



# La participation citoyenne dans les politiques de solidarité

Etat des lieux et perspectives

Par Anne Burstin, Lucile Olier et Carine Seiler (Igas)



# Pourquoi mettre en place une démarche de participation citoyenne ?

Un objectif de  
renouveau  
démocratique,

de transformation de  
l'action publique

et d'affirmation du  
pouvoir d'agir des  
personnes...

Démarches particulièrement importantes dans un contexte d'évolution profonde des besoins et des attentes vis-à-vis des politiques de solidarité

Nouvelles situations de pauvreté & précarité

Accélération des changements démographiques, grand âge

Multiples formes de perte d'autonomie et enjeux d'inclusion

Transitions et sécurisation des parcours

Impact des transitions numériques et écologiques

Des changements radicaux à comprendre, à intégrer

Des nouvelles aspirations à prendre en compte

pour adapter les politiques de solidarité

→ Comment les « entendre » sans participation citoyenne ?

- Écouter les récits, identifier les manques, les besoins non ou mal couverts
- Prendre en compte les savoirs issus de l'expérience, des parcours de vie



# Qu'est-ce que la participation citoyenne ?

## Définition

L'ensemble des dispositifs institutionnels, mis en œuvre par les autorités publiques, à toutes échelles, afin d'associer les citoyens, concernés ou non, à une décision publique dans un secteur déterminé d'action publique.

La participation citoyenne complète la démocratie représentative pour associer les citoyens aux décisions, au-delà des élections.

La participation citoyenne s'adresse aux citoyens, entendus au sens large \*

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Pour disposer d'un regard complémentaire à celui des représentants de la société civile organisée, associations ou syndicats, détenteurs d'un mandat</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Pour faire une place aux savoirs issus de l'expérience, complémentaire de l'expertise juridique ou technique, pour penser la politique publique, à toutes les échelles</li></ul> |
|--|--|

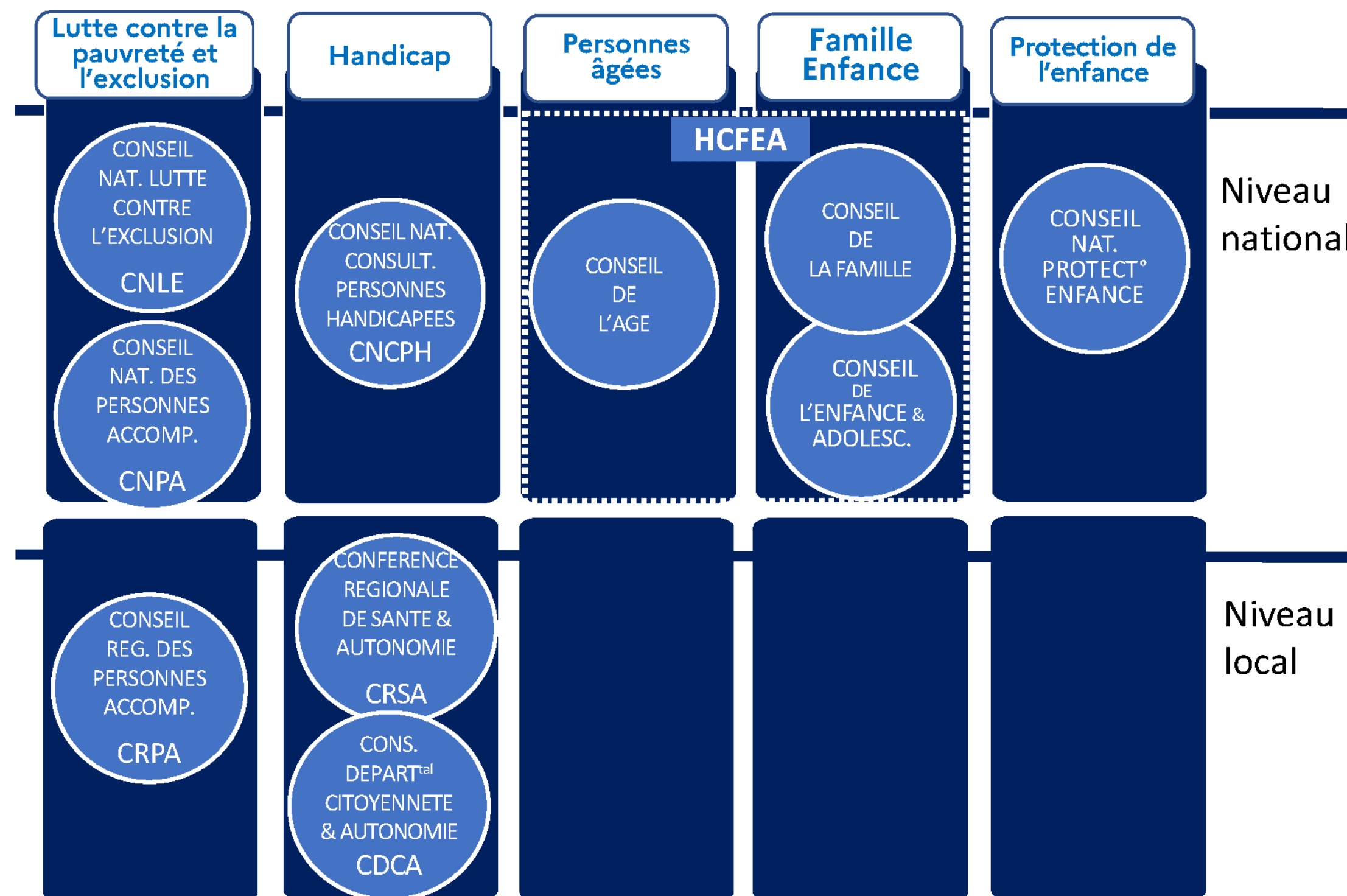
*\* Une définition large du « citoyen » (pas seulement le citoyen doté du droit de vote) : elle inclut les mineurs, les étrangers, les personnes privées de droits civiques*



# Historiquement, la participation est organisée au sein d'instances consultatives

A leur création, les instances consultatives, nationales ou locales, sont conçues pour associer les représentants :

- des pouvoirs publics (Etat, collectivités)
- des partenaires sociaux
- des opérateurs ou des associations gestionnaires
- des associations de personnes concernées
- ...

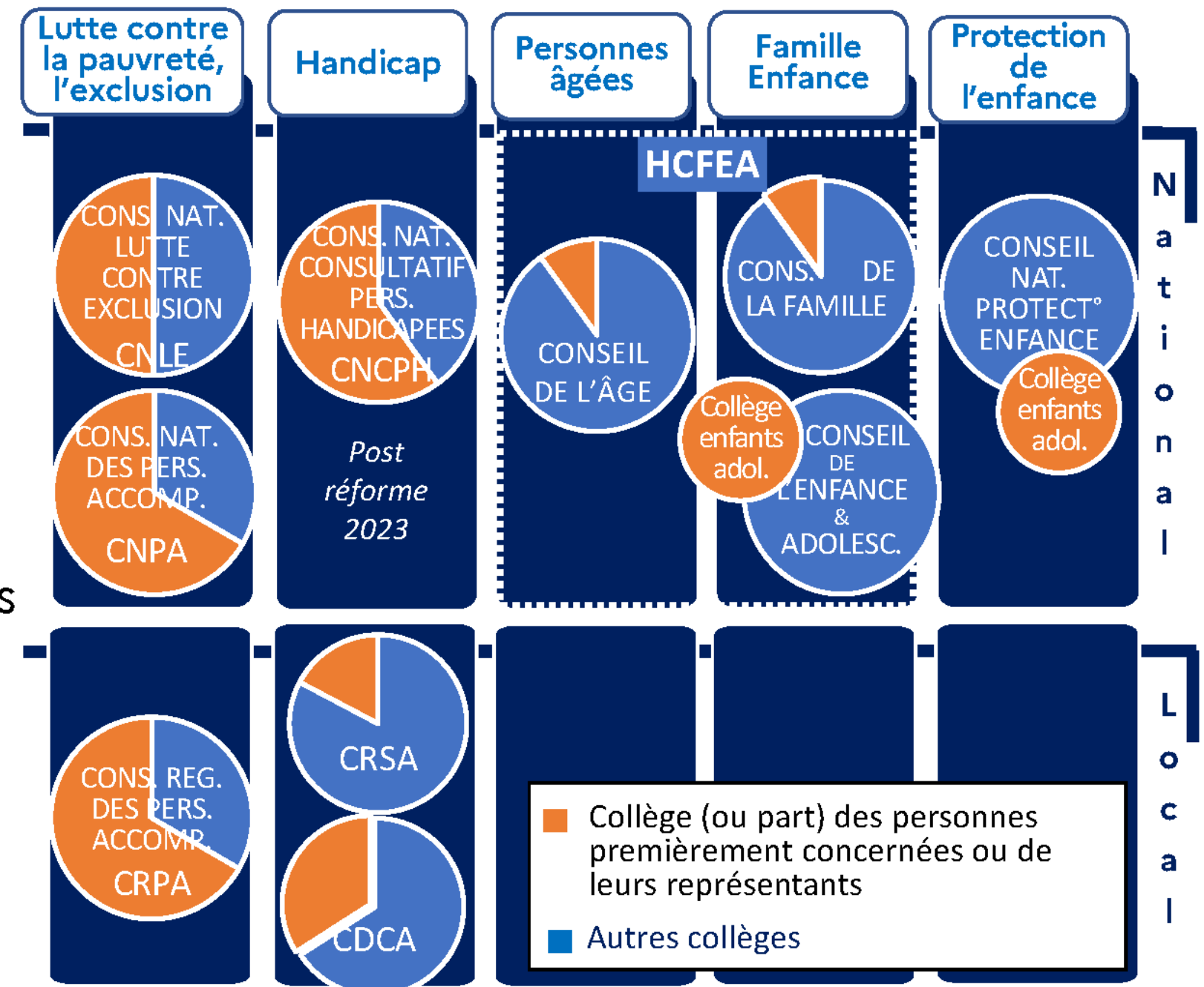


# Une ouverture récente des instances consultatives à des formes directes de participation citoyenne

... À travers la création de collège de personnes concernées. Cf CNLE ou Conseil de l'enfance (HCFEA)

... Place et poids de ces collèges de personnes directement concernées variables selon les champs

... Peu d'expériences de participation citoyenne directe conduites par les conseils eux-mêmes, contrairement à d'autres secteurs (par exemple, conseil national de l'alimentation).



Participation citoyenne et représentation par la société civile organisée se complètent et s'enrichissent

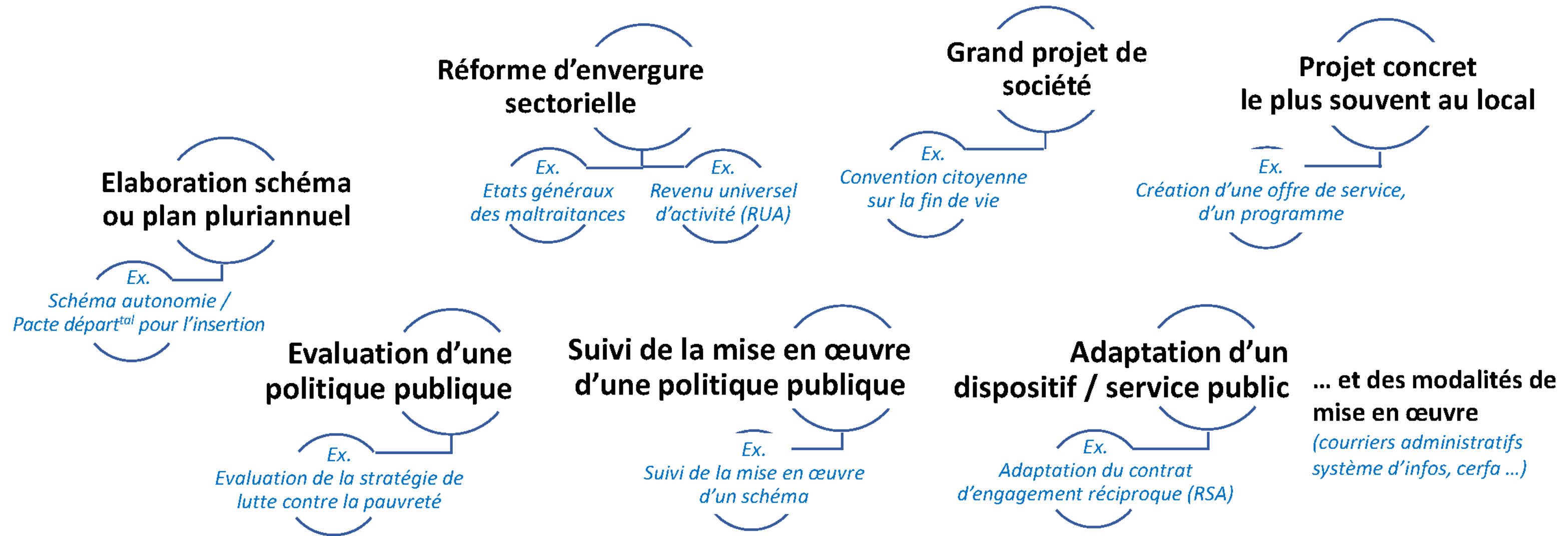


Ne pas opposer les deux

Ne pas substituer l'une à l'autre



# Des initiatives sur des sujets variés

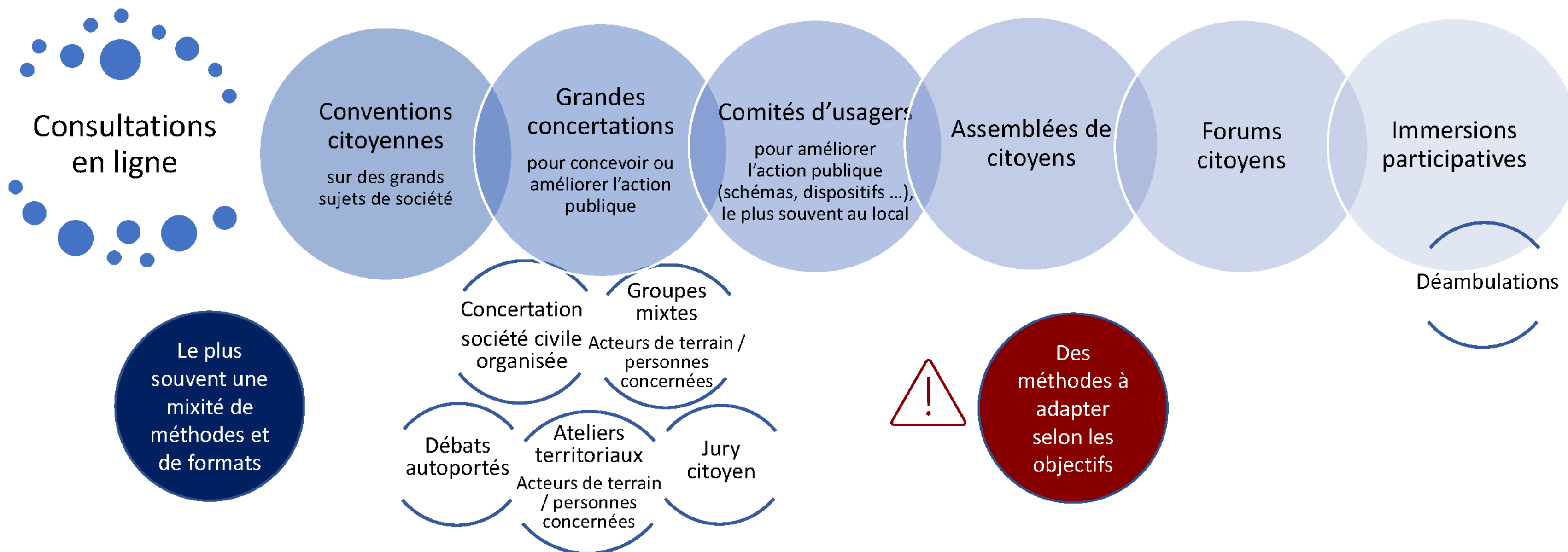


→ Une antériorité et un dynamisme des démarches locales

→ Une approche de co-construction plus fréquente sur des objets concrets



# Des formats divers, ponctuels ou pérennes, à toutes les échelles territoriales



Dans les démarches les plus vertueuses, une inscription dans la durée... qui impose de recourir à des **formes d'implication adaptées à cette ambition de continuité**



# Des démarches foisonnantes... mais une architecture globale qui se cherche

## Une articulation insuffisamment pensée entre les différentes démarches

- entre participation aux politiques publiques et participation collective des usagers au sein des établissements ou des parcours
- entre instances de concertation et démarches participatives citoyennes volontaires
- entre niveau national et local
- entre acteurs publics

## Une perte d'efficacité et un risque démocratique à jouer les uns contre les autres

- Associations, syndicats :  
→ expertise technique, vision collective, inscription dans la durée
- Participation citoyenne directe :  
→ expertise du vécu, diversité des points de vue, décroisement et angles morts, expression moins tribunitienne

## Peu de travaux de capitalisation, alors que tous les acteurs en expriment le besoin

- Un embryon d'écosystème spécifique dans le champ des solidarités (lab DGCS, lab CNAF, CNAV, Pôle emploi ...)
- Des acteurs spécialisés assez méconnus dans le champ des solidarités (CNDP, DITP)
- Quelques travaux sur les bonnes pratiques et exigences particulières de la participation de plus vulnérables (Haut conseil du travail social, HAS ....)
- mais pas de capitalisation pérenne

→ Des logiques de juxtaposition plus que d'articulation, des risques de concurrence

→ Un manque de capillarité et d'alimentation réciproque des différentes démarches

→ Le sentiment de devoir construire, à chaque fois, ses propres méthodes faute d'outillage et d'appui





# Un professionnalisme perfectible



*Il n'y a rien de plus improductif que la parole inutile*

## Une inégale appropriation des règles de base d'une participation fructueuse

- Analyse préalable du contexte et de l'objet
- Identification des publics à associer, des modalités de recrutement et de prise en charge des frais
- Définition et mise en œuvre des modalités de participation, préparation des supports
- Information, formation et préparation des participants
- Modalités d'animation, cadre déontologique, clarté des objectifs
- Reddition des comptes

→ Une culture de la participation à généraliser et à outiller, pour ne pas devoir « inventer » à chaque fois une méthode adaptée

## Le recours à des formes « classiques » qui rend difficile la prise en compte des publics les plus vulnérables

- Des formats qui restent largement basés sur le modèle de l'« assemblée » ou de la consultation numérique **qui excluent les publics les plus vulnérables**
- Un défi de « recrutement » affirmé par tous les acteurs mais finalement **peu de démarches d'« aller-vers »**
- Un **développement insuffisant des formes plus créatives** (théâtre forum, photolangage, déambulation ...) qui supposent du temps, des relais et des moyens

→ Une préoccupation partagée mais une difficulté à passer à l'acte, faute de trouver des conseils / outils pour accompagner ces démarches moins conventionnelles.



# Des apports réels...



Apports démocratiques, particulièrement importants pour les publics des politiques de solidarité



Apports pour les participants : renforcement du pouvoir d'agir et valorisation / reconnaissance



Pertinence et effectivité des « 1<sup>er</sup> et dernier km » des politiques publiques

- Meilleure perception des besoins et des attentes
- Décloisonnement et perception plus large des sujets
- Ajustement ou amélioration des modalités opérationnelles

Un levier  
majeur de  
transformation  
publique



Des effets  
décalés dans  
le temps et  
parfois  
diffus



**Sous réserve...**

**...d'une pleine intégration** aux processus de décision

**...d'un ancrage dans le pouvoir d'agir** des personnes

**...de modalités exigeantes et créatives**

*La participation citoyenne ne s'improvise pas*



# 1 - Des conditions de réussite exigeantes

Des principes  
qui  
concernent  
tout dispositif  
participatif

Des exigences méthodologiques  
pour garantir qualité de la  
participation et respect des  
participants

Notamment veiller à la clarté du mandat  
de participation, à l'égalité de paroles, la  
transparence des débats, la reddition des  
comptes...

Des démarches à mieux intégrer  
aux processus politiques et  
administratifs de décision

Notamment veiller au temps de la  
décision, au grain à moudre laissé à la  
démarche participative et aux marges de  
manœuvre dont disposent les  
organismes publics

→ Des enjeux majeurs d'acculturation  
dans le champ des solidarités  
par rapport à des champs  
plus matures (environnement  
ou urbanisme)

→ Importance de réinterroger  
la conception de l'action publique,  
en intégrant la participation à tous niveaux  
et en ménageant des marges de manœuvre  
suffisantes aux acteurs de terrain



## 2 - Des points impératifs de vigilance

Des exigences  
spécifiques  
aux politiques  
de solidarité

L'accessibilité des lieux et  
modalités de participation,  
dans une logique d'inclusion  
de tous les citoyens

Le déploiement d'actions d'aller  
vers, pour faire participer les  
plus vulnérables et plus éloignés  
de la sphère publique  
(à domicile, dans les lieux de vie, les  
établissements...)

L'accompagnement des  
personnes par des groupes  
ressources et des  
associations

L'attention aux dimensions  
financières et logistiques  
(pas d'avance de frais, prise en  
charge et accueil adapté ...)

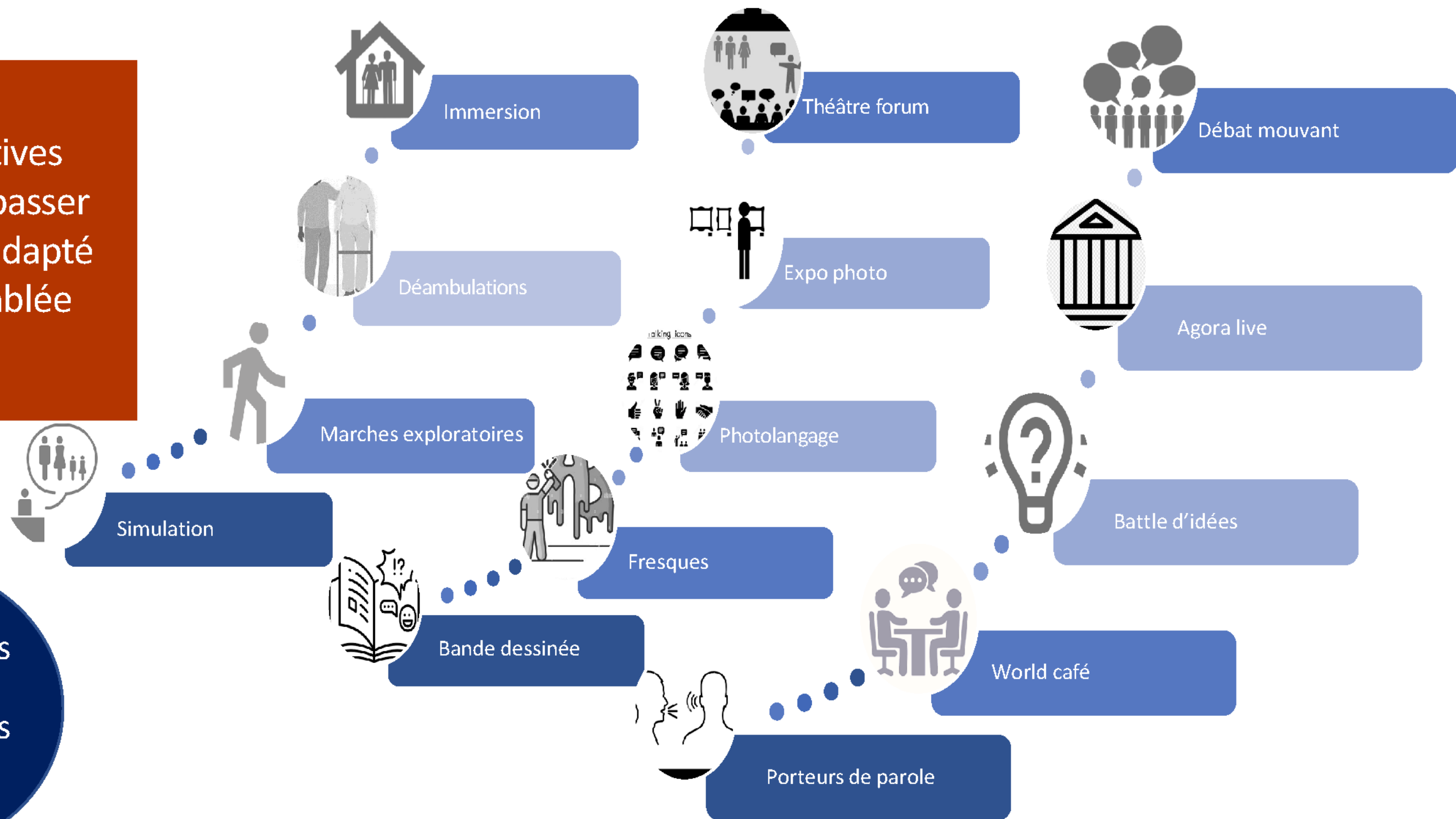
Des enjeux essentiels de  
valorisation/reconnaissance  
(Reconnaitre les compétences,  
renforcer le statut de pair-aidant, de  
pair-formateur..)



# 3 - La nécessaire créativité des formats

Des modalités créatives d'animation, pour dépasser le modèle souvent inadapté du format de l'assemblée délibérative

Des exigences spécifiques aux politiques de solidarité



## 4 - Deux leviers incontournables

Des  
exigences  
spécifiques  
aux  
politiques  
de solidarité

Les associations : un appui indispensable de la participation citoyenne directe

- aller-vers,
- accompagnement,
- formation,
- développement du pouvoir d'agir,
- animation des groupes ressources sur lesquels s'appuient les personnes concernées participantes

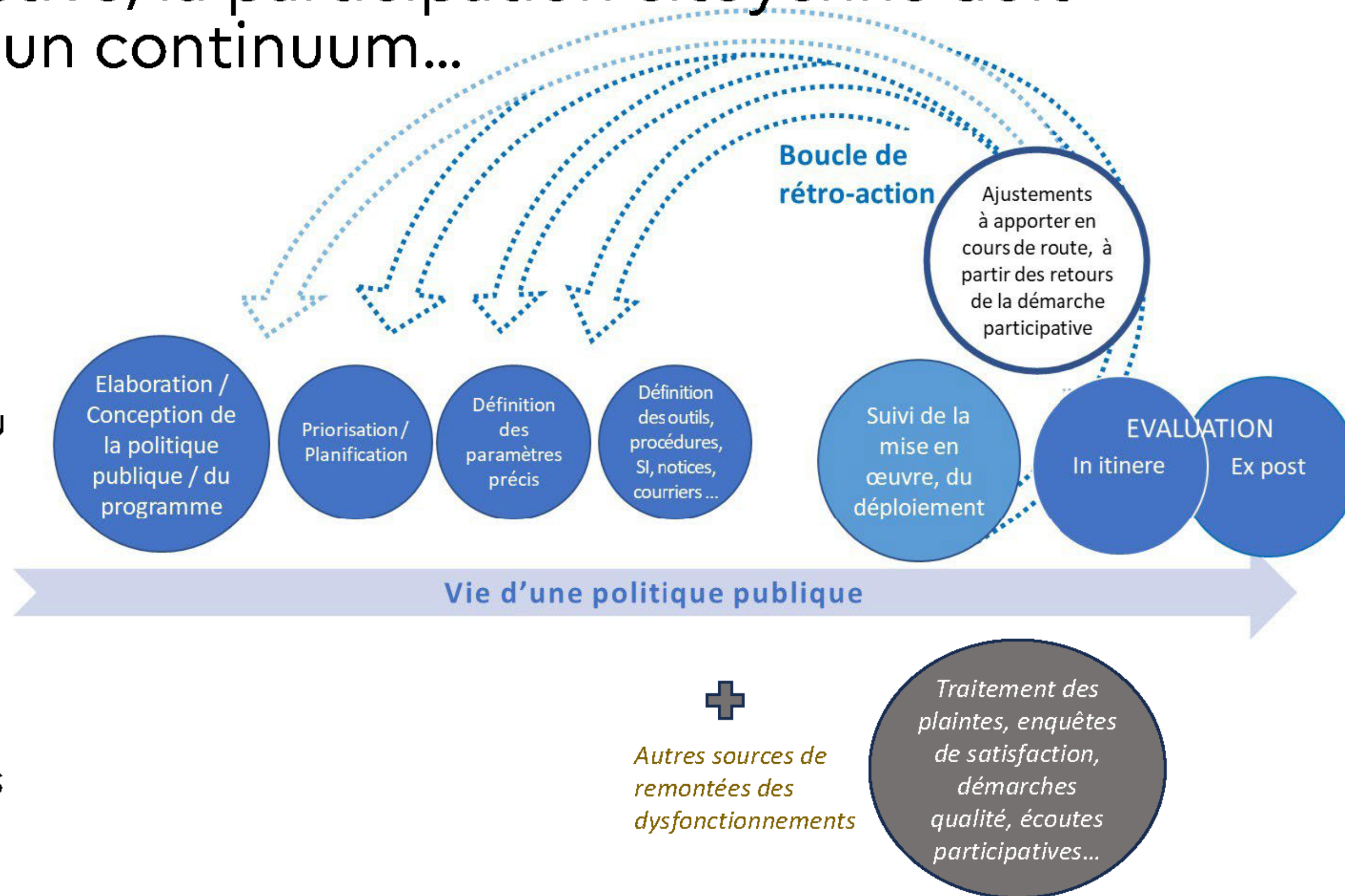
La définition de cadres de financement de la participation

- La définition de modalités de solvabilisation de ces temps de participation
- Leur prise en compte dans l'activité des travailleurs sociaux
- Leur intégration dans les cahiers des charges des accompagnements.



# Pour être effective, la participation citoyenne doit s'inscrire dans un continuum...

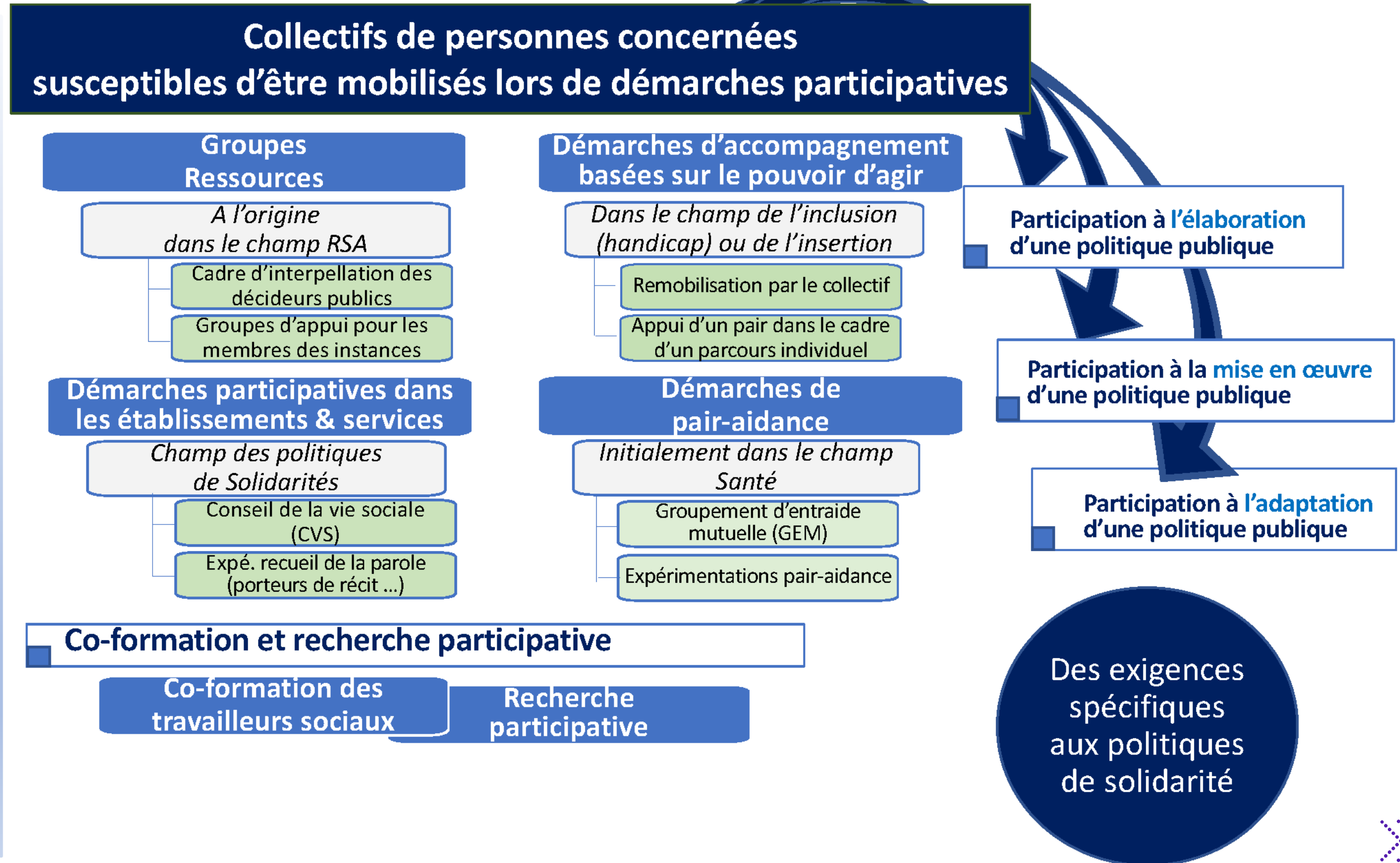
- Un continuum de sollicitations des citoyens par les pouvoirs publics,
- du plus politique au plus concret
- qui s'appuie, de façon plus systématique, sur la prise en compte des retours des usagers





# Ancrer la participation dans un pouvoir d'agir au quotidien

Pour élargir la participation au-delà de quelques volontaires aujourd'hui sur-sollicités, les démarches doivent s'enraciner dans le développement plus systématique du pouvoir d'agir des personnes, mobilisé, dans différents lieux ou différentes situations de terrain



# Les recommandations de l'Igas

La participation citoyenne :  
un levier important de revitalisation et d'adaptation des politiques de solidarité,  
mais aussi un aiguillon pour la société civile organisée

**1** Donner un signal politique clair afin de promouvoir un continuum de participation sur les politiques de solidarité, des dimensions les plus concrètes aux plus structurantes, à travers une charte d'engagement conjointe Etat – collectivités locales – opérateurs

**2** Systématiser le recours à des formes de participation citoyenne directe au sein des instances consultatives, nationales et locales : représentation par les parties prenantes et participation citoyenne sont complémentaires et ne s'opposent pas

**3** Renforcer l'écosystème d'appui, acculturer et professionnaliser les agents publics (capitaliser les bonnes pratiques, former les agents et accompagner les démarches)

**4** Généraliser des fonctionnements administratifs qui associent les citoyens et garantir les moyens et le temps nécessaires à la démarche participative

**5** Créer les conditions d'une participation effective des publics les plus vulnérables (accessibilité logistique et financière, inventivité des méthodes), à toutes les échelles de décision et développer le pouvoir d'agir des usagers



Une grande loi de démocratie dans le champ santé-social 20 ans après les lois de 2002, pour revitaliser les processus de participation citoyenne et conforter leur cohérence globale ?





# Suivez-nous

sur LinkedIn



Source : Igas 2024

