

# EDI- TO

99

Écouter, c'est entendre.  
Entendre c'est prendre en compte  
et prendre en compte c'est négocier

*Bertrand Schwartz*

Les grands entretiens, Paris Octobre 2002

## LA PARTICIPATION N'EST PAS UNE OPTION !

Dans le court alinéa d'un article, parmi les 20 qui la constituent, la loi pour le Plein Emploi évoque la possibilité d'organiser la participation des publics à la définition et à l'évaluation des actions du réseau pour l'emploi.

À l'inverse, de longs développements évoquent les questions d'obligations, de contrôle et de sanction, plaçant les « bénéficiaires » en situation de sujets subissant une nouvelle politique.

Pourtant, avec l'expérience des Missions Locales depuis 40 ans, et sur la lancée des analyses de Bertrand Schwartz, nous pensons que la participation n'est pas un supplément d'âme accessoire, mais une véritable condition de la réussite durable de l'action, et d'ailleurs des politiques pour l'emploi, pour l'insertion et la citoyenneté.

Au même titre qu'un algorithme ne saurait régir la définition d'un projet personnel ou collectif (voir [Lettre #1](#)), et que la libre adhésion constitue la pierre angulaire de l'accompagnement (voir [Lettre #2](#)), nous pensons que la participation constitue une des trames de notre action, et non un simple slogan. Pour autant, cela n'est pas acquis, et c'est le sens de la recherche action collective menée par l'Institut depuis quelques mois, pour nourrir une véritable ambition, qu'illustre ce numéro 3 de « La Lettre de l'Institut ».

*Marc Godefroy*

Président de l'Institut Bertrand Schwartz

## CE QUE DIT LA LOI POUR LE PLEIN EMPLOI

La Loi pour le Plein Emploi du 18 décembre 2023 a un alinéa qui prévoit la participation des publics : Art. L. 5311-8.-Les personnes morales constituant le réseau pour l'emploi : « 6° Organisent la participation des bénéficiaires de leurs services à la définition et à l'évaluation des actions du réseau pour l'emploi ».

Le réseau pour l'emploi est constitué de personnes morales que sont l'Etat, les régions, les départements, les communes et les groupements de communes, l'opérateur France Travail ; les Missions Locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, ainsi que les Cap Emploi, spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap.

Ce réseau met en œuvre, dans le cadre du service public de l'emploi, les missions d'accueil, d'orientation, d'accompagnement, de formation, d'insertion et de placement des personnes à la recherche d'un emploi ou rencontrant des difficultés sociales et professionnelles.

Concernant la participation, la loi ne prévoit ni cadre, ni temporalité, ni méthodologie. Aussi nous-mêmes, en tant que contributeurs au réseau pour l'emploi et les autres acteurs de l'emploi avons toute liberté pour définir le plan directeur et progresser ensemble sur ce sujet.

Nous avons dans ce réseau pour l'emploi des publics différents mais nous partageons des objectifs. La participation peut devenir une ambition commune.

**Hauts les cœurs ! Faisons-le ensemble !**

### L'INSTITUT A ENTREPRIS DE DÉPLOYER SON ACTIVITÉ AUTOUR DE 4 FONCTIONS :

- 1 Constituer un observatoire de la situation des jeunes dans notre pays, et en rendre compte.
- 2 Accompagner et mener la recherche sur les questions relatives à la jeunesse et aux problématiques qu'elle affronte dans notre société.

- 3 Publier régulièrement les fruits de ses investigations et réflexions.

- 4 Être une chambre d'écho des aspirations des jeunes, et des initiatives qui se déploient dans le réseau des Missions Locales et chez ses partenaires, en associant concrètement jeunes et professionnels à la vie du réseau et aux missions de l'Institut.

# LOI PLEIN EMPLOI, POUVOIR D'AGIR & AMBITION DÉMOCRATIQUE

## Un défi à relever et un réseau à construire

### LA PARTICIPATION, UNE OPPORTUNITÉ À SAISIR !

#### C'est peut-être un détail pour vous

Les 22 mots de l'article L. 5311-8 nous donnent collectivement une opportunité de plus pour penser et organiser l'installation durable de la participation dans nos structures.

Avec un point de vigilance, les Missions Locales s'inscrivent dans une approche globale de l'accompagnement et elles n'entendent pas circonscrire l'organisation de la participation au seul cadre de la Loi Plein Emploi. Cette approche participative a vocation à articuler toutes les dimensions de l'accompagnement vers l'insertion professionnelle et sociale, l'autonomie et la citoyenneté.

Entrer dans un processus d'amélioration continue concernant la participation de nos publics, c'est se donner les moyens de penser et d'agir autrement, avec et pour les jeunes à une échelle locale, et sociétale dans une perspective de transformation de leur place dans la société.

#### Faire participer : synonyme de « Y'a qu'à, faut qu'on ! » ?

La participation ne se décrète pas et ne s'improvise pas. En effet, ériger comme principe d'une politique publique la participation et la démocratie participative n'évacue pas par magie la discrimination des publics.

La participation n'est pas une fin en soi, et elle ne saurait se réduire à un processus symbolique sans méthode ni effets concrets.

#### Si on n'est pas prêt à entendre faut pas être tenté d'écouter !

Les jeunes ont toute légitimité à dire ce qu'ils attendent du réseau pour l'emploi. Leur proposer d'exprimer leur perception et leur vécu de l'emploi, du monde du travail, et également de leurs aspirations, de leurs craintes et de leurs propositions, contribue à éclairer les acteurs économiques et les pouvoirs publics.

Cette démarche concourt à combattre les représentations et évite que l'écart se creuse toujours un peu plus entre les décisions politiques et la réalité vécue par les jeunes et leurs attentes.

Organiser la participation des publics à la définition et à l'évaluation des actions du réseau pour l'emploi implique une méthodologie. Ecouter et entendre présupposent une position éthique et déontologique. Afin de ne pas créer et entretenir un système de disqualification de la parole des jeunes, il est important de s'interroger : comment laisse-t-on s'exprimer la parole et quelle valeur attribue-t-on à cette parole ?



## Faire participer c'est démagogique !

Oui et non. Tout est question de la position du curseur. Inviter les usagers à définir les actions sous-entend de confronter les points de vue et de se mettre d'accord avec eux sur les ambitions de ces actions en amont, comme sur les indicateurs qualitatifs et quantitatifs.

Si la sollicitation de la participation est un but et non un moyen, le risque de démagogie est grand. La participation ne doit pas être une simple expression de convictions juxtaposées, mais une façon de construire ensemble.

Par ailleurs, la parole brute des publics n'est pas plus juste que la parole brute des institutions ou des professionnels. Un consensus doit être trouvé. Cela implique la participation des "usagers" et celle, à parité, des professionnels avec la mise en équivalence et la confrontation de toutes les expressions dans un objectif de transformation concertée de l'action.

Et dans ce cadre, l'accompagnement des publics à la compréhension des tenants et des aboutissants, et à la connaissance des règles du jeu est essentiel à leur participation. Pour autant, il convient d'être attentif, car en voulant sortir de l'entre soi, il existe un risque d'y replonger en modelant la pensée de nos interlocuteurs pour leur faire dire ce qu'on attend d'eux. Former, déformer voire même formater, la frontière peut être tenue sans cadre déontologique et rigueur méthodologique.

## Faire participer c'est coûteux

Un des écueils des décideurs c'est de n'ouvrir un espace de participation que sur des sujets où ils sont prêts à évoluer. Or tous les champs d'action peuvent être soumis à ce crible de la participation. Mais faire participer, ça prend du temps, ça demande un effort d'humilité, ça oblige à de la transparence et à la remise en question des postures.

Pour les structures, le défi est d'accepter l'expression et le point de vue des publics comme ils sont, sur le fond comme sur la forme. Cependant écouter et prendre en compte toutes les parties prenantes, c'est prendre le risque d'être bousculé dans ses convictions, ses pratiques et son organisation.

De plus, il est toujours question de former à comprendre et à s'exprimer les destinataires des politiques publiques. Mais ne s'agit-il pas également de former les décideurs à l'écoute ? Il est primordial de dépasser la conception d'un apprentissage descendant, et de se diriger vers des échanges où chacun s'apporte et s'écoute mutuellement.

Participer c'est critiquer, remettre en question, proposer, insuffler, être créatif et permettre l'émergence de voies inattendues. Faire participer, c'est éventuellement accepter de transformer ce qui semble immuable.

L'apprentissage et la formation à la participation sont nécessaires auprès de toutes les parties impliquées. De fait, la participation ne se décrète pas, elle se construit : c'est un chemin.

## LA PARTICIPATION, UNE CONDITION AFFIRMÉE PAR BERTRAND SCHWARTZ

« Rien ne se fera sans les jeunes »

Dans son rapport « L'Insertion sociale et professionnelle des jeunes » (La documentation française, 1981) B. Schwartz ouvre de nouvelles voies sur la participation : « Les jeunes ne sont pas des bénéficiaires mais une force agissante », « [il nous faut les] associer à toutes les décisions qui concernent la société », « C'est pourquoi cette politique ne peut être entreprise et menée à bien qu'avec ceux à qui elle s'adresse ». Elles constituent des éléments fondateurs et un cap proposé aux Missions Locales. Cependant 40 ans d'expériences montrent qu'identifier les jeunes comme « partie prenante » des politiques publiques, comme les faire participer à la vie associative ne va pas de soi.

### Une quête d'amélioration et d'innovation permanente dans les Missions Locales

Dans le réseau, on pratique la participation de façon empirique avec beaucoup d'intuition et d'esprit pragmatique. Et de nombreuses Missions Locales sont précurseurs en la matière. Dans le cadre de la démarche de labellisation des structures, il est prévu dans les chapitres "gouvernance" et "offre de service", de favoriser la participation des jeunes.

Afin de le soutenir et l'aider à objectiver et à théoriser cette démarche, l'Institut Bertrand Schwartz organise depuis décembre 2022 une Recherche Action Collective sur la thématique de la participation. L'objectif final à atteindre, "Le Graal", est la participation démocratique. C'est-à-dire d'abord de créer les conditions favorables à la participation des jeunes à la vie des structures et du réseau des Missions Locales. De leur permettre de contribuer concrètement à la construction de l'offre de services globale des Missions Locales. Puis de s'assurer de faire une place à leur parole dans les instances décisionnelles des Missions Locales et enfin dans la définition des politiques publiques qui les concernent.

Le premier défi à relever est de mettre en mouvement la participation dans le réseau national et dans les Missions Locales elles-mêmes. En fixant un cadre : Participation, pour quoi ? Pour quels enjeux sociétaux ? Quelles en sont les parties-prenantes ? Quel partage des responsabilités, à quelles échelles ? Et en définissant une méthodologie : qui parle et agit, de quoi, pour quoi, où et comment ?

Les trois parties prenantes identifiées, les jeunes, les professionnel·les et les élu·es siégeant aux Conseils d'administrations des Missions Locales, sont déjà en mouvement.

L'objectif du cycle en cours est de faire réseau sur cette ambition en accompagnant le plus grand nombre à l'appropriation de cette démarche dans la culture commune.

Le réseau des Missions Locales s'outille en la matière et est prêt à partager ses avancées sur ce sujet pour contribuer, à notre échelle, au renforcement du pouvoir d'agir de tous.

## BIBLIOGRAPHIE

**Agence Nationale des Solidarités Actives (ANSA), « Principaux textes encadrant ou encourageant la participation », 2024.**

Synthèse des textes de lois abondant et encadrant la participation dans le secteur social et médico-social

**BHERER Laurence, "Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques", Participations, 2011/1 (N° 1), p. 105-133. Lien url :**

<https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-105.htm>

Bilan des études consacrées à la participation dans le champ d'analyse de l'administration et des politiques publiques

**BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, "Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ?", Participations, 2011/1 (N° 1), p. 8-35. Lien url :**

<https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-8.htm>

Revue de littérature et questionnements méthodologiques autour de la recherche sur la participation.

**BOUCHER Manuel, La nébuleuse du pouvoir d'agir. Champ social, « Pouvoir d'agir », 2023. Lien url : <https://www.cairn.info/la-nebuleuse-du-pouvoir-d-agir--9791034608300.htm>**

Théorisation socio-politique du pouvoir d'agir ; analyse des différentes approches du pouvoir d'agir impliquant une multitude d'acteurs-rices dont l'auteur en fait la typologie.

**CARREL Marion, "Injonction participative ou empowerment? Les enjeux de la participation", Vie sociale, 2017/3 (n° 19), p. 27-34. Lien url :**

<https://www.cairn.info/revue-vie-sociale-2017-3-page-27.htm>

La démocratie participative se résume bien souvent à de l'injonction participative: une offre institutionnelle descendante et contreproductive pour enrayer la crise démocratique. La participation citoyenne peut cependant être un levier efficace pour régénérer la démocratie, toujours en chantier. Sous certaines conditions, elle peut renouveler les politiques publiques sur un mode ascendant, en s'appuyant sur l'expertise des personnes concernées et la codécision. Elle peut stimuler l'interpellation des institutions et l'émancipation des personnes, en particulier les plus précaires et éloignées de la parole publique.

**DEVERCHÈRE Nelly, "Innovations et engagement des travailleurs sociaux en faveur du développement du pouvoir d'agir", Vie sociale, 2017/3 (n° 19), p. 91-105. Lien url : <https://www.cairn.info/revue-vie-sociale-2017-3-page-91.htm>**

Traite de l'actualité des enjeux de la participation au cœur de l'action publique et du travail social, ainsi que des deux conceptions opposées qui lui sont associés: d'un côté, la conception néolibérale, de l'autre, la conception solidaire. Qu'en est-il de l'innovation sociale dans le développement du pouvoir d'agir ?

Interpellation Evidence Créatif  
Chance Processus Vertueux  
Politique Opportunité  
Contrat Valeur Démocratie Ensemble  
Philosophie Plaisir Adhésion Ambition  
**PARTICIPATION**  
Epanouissement Bien-être Motivation  
Ouverture Société Collaboration  
Pouvoir d'agir Empowerment

**DUBASQUE Didier, "Participer, oui, mais comment? Éloge de la co-construction", Vie sociale, 2017/3 (n° 19), p. 73-78. Lien url :**

<https://www.cairn.info/revue-vie-sociale-2017-3-page-73.htm>

La participation des personnes aidées et accompagnées par les travailleurs sociaux reste trop souvent limitée à l'écoute et au recueil d'avis ou d'expériences. Cette participation devrait plutôt se traduire par un véritable partenariat avec les personnes accompagnées pouvant aller jusqu'à la délégation de pouvoir et de prise de décision. Pour y parvenir, la pratique de la co-construction est à encourager, même si des résistances existent. Cette pratique passe par la co-construction avec elles des conditions de la réussite de leur participation.

**LOISEL Manon, RIO Nicolas, "Pour en finir avec la démocratie participative", 2024. Editions Textuel, Collection « Petite Encyclopédie critique »**

« Il est aujourd'hui nécessaire de mettre un coup d'arrêt à cette fuite en avant participative dont les fausses promesses ne font qu'accroître la défiance des citoyens. L'urgence n'est pas de [faire] participer, mais de démocratiser l'action publique en mettant fin à la surdité des institutions et en redistribuant l'accès au débat démocratique. »

**Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen 24 juin 1793**

[https://www.lexilogos.com/declaration/droits\\_homme\\_1793.htm](https://www.lexilogos.com/declaration/droits_homme_1793.htm)

Article 28 : Une génération ne peut assujettir à ses lois, les générations futures.

### Les membres de l'Institut contributeurs à la rédaction :

Eric Augade, Maryvonne Boileau, Marc Godefroy, Frédéric Eloy, Annie Jeanne, Amel Kouza, Serge Kroichvili, Jean-Raymond Lépinay, Sylvie Leyre, Guillaume Mathelier, Françoise Raynaud, Marie Rondwasser, Erik Sinoussi, Ninon Szwed, Olivier Toche

### Illustration :

Collectif Kodama

### Graphisme :

Pôle communication de l'Union nationale des Missions Locales

### Directeur de la publication :

Marc Godefroy

### Contact :

[institut@ibschwartz.org](mailto:institut@ibschwartz.org)



INSTITUT  
**Bertrand  
Schwartz**