un CHRS à l'autre au sein d'un même département. Il nous a donc paru intéressant d'analyser les différentes pratiques menées dans des CHRS d'un même environnement dans le temps imparti à cette étude. L'enquête nationale menée en 1997 par la Fédération Nationale des associations d'Accueil et de Réadaptation Sociale (FNARS) auprès de 27 CHRS nous permet de disposer d'une vision plus large de la participation des usagers en CHRS et constitue une base de comparaison par rapport à notre propre recherche. L'Ille-et-Vilaine dispose de neuf CHRS et nous avons choisi de concentrer notre attention sur deux d'entre eux qui ont des pratiques d'expression collectives très différentes, tout en étudiant l'existence de lieux d'expression collective dans les autres structures. Concernant la participation des associations au dispositif d'insertion par le logement, notre étude reste également centrée sur le département d'Ille-et-Vilaine, mais elle envisage aussi les modes de participation des associations dans d'autres départements.

Une fois le champ délimité, notre **méthode de recherche** s'est axée autour de trois éléments.

**Premièrement**, nous avons effectué une analyse bibliographique :

- textes de référence relatifs à la participation des usagers dans les politiques publiques ;
- sources législatives et réglementaires ;

- documents traduisant la volonté et la mise en œuvre concrète de la participation et de la représentation des usagers dans les CHRS (projets associatifs, projets d'établissements, règlements intérieurs et conventions Etat-CHRS) et dans le dispositif départemental d'insertion par le logement (plan départemental d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD), schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion) ;
- actions menées par le secteur associatif.

**Deuxièmement**, l'élément essentiel de notre recherche est constitué par les entretiens. 21 entretiens individuels ou collectifs ont été menés auprès de 4 types d'acteurs (Annexe 1) :

- Equipes de direction et équipes éducatives de deux CHRS ;
- Institutions sociales en charge du dispositif départemental d'insertion par le logement : la DDASS d'Ille-et-Vilaine, la DRASS de Bretagne, le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine, la Direction départementale de l'équipement (DDE) et le cabinet du ministre de l'emploi et de la solidarité<sup>7</sup>. Deux types d'acteurs ont été rencontrés à ce niveau : le personnel administratif et les travailleurs sociaux ;
- Associations œuvrant dans le champ de la lutte contre les exclusions (Aide à toute Détresse (ATD) Quart-Monde) et associations gestionnaires de structures d'insertion par le logement ou prestataires de services (Association de Soutien pour les Familles en Difficultés (ASFAD), Alfadi) ;
- Usagers du dispositif d'insertion par le logement, avec des entretiens auprès de résidents de CHRS.

Ces entretiens ont été menés en précisant au préalable le cadre et l'objet de l'étude et au moyen de grilles d'entretien semi-directives adaptées à chaque type d'interlocuteurs. Elles sont présentées en annexe 2. Il faut souligner que ces grilles d'entretien ne constituaient que le fil directeur de la rencontre, et nous avons estimé que les interviews étaient d'autant plus riches que la parole s'exprimait librement, au-delà du cadre des questions.

**Troisièmement**, ces entretiens ont été complétés par une observation plus directe des CHRS et du dispositif départemental d'insertion par le logement. Cela s'est traduit par une participation à une réunion de résidents et à des réunions de service (associant les chefs de service et les équipes éducatives) en CHRS, ainsi qu'à des réunions relatives à la mise en œuvre du dispositif départemental d'insertion par le logement (commission locale de l'habitat offre, conférence communale du logement, réunion régionale relative à l'élaboration des schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion).

---

<sup>7</sup> Nous avons préféré rencontrer une personne du cabinet du Ministre plutôt que de la direction générale de l'action sociale dans la mesure où cette dernière est en pleine restructuration.

Nous avons effectué une analyse des textes et des entretiens en dégagant les thèmes et les idées présentés.

**Les difficultés rencontrées au cours de l'analyse** doivent cependant être présentées.

Tout d'abord, le champ de l'étude peut paraître vaste dans la mesure où il envisage la participation des usagers à la fois en CHRS et dans le dispositif départemental d'insertion par le logement. Il nous a paru cependant important de lier ces deux niveaux, car l'expression des usagers en CHRS n'a de sens que dans l'objectif plus global de leur insertion sociale. De plus, la participation des usagers en CHRS est plus concrète que la représentation des usagers dans le dispositif d'insertion par le logement où elle reste encore à l'état embryonnaire.

Par ailleurs, les entretiens menés n'échappent pas à la subjectivité des interlocuteurs rencontrés ; cependant, nous avons essayé de rendre compte de la diversité des points de vue sur la participation et la représentation des usagers.

Enfin, l'étude s'inscrit dans un stage d'exercice professionnel dont l'objet était différent du sujet du mémoire. Par conséquent, nos résultats demandent à être confirmés, en particulier par une observation des pratiques sur une plus longue période.

Malgré ces limites, la recherche menée permet de dégager trois aspects essentiels pour favoriser la participation et la représentation des usagers dans le dispositif d'insertion par le logement :

- Appréhender la diversité de sens et de réalités que recouvrent les concepts de participation et de représentation permet tout d'abord de définir leurs objectifs tant pour les usagers, pour les professionnels de la lutte contre les exclusions que pour le fonctionnement de notre démocratie (1).
- Après l'étude des textes et l'observation des pratiques de participation des usagers en CHRS, un état des lieux des réunions d'expression collective peut être dressé et des propositions peuvent être formulées pour favoriser la participation des résidents (2).
- Enfin, dans le dispositif départemental d'insertion par le logement, l'analyse de la fonction de représentant des usagers assurée par les associations permet de constater les limites qui en découlent et de présenter des pistes de réflexion pour une représentation plus effective, même si elle demeure imparfaite, des personnes qualifiées d'« irreprésentables »<sup>8</sup> (3).

---

<sup>8</sup> Sourdel Anne, « Irreprésentables, mais... » Revue Quart-Monde, n°137, 1990/4, « Les plus pauvres sont-ils représentés ? », PP.12-17.

## **1. La participation et la représentation des usagers : Pourquoi et pour quoi ?**

Un constat s'impose à l'heure actuelle : l'affirmation d'une volonté de participation des usagers dans les politiques publiques.

Ainsi, les usagers du secteur sanitaire sont sollicités pour donner leur avis sur les besoins et les priorités de santé publique, notamment dans le cadre des Etats généraux de la santé et des Conférences régionales de santé. Les usagers sont également invités à s'associer à l'élaboration des politiques sociales. Il n'est qu'à citer les exemples de la politique de la ville et de la politique d'action sociale et familiale<sup>9</sup>.

Il paraît alors légitime de se demander ce que recouvrent les notions de participation et de représentation des usagers et quels en sont les objectifs.

### **1.1. De la notion de participation à la notion de représentation des usagers**

La participation et la représentation des usagers sont des concepts élastiques. Les sens qu'elles recouvrent doivent être appréhendés sous toutes leurs facettes pour les cerner au mieux.

#### **1.1.1. La diversité du sens donné à la participation**

Participer est le fait de « prendre part, de coopérer, de s'associer »<sup>10</sup>. Il s'agit d'une affirmation de son identité dans son environnement par une prise de parole ou une action qui marque la volonté de s'associer à quelque chose. Participer, c'est donc poser une volonté et des actes. Mais cette action a une portée différente selon le contenu que l'on donne à la notion de participation. En effet, « la participation est à géométrie variable »<sup>11</sup>. Plusieurs niveaux de participation peuvent être distingués, par ordre croissant d'implication des usagers :

- L'expression, la communication : S'exprimer c'est faire connaître quelque chose par le langage. Il s'agit donc de l'affirmation de soi par la prise de parole, sans préjuger de la portée de cette action sur son environnement.

---

<sup>9</sup> Ainsi, la circulaire du 9 mars 1999 sur les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents a pour objectif de promouvoir des actions collectives permettant une implication directe des parents dans des actions ouvertes à toutes les familles.

<sup>10</sup> Définitions du Larousse et du Petit Robert.

<sup>11</sup> Petitjean François, « *Evolution du rôle des citoyens dans la Conférence régionale de santé après les Etats généraux de la santé, exemple de la région Bretagne* », mémoire MISP, avril 2000, ENSP.

- La consultation a pour objet de susciter des discussions à travers la participation des personnes au processus, donc d'obtenir de leur part des éléments avant d'effectuer des choix, la décision prise n'étant toutefois pas obligatoirement liée aux points de vue émis.
- La concertation est le fait d'associer les personnes participantes dans la recherche de solutions communes.
- La co-décision enfin, vise le partage de la décision entre les intervenants. Elle implique la négociation pour parvenir à un accord, à une résolution commune.

Compte tenu de la variété des objectifs de participation des usagers dans les politiques publiques, il faut avant tout s'interroger sur le sens et la portée d'une telle participation.

Jacques Donzelot<sup>12</sup> a étudié l'évolution du sens donné à la participation dans les politiques publiques. Les années 1960 marquent une période de « pratique de la consultation des groupes sociaux organisés » (syndicats, associations). L'expression de ces « forces vives » est alors recherchée pour faire contrepoids à l'avis des experts dans le processus de décision. Mais à la fin des années 1970, ces groupes perdent de leurs forces. La vie associative s'étirole tandis que les syndicats n'apparaissent plus comme les représentants de groupes sociaux bien identifiés. « La consultation fonctionne à vide... Il y a toujours une consultation, mais c'est une pure formalité, car quelle signification peut-on accorder à une population vivant majoritairement dans la dépendance sociale, dans l'abandon économique et l'indifférence politique ? »<sup>13</sup> En effet, une nouvelle question sociale apparaît : celle de l'exclusion d'un groupe croissant d'individus, inscrits en dehors des rapports de production, qui ne revendiquent aucun pouvoir ni aucune responsabilité car ils ne représentent aucune force sociale.

Le problème n'est plus la consultation de groupes sociaux organisés mais la démarche d'insertion de ces « non forces sociales » au sein de la communauté. La participation perd donc son sens originel de partage des pouvoirs par les administrés. Elle n'a plus le sens d'une consultation mais celui d'une recherche d'insertion, d'implication dans la société à laquelle ces personnes apparaissent étrangères.

Cet objectif d'insertion dans les pratiques de participation des usagers se retrouve dans des structures sociales telles que les CHRS, avec là aussi des contenus très variés au concept de participation. Cette participation prend tout d'abord forme lors de la contractualisation du projet de la personne accueillie avec l'établissement. Le résidant, en élaborant ce contrat, s'implique dans sa démarche d'insertion. L'accomplissement des tâches quotidiennes dans la structure (entretien, cuisine...) fait également partie de la démarche participative. La

---

<sup>12</sup> Donzelot Jacques, « *Participer, le concept* », Information Sociales, n°43, 1995.

<sup>13</sup> Ibidem.

participation peut également revêtir la forme de réunions au cours desquelles les résidents sont amenés à s'exprimer sur le fonctionnement de l'établissement ou sur des thèmes particuliers (logement, contraception, surendettement...). Nous constatons donc que la démarche participative présente des aspects variés.

La diversité de sens donnés à la notion de participation est en fait fonction de l'image que les acteurs sociaux peuvent avoir des personnes en situation sociale difficile ainsi que les perceptions que ces dernières peuvent avoir d'elles-mêmes et de leurs relations aux autres. Cela nous amène d'abord à définir la notion même de représentation, puis à analyser les « représentations sociales ».

### 1.1.2. Du double sens de la représentation à l'analyse des représentations sociales de l'« exclusion »

#### **De la représentation...**

La représentation fait référence à une double idée : d'une part, agir au nom et pour le compte d'une personne ou d'un groupe d'individus ; d'autre part, « affirmer la présence de quelque chose ou de quelqu'un »<sup>14</sup> (du latin *repraesentare*, rendre présent). Dans la première acception, il s'agit de représenter les valeurs et les intérêts d'un individu (représentation juridique) ou d'un groupe (représentation politique) par les personnes qui en sont chargées, les représentants. Mais ce premier sens du mot représentation est indissociable du second. En effet, agir pour le compte d'un groupe, c'est rendre présent ce groupe, affirmer son existence et son identité dans la société. « Sans représentation de soi dans la sphère publique, au sens le plus large du terme, on n'existe pas. Tout simplement, on n'a pas d'identité, ni pour soi, ni pour les autres. »<sup>15</sup> La représentation est tout d'abord l'image que la communauté a des individus, en fonction de laquelle elle les traitera en partenaires. Cette image devient celle que les personnes ont d'elles-mêmes, qui leur permettent d'affirmer leur existence et leur participation dans la société. La représentation et la participation des individus ne peuvent donc être étudiées sans aborder la question des représentations sociales<sup>16</sup> des « exclus ».

---

<sup>14</sup> Verkindt Pierre-Yves, « Qu'apporte le droit du travail ? », Revue Quart-Monde, n°137, 1990/4, « Les plus pauvres sont-ils représentés ? », P.32.

<sup>15</sup> Perrot Michelle, « A la lumière de l'histoire », Revue Quart-Monde, n°137, 1990/4, « Les plus pauvres sont-ils représentés ? », P.19.

<sup>16</sup> La représentation sociale est « une forme de connaissance, socialement élaborée, ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social, un savoir de sens commun », in Jodelet Denise (sous la direction de), « Les représentations sociales », PUF, Collection sociologie d'aujourd'hui, 1997.

### **... à l'analyse des représentations sociales de l'exclusion**

Se trouver en situation d'exclusion, c'est à la fois ne pas être intégré et ne pas être inséré dans la société. Ces deux faces de l'exclusion/inclusion doivent être appréhendées dans l'analyse des représentations sociales de l'exclusion. « L'intégration est le sentiment d'appartenance à un groupe ; elle renvoie à la reconnaissance que le sujet se fait de lui-même comme membre du groupe pris en référence. A l'inverse, l'insertion est le sentiment d'inclusion éprouvé par un groupe à l'égard du sujet ; elle renvoie à la reconnaissance manifestée que le sujet est reconnu comme membre du groupe »<sup>17</sup>.

#### *Le sentiment de dévalorisation et la volonté d'intégration de l'individu dans le groupe*

### **Une identité ébranlée par le recours à l'aide sociale**

Dans leur analyse des phénomènes d'exclusion, plusieurs sociologues ont mis l'accent sur le vécu des personnes exclues. Leur constat est que la situation de dépendance économique et sociale constitue une atteinte à leur identité personnelle et sociale. Pour Serge Paugam<sup>18</sup>, les individus en situation d'exclusion peuvent s'identifier à des personnes qui ont recours à l'« assistance ». Cette épreuve humiliante et dégradante « est la manifestation authentique de la dépendance et par là même de l'infériorité sociale ». Le sociologue souligne que l'identité de l'exclu est fragilisée « car il est désigné publiquement comme appartenant à une catégorie peu honorable ». En effet, l'identité d'une personne se constitue dans les relations aux autres : « ce que je suis résulte toujours et par définition de ce qu'autrui m'accorde que je suis en même temps qu'il m'enjoint de l'être »<sup>19</sup>.

Vincent de Gaulejac et Isabel Taboada-Leonetti dans leur approche de la « désinsertion sociale »<sup>20</sup> soulignent également que la personne qui n'entre pas dans les critères de reconnaissance sociale (avoir un revenu en échange de son activité, exercer un pouvoir sur les autres, avoir un logement) n'a pas d'utilité sociale reconnue. Par conséquent, elle est dans une situation de « moindre être »<sup>21</sup> par rapport au reste de la collectivité.

L'individu en situation de dépendance ne peut maîtriser son image, son identité sociale, dans la mesure où tous ses actes passent par le sas du regard des personnes à l'égard desquelles il est redevable. « Le pauvre n'existe que par le regard de l'autre qui lui sert de miroir. Il lui est impossible d'exiger puisqu'il n'est qu'un reflet ».<sup>22</sup> Il garde cependant la volonté d'être reconnu dans sa vie et dans ses relations aux autres.

<sup>17</sup> Brizais Reynald, « *Citoyens en institution, institution citoyenne* », Conférence-débat, IRTS de Rennes, 5 juin 1998.

<sup>18</sup> Paugam Serge, « *La société française et ses pauvres* », PUF, 1993.

<sup>19</sup> Paugam Serge (sous la direction de Martin Claude et Schweyer François-Xavier), « *L'exclusion, l'état des savoirs* », cité dans l'article de de Queiroz Jean-Manuel, « *Exclusion, identité et désaffection* », Paris, Editions de la découverte, 1996.

<sup>20</sup> De Gaulejac Vincent et Taboada-Leonetti Isabel (sous la direction de), « *Honte et pauvreté, déchéance sociale et processus d'insertion* », Rapport de recherche pour la CNAF, 1992.

<sup>21</sup> Paugam Serge, « *L'exclusion, l'état des savoirs* », ouv.cité.

<sup>22</sup> Sourdel Anne, ouv.cité.

## Une volonté de reconnaissance sociale

Les personnes qui bénéficient de l'aide sociale souhaitent être considérées en tant qu'acteurs de leur histoire tout en étant conscientes de leur statut dévalorisé. Au cours de nos entretiens, un travailleur social a souligné cette volonté de reconnaissance malgré un sentiment de dévalorisation : « *ce sont des personnes qui ont une idée d'elles-mêmes ; tout ce qu'elles demandent, c'est un logement. Mais elles se sentent dévalorisées, elles ont une estime à moins zéro.* » Ce décalage entre l'image de soi que l'on voudrait présenter et l'image sociale négative qui est renvoyée provoque un sentiment de honte<sup>23</sup> et d'humiliation, une souffrance identitaire et relationnelle<sup>24</sup> <sup>25</sup>. Face à ce sentiment de dévalorisation, les individus adoptent des « stratégies de réponse » variables selon « le niveau d'intériorisation de l'image négative et la manière dont ils réagissent à l'invalidation dont ils sont l'objet »<sup>26</sup>.

## Un sentiment de citoyenneté amoindri

En ne se sentant pas regardés comme des sujets à part entière, les exclus ne peuvent se considérer comme des citoyens même si les droits de l'Homme sont reconnus pour tous.

Celui qui de citoyen devient usager d'une institution a-t-il alors les mêmes droits que tout un chacun ou acquiert-il un statut différent ? Pour les résidants en CHRS, la citoyenneté ne semble pas pouvoir réellement s'appliquer au sein de l'institution. En effet, pour la majorité des résidants, être citoyen c'est avoir avant tout un logement, un emploi, un droit de parole reconnu et exercé librement. « Etre citoyen, c'est participer à la vie de la cité... nous on est une statistique, il faudrait participer à des choses auxquelles je ne participe pas, participer par mon travail », « moi, je me sentirai citoyenne quand j'aurai un appart avec ma fille », « être citoyen, c'est à la fois être reconnu et passer inaperçu, avoir son nom sur une boîte aux lettres ». C'est aussi s'acquitter de ses obligations et exercer « son droit à la parole, donner son opinion »<sup>27</sup>.

Les résidentes rencontrées au cours de nos entretiens témoignent également de l'importance et de la difficulté à vivre le regard de l'autre lorsqu'on est en CHRS : « *Le regard de l'autre, c'est important. Au départ, ce sont les résidentes qui donnent l'image du CHRS. Il y a une mauvaise image du foyer ; moi j'en ai entendu des vertes et des pas mûres sur le*

---

<sup>23</sup> La honte est définie par Primo Lévi comme « le sentiment que l'on éprouve lorsqu'on a été impuissant à refuser ce qu'il y avait d'inhumain dans la situation », in Murard Numa, « *La vie des gens* », Revue Quart-Monde, n°137, 1990/4, « *Les plus pauvres sont-ils représentés ?* » P.88.

<sup>24</sup> Doray Bernard, « *Le sentiment de honte* », Revue Quart-Monde, n°137, 1990/4, « *Les plus pauvres sont-ils représentés ?* », PP.89-91.

<sup>25</sup> Patrick Suskī nd dans sa pièce « La contrebasse » présente cette « expérience douloureuse que peuvent avoir du monde social tous ceux qui, comme le contrebassiste au sein de l'orchestre, occupent une position inférieure et obscure à l'intérieur d'un univers prestigieux et privilégié, expérience d'autant plus douloureuse sans doute que cet univers, auquel ils participent juste assez pour éprouver leur abaissement relatif, est situé plus haut dans l'espace global », Bourdieu Pierre (sous la direction de), « *La misère du monde* », Editions du Seuil, Collection Points, 1993.

<sup>26</sup> De Gaulejac Vincent et Āboada-Leonetti Isabel, « *La désinsertion sociale* », Recherches et Prévisions, n°38, CNAF, décembre 1994, P.80.

<sup>27</sup> Paroles de résidentes extraites des cahiers de la FNARS, « *Expression et participation, les hébergés en CHRS* », n°04, Mai 1998, P.13.

*foyer, par exemple quand j'ai été faire des papiers à la police, ils m'ont dit : tiens tu es du foyer... Si on nous met plus bas que terre, on aura du mal. L'image des autres, elle conditionne la nôtre ».*

### **Une relation avec les professionnels du champ social faussée par la situation de dépendance sociale**

La représentation que les exclus ont alors de leurs interlocuteurs, en particulier les acteurs des politiques sociales, est compromise par cette situation de dépendance sociale. Agnès Pitrou, dans son étude des familles précaires, a bien montré que « dans la conscience des familles, le recours à l'assistance sociale est perçue comme une demande qui consacre le basculement dans l'univers différent et socialement stigmatisé de ceux qui ne peuvent se passer d'un tiers pour l'organisation de leur vie quotidienne ». <sup>28</sup>

Face aux exclus, les travailleurs sociaux ont été formés à l'écoute, mais aussi à déceler derrière la demande première de secours financier, les autres demandes psychosociales qui n'arrivent pas à s'exprimer. La personne peut alors être amenée à se conformer à l'image qu'on lui renvoie inconsciemment, celle de l'« assisté » <sup>29</sup>. Les résidentes en CHRS nous présentent elles aussi l'ambiguïté qui s'instaure dans les relations avec les travailleurs sociaux. D'un côté, elles ont des demandes d'écoute, d'aide et parfois d'accompagnement dans la vie sociale auxquelles le travailleur social s'efforce de répondre : « *l'éducateur, son rôle premier, c'est d'écouter, sans juger (...) il y en a qui savent vraiment écouter jusqu'au bout ce qu'on a à leur dire, sans nous interrompre (...), mais il faudrait qu'ils viennent plus vers nous, que ce ne soit pas à nous à les solliciter à chaque fois (...), et parfois qu'ils nous accompagnent parce qu'il y a des filles qui n'osent pas le demander pour certaines démarches.* » D'un autre côté, ces personnes ont de fortes demandes de respect, de considération d'égal à égal, prises parfois en porte à faux avec les demandes d'aide et d'écoute : « *Les éducateurs, ils nous prennent vraiment petits. Ils nous parlent comme à des gamins. Quand je passe parfois avec certains éducateurs, je me sens rabaissée, non comprise. On n'est pas considérées comme un égal.* »

Plusieurs résidents estiment que les travailleurs sociaux les reconnaissent en tant qu'individus à part entière, mais qu'un décalage entre l'image que l'on voudrait présenter de soi et l'image que la société renvoie se manifeste dans les relations avec les personnes extérieures, élus ou institutions sociales. « Un élu est venu à notre conseil d'établissement... on a parlé de nos problèmes de logement, il nous a répondu comme si on était des arrières, des incapables ; il ne nous a même pas regardées, il s'est tourné vers la directrice pour lui dire qu'il rappellerait ces « dames ». Ici, on nous fait comprendre qu'on est des personnes à

---

<sup>28</sup> Autès Michel, « *Travail social et pauvreté* », ouv.cité.

<sup>29</sup> Ibidem.

part entière, mais pour l'extérieur, si on est en foyer, c'est qu'on est incapable de se débrouiller »<sup>30</sup>. Les administrations sociales sont des institutions lointaines, avec lesquelles les résidentes n'ont pas de contact. « Parfois, on a l'impression qu'il n'y a d'intérêt que pour l'argent, que la DDASS ne s'intéresse qu'à ça et que les filles, elle s'en fout » ; « En CHRS, on manque complètement d'informations. On ne sait pas ce qui va se passer pour nous et pourtant on est les principaux concernés. C'est comme si on était des chiens. Avec la fermeture du CHRS, ils vont nous dispatcher en disant : toi, tu vas là et toi, ici. On a pas envie d'être prises au dépourvu. La dame de la DDASS qui est venue, elle nous a surtout parlé du danger de fumer dans les chambres, mais elle ne nous a pas vraiment parlé de notre avenir par rapport au CHRS », commentent deux résidentes.

Cette représentation que les résidentes en CHRS ont des acteurs sociaux (travailleurs sociaux, administrations sociales) conduit à s'interroger sur les représentations que ces derniers ont de leurs interlocuteurs.

### La représentation des personnes exclues chez les professionnels du social

Nous avons analysé la représentation que les intervenants du domaine social ont des personnes dont elles s'occupent à travers le langage employé, tant au cours des entretiens<sup>31</sup> que dans les réunions auxquelles nous avons participé.

En effet, le vocabulaire utilisé n'est pas neutre. « Le langage n'est pas seulement un outil de communication ; se représenter quelque chose avec le langage, c'est déjà esquisser une action, exprimer une intention, une croyance par rapport à ce que l'on se représente »<sup>32</sup>. Le langage attribue des caractéristiques aux personnes, il leur donne un statut et il détermine des actions.

### **Un regard différent sur les usagers entre travailleurs sociaux et administration sociale**

D'abord, l'importance attachée aux expressions employées pour désigner les exclus est différente pour les « institutionnels » (inspecteurs des DDASS et DRASS, attachés du Conseil général) et les travailleurs sociaux. Pour les premiers, s'il peut paraître intéressant de s'interroger sur le vocabulaire employé, cette question reste secondaire en l'absence de relation personnelle avec l'utilisateur. En revanche, les travailleurs sociaux sont beaucoup plus sensibles au langage : « La conscience chez les travailleurs sociaux de ne pas vouloir imposer des étiquettes montre que la profession est parfaitement sensible au fait que la nomination n'est pas seulement une désignation mais aussi un marquage qui a des effets

<sup>30</sup> Les cahiers de la FNARS, « Expression et participation, les hébergés en CHRS », ouv.cité, P.13.

<sup>31</sup> Les premières questions de la grille d'entretien étaient : qu'est ce que recouvre pour vous la notion d'utilisateur ? Est-ce un terme adéquat dans le champ de l'insertion sociale ? Utiliseriez-vous un autre terme ?

<sup>32</sup> Autès Michel, « Travail social et pauvreté », ouv.cité.

sociaux ». <sup>33</sup> Les travailleurs sociaux s'efforcent de construire un langage neutre, gommant les jugements de valeur.

Ensuite, le vocabulaire est différemment perçu et employé par les acteurs interrogés, traduisant la variation des positionnements professionnels, des représentations et des incertitudes tant sur les représentations que sur leurs conséquences en termes d'actions. Pour le personnel des administrations sociales, le terme « usager » apparaît trop imprécis pour désigner les personnes visées par le dispositif d'insertion par le logement. Elles auraient des caractéristiques spécifiques que ne permet pas de refléter la notion d'usager, qui concerne tout un chacun dans la société. *« C'est vrai que dans le domaine sanitaire, on parle d'usager à l'hôpital parce que ça peut être n'importe qui, tout le monde peut être touché par la maladie. Au niveau social, cela peut être n'importe qui, c'est sûr, cela peut arriver à tout le monde de se retrouver dans une situation de rupture, mais le risque de l'exclusion est moins fort que le risque maladie. »* Le vocabulaire retenu est souvent celui qui est employé dans les textes législatifs ou réglementaires : « *personnes défavorisées* » (article 1<sup>er</sup> de la loi Besson), « *personnes en situation de difficultés sociales* », « *bénéficiaires* ». Certains administratifs sont toutefois conscients des effets stigmatisants de ces dénominations : *« il ne faut pas oublier qu'il n'y a pas d'un côté les personnes en situation de difficultés sociales et de l'autre les gens "normaux" ; les frontières ne sont pas si étanches »*.

Chez les travailleurs sociaux, les termes employés pour désigner les personnes sont davantage discutés. La notion d'usager est en général très critiquée. Elle apparaît comme négative, déshumanisant la personne ainsi nommée : *« l'usager, c'est un peu la personne qui est à bout de souffle, comme un habit "usagé" ; ce terme a une connotation très négative. Il n'y a pas d'identité derrière. »* Dans ce terme, il y a le verbe « user », qui donne aux personnes visées par les dispositifs sociaux les attributs de personnes dépendantes, « profitant » de l'aide sociale. *« L'usager, c'est celui qui a besoin d'une aide, c'est une personne qui va user, dont on a l'impression qu'elle va faire une utilisation abusive et malsaine de l'aide sociale », « c'est un peu comme un consommateur, comme quelqu'un qui attend tout d'un service et qui en retour n'a rien à donner »*.

Le terme d'usager renvoie à la notion de service, comme le client, et il reflète mal le domaine du travail social ainsi que toutes les dimensions de la personne appréhendées par le travailleur social. *« L'usager d'un service, il semble ne pas avoir de parole, on ne lui demande pas son avis... les personnes qui viennent en foyer ne se situent pas en terme de service, c'est une situation qui les amène ici »*. Mais pour d'autres travailleurs sociaux, le terme usager est, au même titre que « bénéficiaire », une appellation qui convient dans la

---

<sup>33</sup> Ibidem.

mesure où la personne apparaît comme l'utilisateur, comme l'usager d'un service public. Il s'agit alors d'une image non stigmatisante puisque la personne est placée sur un pied d'égalité avec tout autre citoyen usager d'un service public. Surtout, les travailleurs sociaux sont opposés à l'emploi de termes négatifs, stigmatisants comme l'expression « personnes défavorisées ».

### **Le regard porté par les professionnels du champ social**

Les travailleurs sociaux expriment avant tout une volonté de désigner et de faire reconnaître les personnes en tant qu'individus à part entière, pour que leur dignité mise à l'épreuve par le recours à l'aide sociale soit recouvrée. Ils critiquent le vocabulaire employé par les administrations sociales pour désigner les personnes. Pour eux, ces termes traduisent des représentations et induisent des actions sociales qui vont à l'encontre de leurs propres pratiques de reconstruction de l'identité et de restauration de l'autonomie des personnes. « *Quand on voit l'administration, l'usager est un être indéterminé. Ce sont les gens pour lesquels il existe un dispositif, c'est un terme* », il y a donc dépersonnalisation.

Le décalage est souvent exprimé entre la vision des travailleurs sociaux et celle de l'administration. « *La vision de l'administration est souvent une représentation nébuleuse ou comptable. D'ailleurs, dans le secteur, on parle de lit et un lit est égal à un usager* ». Les administrations sont perçues comme ne pouvant comprendre les usagers dans la mesure où elles ne partagent pas leur quotidien. Les agents des administrations sont eux-mêmes sensibles à ce phénomène de distanciation : « *il faut qu'on se méfie quand on est dans l'administration et qu'on parle des usagers. Il ne faut pas perdre de vue que chaque personne est différente et donc que, dans une représentation collective, il y a des parcours individuels.* » La représentation que les travailleurs sociaux ont des personnes dont ils s'occupent est en lien avec les relations professionnelles, mais aussi personnelles qu'ils entretiennent : « *confrontés à des situations réelles marquées du drame, de l'urgence... le travailleur social gère, trouve les réponses locales, particulières, vouées au coup par coup, à la répétition (...). Bref, rien dans tout cela qui permette de construire une image positive, une idéologie professionnelle confortable, permettant la reconnaissance sociale d'un tel rôle autrement que sous les figures refusées de la vocation et du dévouement.* »<sup>34</sup>

De cette double analyse des représentations sociales, plusieurs conséquences peuvent être tirées, qui déterminent à la fois les objectifs et les limites de la démarche de participation.

---

<sup>34</sup> Ibidem.

## 1.2. Quels objectifs et quelles limites à la participation des usagers ?

Permettre aux personnes en situation de désinsertion sociale de participer et d'être représentées est un élément de restauration de leur identité personnelle et sociale. Il s'agit également d'une opportunité pour les professionnels du champ social de faire évoluer leurs pratiques professionnelles. Enfin, reconnaître la participation et la représentation des usagers dans les politiques sociales ouvre la voie vers une « démocratie participative ».

### 1.2.1. Reconstruire l'identité personnelle et sociale

Nous avons vu que la représentation que les usagers ont d'eux-mêmes et par rapport aux autres est dévalorisée du fait de leur dépendance économique et sociale. La lutte contre la pauvreté passe avant tout dans la restauration de leur identité personnelle et citoyenne. « Il faut non pas faire reconnaître la pauvreté, mais en déconstruire la représentation. C'est en redevenant acteurs dans les enjeux sociaux que les pauvres acquièrent de nouveau l'identité et la citoyenneté »<sup>35</sup>.

Mais l'individu ne peut se reconstruire que dans le cadre d'un groupe pouvant lui redonner confiance. « Ce passage au collectif est une nécessité pour restaurer l'image de soi. Le dégagement ne peut s'opérer dans l'individualisme puisque c'est l'individualité qui a été atteinte et détruite. »<sup>36</sup> Il s'agit de réserver des espaces de parole et d'écoute pour les personnes en situation de désinsertion et pour les professionnels en charge de la lutte contre l'exclusion. En d'autres termes, les personnes en situation de difficultés sociales doivent devenir acteurs pour restaurer leur identité de sujets et de citoyens. Cet objectif est affirmé au sein de structures d'insertion comme les CHRS. Ainsi, l'ancien secrétaire général de la FNARS, Raymond Kohler, affirmait-il en 1998 que « l'expression et la prise d'initiative, la participation des usagers de nos établissements et structures sont des moyens irremplaçables dans une démarche d'insertion, vers l'autonomie ».<sup>37</sup>

Participer, représenter et être représenté, c'est « être revalorisé », « reconnu », « montrer qu'on sait faire quelque chose », soulignent également certains résidents ainsi que des personnes de l'administration sociale, des travailleurs sociaux et des militants associatifs.

Si cette nécessité de participation apparaît nettement, les limites de la démarche doivent cependant être soulignées. Le processus d'invalidation de l'identité des personnes en situation de désinsertion sociale rend difficile, voire impossible, leur prise de parole : « Les

---

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Doray Bernard, ouv. cité, P.91.

<sup>37</sup> Les cahiers de la FNARS, « Expression et participation, les hébergés en CHRS », ouv.cité, P.1.

*personnes ont beaucoup de mal à s'exprimer après des années de difficultés »* explique un travailleur social. En outre, la volonté de participation des personnes dans le cadre de leur démarche d'insertion recèle des contradictions. Pour plusieurs travailleurs sociaux, il ne s'agit pas d'une action très structurante : *« l'objectif de l'insertion et des structures d'insertion telles que le CHRS, c'est justement permettre aux personnes d'aller vers autre chose... le danger en voulant les faire participer dans la structure elle-même, c'est que cela constitue un frein pour leur ouverture vers l'extérieur »*.

Mais la participation des personnes à l'extérieur est également difficile à obtenir, dans la mesure où le regard de l'autre est encore plus prégnant ; il s'agit d'une étape supplémentaire par rapport à la participation à l'intérieur de l'établissement : *« Quand les personnes sont prêtes à participer à des associations (...) c'est qu'elles sont déjà parties »*, déjà réinsérées, souligne un travailleur social.

La volonté de développer la participation des usagers dans le dispositif d'insertion présente donc un risque d'enfermement, de stigmatisation, ce qui serait contraire à l'objectif initial de les faire sortir de cet état. Il est indispensable de rechercher une issue à cette contradiction : permettre une participation des usagers en évitant leur stigmatisation au sein des structures. Il faut trouver des solutions qui permettent de réintégrer à part entière ceux qui sont tenus à distance.

### 1.2.2. Reconsidérer les pratiques des professionnels de la lutte contre l'exclusion

Favoriser l'expression et la participation des usagers des dispositifs sociaux, c'est s'engager dans une politique de prévention et de lutte contre l'exclusion, « celle qui refuse de donner à la pauvreté son nom et leur statut dévalorisé aux pauvres »<sup>38</sup>. Cela implique pour les institutions et les travailleurs sociaux de reconsidérer leurs pratiques professionnelles et leurs modes de fonctionnement.

Ainsi, en ce qui concerne les travailleurs sociaux, « réfléchir à l'expression, la participation des usagers de nos établissements et structures, c'est toucher au plus profond de nos pratiques quotidiennes, au cœur même du travail social, la relation entre l'intervenant et la personne accueillie. Mais c'est aussi renouveler le sens de ce travail, en acceptant de ne pas avoir des certitudes, en retrouvant dans les personnes accueillies des personnes riches de leur individualité. »<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Autès Michel, « *Travail social et pauvreté* », ouv.cité.

<sup>39</sup> Les cahiers de la FNARS, « *Expression et participation, les hébergés en CHRS* », ouv.cité, P.2.

C'est avec la pratique d'actions collectives que le travailleur social est le plus amené à s'interroger. « A travers les actions collectives, les pratiques sociales sont en effet plus exposées, et en même temps plus stimulées à s'enrichir et à innover »<sup>40</sup>.

De la même manière, les institutions sociales sont amenées à réfléchir sur leurs modes de fonctionnement. Le personnel de l'administration sociale témoigne de l'intérêt de la démarche participative pour évaluer l'adéquation de son action par rapport aux personnes qu'elle vise : « *normalement, ce que l'on fait, c'est pour les usagers. Donc savoir ce qu'ils pensent, c'est une forme d'évaluation. Si l'utilisateur dit qu'il n'a toujours rien alors qu'il a tapé à plusieurs portes, il faut alors nous interroger. Cela nous permettrait aussi de savoir si notre dispositif est lisible ou non, si nous avons un dispositif à côté de la plaque ou non.* »

Cependant, un tel objectif d'évolution des pratiques et des fonctionnements des institutions sociales rencontre des limites qu'il ne faut pas négliger. Les institutions sont des « monuments d'airain » dont les logiques sont difficiles à faire évoluer. « Ce qui est ici en question, c'est la capacité des institutions à écouter. Une institution a une bouche, elle parle, mais une institution a-t-elle des oreilles ? Ne faut-il pas prendre des mesures contre la surdité des institutions et inventer des appareillages pour qu'elles entendent la parole des pauvres ? » s'interroge Michel Autès.<sup>41</sup> Si les travailleurs sociaux peuvent aider les administrations en ce sens par leur connaissance du terrain et des rouages institutionnels, la collaboration entre les professionnels n'est pas toujours facile : il s'agit d'un travail de longue haleine.

### 1.2.3. Evoluer vers une démocratie participative

Le mode de décision de l'action publique connaît actuellement en France une profonde mutation. Le système de la représentation, qui est au fondement de l'organisation politique et de certains secteurs importants tel que le monde du travail, est en crise, comme en témoignent les forts taux d'abstention aux élections. Pour asseoir sa légitimité, l'Etat est amené à « mettre en place un régime et des procédures permettant de s'adresser directement aux citoyens, appelés à constituer une sorte de contre-pouvoir aux technocrates, et de produire un consensus entre groupes d'intérêt divers sur la décision à prendre »<sup>42</sup>. On parle de « modèle délibératif de l'action publique »<sup>43</sup> ou de « démocratie participative ». Ce souci de participation des usagers, des citoyens dans les politiques publiques apparaît dans les domaines sanitaire (conférences régionales de santé, Etats

---

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Autès Michel, « *Travail social et pauvreté* », ouv.cité.

<sup>42</sup> Petitjean François, ouv.cité.

<sup>43</sup> Ibidem.

généraux de la santé) et alimentaire (Etats généraux de l'alimentation), à l'instar de l'ouverture des grandes entreprises publiques aux représentants des usagers (RATP, SNCF...)<sup>44</sup>.

La même demande de participation des usagers semble s'esquisser dans les politiques sociales. Cependant, une certaine prudence doit conduire à nous interroger sur les objectifs mêmes de cette recherche de participation. La crainte d'une participation alibi, ne servant qu'à légitimer la décision publique, est affirmée tant par des membres de l'administration sociale que par des travailleurs sociaux : *« par rapport à la participation, il faut se demander ce qu'on est en train de faire politiquement. Si les personnes nous disent ce qu'elles veulent, c'est très pratique. Mais le problème, c'est que les gens ne savent pas eux-mêmes ce qu'ils veulent. Il y a tout un travail d'écoute à envisager en préalable. »*, *« La participation, c'est une matière très riche à condition qu'on sache ce qu'on va faire du pain de cette farine »*.

A travers les expériences d'actions et de lieux d'expression collective en CHRS, à travers la représentation des usagers dans le dispositif départemental, nous allons appréhender plus concrètement la mise en œuvre des objectifs et des limites de la participation des usagers et présenter des pistes de réflexion pour favoriser cette participation.

---

<sup>44</sup> Warin Philippe, « Vers une évaluation des services publics par les usagers ? », Sociologie du travail, n°3, 1993.

### 1.3. Ce qu'il faut retenir...

- Participer, « prendre part », est une notion élastique, pouvant aller de la simple prise de parole jusqu'à une association au processus de décision. Le contenu donné à la participation d'un groupe est fonction de la place reconnue à ce groupe dans la société.
- Représenter un groupe, les usagers des politiques sociales, c'est à la fois « rendre présent ce groupe » et « agir en son nom et pour son compte ». La représentation est avant tout l'image que la société a de ce groupe et qui devient la sienne, celle en fonction de laquelle il peut affirmer son existence et participer.
- Or, le regard porté sur les personnes qui ont recours à l'aide sociale est dévalorisé et dévalorisant.
- La lutte contre les exclusions passe donc avant tout par la restauration de l'identité personnelle et sociale des « exclus », par leur reconnaissance en tant qu'acteurs des enjeux sociaux.

Favoriser la participation et la représentation des usagers dans les politiques sociales constituent des éléments clés de cette lutte et de l'évolution vers une démocratie participative.

## **2. La participation des usagers en CHRS : Quel bilan pour quelles propositions ?**

Les CHRS sont des structures publiques ou privées qui accueillent des personnes ou des familles connaissant de graves difficultés économiques et sociales.

La loi du 29 juillet 1998 a marqué l'évolution de leurs missions<sup>45</sup> : « il s'agit d'aider les personnes accueillies à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale, et non plus d'apporter un soutien matériel et psychologique et une action éducative temporaire »<sup>46</sup>.

L'expression collective et la participation des usagers en CHRS s'inscrivent donc pleinement dans cet objectif de retour à l'autonomie.

Mais si les textes et les professionnels de la lutte contre les exclusions manifestent la volonté de développer une démarche participative, le bilan qui peut en être dressé à travers les lieux d'expression collective en CHRS doit être nuancé. Des pistes de réflexion peuvent être proposées pour favoriser la participation des usagers en CHRS.

### **2.1. Des textes et des acteurs engagés dans une démarche de participation des usagers en CHRS**

#### **2.1.1. Une participation des usagers prévue par les textes**

L'article 8 bis de la loi n°75-535 du 30 juin 1975 (modifiée par la loi n°85-10 du 3 janvier 1985) prévoit la création d'un Conseil d'établissement dans tout établissement social et médico-social, dont les CHRS. Ce Conseil d'établissement est destiné à associer les usagers, leurs familles et le personnel au fonctionnement de l'établissement.

Plusieurs textes réglementaires insistent sur l'intérêt de cette instance en terme d'expression et de participation des usagers dans les structures. Le décret n°91-1415 du 31 décembre 1991 relatif aux Conseils d'établissement et la circulaire n°92-21 du 3 août 1992 en précisent les modalités d'organisation : les représentants des usagers et de leur famille<sup>47</sup> constituent la moitié des membres. L'organisme gestionnaire est également représenté. Le directeur est membre de droit de ce conseil mais il ne participe qu'avec une voix consultative. L'objet de ce Conseil d'établissement est de formuler des avis et des propositions sur « toute question intéressant le fonctionnement de l'établissement ».

---

<sup>45</sup> Article 157-I et II de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 modifiant l'article 185 du Code de la Famille et de l'Action Sociale et l'article 3-8° de la loi n°75-535 du 30 juin 1975.

<sup>46</sup> « *Le logement des personnes défavorisées* », n° spécial ASH, mars 2000.

<sup>47</sup> Les candidats pour représenter les familles peuvent être les parents jusqu'au 4<sup>ème</sup> degré, la personne ayant la garde d'un usager mineur ou le représentant légal d'un usager majeur.

Si la législation et la réglementation prévoient expressément la participation des usagers des institutions sociales par la voix du Conseil d'établissement, plusieurs critiques ont été formulées à l'encontre de ces textes. L'obligation légale de constituer un Conseil d'établissement n'est assortie d'aucune sanction, contrairement à d'autres articles de la loi de 1975, ce qui a pu faire douter de la réelle volonté du législateur quant à la création de ces Conseils d'établissement.

Cette instance a en outre été conçue pour l'ensemble des secteurs social et médico-social et on peut se demander s'il répond vraiment aux attentes des usagers en CHRS. La FNARS estime ainsi que le décret fixant les modalités de fonctionnement du Conseil d'établissement est peu adapté à la réalité des CHRS.<sup>48</sup>

La réforme des institutions sociales et médico-sociales, actuellement envisagée, revient sur cette question. La mission parlementaire présidée par le député de l'Ardèche, Pascal Terrasse, a rendu publique le 22 mars 2000 sa contribution à la réforme de la loi du 30 juin 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales : un des axes du rapport est de « placer l'utilisateur au cœur du dispositif »<sup>49</sup>. Réaffirmer la place de l'utilisateur, c'est permettre son expression et sa participation dans le dispositif. Aussi, le rapport préconise-t-il l'élaboration d'un projet d'établissement ou de service en concertation avec les représentants d'utilisateurs, de leurs familles, des associations représentatives et des personnels pour une durée maximale de cinq ans. De même, le règlement intérieur de tout établissement devrait définir les droits, les devoirs et les modalités d'expression des utilisateurs.<sup>50</sup>

Le législateur semble donc clairement afficher sa volonté de favoriser l'expression et la participation des utilisateurs dans les structures sociales. Cette volonté est également affirmée par le ministère de l'emploi et de la solidarité. Un décret relatif aux CHRS pris en application de la loi d'orientation de la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 est attendu, qui devrait préciser les modalités de cette participation.

Mais quel est le positionnement des acteurs chargés de relayer cette volonté sur le terrain, de mettre en œuvre la législation et la réglementation accordant un droit d'expression aux utilisateurs dans les CHRS ?

---

<sup>48</sup> Les cahiers de la FNARS, « *Expression et participation, les hébergés en CHRS* », ouv.cité. Lallemand Dominique, « *Guide des CHRS, références et évolutions* », FNARS, en collaboration avec les éditions ASH, 2000.

<sup>49</sup> Courault Sophie, « *Réforme de la loi sur les institutions sociales, les orientations de la mission "Terrasse"* », ASH n°2160, 31 mars 2000, PP. 11-13.

<sup>50</sup> « *Quelle réforme pour la loi sur les institutions sociales ?* », ASH, n°2152, 4 février 2000, PP.11-17.

### 2.1.2. L'engagement des acteurs de la lutte contre les exclusions vers le développement de l'expression et de la participation en CHRS

**Les associations gestionnaires de structures** ont clairement exprimé leur volonté de promouvoir l'expression des usagers en CHRS. Ainsi, l'Union Nationale et Interfédérale des Œuvres et des organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS) se réjouit de l'engagement du gouvernement pour réformer la loi de 1975<sup>51</sup>. La FNARS lors de ses congrès annuels s'est engagée à « rechercher et développer tous les moyens qui permettent aux personnes en situation de pauvreté ou de précarité de s'exprimer directement, de prendre leur place dans le débat social et d'exercer pleinement leur citoyenneté »<sup>52</sup>. La FNARS a d'ailleurs constitué un groupe de travail après le congrès de Paris de juin 1996 pour étudier les modalités d'application de l'obligation légale des Conseils d'établissement. En mars 1997, ce groupe a confié à une consultante une mission de recherche action sur ce thème.

**Les directeurs et les salariés des CHRS** s'engagent également nettement dans un mouvement de reconnaissance des droits des usagers, d'expression et de participation de ces derniers. Ces orientations sont souvent inscrites dans les projets d'établissement, les projets éducatifs et les règlements intérieurs. Il faut toutefois noter que la mobilisation sur ces thèmes est très variable d'un CHRS à l'autre.<sup>53</sup>

**Les représentants des DDASS** expriment « leur volonté d'être plus exigeants sur cette question de la participation et de la représentation des usagers, en lien avec une réflexion globale sur la qualité du travail social et du service rendu aux personnes en difficultés »<sup>54</sup>. Les inspecteurs interviewés reconnaissent également qu'il est de leur compétence de « mobiliser les directeurs de CHRS sur cette thématique ».

Enfin, les **usagers** rencontrés sont eux-mêmes demandeurs de lieux d'expression collective dans les CHRS, tout en reconnaissant les limites de ceux qui existent et auxquels ils participent.

---

<sup>51</sup> « Réforme de la loi sociale, l'UNIOPSS pose ses conditions », ASH n°2158, P.35.

<sup>52</sup> Congrès de la FNARS, Dunkerque, 1992. Lors du congrès de Paris en juin 1996, elle s'est également engagée « à inventer des formes adaptées d'expression et de participation dans (ses) associations pour les personnes en difficulté (...) sans imposer une forme unique de participation des usagers à la vie des associations, services et établissements (...) car ce serait manquer de réalisme et se fixer des règles inapplicables ».

<sup>53</sup> L'analyse que nous avons faite de plusieurs projets d'établissement et de règlements intérieurs permet de constater des différences importantes entre les CHRS en matière de reconnaissance de la place de l'utilisateur dans l'établissement. Voir annexe 3.

<sup>54</sup> Les cahiers de la FNARS, « Expression et participation, les hébergés en CHRS », ouv.cité, P.16.

C'est à partir de la mise en œuvre de ces lieux d'expression collective que nous dressons un bilan de leur fonctionnement et que nous définissons les conditions de la participation et de la représentation des usagers en CHRS.

## **2.2. Un bilan de la participation des usagers en CHRS**

L'expression et la participation des usagers peuvent revêtir des formes très différentes en CHRS. Nous nous attachons davantage aux modes d'expression collective qui ont une portée sur la vie de l'établissement, sur le fonctionnement institutionnel. En effet, il s'agit d'analyser la prise de parole des usagers en ce qu'« elle rend les opinions significatives et les actions efficaces »<sup>55</sup>.

### 2.2.1. La diversité des formes d'expression et de participation en CHRS

Comme nous l'avons souligné, l'expression collective doit être favorisée en CHRS par la mise en place d'un Conseil d'établissement permettant de prendre en compte l'avis des résidents. Mais cette obligation légale a été peu respectée dans les faits. Les associations gestionnaires et les institutions ont eu des réactions très mitigées. Le secteur médico-social s'est pour partie engagé dans cette démarche de Conseil d'établissement<sup>56</sup>. En revanche, dans le secteur social, l'obligation imposée par la loi de 1975 n'est que peu mise en œuvre : un CHRS sur cinq a mis en place un Conseil d'établissement<sup>57</sup>.

Pourtant, les associations gestionnaires de CHRS et le personnel de ces structures sont sensibilisés au thème de la participation des usagers. Ainsi, à la question « avez-vous trouvé une façon de faire participer les usagers à votre vie associative (pour les responsables associatifs) ou à la vie de votre établissement (pour les salariés) ? », 39% des associations et 65% des établissements répondent positivement<sup>58</sup>. En fait, derrière ces réponses apparaissent les différentes conceptions de la notion de participation. Pour 25% des enquêtés, favoriser la participation des usagers consiste à permettre à ces derniers de s'impliquer dans la vie quotidienne de l'établissement (entretien des locaux, cuisine, aide à la garde des enfants...). 20% estiment qu'il s'agit plutôt d'inciter les usagers à participer à des actions d'animation, de loisirs ou de culture. Seuls 29% des réponses font état de réunions collectives et 21% signalent l'existence d'un Conseil d'établissement.

---

<sup>55</sup> Arendt Hannah, « *L'impérialisme, les origines du totalitarisme* » (1951), Fayard, Collection Points Essais, 1982, P.281.

<sup>56</sup> Amadou Jean-François, « *Les droits de la personne, un outil au service de la bientraitance institutionnelle en CHRS* », mémoire DES, 1998, ENSP.

<sup>57</sup> Enquête menée en 1997 sur 28 CHRS. Les cahiers de la FNARS, « *Expression et participation, les hébergés en CHRS* », ouv.cité.

<sup>58</sup> Enquête menée par la FNARS en 1996, ayant recueilli le point de vue de 39 responsables associatifs et de 98 salariés d'établissement. Ibidem.

Ces réunions ou lieux d'expression collective ont des formes et des objectifs très divers :

- réunions de préparation de projets de vacances ou de séjours sportifs ;
- groupes de parole thématiques ou actions collectives qui ont pour but l'expression des usagers sur des sujets les concernant (débat sur la santé, la contraception, le surendettement, le logement, l'emploi) et qui font volontiers appel à un intervenant extérieur (par exemple, un médecin du planning familial sur le thème de la contraception ou un personnel de la Banque de France sur le thème du surendettement) ;
- réunions de résidents, avec des formules variées :
  - réunion des entrants pour évoquer les questions suscitées par l'arrivée de nouvelles personnes dans la collectivité,
  - réunion de résidents relative à la régulation de la vie de l'établissement.

Ces réunions peuvent être régulières ou non. Ainsi, l'un des deux CHRS visités prévoit une réunion de résidents tous les quinze jours tandis que l'autre ne les met en place qu'en cas de problème grave nécessitant une régulation. Leur formalisme est plus ou moins poussé dans l'objectif et les règles de fonctionnement (ordre du jour, compte rendu écrit et restitution des conséquences en terme d'action de ce qui a été dit ou demandé lors de la réunion) ;

- Conseil d'établissement ou Conseil de maison, fonctionnant en général avec deux réunions annuelles.

Les réunions collectives peuvent donc revêtir des formes très diverses. Il est possible de distinguer les lieux d'expression collective qui engagent plus nettement l'établissement dans une réflexion sur la place de l'utilisateur dans la structure, sur le pouvoir de négociation qui lui est reconnu (réunions de résidents et Conseils d'établissement) et qui retiendront toute notre attention, des réunions ayant pour objectif d'obtenir une implication de l'utilisateur dans la vie sociale sans remettre en question le fonctionnement institutionnel (préparation de projets de vacances et groupes de parole thématiques). Le bilan de ces deux types de réunions est d'ailleurs très différent.

### 2.2.2. Un bilan positif des réunions n'impliquant pas de remise en cause du fonctionnement institutionnel

#### **Des points forts soulignés pour les réunions thématiques**

La responsabilité confiée dans la préparation des projets permet de valoriser les personnes et le groupe. Cette démarche collective facilite l'intégration des individus ; elle favorise les échanges et l'ouverture sur les autres.

Ce type d'action collective est également un moyen de recomposer les relations entre les équipes éducatives et les résidants. Enfin, ces réunions sont l'occasion de s'informer, de mieux connaître son environnement social.

### **Des limites liées à la préparation et à la régulation des réunions**

Les résidants sont parfois difficiles à mobiliser comme cela a été constaté dans un CHRS qui a organisé des réunions thématiques sur la contraception et le surendettement : « *seulement trois personnes sont venues... parce que si elles viennent, elles sont montrées par les autres comme ayant des problèmes à ce niveau-là..* ».

L'animation du groupe peut poser des difficultés quand ces réunions laissent trop de place à l'expression des problèmes personnels et ne sont plus des lieux d'échanges.

Malgré ces limites, les réunions de préparation de vacances et les groupes thématiques sont des lieux d'expression collective dont la valeur est reconnue aussi bien par les résidants que par les équipes éducatives. Elles ne répondent qu'au premier objectif fixé à la participation des usagers. En effet, elles n'engagent pas de modification des logiques institutionnelles. Par conséquent, le bilan qui en est dressé semble plus positif que celui relatif aux réunions de résidants ou aux Conseils d'établissement.

### 2.2.3. Le bilan plus nuancé des réunions qui interrogent le fonctionnement institutionnel

Ce type de lieux d'expression collective présente des points forts à la fois pour les usagers, dans l'optique d'une réappropriation de leur identité personnelle et sociale, mais aussi pour les équipes des CHRS et pour l'administration sociale dans l'effort de rénovation de leurs pratiques professionnelles. De plus, ces réunions, en modifiant les rapports entre les professionnels du social, les usagers et leur environnement, marquent la recherche de « démocratie participative » au sein des institutions et plus généralement dans la mise en œuvre des politiques sociales.

- **Intérêt de la démarche pour la reconstitution d'une identité personnelle et sociale**

#### ***Un lieu de rencontres et d'échanges***

Lorsque des réunions de résidants ou des Conseils d'établissement ont été mis en place dans les CHRS, ces lieux ont permis une meilleure connaissance entre résidants. Pour un établissement restructuré en appartements individuels, les réunions de résidants sont parfois même la seule occasion de se retrouver en groupe.

### ***Un lieu de prévention et de régulation des conflits***

Le personnel constate que ces réunions présentent l'avantage de réduire les conflits entre les résidants et de rendre les phénomènes de leadership moins prégnants. En effet, il s'agit d'un moment important pour clarifier le cadre de la prise en charge et rappeler les droits et les obligations des usagers vis-à-vis de l'institution et des autres résidants ; « c'est notre premier devoir d'informer les usagers : après le premier temps d'accueil, qu'ils comprennent bien dans quel cadre ils sont, leurs droits, leurs devoirs... »<sup>59</sup>. La transmission des informations lors de ces réunions permet de réduire les malentendus. Les résidants apparaissent alors plus conscients de leurs droits et de leurs devoirs, ont de meilleurs repères et sont plus responsabilisés.

### ***Un lieu d'apprentissage de la négociation***

Les réunions sont également l'occasion de former les personnes à la discussion et à la négociation : « trop souvent, et leur histoire en est sans doute responsable, souligne un directeur d'établissement, elles ne peuvent considérer la négociation comme une nécessité dans les rapports avec les individus. Apprendre à entendre les arguments des uns et des autres permet de conforter ses propres convictions et de ne recourir au conflit que comme ultime recours ».<sup>60</sup>

### ***Un lieu d'écoute et de reconnaissance sociale***

Enfin, ces réunions permettent aux personnes d'être écoutées, prises en considération et reconnues. Lorsque les réponses sont données rapidement et clairement, les résidants ont l'impression d'être vraiment écoutés et pris en considération : « *Tout le monde participe, le personnel, le directeur et les résidentes. On écrit avant sur une feuille les questions qu'on veut poser ou ce dont on souhaite discuter. Il y a quelqu'un qui note ce qui a été dit au cours de la réunion et les éducateurs en parlent ensuite en réunion d'éducateurs. On voit alors à la réunion suivante (quinze jours après) les résultats par rapport aux demandes et cela nous permet de suivre ce qui a changé et ce qu'il reste à faire évoluer* ».

Des idées intéressantes sont présentées et elles donnent lieu à une mobilisation des résidentes, par exemple pour la mise en place d'un livret d'accueil relatif aux droits des usagers : « *Les personnes résidentes ne sont souvent pas au courant de leurs droits. Nous avons décidé au foyer de faire un livret sur les droits des usagers. Nous allons faire savoir sur une feuille ce que nous voulons connaître au niveau de nos droits après avoir demandé à chacune des filles du foyer son avis. Les éducateurs vont nous répondre et nous aider à faire ce livret. Avec ce livret, les personnes se sentiront moins perdues à leur arrivée. Avec*

---

<sup>59</sup> Les cahiers de la FNARS, « *Expression et participation, les hébergés en CHRS* », ouv.cité.

<sup>60</sup> Amadou Jean-François, ouv.cité.

*ce livret, on peut avoir un déclic, on pense que telle chose est inimaginable, et puis on se rend compte que non, il y a une porte qui s'ouvre ».*

Les résidants ont alors le sentiment de pouvoir peser collectivement sur les décisions prises : *« si plusieurs personnes ont la même demande, c'est plus efficace, on a plus de chances d'obtenir quelque chose ».*

Enfin, lorsque la représentation des résidants est organisée dans le CHRS, il a été constaté que les délégués s'investissaient fortement dans leurs fonctions et que cela constituait pour eux un important élément de valorisation.

- **Intérêt de la démarche pour modifier les pratiques professionnelles et le fonctionnement institutionnel**

Ces lieux d'expression collective permettent aux directeurs et aux équipes éducatives de revoir leurs pratiques professionnelles par rapport aux usagers et d'adapter le fonctionnement de l'institution en tenant compte des remarques des résidants.

Les équipes expriment souvent l'intérêt de ces moments pour clarifier leur position, leur rôle. Ainsi, lors de la réunion de résidantes à laquelle nous avons assisté, le rôle de l'éducateur a été discuté. Les éducateurs sont motivés par ces réunions dans la mesure où elles les amènent à s'interroger sur leurs pratiques, sur leurs relations avec les résidants, et à modifier leurs habitudes. Le positionnement des équipes apparaît alors plus clair et plus affirmé. Les administrateurs estiment également que ces pratiques d'expression collective leur permettent de se rapprocher des préoccupations des résidants, de confronter la mission première de l'association avec la réalité quotidienne des populations accueillies.

Les salariés et les administrateurs d'établissements considèrent en outre que la discussion qui s'établit dans le cadre de ces réunions présente l'intérêt d'adapter le fonctionnement institutionnel aux besoins des usagers. Faire participer les usagers au processus de décision, même à titre purement consultatif, permet d'obtenir un consensus autour d'une décision à laquelle les résidants se sentent associés.

Un travailleur social pense que ces réunions, et notamment les Conseils d'établissement, permettent également aux DDASS d'avoir une meilleure connaissance du fonctionnement institutionnel : *« La parole du Conseil d'établissement est une parole plurielle (usagers, salariés, famille...) qui changerait beaucoup la vision des organismes de contrôle et de tutelle qui ont une vision des dispositifs uniquement à travers la lorgnette de leur représentant qu'est le chef d'établissement. »*

Tous ces éléments soulignent l'intérêt de cette démarche pour un développement de la démocratie participative au sein des institutions sociales.

Cependant, de nombreuses limites sont pointées tant par les usagers que par les salariés et les administrateurs d'établissement quant à la mise en œuvre de ce type d'expression collective en CHRS. Ces limites constituent autant de conditions à envisager pour favoriser la participation des usagers en CHRS.

- **Les obstacles liés aux usagers**

### ***Les difficultés d'expression individuelle et collective***

Certains travailleurs sociaux et directeurs d'établissement soulignent les difficultés d'expression des usagers : « au sein du centre, les actions en ce sens sont limitées car les résidents sont devenus muets à force de manques »<sup>61</sup>. Ce manque d'expression est plus marqué encore lors de l'arrivée dans la structure : « Dans un premier temps, peu de femmes sont capables d'effectuer des demandes par rapport à leur séjour. Elles sont souvent prêtes à accepter n'importe quelle condition d'accueil, n'importe quels règlements. Elles expriment un accord total avec tout ce qui leur est proposé de peur que leur candidature ne soit pas retenue. Mais passé le temps d'installation, elles peuvent manifester des revendications »<sup>62</sup>.

Un autre obstacle est celui du passage de la parole individuelle à la parole collective. Plusieurs résidentes rencontrées estiment que les réunions permettent d'aborder les problèmes liés à la vie collective mais « *on ne s'explique pas sur le fond des choses* », « *il y a un problème de franchise, de manque d'échange réel* ». La difficulté est celle, comme dans tout groupe, de la monopolisation des échanges par certains : « *c'est toujours les mêmes personnes qui parlent. C'est toujours trois filles qui mènent le jeu, qui sont les leaders. Il y en a qui préfèrent se taire, ça dépend de la personnalité de chacune* ». Les échanges entre les participants doivent être régulés avec une grande vigilance pour ne pas bloquer l'expression de certains : « *ce n'est pas évident, chaque résident ne pense pas pareil. Et puis parfois on pense quelque chose et on n'ose pas le dire parce qu'à côté de nous il y en a un qui pense différemment, qui va dire que c'est nul ce qu'on dit... et du coup on ne parle pas* ».

Si les résidents ont parfois du mal à s'exprimer devant les autres, l'expression peut également être difficile devant les équipes éducatives et les directeurs : « *on ne peut pas vraiment s'exprimer comme on veut parce qu'on dépend d'eux pour autre chose, on tient à rester ici, à avoir un logement ensuite, c'est un peu un cercle vicieux* ».

---

<sup>61</sup> Sarhy Pierre-Paul, « *Le CHRS, un outil en évolution, au service de la citoyenneté des personnes en difficultés sociales* », mémoire CAFDES, 1995, ENSP.

<sup>62</sup> Amadou Jean-François, ouv.cité.

### **Les difficultés de l'expression dans un collectif refusé**

Les lieux d'expression collective sont en outre plus ou moins faciles à mettre en place selon l'importance des problèmes personnels des usagers. Le constat dressé par la FNARS dans le cadre des enquêtes menées en 1997 est que les situations sont très diverses d'un CHRS à l'autre, les hébergés ayant des ressources personnelles, des capacités et des envies très variables. Cela implique donc une adaptation du projet aux personnes accueillies : « Il ne peut être question de définir un "modèle" en matière d'expression et de participation »<sup>63</sup>.

Un des principaux obstacles à l'expression des résidents, selon les intervenants sociaux rencontrés, est la difficulté de mobiliser des individus qui sont centrés sur leurs problèmes personnels et qui manifestent un refus d'enfermement dans un collectif stigmatisé : « *Le public que nous avons est peu sur cette demande d'expression, de participation. Ce sont des personnes qui ont un fort individualisme, et ils ont déjà assez à faire avec leur propre survie ; les personnes ont le nez dans le guidon, il n'y a pas de distanciation par rapport à leurs difficultés et à leur souffrance* » ; « le collectif, c'est ce que les résidents veulent oublier ; organiser des réunions, c'est appuyer sur cette notion de collectivité alors que notre établissement est dans la démarche inverse ».<sup>64</sup>

Une résidente rencontrée exprime la même idée : « *moi, je ne me suis pas intégrée au foyer, je mangeais juste le soir, ensuite je sortais avec des copines extérieures. Je viens déjà de la DDASS et je n'avais pas tellement envie d'y retourner* ».

### **Les difficultés liées au turn over en CHRS**

Les résidents restent également peu de temps en CHRS et leur taux de rotation rapide rend difficile la mise en place de lieux d'expression collective stables : « *il y a un turn over très important ici qui rend difficile des réunions de résidents régulières ; parfois les personnes apportent des idées intéressantes et puis elles s'en vont ; les nouvelles arrivées n'ont pas les mêmes attentes et tout est à recommencer. Pour certaines, le turn over a pour conséquence qu'elles réentendent des choses et qu'elles ne voient pas les choses évoluer... ces changements sont durs à gérer au niveau des réunions* » expliquent deux travailleurs sociaux.

Mais certains travailleurs sociaux estiment que la durée de séjour est un faux problème : « *c'est plutôt une question de priorité : est-ce que c'est un lieu important ou non à mettre en place ? Les groupes de parole mis en place le soir sur des thèmes particuliers ont fonctionné mais ça reposait sur des têtes et non dans le projet institutionnel... donc quand les têtes sont*

---

<sup>63</sup> Les cahiers de la FNARS, « *Expression et participation, les hébergés en CHRS* », ouv.cité.

<sup>64</sup> Ibidem.

*parties, ces réunions n'ont plus fonctionné. Il aurait fallu que leur utilité soit reconnue dans le projet de l'établissement ».*

- **Les obstacles liés aux caractéristiques et au fonctionnement des établissements**

***Les difficultés liées à la taille et au mode d'hébergement***

Les caractéristiques des structures rendent plus ou moins aisée la mise en place de lieux d'expression collective. Il a été ainsi noté que dans les CHRS qui ont une grande capacité d'accueil, les actions menées ont tendance à être moins régulières que dans les CHRS plus petits. De même, les CHRS qui proposent un mode d'hébergement exclusivement individuel ont davantage de difficultés à organiser des actions collectives dans la mesure où il n'existe pas de vie de groupe.

***Les obstacles liés au fonctionnement institutionnel***

On constate des différences de conviction entre les salariés des établissements.

Si une évolution est perceptible dans les discours des équipes qui se disent préoccupées par la place des usagers dans les établissements, les positions des travailleurs sociaux sur l'opportunité et la possibilité de mettre en place des lieux d'expression collective dans les CHRS sont très variables.

Certains estiment que le travail sur la citoyenneté de l'utilisateur repose avant tout sur « l'accompagnement individuel vers un retour au droit commun ». Ils estiment que leur rôle n'est pas de favoriser des lieux d'expression collective internes mais d'accompagner individuellement les personnes vers l'extérieur, de favoriser la citoyenneté dans un cadre de droit commun : *« moi, je suis peu favorable à cette démarche de participation à l'intérieur de la structure... il faut que les personnes puissent participer à la vie du quartier, à la vie de l'école de leurs enfants... la véritable insertion, c'est à l'extérieur qu'elle se joue, sinon vous enfermez les personnes dans un statut dévalorisant, vous faites des guettos. Notre rôle est d'accompagner les personnes à l'extérieur, en s'appuyant sur les dispositifs existants, par exemple les collectifs de santé. »* L'action collective est parfois perçue comme un « luxe ».

D'autres travailleurs sociaux soulignent au contraire l'intérêt d'actions collectives en interne, complémentaires à l'accompagnement individuel. Mais d'autres obstacles sont également présentés.

D'abord, un manque de temps consacré aux actions collectives.

La mise en place d'actions collectives nécessite du temps et de l'énergie pour une fonction qui n'apparaît pas prioritaire dans le travail de l'éducateur.

Ensuite, un manque de formation à l'action collective.

Les travailleurs sociaux s'estiment souvent peu formés à la régulation de groupes et ils craignent de ne pas savoir maîtriser le cadre de la participation : « *Il faut être très attentif aux interactions quand vous réunissez un groupe de femmes, et il faut savoir comment ensuite on reprend ce qui a été dit en groupe ; il faut être formé pour cela* ».

Enfin, des craintes liées à une redéfinition des rôles au sein de l'établissement.

Ces réunions associant les usagers modifient le fonctionnement de l'institution et conduisent à redéfinir la place de chacun. Elles mettent en jeu une modification des rôles et de la répartition des pouvoirs. Les parties en présence peuvent alors manifester des craintes. Ainsi, le directeur d'établissement, qui participe de plein droit au Conseil d'établissement mais avec seulement une voix consultative, peut craindre de perdre une part de son pouvoir dans la mesure où les administrateurs seraient interpellés par les usagers sur le fonctionnement de l'établissement sans qu'il n'ait été préalablement consulté. De même, le personnel éducatif peut se sentir dessaisi de certaines prérogatives alors qu'il était l'unique interlocuteur de la direction.<sup>65</sup>

Mais ces craintes peuvent paraître excessives, ou du moins posent-elles comme condition préalable à la mise en place d'actions collectives un fonctionnement institutionnel clair pour tous. Les questions et les réponses formulées dans le cadre des réunions ne peuvent se concevoir sans préparation préalable entre les résidents et les équipes et sans concertation entre la direction et les équipes.

- **Les obstacles liés au cadre, au contenu et à la portée des actions collectives**

La crainte liée à une incertitude sur la répartition des pouvoirs dans la structure pose non seulement comme condition préalable à la mise en place d'actions collectives de définir un fonctionnement institutionnel cohérent, mais également de déterminer le contenu et la portée que l'on entend donner à la participation des usagers.

### ***La nécessité de déterminer les conséquences de l'expression collective***

La mise en œuvre de lieux d'expression collective nécessite en préalable de fixer clairement les règles du jeu. En effet, les résidents peuvent se sentir floués si ce qu'ils disent n'est pas pris en compte : « quoiqu'on dise, s'exclament certains résidents, cela ne change rien... Il y a eu une réunion en juin sur le règlement intérieur, mais on attend toujours la réponse à ce qu'on a demandé !... ça n'a abouti à rien »<sup>66</sup>. Les équipes éducatives peuvent se sentir

---

<sup>65</sup> Amadou Jean-François, ouv.cité.

<sup>66</sup> Paroles de résidents extraites des cahiers de la FNARS, « *Expression et participation, les hébergés en CHRS* », ouv.cité.

gênées par cette situation où l'on demande aux usagers de s'exprimer sans que rien ne découle ensuite de ces échanges. Il paraît donc nécessaire de définir quelles seront les conséquences de ce qui a été dit en réunion, et de s'assurer que les réponses interviennent dans un délai suffisamment rapide.

### ***La nécessité de déterminer la portée de l'expression des usagers***

Il est important de préciser à quel titre les résidants sont appelés à participer. Ainsi les Conseils d'établissement, qui donnent satisfaction malgré des difficultés de mise en œuvre, sont ceux dans lesquels le cadre de responsabilité des uns et des autres a été clairement identifié. La portée donnée à la participation doit donc être claire pour tous : non une participation au titre de la co-décision mais à titre consultatif.

Les travailleurs sociaux et les membres de l'administration sociale rencontrés soulignent d'ailleurs l'importance de ne pas faire des usagers des co-décideurs au nom de la participation : *« il ne faut pas faire prendre aux personnes des responsabilités qui ne sont pas les leurs. Il faut éviter ce piège de la participation : faire endosser des décisions aux résidentes qui les auraient choisies. La participation peut concerner des domaines très variés, y compris la gestion, le fonctionnement de l'établissement et son adaptation aux besoins, pourvu que l'utilisateur soit placé en tant que témoin direct des besoins et non pas en tant que participant à la décision, en tant que co-décideur. Il ne faut pas confondre associer et participer »* ; *« il s'agit d'un lieu de négociation qui doit nourrir le processus de décision mais non s'y substituer »*.

Les équipes et les directeurs des structures ajoutent que les limites du négociable et du non négociable doivent être clairement identifiées.

### ***La nécessité de déterminer le contenu de la participation***

Le contenu des questions abordées au cours des réunions est également souvent dénoncé. Les résidentes et les équipes éducatives ont souvent l'impression que les problèmes soulevés en réunion se répètent dans la mesure où il est difficile de trouver des solutions, et qu'ils restent essentiellement centrés sur la vie collective (hygiène, conflits entre résidents et avec des éducateurs, respect du règlement intérieur...) : *« on parle toujours de la même chose en réunion, c'est toujours sur le ménage, les problèmes entre les filles, les vols, c'est souvent pas très intéressant »*. Les équipes éducatives ressentent elles aussi cette impression de routine, lorsque les discussions tournent toujours autour des mêmes thèmes. Une résidente estime qu'il relève alors de la compétence des équipes éducatives d'élargir les thèmes abordés lors des réunions pour leur donner une nouvelle impulsion.

### **Les obstacles liés au cadre des réunions**

Les salariés des établissements manifestent la crainte que la formalisation des réunions ne tue la convivialité et n'empêche la fluidité des échanges.

Nous avons observé l'importance de la régularité des réunions pour qu'elles deviennent un moment bien repéré par les résidents, préparé et investi par les équipes. Le caractère obligatoire ou non de la réunion pose également question. Les résidentes rencontrées estiment que « *la majorité des filles sont favorables au principe d'une réunion obligatoire pour toutes* », tandis qu'au sein du CHRS où l'hébergement est individuel, il apparaît difficile de faire respecter le caractère obligatoire de la réunion.

Enfin, les conditions matérielles des réunions peuvent parfois poser des difficultés, par exemple l'existence d'une salle adaptée ou la garde des enfants durant la réunion. Elles doivent être prises en compte pour permettre la mise en place de lieux d'expression collective.

Cette analyse de la mise en œuvre de lieux d'expression collective en CHRS a permis de dégager ses points forts et ses points faibles, qui apparaissent comme autant de conditions préalables en vue de propositions pour favoriser la participation et la représentation des usagers en CHRS.

### **2.3. Propositions pour une participation et une représentation des usagers en CHRS**

Ces propositions doivent être entendues non comme un moule à partir duquel peut être mis en place un lieu d'expression collective uniforme dans n'importe quel type de CHRS, mais comme des conditions et des pistes de réflexion pour favoriser la participation et la représentation des usagers en CHRS. En effet, le constat préalable à ces propositions est la nécessité d'adapter les textes et les pratiques d'expression collective aux caractéristiques et au fonctionnement institutionnel propres à chaque CHRS. Comme le soulignait l'ancien directeur de l'action sociale, Pierre Gauthier : « Le droit ne doit pas corseter la réalité sociale, sous peine d'empêcher les acteurs sociaux d'avancer »<sup>67</sup>.

Ce préalable posé, deux types d'éléments peuvent être dégagés pour la mise en place de lieux d'expression collective en CHRS : d'une part, des conditions tenant à la cohérence institutionnelle du projet et à son soutien par les partenaires extérieurs, notamment la DDASS ; d'autre part, une méthodologie de mise en œuvre du projet clairement définie.

---

<sup>67</sup> Les cahiers de la FNARS, « *A la croisée des droits, droits des personnes et pratiques d'insertion* », n°08, Mai 2000.

### 2.3.1. Un projet cohérent et porté en commun par l'établissement et la DDASS

Si la volonté de favoriser la participation des usagers par la mise en place de lieux d'expression collective en CHRS doit être impulsée par l'équipe de direction de l'établissement et doit être intégrée dans les pratiques des équipes éducatives, elle nécessite en outre d'être portée par l'association gestionnaire de l'établissement, dans le cadre d'un projet institutionnel cohérent, et de recevoir le soutien des partenaires extérieurs, au premier rang desquels la DDASS.

- **L'intégration de la démarche participative dans le projet associatif**

#### ***Une association stable***

Il paraît difficile voire impossible de mettre en place des réunions collectives relatives à l'organisation de la vie quotidienne en CHRS si l'association gestionnaire se trouve en pleine mutation, avec des choix institutionnels et pédagogiques flous. La direction et les équipes éducatives seraient alors placées dans une situation délicate pour répondre aux questions des usagers sur les orientations de l'établissement.

#### ***Une association porteuse de convictions fortes***

La mise en place par la direction et les équipes éducatives de lieux d'expression collective dans un CHRS ne peut avoir de sens si l'association gestionnaire ne reconnaît pas elle-même l'intérêt de la démarche.

#### ***Une volonté de réinterroger le fonctionnement associatif***

Les administrateurs sont amenés à revoir le projet de l'association pour intégrer l'objectif de participation des usagers et à conduire un travail d'information et de sensibilisation sur l'obligation légale de mise en place de lieux d'expression des usagers en CHRS.

#### ***Les outils au service de l'association***

Plusieurs outils peuvent être mobilisés par les administrateurs pour impulser la dynamique participative. Les associations gestionnaires de structures sont fédérées au sein de la FNARS. Cette dernière, à l'occasion de ses congrès annuels et des rencontres régionales, dans les formations, les études et l'aide qu'elle propose à ses adhérents, dans les échanges de pratiques entre les associations, constitue un puissant levier pour favoriser et aider à la mise en place d'actions collectives en CHRS.

Le travail sur le projet associatif, son adaptation aux nouveaux besoins, sont des moments privilégiés pour mener au sein des CHRS une réflexion sur le thème de la participation des usagers.

Le lien entre le projet associatif et la dynamique de participation propre à chaque CHRS est ensuite établi par l'équipe de direction de chaque structure et discuté au sein du Conseil d'administration. En effet, les responsables associatifs sont peu à l'origine d'actions au sein des CHRS. Pour eux, la recherche de modalités de développement de l'expression et de la prise d'initiative des usagers relève plutôt des équipes pédagogiques.

- **Le rôle décisif de l'équipe de direction pour impulser le projet de participation des usagers**

### ***Un Conseil d'administration engagé dans la démarche de participation des usagers***

Le directeur est libre de choisir les membres du Conseil d'administration et peut donc constituer une équipe en accord avec ses orientations, tant au niveau des administrateurs que des chefs de service de l'établissement. Il s'agit d'un lieu important où le directeur peut impulser une démarche de participation des usagers, faire le lien entre les administrateurs et les salariés de l'établissement et mettre ainsi en œuvre un projet cohérent de participation des usagers.

Le Conseil d'administration peut également constituer un lieu stratégique pour faire connaître le projet de participation des usagers aux partenaires extérieurs invités, notamment la DDASS. A contrario, la DDASS peut jouer un rôle pour rappeler à l'établissement l'intérêt d'une telle démarche. Mais la participation de la DDASS aux conseils d'administration est variable. D'une part, elle dépend de la façon dont la structure conçoit ses relations avec la DDASS. L'administration sociale est considérée soit comme une autorité qui n'est qu'un instrument de tutelle et de contrôle, et qui n'est donc pas invitée à participer à une instance où se décident les orientations de l'établissement ; soit comme un partenaire qu'il convient d'associer aux choix de l'établissement. D'autre part, elle dépend de la perception que les acteurs de la DDASS ont de leurs relations avec les CHRS et de la présence plus ou moins importante qu'ils estiment devoir occuper auprès des structures. Quoi qu'il en soit, l'intérêt de la présence de la DDASS dans ces instances mérite d'être souligné.

### ***Un projet inscrit par la direction dans l'organisation de l'institution***

Le projet de participation des usagers en CHRS doit être porté par l'équipe de direction pour s'inscrire dans la durée.

D'une part, cela implique que le directeur reconnaisse l'importance de la démarche et laisse le temps aux équipes de s'y consacrer.

D'autre part, le directeur doit être suffisamment reconnu pour insuffler le projet auprès des équipes. En effet, il est amené à jouer un rôle de sensibilisation et de mobilisation des chefs de service au sein des réunions de direction ; les chefs de service relayant ensuite la volonté de la direction auprès des équipes qu'ils encadrent.

- **Un projet intégré dans les pratiques des équipes éducatives**

La mise en place de lieux d'expression collective en CHRS implique que les salariés se sentent à l'aise dans l'institution, c'est-à-dire capables de se laisser interpeller sur les choix institutionnels et plus encore sur leurs pratiques professionnelles, leurs relations avec les usagers. Ce travail collectif doit être reconnu comme complémentaire de leur mission traditionnelle d'accompagnement individuel.

***Des moyens humains consacrés à la démarche participative***

Des moyens doivent donc être fournis aux travailleurs sociaux pour favoriser ce type d'actions. Le temps et l'énergie consacrés aux réunions collectives doivent être pris en compte dans l'organisation institutionnelle.

***Une formation des travailleurs sociaux à l'action collective***

La formation initiale des travailleurs sociaux mériterait d'intégrer un apprentissage à l'expression, à la participation des usagers en institution, à la régulation de groupes d'expression collective et à la négociation. Certaines formations continues (notamment celles menées par la FNARS) sont orientées vers l'accompagnement aux actions collectives.

En application de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions, un schéma régional des formations sociales est élaboré ; il a pour objet d'adapter ces formations aux nouveaux besoins. Il serait intéressant que ce schéma, piloté par la DRASS, reconnaisse l'importance de la formation des travailleurs sociaux aux actions collectives destinées à restaurer la citoyenneté des usagers et prévoit les modalités de prise en compte d'une telle formation au sein des centres d'enseignement.

***Des pratiques collectives inscrites dans la pédagogie de l'établissement***

Les actions collectives doivent être inscrites dans le projet d'établissement et dans son projet éducatif. L'élaboration et la révision de ces projets sont l'occasion d'impliquer l'ensemble du personnel de l'établissement et leurs partenaires extérieurs autour de la démarche participative, pour en préciser le cadre et le contenu.

Les modalités de participation des usagers en CHRS doivent être connues des résidents. A ce titre, elles doivent apparaître dans le règlement intérieur et le livret d'accueil remis à l'entrée dans la structure.

Si le projet d'expression collective est essentiellement porté par la direction et les équipes éducatives du CHRS, il est important qu'il soit également soutenu par les partenaires extérieurs, au premier rang desquels la DDASS.

- **Un projet soutenu par la DDASS : les rôles de l'inspecteur et du conseiller technique en travail social**

La loi d'orientation de lutte contre les exclusions place au cœur de cette lutte l'exercice de la citoyenneté pour tous, à l'encontre d'une politique centrée sur l'assistance. Elle invite donc à reconnaître chaque personne exclue comme acteur de son insertion.<sup>68</sup> Dans cette perspective, la DDASS qui a pour mission la mise en œuvre de la politique de lutte contre les exclusions, joue un rôle clé pour favoriser la participation et la représentation des usagers. Les membres des DDASS et DRASS rencontrés reconnaissent leur rôle pour mobiliser les directeurs d'établissement sur le thème de la participation des usagers et leur apporter une aide pour la mise en place de lieux d'expression collective.

### ***Quel est alors le rôle de la DDASS pour favoriser la participation des usagers en CHRS ?***

D'abord, garantir un **égal traitement** des usagers en CHRS.

Le personnel des DDASS rencontré souligne son rôle pour s'assurer que « *l'utilisateur est traité de manière égale dans toute structure, et dans le respect de la législation relative aux droits des usagers* ». Les résidentes interviewées soulignent les différences importantes de respect des droits des usagers pouvant exister entre les CHRS et le rôle de la DDASS en ce domaine. Les inspecteurs des affaires sanitaires et sociales sont donc amenés à se rendre dans les CHRS pour vérifier que sont garantis le respect des droits des usagers et envisager avec le directeur d'établissement les moyens pour assurer leur respect.

Ensuite, établir un **diagnostic** sur les possibilités d'expression collective des CHRS.

Pour favoriser la participation des usagers en CHRS, le personnel des DDASS a un « *devoir de présence* » auprès des établissements, de concertation avec les directeurs, pour connaître les possibilités d'action envisageables dans chaque CHRS en fonction de ses

---

<sup>68</sup> Maurel Elisabeth, GREFOSS, « *Note de synthèse sur les DDASS dans la politique de la ville* », Sciences Po Grenoble, 16 juillet 1999.

caractéristiques et de son fonctionnement institutionnel. « *C'est un travail de médiation, parce que c'est vrai que dans certains CHRS on est encore trop loin d'une possibilité de changement par des mécanismes institués. Dans ce cas, il y a tout un travail d'accompagnement à développer* ».

Enfin, assurer un **conseil**, une aide, un **suivi**, un **contrôle** et une **évaluation** par rapport à la mise en place de lieux d'expression collective en CHRS.

### ***Comment les personnels des DDASS peuvent-ils concrètement accomplir ces missions ?***

D'une part, un **travail complémentaire** entre inspecteur et conseiller technique en travail social doit permettre d'établir le diagnostic, la médiation et le conseil.

Les DDASS disposent de personnels de formation différente dont les compétences peuvent être employées de manière complémentaire pour favoriser la participation des usagers en CHRS. En effet, les inspecteurs des affaires sanitaires et sociales travaillent en tandem avec des travailleurs sociaux, assistants sociaux et conseillers techniques en travail social, qui bénéficient d'une compétence reconnue en matière de « *méthodologie de projet, de diagnostic, d'organisation du travail et d'évaluation* ». Ils peuvent, avec les inspecteurs, « *assister les premières fois aux réunions pour que le directeur et le personnel sachent qu'ils sont soutenus* »<sup>69</sup>.

Le travail de conseil et d'aide aux établissements pour favoriser la mise en place de lieux d'expression collective doit donc être mené conjointement par l'inspecteur et le travailleur social Etat auprès du directeur d'établissement.

D'autre part, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation impliquent de formaliser la participation dans le cadre des **conventions**.

Quand les modalités de participation des usagers ont été clairement définies avec l'établissement, il appartient à l'inspecteur de formaliser leur existence dans le cadre des conventions passées avec l'Etat. En effet, les CHRS passent ces conventions pour définir leur spécialisation et leur mode de fonctionnement, préciser leurs obligations et la manière dont ils rendront compte du travail accompli. Le décret du 15 juin 1976 a défini le contenu de ces conventions qui doivent notamment préciser les catégories et le nombre de personnes accueillies, les caractéristiques des locaux, la nature des dépenses, le type d'action socio-éducative et les relations avec les partenaires.

---

<sup>69</sup> Propos des personnels des DDASS et d'un travailleur social du cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité.

La convention constitue donc un élément important pour la contractualisation des relations entre la DDASS et l'établissement. Elle permet de définir de manière concertée les modalités de participation des usagers dans l'établissement, d'assurer le suivi de sa mise en œuvre, de mesurer les difficultés rencontrées et de prévoir les nécessaires adaptations. En outre, la convention permet de garantir une évaluation de la participation des usagers dans le CHRS, notamment lors de sa renégociation triennale (circulaire du 22 février 1995). Il appartient donc à l'inspecteur de dépasser le cadre limité de la convention type pour y intégrer la démarche participative mise en œuvre par l'établissement et en tirer les conséquences en termes d'organisation institutionnelle et de moyens humains consacrés au projet d'action collective.

Enfin, il s'agit d'établir une **articulation** entre les orientations définies dans les **schémas départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion** et le contenu des conventions.

En effet, les CHRS sont au cœur d'une coordination départementale et sont intégrés dans les politiques départementales d'insertion (accueil, logement, emploi...). La diversification des missions des CHRS, le développement de leur rôle dans l'insertion sociale et professionnelle des populations défavorisées, ainsi que leur ouverture en direction d'autres dispositifs, tels que le RMI, les PDALPD, les plans départementaux sur l'hébergement d'urgence définis par la loi du 21 juillet 1994, ont conduit les pouvoirs publics à mettre en œuvre une politique départementale des CHRS. La circulaire du 14 mai 1991 a ainsi impulsé une première génération de schémas dont l'objectif était d'obtenir dans un délai de trois à cinq ans une vision d'ensemble de la place des CHRS dans les dispositifs d'insertion et de solidarité existants.

La loi du 29 juillet 1998 prévoit d'élargir la démarche au-delà des seuls CHRS à toutes les fonctions d'accueil, d'hébergement et d'insertion existantes sur un territoire donné, quelle que soit la structure support de la fonction. Ce sont les nouveaux schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion qui sont en cours d'élaboration ; ils visent à améliorer, sous l'égide de la DDASS, la complémentarité des réponses mobilisables sur un territoire.

Le schéma départemental constitue un outil important pour la DDASS pour favoriser la participation des usagers dans les établissements et améliorer le dispositif d'insertion. Il appartient à l'inspecteur de faire la liaison entre les objectifs fixés dans le schéma et les conventions négociées entre l'Etat et les CHRS, notamment pour que l'objectif de participation des usagers insufflé dans ce schéma se retrouve concrètement dans les conventions.

En effet, l'administration peut, grâce aux conventions, inciter les établissements à s'orienter dans cette direction si cet objectif se retrouve dans le schéma départemental. La circulaire du 22 février 1995 a également engagé les associations gestionnaires à renégocier systématiquement, dans le cadre des schémas, les conventions passées avec l'Etat.

Si le projet de participation des usagers doit être porté en commun par l'association gestionnaire, la direction et les équipes éducatives de l'établissement et doit soutenu par la DDASS, des pistes de réflexion peuvent également être proposées quant à ses modalités de mise en œuvre.

### 2.3.2. La définition d'une méthodologie de mise en œuvre du projet

La phase préalable de diagnostic doit permettre d'établir un projet adapté aux possibilités d'expression collective de chaque CHRS et aux usagers concernés. Les modalités de mise en œuvre des actions collectives doivent ensuite être clairement définies (contenu, portée, cadre, possibilités de représentation).

- **Un projet évolutif et adapté aux usagers**

Compte tenu des capacités différentes d'expression des usagers et des problématiques propres à chaque résidant, la participation des usagers ne peut être envisagée de la même manière dans toutes les structures.

Une phase de diagnostic doit permettre d'évaluer les possibilités d'expression collective propres à chaque établissement. Pour les personnes les plus désocialisées, il peut s'agir en préalable, comme l'exprime un conseiller technique en travail social, d'un « *lieu d'écoute, ouvert à tous, sans que la participation et l'expression ne soient imposées, un lieu où les gens peuvent venir sans que rien ne leur soit demandé sur leur vie, leurs projets, une sorte d' "accueil à bas seuil d'exigence"*<sup>70</sup> ».

La mise en place de lieux d'expression collective doit avant tout être adaptée aux usagers présents ainsi qu'à la dynamique de groupe créée. En effet, l'alternance des résidants dans l'établissement, l'arrivée d'un nouveau groupe dont les attentes sont différentes, doivent conduire les équipes à réfléchir aux adaptations nécessaires des lieux d'expression collective existants.

---

<sup>70</sup> Par référence aux boutiques d'accueil pour toxicomanes.

- **La définition du contenu et de la portée de la participation et de la représentation des usagers**

Le contenu et les objectifs de l'expression collective doivent être clairement déterminés : questions pouvant être abordées, limites du négociable et du non négociable.

La portée et les limites de la participation des usagers doivent en outre être connues des acteurs. Les résidants doivent savoir que leur intervention est faite à titre consultatif et n'engagent pas le pouvoir de décision du directeur. Les équipes éducatives doivent s'engager à rendre compte de ce qui a été dit en réunions, à donner des réponses rapides et claires aux résidants, et la direction doit être à même de prendre en compte les attentes des usagers, c'est-à-dire à enrichir le fonctionnement de l'établissement par les idées formulées par les usagers.

Une représentation des usagers peut être envisagée et mise en œuvre dans les CHRS. Les modalités de choix (élections, durée du mandat) et le rôle des délégués (préparation des réunions, restitution aux résidants...) doivent être clairement définis et une aide doit être apportée à cette fonction de délégué par les équipes éducatives.

- **Le cadre des lieux d'expression collective**

Il n'existe pas de règles quant à la formalisation des lieux d'expression collective. Cependant, quand l'intérêt des échanges collectifs est perçu dans l'établissement, il apparaît important que les réunions présentent une certaine régularité pour constituer un moment repéré par les résidants dans la vie de l'établissement. Elles doivent en outre être préparées pour éviter que ne s'instaurent l'ennui des participants et la routine. Enfin, les conditions matérielles des réunions doivent être satisfaisantes (salle et horaires adaptés, garde des enfants pendant le temps de la réunion).

Des résidantes rencontrées ont demandé l'ouverture de ces réunions à des personnes extérieures à l'établissement (personnel de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), représentants de la ville et du service logement, personnel de la DDASS...). L'objectif est double pour les résidants : d'une part, disposer d'informations plus personnalisées et relatives à la vie de l'établissement et des usagers ; d'autre part, faire connaître à des personnes extérieures la réalité de la vie des résidants en CHRS. La transmission des comptes-rendus des réunions à la DDASS a d'ailleurs été évoquée comme un élément utile pour les institutions sociales afin de connaître la vie de l'établissement. La présence périodique de la DDASS au cours de ces réunions est également proposée comme un

moyen d'affirmer le rôle de l'Etat en tant que tiers médiateur et régulateur des relations entre les usagers et la direction de l'établissement, notamment quand un conflit apparaît.

Mais le risque de ces interventions extérieures a également été souligné, notamment le décalage qui peut apparaître entre les valeurs éducatives de l'établissement et les points de vue de ces intervenants, qui peut entraîner des blocages dans les échanges entre participants. L'établissement doit donc choisir des intervenants adaptés, parlant un langage clair et compréhensible pour tous, capables de se laisser interpeller et n'intervenant qu'à des moments précis, déterminés par les équipes éducatives.

Le CHRS n'est pas un lieu fermé sur lui-même mais un élément clef de l'insertion sociale et professionnelle. A ce titre, il est inscrit dans l'ensemble des dispositifs d'insertion, et notamment d'insertion par le logement.

La volonté de favoriser la participation des résidents dans le CHRS ne peut être dissociée de la recherche d'une représentation des usagers dans le dispositif départemental d'insertion par le logement.

## 2.4. Ce qu'il faut retenir...

- Le bilan des lieux d'expression collective en CHRS est nuancé :
  - L'intérêt de la démarche est reconnu tant pour la reconstitution de l'identité personnelle et sociale des résidents que pour la modification des pratiques professionnelles et du fonctionnement de l'établissement.
  - Plusieurs obstacles sont relevés pour leur mise en place :
    - les difficultés d'expression des usagers, notamment dans le cadre d'un collectif dont ils veulent se distancier,
    - le turn over des usagers en CHRS,
    - l'absence de reconnaissance de l'utilité des actions collectives chez certains travailleurs sociaux et l'insuffisance de formation à ce type d'actions.
- Des propositions sont faites pour favoriser la participation des usagers en CHRS :
  - ◆ L'aide et le soutien des personnels des DDASS (diagnostic, suivi et évaluation dans le cadre des conventions) aux projets de participation des usagers impulsés par les équipes de direction et les représentants associatifs des CHRS.
  - ◆ La formalisation d'un projet cohérent de participation dans le projet associatif, les projets d'établissement et les projets éducatifs des CHRS.
  - ◆ La reconnaissance de l'importance du projet dans les pratiques éducatives, ce qui impose de consacrer du temps et des moyens humains, de prévoir une formation des travailleurs sociaux aux actions collectives.
  - ◆ L'adaptation du projet aux capacités d'expression des usagers et la nécessité de définir le contenu et la portée de la participation des usagers en CHRS.
  - ◆ La création d'une articulation entre les projets de participation des usagers en CHRS et la démarche participative dans le dispositif départemental d'insertion par le logement.

### **3. La représentation des usagers dans le dispositif départemental d'insertion par le logement : Une représentation introuvable ?**

« Rendre présent » les personnes exclues dans les lieux d'élaboration des politiques d'insertion constitue un enjeu pour notre démocratie. Conscient de ce défi, le législateur cherche à mettre en place une représentation des usagers dans les politiques publiques, en particulier les politiques d'insertion sociale.

Cette représentation des usagers se fait par le biais des associations, ce qui soulève la question de leur légitimité. Cependant, des pistes de réflexion peuvent être proposées pour permettre une représentation, même imparfaite, des personnes qualifiées d'« irreprésentables »<sup>71</sup>.

#### **3.1. La volonté d'une représentation des usagers et sa traduction**

##### **3.1.1. Une mobilisation pour la représentation des usagers dans les politiques publiques**

Le législateur et les gouvernements semblent depuis plusieurs années s'engager dans une recherche de participation des usagers dans les politiques publiques. Ainsi, une circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public fixe un devoir d'évaluation des politiques publiques et recommande « d'associer les usagers à l'amélioration des services publics ». L'objectif est clair : « l'utilisateur doit devenir un partenaire qui fait des suggestions et des propositions »<sup>72</sup>.

Dans le secteur sanitaire, des instances ont été créées pour permettre aux usagers, non seulement d'être informés et de débattre des questions de santé (les Etats généraux de la santé), mais également de participer à la définition des priorités de santé publique et de la politique sanitaire (analyse de l'évolution des besoins de santé et propositions pour améliorer l'état de santé de la population lors des conférences régionales de santé), d'en assurer le suivi et l'évaluation.

Dans le domaine social, plusieurs lois (par exemple, la loi Besson du 31 mai 1990) prévoient d'ouvrir les instances d'élaboration des politiques locales d'insertion aux associations œuvrant dans le champ de la lutte contre les exclusions. La loi du 29 juillet 1998 affiche clairement cette volonté de faire participer aux politiques sociales les associations dont

---

<sup>71</sup> Sourdel Anne, ouv.cité.

<sup>72</sup> Warin Philippe, « Vers une évaluation des services publics par les usagers ? », ouv.cité.

l'objet est la lutte contre les exclusions. Les associations sont considérées comme des partenaires essentiels des pouvoirs publics dans la prévention et la lutte contre les exclusions<sup>73</sup>.

Elles sont amenées à participer à toutes les politiques d'insertion. Ainsi, dans le domaine de l'emploi, la loi d'orientation de lutte contre les exclusions dispose que l'ANPE doit organiser le dialogue avec le service public de l'emploi en collaboration avec un comité de liaison composé notamment « des demandeurs d'emploi représentant des organisations de chômeurs et des associations qui, les unes et les autres, réalisent des actions d'accompagnement et d'insertion en direction des chômeurs ».

La loi du 29 juillet 1998 organise également la représentation des personnes exclues au conseil d'administration des Conseils communaux de l'action sociale. Ce rôle est dévolu à un représentant d'association « qui œuvre dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions ».

A l'occasion des journées de mobilisation des acteurs de la lutte contre les exclusions qui se sont déroulées au cours du mois d'octobre 2000 dans tous les départements, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité a rappelé qu'un des objectifs essentiels de ce bilan d'étape de la loi de 1998 était de « donner la parole aux exclus, pour les associer à l'évaluation et déterminer avec eux les pistes de progrès. Cet aspect est essentiel en ce qu'il témoigne du respect dû aux personnes »<sup>74</sup>.

Plusieurs associations mènent des actions pour favoriser la participation et la représentation des usagers<sup>75</sup>. Ces expériences démontrent l'importance que revêt le processus de participation des usagers dans les politiques sociales. « Ces exemples prouvent que les politiques de lutte contre les exclusions réussissent seulement si elles sont construites, pilotées et évaluées avec les personnes concernées. La participation n'est pas qu'une présence formelle dans une instance de consultation. Elle requiert la valorisation des compétences propres des personnes concernées. Cette compétence doit s'entendre comme la capacité d'expertise reconnue aux personnes sur leur propre situation. »<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Alfandari Elie, «*Du nouveau pour les associations dans la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion* », Revue de Droit Sanitaire et Social, 1998, 34, octobre-décembre 1998, PP.869-877.

<sup>74</sup> Courrier adressé par Mme Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, à l'ensemble des préfets en vue de l'organisation des journées de mobilisation autour de la loi contre les exclusions.

<sup>75</sup> L'action menée par l'association ATD Quart-Monde est centrée sur cet objectif de participation et de représentation des personnes en situation de difficultés sociales afin de les reconnaître en tant qu'acteurs dans la vie sociale. Ainsi, ATD Quart-Monde mène des actions de rassemblement, notamment les universités populaires Quart-Monde qui sont destinées à permettre des échanges entre les participants et à redonner la parole aux plus pauvres. Une Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE) a été mise en place dans la région Rhône-Alpes à l'initiative d'ATD Quart-Monde. Le projet a été soutenu par le Conseil économique et social et le Conseil Régional et a pour objectif de mener une réflexion sur le partenariat avec les plus démunis.

Plusieurs associations, notamment celles rassemblées au sein du collectif Alerte, se sont efforcées d'effectuer une évaluation de la mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions à partir de données recueillies auprès des bénéficiaires.

<sup>76</sup> Maurel Elisabeth, ouv.cité.

### 3.1.2. La mise en œuvre de la représentation des usagers dans le dispositif d'insertion par le logement

#### **Une représentation au niveau national**

Un décret du 8 juin 1983 crée le Conseil national de l'habitat qui est chargé de procéder à des études concernant la politique du logement. Il est composé notamment de « représentants des usagers (...) et de représentants des associations d'insertion et de défense des personnes en situation d'exclusion par rapport au logement » (loi n°98-657 du 29 juillet 1998, article 31).<sup>77</sup>

#### **Une représentation dans le dispositif départemental d'insertion par le logement : le rôle des associations dans le PDALPD.**

La politique d'insertion par le logement s'inscrit dans le cadre du département. La loi n°90-449 du 31 mai 1990 prévoit ainsi l'établissement dans chaque département d'un plan d'action pour le logement des personnes défavorisées, dont l'objet est de prendre des mesures permettant à ces personnes d'accéder à un logement indépendant, ou de s'y maintenir. Parmi les partenaires associés à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan figurent « les personnes morales concernées », dont une liste non limitative est dressée par l'article 3 de cette loi. Dans cette liste, figurent notamment les « associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement » et les « associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement » (article 3 de la loi du 31 mai 1990 modifié par la loi du 29 juillet 1998, article 34). La participation de ces dernières a donné lieu à un débat intense dans le cadre de l'adoption de la loi de lutte contre les exclusions. Un amendement ouvrait la possibilité de consultation aux « associations de défense des mal logés et des sous-logés », mais le ministre en charge du logement avait craint que sous cette dénomination ne se cachent des mouvements de squatters. La formule retenue est donc plus restrictive.

Plusieurs circulaires ont insisté sur l'importance de la collaboration des associations dans le cadre du plan départemental. La circulaire n°90-89 du 7 décembre 1990 recommande une conception assez large de la notion de personnes morales « concernées » pour tenir compte de l'existence d'associations dont l'activité n'est pas principalement orientée sur le logement mais qui sont confrontées aux difficultés de logement des personnes dont elles s'occupent ; la circulaire n°93-23 du 11 mars 1993 insiste sur le rôle du préfet pour que l'ensemble des acteurs œuvrant dans le domaine de l'insertion par le logement, et en particulier les

---

<sup>77</sup> Ces représentants d'associations sont au nombre de quatre : deux représentants de l'UNIOPSS, un représentant d'ATD Quart-Monde et un de Droit au Logement (DAL) (décret n°99-236 du 24 mars 1999).

associations spécialisées ou à vocation humanitaire, soient pleinement associées à la mise en œuvre du plan départemental. En effet, il appartient au préfet et au président du Conseil général de dresser la liste des personnes morales qu'ils considèrent comme effectivement concernées dans le département (décret n°90-794 du 7 septembre 1990, article 2).

### **Le contenu de la participation des associations dans le PDALPD**

Les associations participent à l'élaboration du plan et à sa mise en œuvre.

- Elles peuvent apporter une participation financière ou en nature à la réalisation d'opérations ou à la mise en place de mesures prévues par le plan.
- Elles reçoivent pour avis le projet de bilan annuel établi par le préfet et le président du Conseil général.
- Elles peuvent demander la révision facultative du plan et elles sont associées à la révision obligatoirement engagée avant le terme du plan.
- Enfin, les associations sont mobilisées dans le cadre de conventions pluriannuelles d'objectifs portant sur la gestion des logements, l'accompagnement social ou la maîtrise d'ouvrage.

Mais la représentation des usagers par les associations dans le dispositif départemental d'insertion par le logement n'est pas la même d'un département à l'autre.

### **La représentation des usagers par les associations en Ille-et-Vilaine : un rôle dévolu aux gestionnaires de structures**

En Ille-et-Vilaine, un comité de pilotage du plan départemental a été mis en place pour assurer le suivi du plan et pour en établir le bilan annuel. Sa composition intègre les « représentants des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ou la défense des personnes en situation d'exclusion par le logement »<sup>78</sup>. Il a été fait appel dans ce département au représentant de la FNARS (association Alfadi) pour siéger au comité de pilotage du plan départemental. Le choix de la FNARS est présenté par une personne de l'administration sociale : « *l'association a été choisie par le préfet et le président du Conseil général, après consultation de la liste des associations travaillant dans le domaine du logement* ».

Ce choix s'explique par l'historique de la politique d'insertion par le logement en Ille-et-Vilaine. Ce département s'est impliqué très tôt et de manière forte dans la politique du logement. Le dispositif départemental d'insertion par le logement y a été construit avant même l'adoption de la loi Besson de 1990. Il est organisé de manière très déconcentré et la

---

<sup>78</sup> PDALPD du département d'Ille-et-Vilaine, 31 janvier 2000.

participation des associations présente tout son intérêt à l'échelon local. En effet, le dispositif s'articule autour de sept commissions locales de l'habitat (CLH) qui ont la même assise territoriale que les Commissions locales d'insertion.

La CLH « est investie d'une double mission qui conduit à une composition modulée de cette instance partenariale :

- *en sa formation technique*, elle est appelée à traiter de l'ensemble des difficultés de logement des personnes défavorisées (propositions d'attribution, accès, maintien, difficultés financières) et à se prononcer sur leur suivi social ;
- *en sa formation plénière*, il lui appartient de mener une réflexion, d'identifier et de quantifier les besoins des familles et des personnes qui éprouvent des difficultés à accéder à un logement ou à s'y maintenir, et de définir les objectifs locaux pour une politique de l'habitat en faveur des plus démunis »<sup>79</sup>.

La présence d'associations est organisée dans chaque CLH en sa formation plénière : un représentant des associations familiales (UDAF : union départementale des associations familiales) et un représentant d'association locale. Ainsi, sur la CLH de la communauté d'agglomération de Rennes, un représentant de la FNARS (associations ASFAD et Alfadi qui gèrent toutes deux des structures d'hébergement et qui font de l'accompagnement social) participe aux réunions en assemblée plénière et dans les formations techniques de l'instance.

Enfin, en vertu de l'arrêté du 31 janvier 2000 relatif aux attributions des logements locatifs sociaux en Ile-et-Vilaine, lorsque la situation du logement le justifie au regard des objectifs de mixité sociale et d'accueil des personnes défavorisées, des bassins d'habitat sont délimités. Une conférence intercommunale est ainsi constituée sur l'agglomération rennaise. Le rôle de la conférence est de « définir les orientations prioritaires de la politique d'attribution propres à chaque organisme et les besoins de création d'offres. Par ailleurs, elle a pour objet de procéder à la répartition entre les communes intéressées et par organisme, des objectifs quantifiés par un accord collectif départemental sur son périmètre »<sup>80</sup>.

La conférence intercommunale de l'agglomération rennaise comprend « un ou plusieurs représentants des associations agréées au titre de la loi du 31 mai 1990 dont l'un des objets est l'insertion des personnes défavorisées ». Il a été également fait appel à un représentant de la FNARS pour siéger dans cette instance.

Le choix de ces associations, Alfadi et ASFAD au titre de la FNARS, se justifie sur Rennes pour permettre l'accès au logement de personnes suivies par ces associations ainsi que par d'autres associations gestionnaires de structures (notamment de CHRS). La présence de

---

<sup>79</sup> PDALPD, 31 janvier 2000.

<sup>80</sup> Arrêté relatif aux attributions des logements locatifs sociaux en Ile-et-Vilaine du 31 janvier 2000.

ces associations dans le dispositif départemental d'insertion par le logement permet donc une articulation entre l'hébergement d'urgence, l'hébergement dans les structures de type CHRS et l'accès à un logement de droit commun dans le parc public ou privé.

Il ressort de la mise en œuvre du dispositif départemental d'insertion par le logement en Ille-et-Vilaine que la représentation des usagers se fait au travers de représentants d'associations qui, d'une part, assurent une mission d'accompagnement social des personnes défavorisées et, d'autre part, gèrent des structures d'hébergement.

Lors de l'élaboration du schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion en Ille-et-Vilaine, la représentation des usagers n'a pas été envisagée. Cependant, la nécessité d'un travail sur la représentation des usagers et la citoyenneté a été retenue dans les conclusions du schéma en tant que préconisation à développer.

Dans d'autres départements, la représentation des usagers est assurée par des associations animées par une autre logique, telles que des « associations humanitaires » en Ariège.<sup>81</sup> La représentation des usagers est donc très différente selon la dynamique associative et la logique donnée à cette représentation dans chaque département.

En fait, le bilan fait au plan national permet de constater « une absence de représentation des personnes : les instances chargées des questions de logement n'ont pratiquement pas inclus dans leur composition la représentation des ménages : les quelques associations invitées à siéger le sont souvent plus à titre de prestataires de service que de représentants du public »<sup>82</sup>.

Au-delà de ce constat général, quels enseignements peut-on tirer de la pratique de la représentation des usagers dans le dispositif départemental d'insertion par le logement ?

### **3.2. Un bilan de la pratique de la représentation des usagers**

Les acteurs de la politique d'insertion par le logement manifestent un intérêt croissant pour la représentation des usagers dans les instances du dispositif. Cependant, des questions restent en suspens sur le fait de savoir qui doit représenter les usagers.

---

<sup>81</sup> PDALPD de l'Ariège 1996-1998.

<sup>82</sup> Dictionnaire permanent de l'action sociale, bulletin 74, 15 décembre 1996.

### 3.2.1. Une demande croissante de représentation des usagers

Au cours des entretiens effectués auprès des acteurs du dispositif départemental d'insertion par le logement, ceux-ci ont exprimé leur intérêt pour qu'une représentation des usagers soit organisée dans le cadre du dispositif.

Les représentants de la DDASS se révèlent favorables à une réflexion sur le thème de la représentation des usagers et à sa mise en place dans le dispositif départemental d'insertion par le logement, notamment au niveau de la politique relative à l'accueil, l'hébergement et l'insertion, afin de « *faire éclater les murs des CHRS et adopter des pratiques communes* ». Dans le dispositif départemental, la présence de représentants des usagers permettrait aux établissements représentés par leur directeur « *d'être moins centrés sur leur population* ».

Les résidents rencontrés manifestent également leur intérêt pour une représentation plus directe des usagers élus par leurs pairs pour être associés à la politique des CHRS : « *on aimerait participer aux décisions concernant notre avenir. On pourrait lors des réunions de résidentes discuter entre nous et désigner des représentantes qui présenteraient nos idées avec le directeur et l'administration* » ; « *ce serait intéressant par exemple, pour fixer des critères d'attribution d'aide (FSL), pour prendre des décisions pour tel ou tel CHRS, que les administrations connaissent les difficultés que les personnes rencontrent et que des représentants leur disent ce que les gens vivent. Même s'il y a le directeur, il ne connaît pas tout de nous* ».

Mais la représentation des usagers dans le dispositif départemental d'insertion par le logement pose de nombreuses questions qui touchent essentiellement à la légitimité « introuvable » du représentant des usagers.

### 3.2.2. Le débat autour de la représentativité

La question essentielle concerne la légitimité des associations à être reconnues comme représentantes d'usagers : les associations invitées à participer à l'élaboration de la politique départementale d'insertion par le logement, associations gestionnaires de structures ou associations humanitaires, peuvent-elles se positionner en tant que représentantes d'usagers ?

- Premièrement, les associations agissent pour les personnes, elles interviennent à leurs côtés, mais cela suffit-il à les placer en représentantes d'usagers ? Comme le souligne un personnel de l'administration sociale, « *ces associations font "pour" et non "avec" les personnes, donc il est dur de parler d'associations représentatives des usagers* ». Un

militant associatif exprime la même idée : « *une association qui fait pour les personnes porte toujours en elle des ambiguïtés. Elle ne peut pas être représentante des personnes. Pour être représentant, il ne faut pas se trouver en situation ambiguë à l'égard des personnes, en situation de prestataire de service. Quand les gens attendent quelque chose de concret de cette association, par exemple un logement, ils ne se sentent plus libres de dire ce qu'ils pensent.* » En revanche, les associations qui interviennent pour accompagner les personnes dans une démarche d'insertion s'estiment compétentes pour évaluer les besoins des personnes qu'elles connaissent depuis de nombreuses années.

- Deuxièmement, les associations qui agissent dans le champ de la lutte contre les exclusions ont des positionnements très différents selon leur histoire. Certaines, comme les associations gestionnaires de structures, se placent en qualité d'experts de l'exclusion ou du logement en raison de la connaissance qu'elles ont de ces problématiques. Ainsi, au cours des réunions auxquelles nous avons participé, il nous a été permis de constater que les associations représentant la FNARS intervenaient pour apporter une réponse en terme de logement adapté aux personnes dont elles s'occupent, mais non en qualité de représentantes des usagers. D'autres associations ont une tradition plus militante, comme les associations DAL ou ATD Quart-Monde. Mais la capacité de ces dernières à se positionner en représentantes des usagers est également critiquée dans la mesure où elles ne sont mandatées par personne.<sup>83</sup>

Il n'existe en effet aucune procédure de légitimation de la représentativité des usagers, ce qui rend difficile le choix de représentants dans le dispositif départemental d'insertion par le logement.

Les préfets et les présidents de Conseils généraux n'ont pas à choisir des « représentants d'usagers » mais des associations œuvrant dans le champ de l'insertion et du logement. Leur choix s'effectue donc avant tout en fonction de leur connaissance de la vie associative. Par ailleurs, le personnel de l'administration sociale souligne la difficulté de trouver des associations réellement représentatives des usagers : « *Au niveau du dispositif départemental d'insertion par le logement, on doit se tourner vers des associations caritatives ou des associations prestataires de service en matière de logement (...) ces associations ne sont pas réellement représentatives mais il n'y a pas tellement d'autres choix* ».

---

<sup>83</sup> David-Aeschlimann Renée, « *Le droit à.. De l'émergence à l'effectivité. Les justiciers du droit, l'action des associations en faveur des plus démunis* », Informations Sociales, 2000, n°81, PP.110-119.

Toute représentation est imparfaite. Cependant, nous pouvons présenter des pistes de réflexion pour favoriser une représentation des usagers dans le dispositif départemental d'insertion par le logement.

### **3.3. Conditions et propositions pour une représentation des usagers**

Plusieurs conditions doivent être posées avant de s'engager dans des propositions en faveur de la représentation des usagers.

#### 3.3.1. Les conditions préalables

Deux conditions doivent être réunies avant d'envisager toute idée de représentation des usagers dans une politique sociale.

#### **L'existence d'un groupe social constitué autour d'intérêts communs**

Le groupe appelé à participer et à être représenté « doit disposer de représentations et d'intérêts communs », donc d'une « consistance collective pour être habilité à jouer un rôle actif. Le groupe doit disposer d'un niveau minimal de "compétence participative" au risque d'être récupéré par des porte-parole non représentatifs »<sup>84</sup>.

Cette condition préalable à la représentation collective semble réduire à néant l'idée d'une représentation des exclus dans la mesure où il apparaît impossible de représenter une « non force sociale », un groupe très hétérogène marqué essentiellement par sa volonté de sortir de sa situation de dépendance économique et sociale et qui ne peut, compte tenu de cet état, participer pleinement à la vie sociale.

Pourtant, comme nous l'avons souligné, ce groupe existe et ses membres ont justement besoin d'être reconnus en tant que citoyens, là où ils se trouvent, y compris dans les dispositifs sociaux. Nier la possibilité d'une participation et d'une représentation de ce groupe, c'est nier son existence dans une communauté qui s'efforce de lutter contre l'exclusion vécue au quotidien.

Il est possible de dépasser cette contradiction par l'existence de l'intérêt commun d'un groupe associant les exclus, les associations travaillant à leurs côtés et les professionnels du social : cet intérêt commun est la lutte contre les exclusions.

---

<sup>84</sup> Petitjean François, ouv.cité.

## **Etre reconnu comme représentant et comme interlocuteur légitime**

Deux conditions doivent être réunies pour cela.

- D'une part, être reconnu par ceux que l'on représente : « il faut que le représenté se reconnaisse dans le représentant, qu'il sache qu'il connaît ses préoccupations quotidiennes, qu'il les comprend et les partage »<sup>85</sup>.
- D'autre part, être reconnu comme un représentant légitime par les interlocuteurs extérieurs.

Ces conditions nous permettent de déterminer les pistes à envisager pour une représentation des usagers dans le dispositif d'insertion par le logement.

### 3.3.2. Propositions pour une représentation des usagers

Favoriser la représentation des usagers dans le dispositif départemental d'insertion par le logement nécessite de déterminer, d'une part, les personnes qui sont les plus à même de représenter les usagers et, d'autre part, la manière dont elles peuvent représenter les usagers.

Telles sont les questions qui se posent à la DDASS et à ses partenaires dans leur mission de mise en œuvre des politiques d'insertion sociale.

- **Le rôle de la DDASS dans le cadre d'une politique partenariale**

La DDASS joue un rôle important dans la politique d'insertion par le logement qui est un des piliers de la politique de lutte contre les exclusions.

La circulaire du 27 janvier 1997 relative aux missions des services déconcentrés de l'Etat confie en effet aux DDASS une mission d'animation et de coordination des politiques de l'Etat en matière d'exclusion sociale : « les moyens, les énergies et les initiatives doivent être mieux fédérés autour de la DDASS, pivot de la mise en œuvre des politiques sociales dans le département »<sup>86</sup>. Mais, à l'instar des autres politiques d'action sociale, la politique d'insertion par le logement implique un partenariat qui associe très étroitement les services déconcentrés de l'Etat, DDASS et DDE, et les Conseils généraux. Si la DDASS a pour mission essentielle l'insertion sociale des personnes défavorisées, la DDE agit davantage dans un objectif de développement de l'offre de logements adaptés.

---

<sup>85</sup> Groupe de recherche Quart-Monde Université, « *Le croisement des savoirs, quand le Quart-Monde et l'université pensent ensemble* », ouv.cité.

<sup>86</sup> Coetmeur Gilles, « *L'action de la DDASS dans la politique en faveur du logement des personnes défavorisées : l'exemple de l'Ariège* », mémoire IASS, 1999, ENSP.

Comme le souligne un représentant de la DDE, « *il est important qu'un discours commun des services déconcentrés de l'Etat soit élaboré dans la politique départementale d'insertion par le logement* ». Cela peut être fait de manière informelle, comme c'est le cas dans le département d'Ille-et-Vilaine, ou construit dans le cadre d'un pôle logement, comme dans le département de l'Ariège.

La cohérence du positionnement des services déconcentrés de l'Etat dans la politique d'insertion par le logement est nécessaire pour fixer des orientations nouvelles à cette politique, notamment la participation et la représentation des usagers.

Dans la mission d'insertion sociale qui lui est confiée, la DDASS est amenée à favoriser la participation et la représentation des usagers dans le dispositif d'insertion par le logement, en s'interrogeant tant sur le choix des représentants des usagers les plus adaptés que sur les lieux pertinents pour leur participation et sur la formation qui leur est nécessaire.

- **Qui peut représenter les usagers ?**

Si les associations constituent des représentants légitimes, le recours direct aux usagers est également envisageable dans certaines conditions. Surtout, la constitution d'un comité des usagers est une voie à explorer.

### ***La légitimité des associations***

Le recours aux associations est la voie actuellement privilégiée par les textes pour assurer une représentation des usagers.

Si les associations sont toujours des porteurs imparfaits des attentes et des intérêts de la population en situation d'exclusion, elles restent des représentants incontournables. Leur légitimité pour représenter les usagers provient de leur action dans le domaine de la lutte contre les exclusions et de leur connaissance de la population concernée.

Les associations doivent, pour être qualifiées de représentatives, prouver qu'elles ont consulté leur base et recueilli la parole de leurs adhérents et, au-delà des personnes en situation d'exclusion avec lesquelles elles sont en relation.<sup>87</sup>

### ***Le recours direct aux usagers***

La participation des bénéficiaires du dispositif départemental d'insertion par le logement comme représentants des usagers est plus difficile à envisager.

---

<sup>87</sup> Cette analyse de la représentativité d'une association a été faite dans le cadre des Etats Généraux de la Santé. Petitjean François, ouv.cité. Elle est également reprise par les représentants associatifs rencontrés.

L'intérêt d'une représentation des usagers par eux-mêmes apparaît pourtant évident et il a par ailleurs été reconnu dans le secteur sanitaire : « il importe que dans les lieux où la présence des usagers est légitime, ils y soient désignés en qualité pour traduire une représentation explicite des usagers »<sup>88</sup>.

Mais les personnes interviewées ont pointé les difficultés de la représentation des usagers par eux-mêmes, en dehors de toute association.

D'une part, comment recruter directement des usagers du dispositif ? Les personnes souhaiteront-elles être représentantes d'un groupe stigmatisé ? Cette participation ne risque-t-elle pas de les conduire à s'enfermer dans une position d'exclu ?

D'autre part, que représente la personne au-delà d'elle-même ? Comment peut-elle être reconnue comme un représentant par ses pairs ? Un travailleur social nous donne l'exemple d'une personne qui vivait auparavant à la rue et qui a beaucoup œuvré pour la mise en place d'un accueil de jour : « *il est complètement désavoué par la rue. Il le dit lui-même : " je n'ai pas intérêt à me présenter là-bas". Les personnes de la rue se sentent trahies par lui, même s'il a agi pour eux. Il n'appartient plus à leur groupe. Pour eux, il n'a pas à parler en leur nom.* »

Des pistes de réflexion peuvent être cependant proposées pour surmonter ces obstacles.

- Il serait tout d'abord possible d'envisager, en amont des instances d'élaboration de la politique d'insertion par le logement, une consultation des bénéficiaires de cette politique (bénéficiaires du FSL, personnes inscrites sur les listes de demande de logements, résidents des CHRS, personnes ayant recours aux associations œuvrant dans le champ de l'insertion par le logement...) pour recueillir leur point de vue sur les différents éléments d'une telle politique et de sa mise en œuvre.

Ces enquêtes auprès des usagers pourraient être menées tant par les associations que par le personnel administratif des instances du dispositif départemental d'insertion.

Cette consultation suppose d'y consacrer du temps et donc d'affecter des moyens humains pour sa mise en œuvre.

- En outre, il est possible d'associer dans le dispositif départemental, à titre consultatif, les usagers qui manifesteraient leur intérêt pour cela, notamment auprès des associations ou au cours des consultations précitées.

---

<sup>88</sup> Rapport et propositions du groupe de travail animé par Etienne Caniard, « *La place des usagers dans le système de santé* », 2000.

A l'instar du secteur sanitaire, la constitution d'un comité des usagers dans le secteur social pourrait constituer une réponse pour le choix de représentants d'usagers dans les dispositifs sociaux.

### ***Le comité des usagers***

Le comité des usagers qui est en cours de création dans le secteur sanitaire doit regrouper sur un territoire donné des associations aux intérêts très divers, à l'image des collectifs inter-associatifs, pour se constituer en interlocuteur et en force de propositions vis-à-vis des institutions. La mise en place d'un comité des usagers dans le secteur social présenterait de la même manière l'intérêt de réunir des associations aux logiques et aux objectifs très différents, ainsi que des usagers. Ainsi, selon un personnel de l'administration sociale interviewé : *« il serait possible de regrouper des associations et des néophytes, comme on envisage de le faire en matière sanitaire »*.

La création d'un tel comité est envisagée positivement par des militants associatifs dans la mesure où il permettrait des échanges entre des associations qui connaissent la même population sous des angles différents.

En outre, ce comité permettrait pour les associations de proposer conjointement les représentants des usagers les plus adaptés pour aller siéger dans les instances.

Le comité des usagers constitue une idée à approfondir, et il paraît intéressant de s'appuyer sur les expériences menées en ce sens dans le secteur sanitaire.

### ***Les modalités du choix des représentants d'usagers***

Le choix des associations qui participent à la politique départementale d'insertion par le logement est du ressort du préfet et du président du Conseil général. Leur rôle est évident dans la mesure où ils copilotent le dispositif. Il n'est pas remis en question par les acteurs rencontrés dans la mesure où des critères clairs sont préalablement fixés pour désigner les associations représentantes.

Par conséquent, un recensement des associations devrait être effectué pour permettre un choix éclairé. La DDASS a un rôle à jouer pour développer la connaissance de la vie associative. Il serait notamment intéressant qu'elle établisse un fichier des associations en précisant leur taille et leur ancienneté, leurs objectifs et leurs actions, ainsi que leur implication dans la démarche de participation et de représentation des usagers dans les dispositifs d'insertion. Cet inventaire pourrait être mené conjointement avec le délégué

départemental à la vie associative.<sup>89</sup> Il est également possible de s'appuyer sur l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale créé par l'article 153 de la loi du 29 juillet 1998.<sup>90</sup>

Les Collectifs inter-associatifs qui se mettent en place, tels le Collectif Alerte, peuvent être amenés à jouer un rôle en tant qu'interlocuteur représentatif des usagers vis-à-vis des pouvoirs publics. Ils peuvent aider à la désignation de représentants d'usagers par leurs propositions.<sup>91</sup>

A terme, la constitution d'un comité des usagers, regroupant associations et usagers, pourrait tenir ce rôle et faciliter la désignation des représentants d'usagers dans les instances d'élaboration de la politique d'insertion par le logement.

L'agrément accordé aux associations pour participer à la politique d'insertion peut être lié au développement d'un travail sur la participation et la représentation des usagers ou d'une formation des représentants d'usagers.

- **Les modalités de la représentation des usagers**

Plusieurs éléments restent à définir. D'abord, le contenu et les lieux de participation des représentants d'usagers doivent être déterminés. Ensuite, une réflexion autour du statut et de la formation des représentants d'usagers mérite d'être engagée.

***Le contenu et la portée de la représentation des usagers***

La portée de la participation des représentants d'usagers doit être clairement définie.

Il est important de déterminer à quel titre les représentants d'usagers sont invités à participer à la politique départementale d'insertion par le logement, ainsi que les objectifs de cette participation.

Les représentants d'usagers peuvent être associés au processus décisionnel, c'est-à-dire à l'élaboration de la politique d'insertion par le logement, notamment dans le cadre du PDALPD, ainsi qu'à son suivi. En outre, ils peuvent intervenir à titre consultatif sur certaines questions comme l'évaluation du dispositif départemental d'insertion par le logement. Quelles que soient les solutions retenues, le cadre de leur participation doit être clairement

---

<sup>89</sup> La circulaire du 22 décembre 1999 relative aux relations de l'Etat avec les associations dans les départements rappelle qu'il a pour mission « l'organisation de la fonction d'observation et de veille de la vie associative ».

<sup>90</sup> Cet observatoire a pour objectif de rassembler, d'analyser et de diffuser les informations et les données relatives aux situations de précarité, de pauvreté et d'exclusion sociale et les politiques menées en ce domaine, de faire réaliser des études et des recherches ainsi que des évaluations quantitatives et qualitatives, et ce en lien avec les observatoires locaux et le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

<sup>91</sup> Rapport et propositions du groupe de travail animé par Etienne Caniard, ouv.cité.

délimité. Ceci pose alors la question des instances où la participation des représentants d'usagers est la plus opportune.

### ***Les lieux de participation des représentants d'usagers***

Les membres de l'administration sociale et du secteur associatif rencontrés soulignent le manque de disponibilité des représentants associatifs pour siéger dans toutes les instances d'élaboration et de suivi de la politique d'insertion par le logement. Il semble donc préférable de privilégier des lieux stratégiques pour la participation des représentants d'usagers plutôt que de multiplier leur présence dans les structures. Les instances les plus pertinentes semblent être « *celles qui sont les plus proches du terrain* », selon les termes d'un militant associatif, ainsi que les lieux de débats publics plutôt que les instances techniques.

### ***Favoriser la représentation : un statut du représentant ?***

Pour assurer une représentation par des personnes disponibles, qualifiées et formés, il semble nécessaire de reconnaître la fonction de représentation. La proposition du rapport Caniard de créer « un statut reconnu accompagné d'un congé représentation pour assurer une représentation effective des usagers »<sup>92</sup> apparaît particulièrement pertinente.

### ***Une information et une formation des représentants d'usagers et de leurs interlocuteurs***

#### ***De leur intérêt...***

L'information et la formation des représentants d'usagers apparaissent indispensables pour leur permettre :

- de s'exprimer et de dialoguer avec leurs interlocuteurs,
- de faire des choix, donc de pouvoir juger et de se forger une opinion critique,
- de connaître les lieux où s'exerce la représentation, les personnes qui interviennent dans les instances et leur langage,
- de prendre pleinement part aux discussions et aux décisions.

Des réserves peuvent être émises quant au risque de perte de spontanéité, voire de manipulation, que peut entraîner la formation des représentants d'usagers.

Par ailleurs, il est important que les professionnels du social soient eux-mêmes formés aux attentes des usagers.

Par conséquent, les modalités relatives à l'information et à la formation des représentants d'usagers et de leurs interlocuteurs doivent être clairement définies pour éviter le risque d'instrumentalisation de la représentation des usagers.

---

<sup>92</sup> Ibidem.

### **... A la détermination de leurs modalités**

#### L'information

L'information relative à la politique d'insertion par le logement doit être développée par les services déconcentrés de l'Etat auprès des associations et du grand public, tandis que les associations doivent mieux informer les populations concernées.

#### La formation

Pour éviter le risque de manipulation des représentants d'usagers, il semble important de confier leur formation à des organismes indépendants, publics ou privés, donc distincts des services déconcentrés de l'Etat.<sup>93</sup>

Le recours aux centres de formation des travailleurs sociaux et aux écoles de formation des directeurs d'établissements sociaux et des cadres de l'administration sociale, telles que l'Ecole Nationale de la Santé Publique ou le Centre National de la Fonction Publique Territoriale, présente l'intérêt de favoriser les échanges entre les représentants d'usagers et leurs interlocuteurs institutionnels. En effet, des interventions de représentants d'usagers dans la formation des professionnels du social contribueraient à une meilleure compréhension de leurs attentes.

La formation peut être également effectuée par des associations, telle la FNARS, qui propose déjà des formations aux actions collectives à destination des travailleurs sociaux, ou encore ATD Quart-Monde qui développe une formation à l'expression et au dialogue par le biais de ses universités populaires.

La reconnaissance de la formation des représentants d'usagers et de leurs interlocuteurs passe par leur financement par l'Etat ainsi que par leur intégration en tant qu'orientation dans le schéma régional des formations sociales.

A travers le dispositif d'insertion par le logement, les éléments que nous avons proposés constituent des pistes de réflexion qui n'ont pas la prétention d'envisager de manière exhaustive toutes les questions liées à la représentation des usagers dans les dispositifs sociaux.

Tout un travail reste à développer pour enrichir et approfondir la réflexion et la mise en œuvre de la participation et de la représentation des usagers dans les politiques sociales.

---

<sup>93</sup> Ce constat a été fait par les professionnels du sanitaire lors des Conférences régionales de santé. Petitjean François, ouv.cité.

### 3.4. Ce qu'il faut retenir...

- La représentation des usagers dans les instances départementales d'insertion par le logement est confiée à des associations (associations gestionnaires de CHRS ou humanitaires, par exemple).
- Cela soulève deux questions :
  - la légitimité de ces associations,
  - les modalités de leur choix.
- Des propositions peuvent être faites pour améliorer la représentation des usagers :
  - une représentation des usagers par des associations représentatives, c'est-à-dire ayant une pratique de consultation des personnes en situation d'exclusion ;
  - une consultation directe des usagers par le biais d'enquêtes ;
  - la constitution d'un comité des usagers sur le modèle expérimenté dans le secteur sanitaire ;
  - des modalités claires de choix des représentants des usagers : recensement des associations expérimentées, rôle de proposition de représentants par les collectifs inter-associatifs, et à terme par le comité des usagers ;
  - une formation des représentants d'usagers et de leurs interlocuteurs, confiée à des organismes indépendants.

## **Conclusion**

Favoriser la participation et la représentation des usagers nécessite, non seulement de créer des espaces d'écoute et d'expression collective situés au plus près des personnes en situation de désinsertion sociale, notamment dans les structures comme les CHRS, mais également de relayer cette prise de parole par une représentation des usagers dans le dispositif départemental d'insertion par le logement.

Le législateur s'est engagé dans cette voie en prévoyant d'une part, la création d'un Conseil d'établissement qui doit associer les usagers au fonctionnement de chaque structure sociale, et d'autre part, la représentation des personnes en situation d'exclusion par des associations dans le dispositif départemental d'insertion par le logement.

Cependant, le développement de la démarche participative doit impliquer et associer l'ensemble des acteurs de la lutte contre les exclusions, et notamment les «exclus », les travailleurs sociaux, les représentants des associations, les Conseils généraux et les services déconcentrés de l'Etat, en particulier la DDASS.

Ce groupe, constitué autour d'un intérêt commun, celui de la lutte contre les exclusions, doit se concerter pour créer les conditions d'une participation adaptée aux usagers dans les CHRS et de leur représentation effective dans les instances départementales, et pour définir le contenu et la portée donnée à cette participation et à cette représentation.

La réflexion sur la participation et la représentation des usagers ne se limite pas au dispositif d'insertion par le logement ; elle nécessite d'être étendue à l'ensemble des politiques sociales.

Alors que les initiatives nationales et locales se multiplient sur ce thème dans le secteur sanitaire, le débat autour de l'implication et de la représentation des usagers mérite d'être relancé dans le champ social. De nombreuses questions restent encore en suspens, comme celle de la représentativité des associations s'exprimant au nom des usagers.

Pour alimenter la discussion et ouvrir des pistes de réflexion, il est possible de s'inspirer non seulement des expériences menées par des associations impliquées dans la démarche participative, mais également des pratiques rencontrées dans le champ sanitaire, comme par exemple la constitution de comités des usagers.

L'étude de la participation et de la représentation des usagers dans les politiques publiques constitue un vaste champ d'investigation qui reste encore à défricher. Elle trouve son origine dans les interrogations sur l'existence et le sens de notre société démocratique. En effet, elle touche aux conditions nécessaires pour que chaque individu se reconnaisse et soit reconnu comme citoyen, pour qu'il puisse participer à la construction de l'avenir de notre communauté.

Par conséquent, toutes les situations qui aboutissent à ce que des personnes ne soient pas entendues comme les autres, ne soient pas considérées comme des citoyens à part entière, sont au cœur des questions posées par la participation et la représentation.

Les personnes qui vivent dans un statut social dévalorisé, qui ne sont pas reconnues socialement au même titre que les autres, comme les sans domicile fixe, mais également comme les handicapés mentaux qui portent les stigmates de leur différence, ou comme les étrangers qui ne sont « ni complètement dehors, ni complètement dedans »<sup>94</sup>, souffrent de leur identité bafouée, ce qui peut les conduire jusqu'à la « haine de soi »<sup>95</sup>. « Mais est-ce que se haïr, ça ne regarde que soi ? »<sup>96</sup>.

Notre société démocratique, et nous, en tant que professionnels de la lutte contre les exclusions, devons nous interroger sur les moyens que nous nous donnons pour permettre à ceux qui sont en marge de s'exprimer, de participer et d'être représentés en son sein.

---

<sup>94</sup> Lapeyronnie Didier, « *De l'altérité à la différence ; l'identité, facteur d'intégration ou de repli* », in Dewitte Philippe (sous la direction de), « *Immigration et intégration, l'état des savoirs* », Editions la Découverte, Textes à l'appui, Paris, 1999, P.258.

<sup>95</sup> Freud précise que la haine de soi « peut se produire lorsqu'un individu hait son père de façon intense et s'identifie néanmoins à lui ; il en résulte une haine de soi et un clivage de la personnalité ». Férault Philippe, « *La haine de soi, l'autre face de la haine, point de vue psychanalytique* », in Benbassa Esther et Attias Jean-Christophe (sous la direction de), « *La haine de soi, difficiles identités* », Editions complexe, 2000, P.78.

<sup>96</sup> Moreau de Bellaing Louis, « *Les exclus modernes entre indignité, honte et haine de soi* », in Benbassa Esther et Attias Jean-Christophe, ouv.cité, P.201.

## **Bibliographie**

### **◆ Ouvrages**

1. Arendt Hannah, « *L'impérialisme, les origines du totalitarisme* » (1951), Fayard, Collection Points Essais, 1982.
2. Autès Michel, « *Travail social et pauvreté* », Editions Syros, Collection Alternatives Sociales, 1992.
3. Benbassa Esther et Attias Jean-Christophe (sous la direction de), « *La haine de soi, difficiles identités* », Editions complexe, 2000.
4. Bourdieu Pierre (sous la direction de), « *La misère du monde* », Editions du seuil, Collection points, 1993.
5. Dewitte Philippe (sous la direction de), « *Immigration et intégration, l'état des savoirs* », Editions la Découverte, textes à l'appui, Paris, 1999.
6. Groupe de recherche Quart-Monde, « *Démocratie et pauvreté, du quatrième ordre au quart monde* », Editions Quart-Monde, Albin Michel, 1991.
7. Groupe de recherche Quart-Monde Université ; « *Le croisement des savoirs, quand le Quart-Monde et l'université pensent ensemble* », Editions ATD Quart-Monde, 1999.
8. Jodelet Denise (sous la direction de), « *Les représentations sociales* », PUF, Collection sociologie d'aujourd'hui, 1997.
9. Lallemand Dominique, « *Guide des CHRS, références et évolutions* », FNARS, en collaboration avec les éditions ASH, 2000.
10. Paugam Serge (sous la direction de Martin Claude et Schweyer François-Xavier), « *L'exclusion, l'état des savoirs* », cité dans l'article de de Queiroz Jean-Manuel, « *Exclusion, identité et désaffection* », Paris, Editions de la découverte, 1996.
11. Paugam Serge, « *La société française et ses pauvres* », PUF, 1993.

### **◆ Revues et Rapports**

1. Alfandari Elie, « *Du nouveau pour les associations dans la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion* », Revue de Droit Sanitaire et Social, 1998, 34, octobre-décembre 1998, PP.869-877.
2. Autès Michel, « *Génèse d'une nouvelle questions sociale : l'exclusion* », Lien social et politique, RIAC, n°34, automne 1995, PP.43-52.
3. Bresson Maryse, « *Exclusion et "norme logement" : pour une étude des représentations associées à la question sociale* », Sociétés contemporaines, octobre 1997, n°28, PP.111-126.
4. Courault Sophie, « *Réforme de la loi sur les institutions sociales, les orientations de la mission "Terrasse"* », ASH n°2160, 31 mars 2000, PP.11-13.

5. David-Aeschlimann Renée, « *Le droit à.. De l'émergence à l'effectivité. Les justiciers du droit, l'action des associations en faveur des plus démunis* », Informations Sociales, 2000, n°81, PP.110 -119.
6. De Gaulejac Vincent et Taboada-Léonetti Isabel (sous la direction de), « *Honte et pauvreté, déchéance sociale et processus d'insertion* », Rapport de recherche pour la CNAF, 1992.
7. De Gaulejac Vincent et Taboada-Léonetti Isabel, « *La désinsertion sociale* », Recherches et Prévisions, n°38, CNAF, décembre 1994, PP.78-87.
8. Dictionnaire permanent de l'action sociale, bulletin 74, 15 décembre 1996.
9. Donzelot Jacques, « *Participer, le concept* », Informations Sociales, n°43, 1995.
10. Doray Bernard, « *Le sentiment de honte* », Revue Quart-Monde, n°137, 1990/4, « *Les plus pauvres sont-ils représentés ?* », PP.89-91.
11. Gargoly Céline, « *Lutte contre les exclusions, une loi en mal d'application* », ASH n°2173, 30 juin 2000, PP.27-28.
12. Gargoly Céline, « *Relation d'aide, vivre avec le sentiment d'échec* », ASH n°2157, 10 mars 2000, PP.27-28.
13. Les cahiers de la FNARS, « *Expression et participation, les hébergés en CHRS* », n°04, Mai 1998, PP.1-40.
14. Les cahiers de la FNARS, « *A la croisée des droits, droits des personnes et pratiques d'insertion* », n°08, Mai 2000, PP.1-28.
15. Maurel Elisabeth, GREFOSS, « *Note de synthèse sur les DDASS dans la politique de la ville* », Sciences Po Grenoble, 16 juillet 1999.
16. Miekuz Nathalie, « *Les plus pauvres et la citoyenneté, ni représentés, ni représentants* », ASH, n°2119, 14 mai 1999, PP.21-22.
17. Murard Numa, « *La vie des gens* », Revue Quart-Monde, n°137, 1990/4, « *Les plus pauvres sont-ils représentés ?* », PP.87-88.
18. Pina Christine, CNESS, « *Exclusion et pauvreté. Enquête réalisée par les élèves de la XXXV ème promotion du CNESS* », Regards, 1996/11, n°16, PP.183-229.
19. Perrot Michelle, « *A la lumière de l'histoire* », Revue Quart-Monde, n°137, 1990/4, « *Les plus pauvres sont-ils représentés ?* », PP.18-26.
20. Rapport et propositions du groupe de travail animé par Etienne Caniard, « *La place des usagers dans le système de santé* », 2000.
21. Rémond René, « *Quelle représentation pour le Quart-Monde ?* », Revue Quart-Monde, n°154, juin 1995, « *Vaincre l'exclusion, oxygène pour la démocratie* », PP.2-4.
22. Roche François, « *L'utilisateur du travail social au XX ème siècle* », ASH n° 2148, 7 janvier 2000, P.29.
23. Sourdel Anne, « *Irreprésentables, mais...* » Revue Quart-Monde, n°137, 1990/4, « *Les plus pauvres sont-ils représentés ?* », PP.12-17.
24. Verkindt Pierre-Yves, « *Qu'apporte le droit du travail ?* », Revue Quart-Monde, n°137, 1990/4, « *Les plus pauvres sont-ils représentés ?* », PP.32-39.
25. Warin Philippe, « *Vers une évaluation des services publics par les usagers ?* », Sociologie du travail, n°3, 1993.

26. Woitrain Emmanuel, « *Les personnes hébergées en CHRS : des hommes et des femmes en grande difficulté sociale* », DREES, Etudes et résultats, n°29, août 1999.
27. « *Le logement des personnes défavorisées* », n° spécial ASH, mars 2000.
28. « *Les personnes en difficulté jugent la loi de lutte contre les exclusions* », ASH n° 2159, 24 Mars 2000, P.27.
29. « *Quelle réforme pour la loi sur les institutions sociales ?* », ASH n°2152, 4 février 2000, PP.11-17.
30. « *Réforme de la loi sociale, l'UNIOPSS pose ses conditions* », ASH n° 2158, P.35.

#### ◆ Mémoires

1. Amadou Jean-François, « *Les droits de la personne, un outil au service de la bienveillance institutionnelle en CHRS* », mémoire DES, 1998, ENSP.
2. Benkaci Lila, « *Favoriser la participation des usagers d'un centre social par la mise en œuvre de son projet* », mémoire CAFDES, 1997, ENSP.
3. Coetmeur Gilles, « *L'action de la DDASS dans la politique en faveur du logement des personnes défavorisées : l'exemple de l'Ariège* », mémoire IASS, 1999, ENSP.
4. Petitjean François, « *Evolution du rôle des citoyens dans la Conférence régionale de santé après les Etats généraux de la santé, exemple de la région Bretagne* », mémoire MISP, avril 2000, ENSP.
5. Sarhy Pierre-Paul, « *Le CHRS, un outil en évolution, au service de la citoyenneté des personnes en difficultés sociales* », mémoire CAFDES, 1995, ENSP.

#### ◆ Documents divers

- Brizais Reynald, « *Citoyens en institution, institution citoyenne* », Conférence-débat, IRTS de Rennes, 5 juin 1998.
- Courrier adressé par Mme Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, à l'ensemble des préfets, en vue de l'organisation des journées de mobilisation autour de la loi contre les exclusions.
- Communication de Mme Aubry lors du Conseil des ministres du 13 septembre 2000 et relatif à l'évaluation des deux ans de la loi de lutte contre les exclusions.
- Document : « *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, volet logement* », 31 janvier 2000, Conseil général d'Ille-et-Vilaine et Préfecture de Bretagne.
- Journée de réflexion régionale sur l'évaluation des CHRS, DRASS/FNARS Bretagne, vendredi 9 juin 2000, ENSP, Rennes, « Atelier droits des usagers ».
- ONRS (L'observation des nouveaux risques sociaux, mouvance et réseaux villages, « *Comment organiser la parole des usagers ?* », décembre 1999.
- Projets d'établissement et projets éducatifs de deux CHRS.
- Rapports d'activité de deux associations gestionnaires de structures d'hébergement.
- Rapport moral du mouvement ATD Quart-Monde délégation de Bretagne, les actions menées en 1999 par le mouvement ATD en Bretagne.
- Règlements intérieurs de cinq CHRS.

## **Annexe 1. Liste des personnes rencontrées au cours des entretiens**

### **1. Les équipes de direction et les équipes éducatives de deux CHRS d'Ille-et-Vilaine**

- Le Directeur général d'un CHRS
- Le Directeur-adjoint
- Le Directeur par intérim d'un autre CHRS
- Trois chefs de service de CHRS
- Un entretien collectif d'un chef de service et des éducateurs et psychologues du service en CHRS
- Un éducateur

### **2. Les institutions sociales en charge du dispositif départemental d'insertion par le logement**

- Un inspecteur principal de la DDASS d'Ille-et-Vilaine
- Un inspecteur principal de la DRASS de Bretagne
- Un chargé de mission logement du Conseil général d'Ille-et-Vilaine
- Un représentant de la DDE
- Deux Conseillers techniques en travail social

### **3. Les représentants d'associations**

- Un représentant d'Alfadi (association d'accompagnement social lié au logement)
- Un représentant d'ATD Quart-Monde

### **4. Les résidants en CHRS**

- Trois résidentes de CHRS
- Deux anciennes résidentes de CHRS

## **Annexe 2. Grilles d'entretiens**

### **1. Grille d'entretien à destination des administrations sociales, des personnels des CHRS et des associations**

#### **1<sup>er</sup> niveau : la position des acteurs, les représentations respectives**

##### **1/ Pour vous, qu'est-ce qu'un « usager » dans le domaine social, et plus particulièrement un usager du dispositif d'insertion par le logement ?**

- Qu'est-ce que recouvre pour vous cette notion d'« usager » ? Qui est l'utilisateur du dispositif d'insertion par le logement ?
- On parle beaucoup de cette notion d'utilisateur, surtout dans le secteur sanitaire, mais le terme d'utilisateur vous paraît-il adéquat quand on est dans le champ de l'insertion sociale ?
- Utiliseriez-vous un autre terme (bénéficiaires, personnes démunies ou défavorisées...) ? Pourquoi ?

##### **2/ Selon vous, que veut dire « représenter » les utilisateurs du dispositif d'insertion par le logement ?**

###### **a. Les représentations respectives des acteurs**

- Tout d'abord, selon vous, comment l'administration sociale (DDASS, Conseil Général notamment) se représente-t-elle les personnes inscrites dans le dispositif d'insertion par le logement ?
- Parallèlement, comment les bénéficiaires du dispositif se considèrent-ils ?
- Comment, selon vous, les bénéficiaires du dispositif se représentent-ils l'administration en charge de leur insertion ?
- Est-ce qu'une analyse de ces représentations respectives vous apparaît importante comme élément de réflexion pour la représentation des utilisateurs dans le dispositif d'insertion par le logement ?

###### **b. La participation et la représentation des utilisateurs dans un dispositif d'insertion sociale comme celui du logement vous apparaissent-elles nécessaires ? Pourquoi ?**

- Quels sont selon vous les objectifs de la représentation ?
  - objectifs pour les personnes en tant qu'utilisateurs du dispositif, en tant que membres citoyens ?
  - utilité et objectifs pour les institutions qui sont chargées de mettre en œuvre le dispositif d'insertion par le logement ?
  - utilité pour rapprocher les visions et les représentations réciproques des acteurs ?
- En quoi la DDASS, institution en charge de l'insertion sociale des populations exclues, peut-elle être amenée à s'interroger sur la participation et sur la représentation des personnes en situation de désinsertion sociale dans le dispositif d'insertion par le logement ?

###### **c. Pensez-vous que les textes législatifs et réglementaires existants marquent la volonté d'une représentation des utilisateurs dans le domaine de l'insertion par le logement ? Quelle est selon vous la logique poursuivie par les textes en matière de représentation des utilisateurs ?**

## **2ème niveau : Les pratiques de représentation des usagers : expériences et obstacles à la représentation**

### **1/ En CHRS**

Existe-t-il ou a-t-il existé un mode de représentation des usagers dans les CHRS de la région Bretagne ? (au sein du Conseil d'établissement quand il a été mis en place ou selon d'autres modalités)

- Si oui :
  - Où ? Combien de CHRS en Bretagne ont une participation ou une représentation des usagers ? Quels sont-ils ?
  - Comment cela a-t-il été mis en place ?
  - Comment cette participation ou cette représentation est-elle organisée ? (directe par la voie d'une participation des usagers ou indirecte par la voie de représentants, et dans ce cas comment se fait le choix des représentants ?) Vous apparaît-elle comme effective ?
  - Quel est le contenu de cette participation ou de cette représentation ? Sur quelles questions les usagers interviennent-ils ? Dans quelles instances sont-ils associés et de quelle manière interviennent-ils (formelle ou informelle...) ? Comment circule l'information entre usagers, représentants d'usagers et personnel du CHRS ?
  - Quelle est la portée de cette participation directe ou de cette représentation des usagers en CHRS sur la vie de l'établissement, par exemple en terme d'organisation de l'établissement.
  - Quelles en sont les conséquences pour les usagers, pour le personnel du CHRS, dans les relations entre usagers et personnel du CHRS et avec l'extérieur de l'établissement ?
  - Quel est selon vous le bilan de cette participation ou de cette représentation des usagers ?
- Si non :
  - Pourquoi selon vous la participation ou la représentation des usagers n'ont pas été mises en place ?
  - Quels sont les obstacles rencontrés ?

### **2/ La représentation dans le dispositif départemental d'insertion par le logement**

La loi Besson modifiée par la loi de lutte contre les exclusions prévoit la participation de personnes morales concernées par le dispositif d'insertion par le logement.

Existe-t-il dans la région Bretagne une représentation des usagers dans le cadre de ces dispositifs ?

- Si oui :
  - Sous quelle forme ? S'agit-il de représentants d'associations ? Quelles sont ces associations ? Comment ont-elles été choisies par le préfet ? Vous semble-t-il qu'elles sont légitimes pour représenter les usagers et comment sont-elles perçues en tant que représentants des usagers par les différents acteurs ? Existe-t-il une représentation directe des usagers dans ces dispositifs ?
  - Comment la représentation des usagers a-t-elle été mise en place dans ces dispositifs ? Dans quelles instances interviennent les représentants d'usagers ?
  - Sur quelles questions sont associés les représentants d'usagers ?
  - Quelle est la portée de cette représentation ? Quelle influence a-t-elle au niveau des décisions prises ?

- Si non :
  - Quelles sont selon vous les raisons de la non mise en place ou de l'échec de la représentation des usagers dans le dispositif d'insertion par le logement ?

### **3/ L'articulation entre la participation des usagers en CHRS et la représentation au niveau du dispositif départemental d'insertion par le logement**

Existe-t-il une telle articulation en région Bretagne ?

- Si oui : Quelle en est l'utilité ? Comment est-elle organisée ? Quel en est le contenu et le bilan ?
- Si non : Vous paraît-elle nécessaire ? Quelles sont les raisons de sa non mise en place ou de son échec selon vous ?

### **3<sup>ème</sup> niveau : propositions pour une représentation des usagers dans le dispositif d'insertion par le logement :**

#### **1/ Quels sont les éléments sur lesquels la réflexion doit porter pour mettre en œuvre la représentation des usagers dans le dispositif d'insertion par le logement ?**

- Qui doit selon vous représenter les usagers, au niveau des CHRS et au niveau du dispositif départemental d'insertion par le logement ?
- Pour mettre en place une telle représentation, une plus grande information des usagers sur le dispositif d'insertion par le logement vous paraît-elle nécessaire ? Comment peut-on mieux communiquer ?
- Comment doit s'effectuer la désignation des représentants d'usagers ? La mise en place d'un comité des usagers, pouvant présenter un certain poids et constituer un interlocuteur réel pour les institutions vous paraît-elle une solution envisageable ? Selon quelles modalités le mettre en place ? Qui devrait et pourrait en faire partie ?
- Une formation des représentants d'usagers vous paraît-elle nécessaire ? Comment pourrait s'organiser cette formation ? A qui en confier la responsabilité ?
- Dans quelles instances les représentants d'usagers doivent-ils selon vous intervenir ? Sur quelles questions peuvent-ils être associés ?
- Quelle peut être la portée de leur intervention dans le dispositif d'insertion par le logement ?

#### **2/ Le rôle de la DDASS**

Quel peut être selon vous le rôle de la DDASS et de l'inspecteur pour promouvoir la représentation des usagers dans un dispositif social tel que celui de l'insertion par le logement ?

## **2. Grille d'entretien à destination des résidents en CHRS**

### **1/ Les modes d'expression en CHRS**

- Existe-t-il dans les CHRS des lieux où peuvent s'exprimer individuellement ou collectivement les résidents ? Quels sont-ils ? Ces lieux ou alors ces moyens d'expression vous apparaissent-ils nécessaires, et si oui pourquoi ?
- Qui y participe et qui selon vous devrait y participer (résidents, personnel, personnes extérieures...) ?
- De quoi parle-t-on dans ces lieux ? Qu'est-ce qui est selon vous important d'exprimer pour les résidents et pour le personnel ?
- Quelles sont les conséquences de ce qui est dit dans ces lieux ? Que devient ce qui a été dit par les participants (communication de ce qui a été dit dans le CHRS, éventuellement à l'extérieur, conséquences pratiques...)
- Est-ce qu'un échange entre les résidents, le personnel et la direction du CHRS vous apparaît nécessaire ? Est-ce qu'il apparaît important que tout le monde participe ou est-il envisageable pour certaines questions que les résidents choisissent des représentants pour exprimer leurs points de vue ?
- Voyez-vous d'autres choses pour permettre une meilleure prise en compte de la parole des résidents en CHRS et pour qu'il y ait une meilleure communication dans le CHRS ?

### **2/ Les relations**

- Comment voyez et vivez-vous les relations avec le personnel et la direction du CHRS ?
- Au-delà du CHRS, que pensez-vous des relations avec les institutions sociales ?

### **3/ La prise en compte de la parole des personnes par l'administration**

Au-delà des CHRS, comment peut-être prise en compte la parole des personnes en attente d'un logement dans des lieux comme par exemple les commissions d'attribution de logements sociaux ?

- Est ce qu'il vous apparaît nécessaire qu'il y ait une participation des personnes concernées comme par exemple les résidents de CHRS dans les lieux où se décident les attributions de logements sociaux ou les aides pour l'accès au logement ? Si oui, pourquoi ?
- Selon vous, qui devrait participer dans ces lieux (des personnes choisies par exemple par les résidents de CHRS, des personnes faisant partie d'associations...) ?
- Qu'est ce qui est selon vous important de dire dans ces lieux pour les personnes qui peuvent bénéficier des aides pour le logement ?

### **Annexe 3. Une analyse des projets d'établissement et des règlements intérieurs**

#### **Une reconnaissance variable de la place de l'utilisateur en CHRS**

- **Les projets d'établissement**

Les établissements les plus engagés dans la reconnaissance de la place et de l'expression des usagers inscrivent ces principes dans la philosophie de l'établissement et en décrivent les modalités dans les projets d'établissement.

- **Les règlements intérieurs**

L'analyse qui suit a porté sur les règlements intérieurs de cinq CHRS. Leur lecture permet de mesurer les différences de conception d'un CHRS à l'autre sur la place reconnue aux usagers dans l'institution.

#### **La présentation du règlement**

Le préambule et la présentation des règlements intérieurs sont importants et révèlent un mode d'accueil variable selon les CHRS. En effet, certains textes explicitent l'objectif du règlement en terme d'accueil ainsi que celui du séjour dans l'établissement, pour permettre à la personne de se « situer dans sa relation avec le personnel de l'établissement et avec les autres résidents ». D'autres règlements se présentent de manière plus lapidaire, en termes de règles impératives à respecter : « un règlement intérieur regroupe un ensemble de règles qui permettent à une collectivité d'assurer un agrément de vie pour chacun... » ou invitent seulement le résident à respecter la liste d'obligations et d'interdits qui suit.

L'ordre de présentation des règles de la vie collective est également un élément révélateur de la place de l'utilisateur dans l'établissement. Les personnes accueillies en CHRS reçoivent le règlement dès leur arrivée. Comme l'ont exprimé plusieurs résidents, ils se trouvent alors en situation de rupture et sont désorientés par leur entrée dans une structure collective. L'accueil constitue donc un moment clef, qui doit permettre à la personne de se sentir sécurisée. Mais la lecture des règlements intérieurs révèle la plus ou moins grande importance accordée à cet instant de rencontre. Si certains textes commencent par une présentation de l'admission et du déroulement du séjour, d'autres affirment dès la première

ligne :« tous les actes d'ivrognerie, toute rixe, scène d'injures et autres constituent des infractions donnant lieu à résiliation », ou abordent la question de la contribution financière au séjour.

### **Le contenu des droits et des obligations**

Certains règlements ne constituent parfois qu'une liste d'obligations pour les résidants. D'autres, au contraire soulignent également les droits des résidants dans la structure et explicitent la démarche d'aide fournie par l'équipe éducative.

#### ***Les droits***

##### **Le droit à la vie privée et à la vie familiale**

La reconnaissance de ce droit varie selon le mode d'hébergement. Il est plus difficile à faire respecter dans un mode d'hébergement collectif que dans un établissement structuré en appartements individuels. Dans un cadre collectif, les personnes doivent souvent demander l'autorisation pour recevoir des amis ou de la famille en journée. L'espace de la vie privée peut alors être limité à la chambre, voire au lit.

La question du courrier est parfois abordée. Si la majorité des CHRS assure le respect de la vie privée dans le cadre de la correspondance, certains CHRS précisent dans leurs règlements que si le document est de nature administrative, « il doit être ouvert en présence du responsable qui peut en prendre connaissance, ceci étant justifié par le suivi du dossier et pour procéder éventuellement aux démarches administratives nécessaires ».

##### **Le droit d'accès au dossier**

Ce droit est reconnu par la loi. Les usagers de l'aide sociale à l'hébergement ont donc normalement accès à ce dossier et à celui que détient l'établissement. Ce droit est parfois mentionné dans le règlement intérieur.

Les résidants soulignent qu'en général, personne ne le demande dans la mesure où « on en a déjà parlé avec les éducateurs et on sait ce qu'il y a dedans ».

##### **Le droit d'expression**

Certains règlements intérieurs reconnaissent le droit d'expression collective des résidants sur le fonctionnement de l'établissement et en précise les modalités. Il est à noter que ce sont les CHRS qui ont le souci de développer et d'expliquer leur règlement intérieur aux personnes entrantes qui ont aussi une réflexion plus poussée sur l'expression, la participation et la représentation des usagers.

L'existence de droits va de pair avec l'existence de devoirs.

### ***Les obligations / Les interdits***

**L'interdit de l'alcool et des drogues** est général dans tous les CHRS.

De même, les résidents sont soumis au respect de **règles nécessaires à la vie collective** (horaires, bruit, hygiène). Les horaires sont plus ou moins flexibles selon les CHRS et selon le mode d'hébergement, individuel ou collectif.

Les équipes des CHRS sont parfois confrontées à la nécessité de mettre fin à une prise en charge, voire d'organiser une expulsion quand les personnes ne respectent pas certains éléments du règlement intérieur ou ont un comportement qui ne peut plus être toléré dans l'établissement. Dans ce cas, les usagers ont une possibilité de recours auprès du préfet, qui mériterait selon la FNARS d'être « clarifiée et connue ». Les directeurs des CHRS souhaiteraient à ce niveau recevoir davantage de soutien de la part de la DDASS, afin qu'elle intervienne plus en tant que tiers régulateur lorsqu'une situation conflictuelle avec un usager porte préjudice au bon fonctionnement de l'établissement.

**La contribution financière des usagers** à leur séjour est présentée dans tous les règlements intérieurs.

A l'heure actuelle, aucun élément chiffré n'est prévu au plan national concernant cette participation financière des usagers. Les montants, les modalités et le niveau de la participation demandée fluctuent donc d'un CHRS à l'autre. Ils varient également selon les prestations offertes par les établissements, et auxquelles les personnes ou les familles peuvent contribuer (service de crèche...).

Cette différence dans les modalités et les montants de la contribution financière demandée aux usagers apparaît dans les règlements intérieurs. Certains mentionnent que la participation financière est fixée à 30% de l'ensemble des ressources du résident (y compris RMI, Allocation Parent Isolé), tandis que d'autres précisent qu'elle sera déterminée lors du contrat écrit, et qu'en attendant que les résidents disposent d'un revenu, la participation est réalisée en contrepartie d'un travail dans l'établissement.

La participation en nature a été supprimée par la loi du 29 juillet 1998. Sur le terrain, mais aussi dans les DDASS, les avis sont partagés sur la nécessité d'imposer une participation minimum, ou d'élaborer des seuils de participation selon la situation des intéressés. Certaines DDASS et associations pensent qu'une telle participation est utile sur le plan pédagogique. D'autres, au contraire, ne souhaitent pas imposer de contraintes financières trop pesantes à des usagers démunis et souvent surendettés, dont les chances d'accéder à l'autonomie pourraient de ce fait être compromises. Le projet de décret devrait préciser les conditions de la participation financière des personnes admises en CHRS à leurs frais d'hébergement et d'entretien.