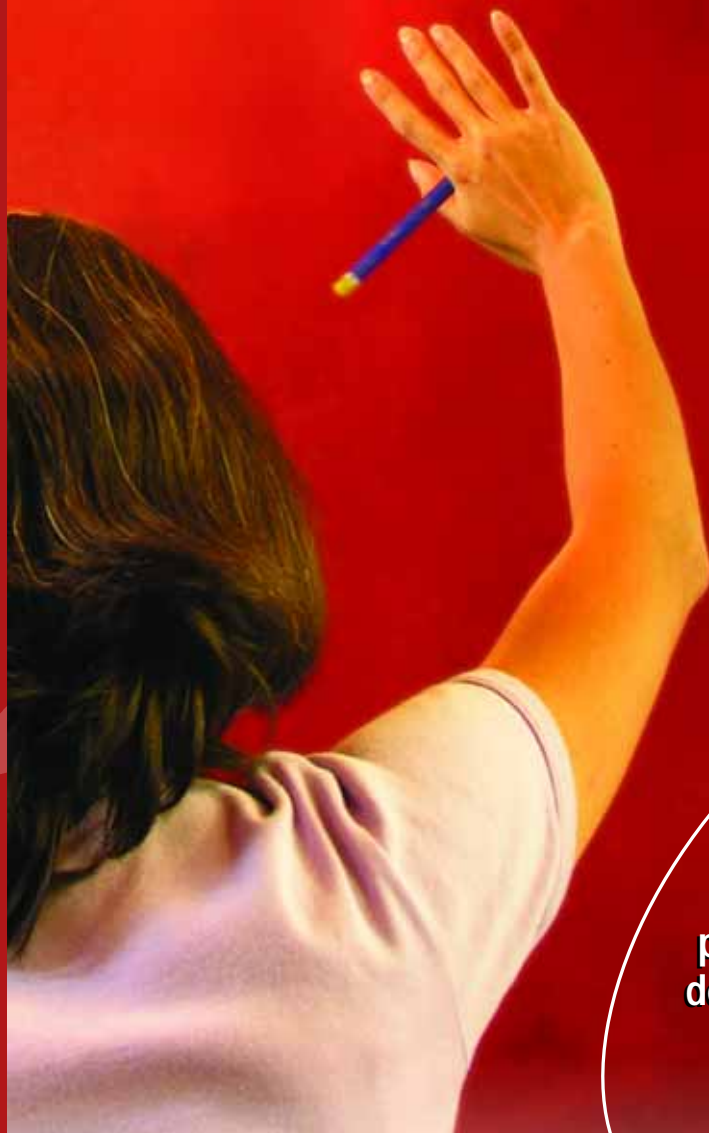


DANS CE NUMÉRO

- 2 Editorial
- 3 Pourquoi la participation des usagers à leur propre prise en charge est-elle problématique ?  
*Danny Lescauwaeet*
- 4 Mon expérience au sein de Conseil d'administration de la Simon Community à Dublin  
*Brian Brady*
- 5 Encourager les personnes sans domicile à exprimer leurs opinions sur les politiques municipales?  
La participation des personnes sans domicile aux conseils d'usagers aux Pays-Bas  
*Trudi Nederland et Maarten Davelaar*
- 8 Participation des usagers en Hongrie  
*Péter Bakos*
- 9 La participation des usagers : un droit en marche  
*Nathalie Latour*
- 12 Le « Conseil des personnes socialement marginalisées » : premier bilan quatre ans après !  
*Preben Brandt*
- 14 S'organiser pour agir: l'initiative fédérale des personnes confrontées à l'exclusion liée au logement en Allemagne  
*Roland Saurer*
- 16 Donner une voix aux personnes sans domicile fixe – le travail de Groundswell  
*Amarjit Kaur*
- 18 Le Homeless Empowerment Action Research Team (HEART): un exemple de recherche par les pairs en Irlande  
*Bill Heaney*

# La participation des usagers: donner une voix aux experts



La participation des usagers : un droit en marche

Page 9



# SANS-ABRI en Europe



La FEANTSA est soutenue financièrement par la Commission Européenne. Les points de vue exprimés dans cette publication sont ceux des auteurs et la Commission n'est pas responsable de l'utilisation de ces informations.

Automne 2006

Le terme de participation fait référence à l'idée d'assurer l'inclusion complète de toutes celles et ceux qui sont concernés par la prise de décision, tant au niveau des processus politiques qu'à l'intérieur des institutions non politiques qui cherchent à travailler de façon inclusive et démocratique. L'exercice de la participation peut renforcer les capacités et le pouvoir des groupes dont les opinions ne sont que trop souvent mises de côté, comme les personnes confrontées à l'exclusion liée au logement. Le fait de bénéficier de cette opportunité peut contribuer à la réintégration des groupes exclus et au développement d'une nouvelle compréhension de leurs propres capacités.

Dans le secteur des services sociaux, le concept de participation des usagers a gagné du terrain au cours des trente dernières années. Il peut se définir comme étant l'implication des usagers dans le processus d'élaboration des services et/ou le processus de prise de décision ayant une incidence sur les services qu'ils utilisent. On retrouve les origines de la participation des usagers dans les mouvements des droits sociaux, lorsqu'en particulier les organisations de personnes handicapées ou les personnes connaissant des problèmes de santé mentale ont commencé à remettre en question l'image des usagers de services comme étant des victimes passives et de simples destinataires de bonnes œuvres. Au lieu de cela, ils se percevaient comme des individus autonomes et des acteurs à part entière.

Une autre notion qui a influencé le débat sur l'implication des usagers est le consumérisme. Ce concept décrit comment les consommateurs exercent un contrôle sur les biens et les services disponibles. Aujourd'hui, il est communément acquis que l'implication active des personnes sans domicile dans l'élaboration et la mise en œuvre des services qui leur sont destinés est essentielle dans la perspective d'une réintégration réussie. Dans le contexte d'une demande croissante d'évaluation de la qualité des services et d'un professionnalisme grandissant dans ce domaine, les usagers ont eu de plus en plus l'opportunité de faire entendre leur voix.

Le niveau de participation des usagers varie selon l'organisation et d'un pays à l'autre. Dans différents Etats membres de l'Union européenne, la participation des personnes sans domicile dans les organisations prestataires de services est devenue une obligation légale. Les personnes sans domicile ou les personnes qui ont fait l'expérience de l'exclusion liée au logement de par le passé sont représentées au sein des conseils d'administration de certaines organisations ou prennent part à des réunions de consultation dans des instances à l'intention des groupes sociaux défavorisés.

Cependant, la mise en place de procédures de participation systématique au niveau de l'organisation prestataire de services, de même que dans les processus décisionnels, reste un défi dans tous les pays. L'implication des usagers existe, sans toutefois qu'il s'agisse d'une pratique bien établie, et elle se décline souvent uniquement en fonction des obligations.

L'objectif de ce numéro du magazine de la **FEANTSA** est de présenter des expériences de participation des usagers dans différents pays européens. Les exemples décrivent différentes approches de l'implication et soulignent leurs résultats positifs sans pour autant négliger les problèmes qui subsistent.

Le premier article, écrit par Danny Lescauwet de l'organisation Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, membre belge de la **FEANTSA**, et président du groupe de travail de la **FEANTSA** sur la participation, est une introduction générale sur la participation des usagers dans les services à l'intention des personnes sans-abri. Danny Lescauwet parle de l'approche consumériste à la participation des usagers. Il estime que dans le cas des organisations basées sur le bénévolat, le pouvoir des consommateurs – c'est-à-dire des usagers – d'influencer la fourniture des services reste limité, étant donné le rôle des tiers payants, qui financent les services. Les organisations devraient donc devenir elles-mêmes plus actives dans le domaine de l'implication des usagers, en faisant en sorte que l'on réponde aux besoins des usagers de manière plus efficace.

Cette recommandation est en phase avec l'article écrit par Brian Brady, qui raconte son expérience au Conseil d'administration de l'organisation Simon Community de Dublin. En tant que personne ayant été sans-abri pendant cinq ans, il insiste sur les conséquences positives d'une implication forte des usagers, tant pour l'organisation qui fournit les services que pour les usagers eux-mêmes.

L'article suivant s'attache à décrire comment des pays et des organisations différentes ont mis en œuvre les obligations légales relatives à la participation des usagers. Trudi Nederland et Maarten Davelaar, qui travaillent en tant que chercheurs à l'Institut Verwey-Jonker, présentent les principaux résultats de leur évaluation des Conseils d'usagers aux Pays-Bas. Les auteurs soulignent que malgré une démocratisation constante au niveau local, la participation des personnes sans domicile au sein de ces conseils est encore très limitée. Ils formulent des recommandations sur la façon dont on peut améliorer la situation à l'avenir.

Péter Bakos, de l'organisation membre de la **FEANTSA** Refomix, nous livre une analyse similaire sur les Forums d'usagers qui ont été créés en Hongrie afin de promouvoir la participation et de protéger les droits des usagers de services. Tout en reconnaissant le potentiel positif de ces forums, il met en évidence la nécessité de développer une implication systématique des usagers en Hongrie.

Nathalie Latour décrit comment la participation des usagers a été intégrée dans le travail de la FNARS, membre français de la **FEANTSA**. Elle nous explique le fonctionnement et le rôle des Conseils de vie sociale (CVS) et présente les différents facteurs de succès identifiés dans le cadre d'un sondage sur la participation effectué auprès des adhérents de l'organisation en 2005.

Une première évaluation positive du Conseil danois pour les personnes socialement marginalisées nous vient de Preben Brandt, qui travaille pour le Projet Udenfor. Preben Brandt est le président de ce conseil créé par le Ministère des affaires sociales il y a quatre ans. Bien que l'exclusion liée au logement n'ait pas été abordée de manière satisfaisante, l'auteur pense que le Conseil aura un impact positif sur les politiques qui affectent la vie des personnes défavorisées d'un point de vue social.

L'article suivant se penche sur l'organisation des personnes sans-abri en Allemagne. Roland Saurer de l'organisation Bundesbetroffeneninitiative Wohnungsloser Menschen e.V. (BBI) retrace l'historique et les activités actuelles de cette organisation qui depuis 1991 a lutté pour les droits et les intérêts des personnes sans domicile en Allemagne.

Le soutien aux personnes sans-abri et le fait de leur permettre de trouver leurs propres solutions face à l'exclusion fait également partie de la mission de Groundswell, la première organisation qui a pour objectif d'augmenter la participation des usagers dans les services à l'intention des personnes sans domicile au Royaume-Uni. Dans son article, Amarjit Kaur, directrice de Groundswell, illustre les différentes activités de son organisation, et en particulier le travail effectué avec l'organisation St Mungo's en vue d'augmenter le niveau de participation des résidents dans tous les aspects de l'organisation.

Bill Heaney, qui a fait partie du groupe de soutien au projet HEART en Irlande, nous donne un exemple de recherche par les pairs. Ce projet avait été mis en œuvre en vue de connaître l'expérience des personnes sans domicile dans les services de la ville de Galway et ses environs. L'aspect novateur de cette entreprise se trouve dans le fait que toutes les recherches ont été menées par des personnes qui avaient elles-mêmes fait l'expérience du sans-abrisme.

Comme d'habitude, la **FEANTSA** souhaite remercier sincèrement toutes les personnes qui ont contribué à la rédaction de ce numéro pour leur temps et leur compétence. Nous vous souhaitons une bonne lecture. Vos commentaires sont les bienvenus : nous vous invitons à les envoyer à [silke.paasche@feantsa.org](mailto:silke.paasche@feantsa.org).



## Pourquoi la participation des usagers à leur propre prise en charge est-elle problématique ?

Par **Danny Lescauwaet**, *Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Belgique* ;  
*Président du Groupe de travail de la FEANTSA sur la participation*

Le présent article traite de la participation des usagers. Il s'inspire d'un texte rédigé il y a quelques années pour un stage donné au *Steunpunt Algemeen Welzijnswerk*. Par la suite, les contributions de membres du Groupe de travail de la FEANTSA sur la participation ont alimenté cette réflexion.

### LA PARTICIPATION EST UN IMPÉRATIF POUR LES STRUCTURES DE PRISE EN CHARGE

Les services sociaux ne peuvent fonctionner qu'avec la participation de leurs usagers. La prise en charge ne peut être que le résultat de l'implication active de l'utilisateur. Ainsi, ce dernier n'est plus seulement consommateur, mais « coproducteur ». Pour poser son diagnostic, le médecin a besoin de la coopération de son patient qui doit lui fournir des informations correctes. L'enseignement ou le tutorat exigent un apprenant disposé à apprendre. Lorsqu'une personne sans domicile souhaite résider dans un centre d'accueil, elle doit se conformer à toutes sortes de règles et d'exigences. Pour que la prestation du service soit possible, l'utilisateur doit, par définition, y apporter son concours actif.

Toute structure de prise en charge qui ne reste pas à l'écoute des réactions et des remarques de ses usagers est condamnée à plus ou moins brève échéance. Ce constat peu paraître aller de soi, mais combien d'organismes sont disposés à tenir compte de retour d'informations de leurs usagers pour moduler leur fonctionnement ? Combien d'organismes sont enclins à institutionnaliser la participation pour permettre à leurs usagers de s'exprimer librement par le biais d'un livre ou d'un service des réclamations, de réunions de consultations ou d'un conseil consultatif ? Et parmi les structures tenues de prendre des mesures allant dans ce sens, combien les considèrent comme autre chose qu'une perte de temps ou une corvée bureaucratique de plus ? Qu'est-ce qui les inquiète ? Se sentent-ils écoutés ?

### QUE SIGNIFIE LA PARTICIPATION POUR LES USAGERS ?

S'il est avéré que la prise en charge ne peut être efficace qu'en lien avec la participation de l'utilisateur, ce dernier a encore trop souvent tendance à se sentir dépendant du prestataire de services. Tout ou presque s'organise sans vraiment que l'utilisateur ait le choix ou l'occasion de s'exprimer. Les services sociaux sont pré-organisés en phases successives. L'utilisateur est souvent obligé de faire certaines choses sans comprendre pourquoi. L'individu ne comprend souvent que très vaguement les objectifs et la signification de tout ce parcours.

### POURQUOI LA PARTICIPATION DES USAGERS EST-ELLE SI ABSENTE DU SECTEUR ASSOCIATIF ?

Selon une expression bien connue en Belgique néerlandophone, « wiens brood men eet, diens woord men spreekt »<sup>1</sup>. Pour assurer leur financement, les organismes du secteur associatif doivent se rappeler régulièrement au bon souvenir de leurs bailleurs de fonds – donateurs et pouvoirs publics. En même temps, ils doivent attirer régulièrement de nouveaux clients. Ils sont donc dans l'obligation structurelle de focaliser leur attention simultanément sur deux publics très différents. Pour survivre, une structure associative doit constamment démontrer que son existence est socialement justifiable. Le danger existe que cette obligation prenne le pas sur la qualité des services proposés.

La raison d'être des entreprises privées est le profit. On considère qu'une rentabilité accrue est la manifestation de la satisfaction de la clientèle. Les profits engrangés constituent donc un retour d'informations direct du marché vers l'entreprise.

Dans le secteur non-marchand, ce signal monétaire n'a pas cours. La participation de l'utilisateur ne révèle en rien la valeur qu'il attache au service qui lui est fourni. Par conséquent, les associations sans but lucratif ne reçoivent aucun retour d'informations clair, tangible et financièrement pertinent de la part de leurs usagers.

Comme la plupart des moyens financiers des associations proviennent des pouvoirs publics et de donateurs, il y a de fortes chances que leur attention se tourne essentiellement vers la relation qu'elles entretiennent avec leurs bailleurs de fonds. Les associations sans but lucratif consacrent énormément de temps et d'énergie à démontrer leur utilité à leurs autorités de tutelle financière : elles élaborent des rapports politiques, des prises de position, des rapports d'activités, des évaluations, des dossiers de projet, etc.

Tout ce temps ne peut être consacré à la prise en charge en tant que telle. Les associations sans but lucratif risquent ainsi de s'éloigner de leurs publics cibles. Il n'y a pas de retour d'informations direct de la part des usagers concernant l'utilité et la qualité des services fournis tout simplement parce qu'une tierce partie perturbe le mécanisme habituel du marché. Les associations sans but lucratif sont obligées de trouver un mécanisme d'orientation de substitution. Elles doivent définir précisément leur mission, leur vision et leur public cible et procéder à des évaluations régulières de leurs prestations.

### L'IMPACT DE LA TIERCE PARTIE SUR L'USAGER

Du fait de l'intervention d'une tierce partie (pouvoirs publics, donateurs) qui subventionne la prestation du service, celui-ci est proposé à un prix inférieur à sa valeur marchande. Le retour d'informations et les réclamations des usagers ont donc une influence limitée sur ledit service et ne trouvent que difficilement un écho dans l'élaboration des politiques. En l'absence d'effort conscient d'évaluation continue des services et de sollicitation du retour d'informations des usagers, il devient très difficile de rester à l'écoute de l'évolution des besoins des usagers et d'y répondre. Lorsque les usagers ne sont pas satisfaits, ils n'ont pas nécessairement la possibilité d'aller voir ailleurs pour autant.

On a souvent tendance, lorsque l'utilisateur est insatisfait, à créer de nouvelles structures appliquant de nouvelles méthodes plutôt que de réformer les dispositifs existants. Comme les mécanismes du marché ne peuvent pas jouer, les associations sans but lucratif ne dépendent que très marginalement de leurs « clients », les usagers. Mettre l'utilisateur au cœur de leur activité n'est pas indispensable à leur survie. Elles dépendent de tierces parties pour leur financement et les usagers sont dépendants des prises en charge qu'elles proposent. L'utilisateur n'influe ainsi que très marginalement sur les décisions concernant l'utilité de tel ou tel service. Le client n'a pas voix au chapitre : il dépend des choix sociaux, politiques et éthiques posés par d'autres. •

### Références bibliographiques

- Staut, P., *Op zoek naar de eigenheid van social-profitdiensten, Opleiding leiden van een organisatie* (texte de stage), Balans.
- Verbeek, G., (1993) *Wat zeggen onze cliënten*, Gebruikersraadpleging als middel voor kwaliteitsbevordering, Nederlands Instituut Voor Zorg en Welzijn.
- Driessens, K., e.a., (1998) 'Welzijn en cultuur' in: *jaarboek armoede en sociale uitsluiting*, Acco.

<sup>1</sup> Expression signifiant « on ne mord pas la main qui nourrit ».

## Mon expérience au sein de Conseil d'administration de la Simon Community à Dublin

Par **Brian Brady**, Directeur de la Simon Community à Dublin

*"L'œuvre la plus importante que nous réaliserons, sera entre les murs de nos foyers."*

**Harold B. Lee**

J'entame ma deuxième année au sein du Conseil d'administration de la Simon Community à Dublin (une organisation basée à Dublin, en Irlande, et dont l'objectif est l'éradication de l'exclusion liée au logement). L'année dernière, je faisais partie du Comité de planification stratégique et, cette année, j'ai l'honneur de travailler pour le sous-comité d'audit et d'organisation.

Certes, cela pourrait paraître impressionnant pour l'homme de la rue. Pourtant, ce qui est inhabituel dans ma situation, c'est que j'ai été sans-abri pendant cinq années, et que j'ai une expérience personnelle des défis auxquels sont confrontées les personnes sans domicile.

Lorsque la Simon Community de Dublin organisa une élection pluraliste pour le Conseil en 2005, nombre de personnes qui avaient recours à leurs services se présentèrent à l'élection. Deux d'entre nous ont été élus et, étant donné le nombre élevé de voix que nous avons récoltées, il était clair que l'organisation pensait que notre présence était nécessaire au niveau du Conseil. Par la suite, il est apparu que nous étions les premières personnes dans notre situation à atteindre une position aussi élevée dans une organisation basée en Irlande.

Le question de la participation se résume aux personnes désirant être impliquées; seul 30% de la population ont pris le chemin des urnes pour les élections de 2004 au Royaume Uni. Pensez à toutes les personnes sans domicile, en marge de la société, ayant leurs droits bafoués: les personnes qui souffrent de problèmes de santé mentale, de dépendance à la drogue ou à l'alcool ou simplement de graves problèmes financiers. Comment peuvent-elles espérer devenir impliquées dans ce qui, pour certains, semble être un prolongement de la communauté qui les a en fait marginalisées?

Toutes les personnes qui utilisent les services destinés aux personnes sans domicile ne désirent participer, ou pensent en effet qu'il vaut la peine de s'impliquer dans cette organisation. Avant de pouvoir y prendre part, vous devez changer, et de par mon expé-

rience au sein de la Simon Community, je sais qu'ils sont plus qu'heureux d'écouter les personnes qui sont ici pour apporter leur aide. Cela peut en partie être imputé au fait que la Simon Community a adopté une approche plus sérieuse pour aider les personnes dans le besoin. Un des principaux changements est que si l'organisation offre un service, elle doit être à l'écoute de ses clients. La présence de deux membres de leur population cible au sein du groupe de planification stratégique était une preuve de la volonté de l'organisation de répondre aux besoins des personnes qu'ils essaient d'aider.

*"Les actions banales que nous accomplissons tous les jours à la maison sont plus importantes pour l'esprit que ce que leur simplicité laisse suggérer."*

**Thomas Moore**

Le principal défi auquel était confrontée l'organisation était d'arrêter de prester des services qu'elle pensait être utiles, pour offrir un soutien et essayer de répondre aux besoins des personnes qui viennent demander de l'aide à l'organisation. Ce que je vais dire peut paraître évident: la majorité des personnes sans domicile cherchent un endroit sûr qu'ils peuvent considérer comme leur maison, en sachant que quand ils sortent, ils auront toujours une maison à la fin de la journée. Il s'agit d'un problème sérieux étant donné qu'il implique les autorités locales et nationales! Ce sont les organisations volontaires qui doivent subvenir aux besoins en matière de logement qui, en bonne justice, relèvent du gouvernement.

Le travail entrepris par la FEANTSA afin de sensibiliser le Parlement européen ou tout autre organe concerné est encourageant, mais étant donné que l'on sait que les roues de l'UE tournent lentement et de manière imprévue, tout changement de politique peut être ignoré par les États membres ad infinitum. Par conséquent, les organisations mises sur pied pour éradiquer l'exclusion liée au logement sont défavorisées pour trouver ou fournir des logements convenables dans lesquels elles pourraient héberger les personnes qu'elles essaient de réinsérer dans la société, où elles seront traitées comme égales aux autres. Cette année, une des ONG qui travaillent avec nous – Focus Ireland – organise une grande conférence

sur les défis auxquels il faut faire face pour construire des logements pour les personnes sans domicile, et j'attends avec impatience les conclusions de cette conférence.

Alors que je me remets des causes et des conséquences de mon expérience en tant que sans-abri, le temps que j'ai passé au sein de la Simon Community m'a appris qu'un des symptômes les plus importants de l'exclusion liée au logement est la mise en marge de la société. En Irlande, un récent sondage a démontré que 52% de la population pense que c'est la faute de l'individu concerné s'il finit à la rue.

Les différentes formes de dépendances et leurs nombreuses causes sont de plus en plus reconnues comme étant des maladies. Le plan mal conçu qui consiste à laisser les personnes atteintes de problèmes de santé mentale se débrouiller toutes seules au sein de la communauté où il est déjà par trop facile d'être victime d'une défaillance du système de santé irlandais totalement inefficace doit être revu absolument.

Par mon implication dans la Simon Community, je me suis trouvé dans différentes situations et j'ai fait de nouvelles connaissances, ce qui m'a permis de renforcer ma personnalité (un euphémisme pour quelque chose qui blesse). J'espère avoir montré aux autres que le fait d'avoir été auparavant sans domicile ne signifie pas que je suis incapable, avec l'aide de la communauté, de devenir un membre utile pour cette communauté. Je pense qu'un esprit d'ouverture est important pour toute personne désirant apporter son aide dans ce domaine, que ce soit une ancienne personne sans domicile ayant commencé une nouvelle vie ou un homme d'affaires désirant faire quelque chose pour la société dans laquelle il vit.

*"Le plus grand voyage commence toujours par le premier pas"*  
**Confucius**

Il s'agit d'un voyage que tout le monde ne désire pas entreprendre mais je pense que pour ceux qui veulent contribuer à mettre un terme à l'exclusion liée au logement (chose qui ne devrait pas exister dans un pays riche comme l'Irlande), il s'agira d'un voyage très enrichissant. •





## Encourager les personnes sans domicile à exprimer leurs opinions sur les politiques municipales?

### La participation des personnes sans domicile aux conseils d'usagers aux Pays-Bas

Par **Trudi Nederland** et **Maarten Davelaar**, chercheurs à l'Institut Verwey-Jonker, Utrecht, Pays-Bas



#### RÉSUMÉ

Cet article décrit la participation des personnes sans domicile fixe dans les conseils d'usagers mis en place par les municipalités néerlandaises. Une étude effectuée par l'Institut Verwey-Jonker sur l'état actuel de la participation des usagers de services municipaux révèle que la participation des personnes sans domicile est encore à ses débuts.<sup>1</sup> Les personnes sans domicile fixe risquent de ne pas être suffisamment impliqués dans la prise de décisions qui auront un impact sur leurs conditions de vie. Nous commençons par un aperçu de la perspective des municipalités sur la participation des personnes sans domicile aux développements politiques. Ensuite, nous abordons le point de vue des groupes représentant les intérêts des personnes sans domicile fixe sur la question de la participation (ou non-participation). Pour finir, nous examinons les outils qui pourraient servir à améliorer la participation des personnes sans domicile dans la prise de décision locale.

#### LES CONDITIONS DE PARTICIPATION DES PERSONNES SANS DOMICILE AUX CONSEILS D'USAGERS

Aux Pays-Bas, les conditions permettant aux personnes sans domicile de s'exprimer sur leur prise en charge, sont en amélioration constante. De nouveaux droits ont récemment été adoptés sur l'accès aux institutions de soins, le revenu minimum et l'accompagnement social. Toutefois, l'accès des personnes sans domicile à ces nouveaux droits n'est pas toujours évident.

Depuis 1996, la Loi sur la participation des usagers de services a été mise en œuvre dans le secteur des services sociaux. L'objectif de cette loi est d'assurer la mise en place d'organes institutionnels pour la participation des usagers de services aux décisions ayant un impact sur leur prise en charge. Ces conseils sont désormais obligatoires au sein de centres d'assistance sociale.

Les personnes sans domicile bénéficiant de ces services ont la possibilité de siéger à ces conseils. Dans la pratique, toutefois, un examen plus approfondi de la réalisation de ces obligations juridiques révèle certaines carences du système de participation. Nos recherches démontrent que ces conseils d'usagers sont en place dans moins de 50% des centres d'assistance sociale.<sup>2</sup> Une autre étude sur la mise en œuvre de cette Loi indique que les comités des institutions ne prennent pas toujours en considération les recommandations des conseils d'usagers.<sup>3</sup> En outre, les conseils fonctionnent difficilement en raison du manque de moyens et du manque de représentativité des usagers. Une étude récente révèle que la participation des usagers au fonctionnement des centres d'assistance sociale n'est réalisable que lorsque la participation fait entièrement partie de la vision et des actions de l'organisation. Il y a encore du chemin à faire.<sup>4</sup>

L'échelon local suppose une démocratisation constante étant donné que les municipalités sont tenues d'impliquer les citoyens dans les politiques de domaines de plus en plus variés. La participation d'usagers est une obligation juridique en ce qui concerne, par exemple, les politiques sur le revenu minimum et la réintégration professionnelle. Depuis 2004, année de la mise en œuvre de la Loi sur la réforme de l'assistance sociale (WWB), les municipalités sont les principaux responsables de la mise en œuvre des deux Lois en question. La WWB exige une méthode spécialisée de participation des usagers. Cette obligation de participation des usagers à la prise de décision municipale existait déjà pour le transport destiné aux personnes âgées et les personnes handicapées. Par conséquent, des conseils de personnes âgées et des conseils de personnes handicapées sont déjà en place dans la plupart des municipalités néerlandaises.

Les conseils ne représentent que 10% des préoccupations des personnes concernées.

A partir du 1 janvier 2007, en plus des dispositions en matière de transport, les municipalités auront également un devoir d'assister les citoyens de groupes dits « vulnérables ». La Loi sur l'assistance sociale (WMO), qui entrera donc en vigueur, oblige les municipalités à prendre en charge les personnes qui, en raison de leur situation, ne sont pas en mesure de mener une vie normale sans accompagnement. Les dispositions de transport y sont intégrées comme les dispositions en matière de sécurité sociale et de santé. La WMO impose deux responsabilités principales sur les municipalités: la participation et la responsabilité devant leurs citoyens. Les citoyens doivent participer activement à l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques, et ont la possibilité d'exercer leur influence sur ces procédures. En outre, la municipalité est tenue de rendre compte de ces décisions aux citoyens et aux institutions locales en publiant les résultats de ses politiques.

#### LA PARTICIPATION DES PERSONNES SANS DOMICILE DANS LES CONSEILS D'USAGERS DANS LA PRATIQUE

Les recherches sur la situation actuelle aux Pays-Bas concernant la participation d'usagers à l'élaboration de politiques municipales montrent que les personnes âgées et les personnes handicapées sont fortement représentées dans les structures de conseil. Ceci n'est pas le cas pour les autres groupes cibles comme les personnes souffrant de troubles mentaux. Les personnes sans domicile sont mal représentées. De plus, il semble que cette situation n'est pas prête d'évoluer. Les municipalités ont l'intention d'impliquer les clients plus activement dans les politiques d'accompagnement à domicile et la mise en place de centres d'information, mais les centres d'assistance sociale ne sont pas une priorité. Cette situation pourrait mener à la disparition de services de prise en charge destinés aux personnes sans domicile, et aucun développement de leur participation active au processus de prise de décision.

Cette tendance peu favorable a été renforcée par l'attention que portent les municipalités sur la restructuration des procédures de participation des usagers. La ville d'Amsterdam, par exemple, est en train de créer une plateforme pour les 80 groupes d'intérêt du domaine de la santé et de l'assistance sociale. La municipalité

s'attend à l'adhésion du groupe des personnes sans domicile à cette plateforme. Toutefois, cette concentration sur l'aspect procédurale de la participation d'usagers n'inspire par le groupe représentant les intérêts des personnes sans domicile. Ce groupe refuse donc de participer à la plateforme qui enfermerait, selon eux, ces différents groupes d'intérêts dans un carcan bureaucratique. Ce groupe rejette également les consultations avec les autres groupes comme les personnes âgées et les personnes handicapées. Ils considèrent de telles procédures trop éloignées de la réalité – leur préoccupation principale est de traiter les problèmes réels liés à la prise en charge.

En général, les groupes représentant les personnes sans domicile choisissent attentivement les organes auxquels participer. Il y a donc un représentant qui siège au conseil du WWB. Cette adhésion est directement liée aux politiques de sécurité sociale de la municipalité. Une distinction a été établie récemment pour les personnes sans domicile. Auparavant, les personnes sans domicile recevaient 70% du salaire minimum (allocation moyenne de la sécurité sociale). Mais désormais, ils ne reçoivent que 50% du salaire minimum s'ils sont sans abri, et 60% s'ils bénéficient des services d'hébergements d'urgence. S'ils suivent un programme de réintégration, ils peuvent obtenir 70% du salaire minimum. La catégorie qui pose problème est celle représentant les bénéficiaires de 60% du salaire minimum. S'ils indiquent qu'ils sont quelque fois obligés de vivre à la rue, ils reçoivent une visite à « domicile ». Ceci est semblable aux visites à domicile chez les demandeurs de prestations sociales. Le principe est de vérifier les conditions de vie des personnes qui se disent « sans abri ». Les groupes représentant les intérêts des personnes sans domicile accorde beaucoup d'importance à cette « visite ». En outre, ces groupes consultent les organisations locales travaillent pour et avec les personnes sans domicile. Ils estiment que cette consultation est utile: dans ce cas précis, des questions concrètes sont abordées. Un des exemples a été la coopération sur la question de l'usage d'un hébergement d'urgence par les personnes sans domicile. L'hébergement en question avait pour objectif de fournir un abri provisoire pour les personnes vivant en permanence à la rue afin de leur permettre de bien manger, de bien se reposer et de se laver. Mais



les lits de cet hébergement étaient occupés par des habitués d'un des centres d'assistance sociale, empêchant tout contact avec le véritable groupe cible de l'hébergement d'urgence. Il y a aussi eu des plaintes portées par des femmes sans domicile victimes de harcèlement par les hommes habitant le foyer d'hébergement. En abordant ces questions au cours d'une consultation, des mesures concrètes ont été prises pour remédier à ces situations. Les hommes sont réprimandés pour harcèlement, et le deuxième cas d'harcèlement mène à l'expulsion du foyer.

Au cours de notre examen des municipalités, nous avons constaté peu de vision concernant la participation des personnes sans domicile. Une exception a été la ville Enschede, à l'est des Pays-Bas. Un fonctionnaire a fait la déclaration suivante: " la participation formelle des usagers de services est possible à travers les personnes qui osent s'exprimer. Pour cette raison, les conseils ne représentent que 10% des préoccupations des personnes concernées. Mais en tant que municipalité, nous devons mieux comprendre le besoins des autres 90%." Afin d'atteindre ces 90% de personnes, les municipalités ont besoin de développer d'autres méthodes de participation. Un exemple mentionné serait des tables rondes au sein des centres d'assistance d'hivers destinés aux personnes sans domicile.

### L'AMÉLIORATION DE LA PARTICIPATION À L'ÉCHELON LOCAL

La participation des personnes sans domicile aux conseils officiels d'usagers du WMO, désormais en place à travers les Pays-Bas, est encore à renforcer. La perspective des municipalités d'un côté et des personnes sans domicile de l'autre mène à des situations d'incompréhension réciproque. Les municipalités ont encore du

chemin à faire pour réaliser leur rôle d'assistance aux personnes sans domicile. Les personnes sans domicile et leurs représentants devront se positionner plus clairement auprès des responsables politiques, afin d'exercer leur influence sur l'élaboration de politiques.

Nous pouvons déduire de l'analyse de cet article que les groupes représentant les intérêts des personnes sans domicile cherchent à renforcer la consultation autour de questions concrètes et ayant un impact négatif sur la vie des personnes sans domicile, suite à la mise en œuvre de politiques. Il est d'autant plus important donc d'impliquer les groupes défendant les intérêts de ces personnes. Pour réduire l'écart entre ces deux mondes (municipalités et exclusion liée au logement), nous proposons la création de programmes visant à l'intégration de ces personnes sur le marché du travail. Jusqu'à présent, les services des municipalités ont toujours été axés sur l'assistance, l'hébergement d'urgence, la sécurité des citoyens, mais très peu sur l'intégration professionnelle. Nos recherches sur les programmes visant à l'intégration professionnelle des personnes sans domicile aux Pays-Bas révèlent l'importante contribution d'un « vrai » travail à la formation d'identité des personnes sans domicile fixe.<sup>5</sup> Mener une vie professionnelle adaptée peut contribuer à interrompre le cercle vicieux dont sont souvent victimes les personnes sans domicile. La participation sociale de ces personnes est une première condition pour sortir de ce cercle vicieux qui les maintient dans une situation d'exclusion. Dès que les municipalités commenceront à prendre au sérieux l'accompagnement et la participation des personnes sans domicile, ils prendront conscience de la valeur des programmes d'emploi et d'activation pour, mais surtout *avec*, les personnes sans domicile. ●

<sup>1</sup> En janvier 2006, seuls 9% des municipalités ont adopté un document politique sur l'Acte d'accompagnement social (WMO). Ceci est démontré dans le rapport *Advieseren over maatschappelijke ondersteuning. Cliëntenparticipatie bij gemeenten* (2006). Utrecht: Verwey-Jonker Institute.

<sup>2</sup> Voir, par exemple, le rapport *Evaluatie Wet Medezeggenschap Zorgsector* (2000), Utrecht: Verwey-Jonker Institute.

<sup>3</sup> Voir *Bewijzen van goede dienstverlening* (2004), La Haye: Scientific Council for the Government's Policy [WRR].

<sup>4</sup> Voir le rapport *De grenzen en mogelijkheden van cliëntenparticipatie in de maatschappelijke opvang* (2005), Utrecht: NIZW.

<sup>5</sup> Voir notre rapport *Aan de slag in de Rafelrand. Werk en activering voor daklozen en verslaafden*. Assen: Van Gorcum.

## Participation des usagers en Hongrie

Par Péter Bakos, *Refomix, Hongrie*



### DÉFINITION ET PRATIQUE

En 2005, la FEANTSA et son membre adhérent Off the Streets and into Work (OSW) ont organisé un sondage sur la participation des usagers de services auprès de quelques-unes des organisations membres de la FEANTSA. Les résultats du sondage<sup>1</sup> ont démontré qu'il existe différents niveaux de participation des usagers dans le processus de planification des services, pouvant aller de simples échanges informels entre les membres de l'équipe et les usagers à un niveau de participation élevé permettant de renforcer les capacités des usagers, notamment à travers des formations spécifiques sur la participation dans les processus de prise de décision ayant un impact sur leur existence, au-delà du contexte de l'organisation examinée.

Si nous nous limitons à la définition relativement stricte de la participation utilisée dans le Sondage sur la participation, c'est-à-dire « l'implication des personnes sans domicile dans la conception des services et/ou les processus de décision ayant un impact sur les services qu'elles utilisent », il nous faut admettre que la participation des usagers en Hongrie en est à ses balbutiements.

Toutefois, la Loi sociale hongroise modifiée telle qu'entrée en vigueur en janvier 2003 établit ce que l'on a désigné comme des « Forums de défense et de plaider » à l'intérieur des institutions qui fournissent des services en établissement. Cette mesure peut être considérée comme étant une initiative qui promeut l'implication de même que la protection des droits fondamentaux des usagers sans domicile.

Bien entendu, il existe des exemples de participation informelle au sein des institutions à l'intention des personnes sans-abri antérieures à cette obligation légale, mais cela dépend énormément de la culture et du type de gestion de l'organisation concernée. Au-delà de ce qui est prévu par la loi, il peut y avoir de grandes différences en termes de niveau de participation entre des organisations gérées par des autorités locales, des églises ou des ONG.

Dans les institutions et les refuges qui fournissent des soins de longue durée en établissement, des rencontres mensuelles sont organisées régulièrement. Lors de ces assemblées, les usagers ont la possibilité de faire entendre leur voix sur des questions qui ont trait aux services qu'ils utilisent ou aux problèmes auxquels ils sont confrontés. Quelques prestataires de services recueillent les remarques de leurs usagers en plaçant une boîte à suggestions dans les salles communes et essaient de prendre en considération leurs conseils et leurs souhaits. Dans de nombreux cas, il y existe cependant des obstacles financiers ne permettant pas de fournir de meilleures conditions pour la prestation de services. En général, la prise en compte de l'avis des usagers se limite aux décisions moins importantes, comme par exemple le type d'activité à laquelle ils désirent participer pendant leurs loisirs, ou de quelle manière leurs effets personnels peuvent être entreposés en lieu sûr.

Le niveau d'implication n'arrive pas à la participation des usagers aux instances de décision de l'organisation ou à l'implication lors du recrutement de personnel, comme indiqué dans le sondage mentionné ci-dessus.

### QUE DIT LA LOI

La loi sur la gestion sociale et les services sociaux<sup>2</sup> (Loi sociale 1993/III) indique que les « Forums de défense et de plaider » (Forum d'usagers) sont obligatoires dans tous les établissements résidentiels de longue durée. Le directeur de l'institution qui fournit ces services a l'obligation de définir les règles de création et les activités du Forum, qui aura pour objectif de promouvoir les droits et les intérêts des usagers au sein de l'institution.

Selon la loi, les membres d'un Forum d'usagers sont :

- élus parmi les usagers du service (deux personnes dans les institutions avec moins de 200 lits, quatre dans les institutions qui en comptent plus de 400) ;
- une personne élue parmi les membres de la famille ou les représentants légaux des usagers ;
- une personne élue parmi les membres du personnel de l'institution ;
- sur base d'affectation, une personne représentant le propriétaire de l'institution.

Un Forum d'usagers donne son avis préalable sur les documents que le directeur de l'institution rédige et qui ont un lien avec les usagers et leur vie à l'intérieur de l'institution. Il a la possibilité de discuter et de commenter le programme de formation professionnelle, le programme de travail annuel, les règles de l'institution ainsi que les brochures à l'intention des usagers.

Un Forum d'usagers discute également des griefs des résidents – à l'exception des plaintes relatives à l'entrée ou le départ de l'institution, ou les transferts des usagers – et présente ses propositions au directeur de l'institution. Le Forum peut demander au directeur des renseignements sur les questions qui concernent les usagers et les responsabilités associées à l'organisation des services.

Qui plus est, le Forum peut intervenir s'il estime que l'organisation qui fournit les services ou d'autres autorités ont omis de respecter pas certaines règles.

Les droits des usagers sont également défendus par la Fondation publique des droits des patients, des usagers et des droits de l'enfant. Cette organisation a été fondée en janvier 2004 et emploie des experts en plaider dans ces différents domaines. La Fondation fournit le matériel nécessaire aux experts, elle organise et suit de près leur travail. Au nom de cette organisation, l'on trouve des représentants des trois groupes cible les plus importants dans chaque comté en Hongrie.

### CONCLUSION

La législation hongroise relative à la participation des usagers est une initiative positive, mais son impact ne devrait pas être surestimé. Le fait qu'il y ait, de la part de personnes sans domicile, moins de plaintes en hiver que pendant les autres mois de l'année, par exemple, est certainement dû au fait qu'elles craignent avant tout l'exclusion de services. Cela ne devrait pas être considéré comme un signe de l'amélioration des services du fait de la participation des usagers.

Les personnes sans-abri représentent un groupe cible particulier parmi les personnes qui bénéficient de soins en établissement. Lors du processus qui les a menés vers la grande exclusion, elles ont perdu leur estime de soi, l'espoir de pouvoir améliorer leur vie, leur capacité à communiquer, etc. Ce sont des choses qui ont une incidence et qui influencent les décisions qui affectent leurs vies.

Donner aux usagers simplement la possibilité de s'impliquer sans tenir compte du fait qu'ils ne sont pas toujours susceptibles d'user de ce droit faute de compétences, n'est pas équitable de la part des prestataires de services. C'est pourquoi, les prestataires de services devraient s'atteler à encourager tout d'abord des initiatives visant à renforcer les capacités des usagers et à obtenir une implication plus démocratique. La participation des personnes sans domicile peut être considérée comme un retour direct des usagers, fournissant des indications importantes dont on doit tenir compte dans le processus visant à créer des services davantage basés sur les besoins. •

<sup>1</sup> Sondage sur la participation des usagers par la FEANTSA et OSW, 2005

<sup>2</sup> Loi sociale 1993/III. § 99



# La participation des usagers : un droit en marche

Par **Nathalie Latour**, responsable de mission Régions Europe, FNARS, France



## LES PRINCIPES ET LES OUTILS DE LA LOI 2002-2

La loi du 2 janvier 2002 qui réforme la loi de 1975 sur les établissements sociaux et médico-sociaux comprend plusieurs orientations dont l'une concerne très explicitement la promotion du droit des usagers des établissements et services. Elle s'inscrit dans une évolution progressive du regard porté sur l'utilisateur qui, de destinataire des dispositifs et services, devient un acteur à prendre en compte.

L'article 1 de la loi du 2 janvier 2002 entend « promouvoir l'autonomie des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, prévenir les exclusions et en corriger les effets ». Sept principes fondamentaux de la « prise en charge » sont définis dans la section « Droit des usagers » : le respect de l'intégrité, de la vie privée et de la sécurité de l'utilisateur, le libre choix des prestations, la garantie de bénéficier d'un accompagnement personnalisé de qualité défini avec l'utilisateur et la confidentialité des informations concernant sa situation. Les institutions doivent offrir à chaque personne accueillie un livret d'accueil, un contrat de séjour personnalisé et un règlement de fonctionnement. Par ailleurs, les institutions doivent mettre en œuvre une instance de consultation des usagers appelée Conseil de vie sociale.

Le Conseil de vie sociale (CVS) donne son avis et peut faire des propositions sur toutes les questions relatives au « fonctionnement de l'établissement » : l'organisation de la vie quotidienne, les activités, l'animation socio-culturelle, l'animation de la vie institutionnelle etc. Il est aussi consulté sur l'élaboration et la modification du projet d'établissement et du règlement de fonctionnement. Le CVS est composé d'une majorité de représentants d'utilisateurs élus à bulletin secret, de représentants de salariés et d'administrateurs désignés par le conseil d'administration. Le Conseil doit se réunir au moins trois fois par an. La loi visant à généraliser la participation des usagers aux services propose aussi des modalités de consultation plus souples (groupes d'expression, enquêtes de satisfaction, etc.) susceptibles d'être adaptées à l'accueil d'urgence par exemple ou aux services à domicile.

Cette démarche s'appuie sur la volonté d'engager une dynamique de dialogue entre les différents acteurs d'une association, dont les usagers. Il s'agit de favoriser l'instauration d'une forme de démocratie sociale au sein des établissements.

## LA PLACE DES USAGERS DANS LA FÉDÉRATION

Cette évolution législative et réglementaire qui affirme le droit des individus face aux institutions s'inscrit de façon irréversible au cœur des mutations sociales. Dans le projet fédéral de la Fnars adopté en 2004, une des orientations prioritaires concerne la place des usagers dans le réseau, dans la vie locale. La fédération affirme sa volonté d'accompagner le passage effectif d'une logique d'aide à une logique d'acteur considérant avant tout les besoins et les projets des personnes accueillies. Pour ce faire, elle s'est fixée les objectifs suivants :

- Promouvoir l'expression et la participation des usagers dans les associations et organismes adhérents, notamment en recensant et en diffusant les expériences.
- Créer dans chaque association régionale Fnars une commission « Usagers ».
- Promouvoir la participation de représentants d'utilisateurs dans les instances régionales et nationales de la Fnars.
- Accompagner et former les usagers à être acteurs dans les instances locales, nationales et européennes d'élaboration des politiques sociales.
- Favoriser la participation des usagers à la vie locale citoyenne et les inciter à voter (en mobilisant les associations pour une campagne dès cet automne).

Sur le premier objectif, la Fnars a mené différentes initiatives.<sup>1</sup>

## OÙ EN EST LA PARTICIPATION DES USAGERS DANS LE RÉSEAU FNARS?

Entre juillet et septembre 2005, le groupe d'appui national Usagers a reçu plus de 200 réponses à son questionnaire « Conseils de vie sociale (CVS) et autres formes de participation des usagers : comment les établissements s'approprient les dispositifs de la loi 2002-2 ».

L'analyse des réponses met en évidence que les structures ont fait un effort de formalisation de leurs instances de participation, même si on est encore loin d'un Conseil de Vie Sociale structuré au sens du décret d'application de mars 2004. 30 à 35 % des instances peuvent être considérées comme des Conseils de Vie Sociale (CVS), avec une présence d'administrateurs, de salariés et d'utilisateurs, délégués élus à bulletin secret, présidence assurée par un utilisateur élu à cette fonction, ordre du jour et compte rendu formalisés et transmis à tous les acteurs de l'association.

La fédération affirme sa volonté d'accompagner le passage effectif d'une logique d'aide à une logique d'acteur.

Au vu des remarques formulées par les répondants, le mouvement est en cours, mais on peut constater que l'investissement des administrateurs est encore insuffisant dans les CVS car même lorsqu'un administrateur participe à cette instance, le compte rendu n'est pas toujours diffusé au conseil d'administration. Le Conseil de Vie Sociale n'est donc pas encore une instance institutionnelle à part entière. Alors que des entretiens conduits avec 43 résidents de 20 établissements<sup>2</sup> montrent une réelle satisfaction pour l'existence de ces instances de participation, ainsi que leur souhait de voir leur engagement se prolonger en dehors du temps de réunion.

### QUELQUES BONNES PRATIQUES POUR ORGANISER LA PARTICIPATION ?

Les différentes actions conduites dans le réseau mettent en évidence des conditions de réussite pour la mise en œuvre et la viabilité d'un Conseil de vie sociale. Ces conditions de réussite s'articulent autour de 7 thèmes principaux :

- 1. S'impliquer en tant que conseil d'administration et direction :** Les membres du conseil d'administration et la direction doivent porter le Conseil de Vie Sociale, s'impliquer, rappeler les enjeux. Il faut organiser des formations pour mobiliser les équipes et gérer le changement culturel que représente l'introduction d'une nouvelle forme de travail social complémentaire de l'accompagnement individualisé. Il faut rendre lisibles les fonctionnements institutionnels : circuits de décision, budgets et responsabiliser les usagers pour qu'ils aient une réelle capacité d'action sur leur environnement : améliorer l'accueil, réfléchir au règlement de fonctionnement, créer des activités, être consultés sur des projets d'investissement, rencontrer d'autres institutions. Les dirigeants doivent attribuer des moyens au CVS pour qu'il puisse fonctionner : un budget, du temps libéré pour les élus, des moyens matériels et inviter les représentants du CVS au conseil d'administration pour qu'ils expliquent le travail réalisé dans cette instance.
- 2. Définir précisément :** La fonction de chaque instance de dialogue existant dans les établissements et le rôle des représentants, non seulement des usagers, mais aussi des salariés et des administrateurs, vis à vis des mandataires comme des électeurs, doivent être définis précisément.
- 3. Former, informer :** Les usagers doivent être informés et formés sur les dispositifs, institutions afin de leur permettre de mieux comprendre le système dans lequel ils vivent ; sur les termes, les sigles employés, ce qu'ils représentent et sur des méthodes leur permettant de mieux assumer leur rôle : écouter, s'exprimer, synthétiser, rendre compte, motiver. Des démarches de « co-formation

» entre usagers, salariés et administrateurs doivent être conduites afin de permettre une élaboration collective de projets.

### 4. Apporter une assistance pédagogique aux représentants des usagers :

Les représentants d'usagers doivent pouvoir solliciter une assistance pédagogique pour les aider par exemple à la formulation d'invitations, à la préparation de l'animation de réunions, à la rédaction de comptes rendus, etc. Cette assistance peut être une personne ressource dans l'établissement, une personne "neutre", qui ne soit pas elle-même impliquée dans le Conseil de Vie Sociale.

### 5. Pallier au turn over des usagers :

Les durées de prise en charge des personnes accueillies pouvant être courtes, il faut penser au départ des usagers qui ont été élus pour représenter leurs pairs dans le Conseil de Vie Sociale. Cette difficulté peut se surmonter en élisant des suppléants capables de remplacer les titulaires lorsqu'ils quittent l'établissement et /ou en créant un collège d'anciens usagers, porteurs d'une mémoire, mais aussi d'un "après" CHRS (Centre d'hébergement et de réinsertion sociale).

### 6. Imaginer des méthodes et des outils pour faire vivre le Conseil de Vie Sociale :

Au-delà des termes du décret, des thèmes fédérateurs peuvent être trouvés afin d'intéresser les usagers (en habitat éclaté, par exemple). Le mode de communication et la création de toutes sortes de supports pour porter et prolonger les débats (journal du CVS, affichage dans les lieux de convivialité, etc.) sont primordiaux pour motiver les usagers.

### 7. Ouvrir l'établissement sur l'extérieur :

L'organisation de journées portes ouvertes peuvent permettre aux usagers de s'approprier leur lieu de vie ou d'accueil en le présentant à d'autres, et d'engager ainsi des débats. Il faut favoriser les rencontres des usagers avec d'autres institutions, d'autres acteurs de la vie locale ainsi que leur participation à des forums locaux, régionaux, nationaux, européens.

### QUELS SONT LES EFFETS CONSTATÉS ?

L'ensemble des acteurs de l'association (salariés, usagers, administrateurs) découvrent l'intérêt d'un travail collectif. Cela instaure une forte dynamique institutionnelle qui se traduit par l'écllosion de nouveaux projets et par l'émergence de suggestions et d'idées émanant des usagers. Cette coopération provoque du conflit stimulant : au fil des débats sur tel ou tel paragraphe en apparence anodin du livret d'accueil ou sur la création d'un Conseil de Vie Sociale, les acteurs en présence sont amenés à remettre en question des "consensus mous" sur des valeurs, des principes ou des habitudes de travail non explicités, parfois non partagés, confronter des



points de vue différents et parvenir à du consensus éclairé, argumenté, construit !

Parfois, les travaux réalisés dans des groupes rassemblant des représentants de services et d'établissements différents ont révélé des inégalités, et ont pu ouvrir la voie à une réflexion approfondie de mise en cohérence des pratiques. Les projets qui ont mobilisé des partenaires extérieurs ou un ensemble d'associations, ont eu pour effet de renforcer les coopérations professionnelles : évolution des représentations des uns sur les autres, clarification des domaines de coopération possibles, échanges rendus plus spontanés, plus réactifs, plus efficaces. Les usagers évoquent aussi les effets bénéfiques de cette participation : fierté d'avoir produit quelque chose d'utile pendant le séjour dans l'institution, fierté d'avoir fait usage de certaines compétences oubliées ou jusque là méconnues, sentiment d'appartenance à un groupe, envie de réaliser d'autres actions, motivation à s'impliquer.

Même si cette mobilisation concerne la plupart du temps une minorité d'usagers, elle est jugée très positive et perçue comme facteur d'évolutions à venir. Cette forme de participation suscite la prise de conscience par les usagers de leur utilité et leur redonne confiance et estime de soi. Ils font l'apprentissage de la consultation, de l'expression, du vote de propositions, bases du processus démocratique. Enfin les travailleurs sociaux font aussi l'apprentissage d'une nouvelle méthode de travail. Ils découvrent cette méthode de co-production, avec les usagers, avec les partenaires, qu'ils adaptent ensuite progressivement à d'autres actions : action communautaire, médiation, résolution collective de problèmes.

### LES APPUIS SOUHAITÉS ET ENVISAGÉS :

Les adhérents et les usagers en particulier souhaitent des échanges avec des établissements voisins et des réflexions régionales. La dynamique locale est donc à privilégier, sans doute sous forme de rencontres thématiques laissant beaucoup de place aux échanges sur les pratiques.

Le groupe d'appui national Usagers de la Fnars s'est fixé comme objectif depuis plusieurs années le soutien à des commissions Usagers régionales et départementales qui soutiendraient les structures et permettraient de pallier au fait que la dynamique de la participation est encore trop souvent liée à l'engagement militant d'un directeur ou d'un travailleur social. Déjà deux rencontres interrégionales, à Tours les 25 et 26 octobre 2002 et à Lille les 18 et 19 janvier 2005, ont permis à des résidents/usagers, des professionnels et des bénévoles / administrateurs de s'exprimer sur la participation des usagers dans les structures et dans le réseau (plus de 500 participants dont 300 usagers). Le congrès des 50 ans de la Fnars sera l'occasion en novembre 2006 d'affirmer cette reconnaissance de la place des usagers dont 100 représentants sont attendus à Strasbourg. Deux ateliers sur 6 traiteront spécifiquement de la participation des usagers (nous souhaitons inviter des partenaires européens). Une table ronde intitulée « Place et parole des usagers dans les établissements, les associations, la fédération au regard des engagements pris dans le projet fédéral » est aussi programmée.

**Présentation de la Fnars** (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale) regroupe environ 750 associations qui, elles-mêmes, gèrent près de 2 200 établissements et services engagés dans la lutte contre l'exclusion d'adultes et de familles en difficulté sociale et/ou professionnelle. Conformément à ses statuts, la Fnars vise, en effet, à « développer toute initiative visant la dignité, l'épanouissement, l'autonomie des personnes, couples, familles avec ou sans enfants, en difficulté d'adaptation ou d'insertion sociale, sans distinction de quelque nature que ce soit ».

La participation suscite la prise de conscience par les usagers de leur utilité et leur redonne confiance et estime de soi.

<sup>1</sup> - Un programme intitulé Actions innovantes financé par la Direction Générale de l'Action Sociale et coordonné par la Fnars a entièrement porté en 2004 sur la « Mise en œuvre, accompagnement et évaluation des changements en institution découlant de la loi 2002-2 relative aux usagers ». 85 projets ont pu être soutenus. 5 journées inter régionales de restitution des actions ont été organisées en 2005 réunissant 530 participants. Une étude capitalisant les bonnes pratiques et les enjeux produits par les projets soutenus est disponible en français.

- Une étude qualitative a été menée en 2005 par les associations régionales Fnars Aquitaine et Poitou Charente sur les conseils de vie sociale et autres formes de participation, développés par les adhérents de ces deux régions.

- Un questionnaire « Conseils de vie sociale (CVS) et autres formes de participation des usagers : comment les établissements s'approprient les dispositifs de la loi 2002-2 » a été lancé par le groupe d'appui national usagers de la fédération entre juillet et septembre 2005.

<sup>2</sup> Etude qualitative menée en 2005 par les associations régionales Fnars Aquitaine et Poitou Charente sur les conseils de vie sociale et autres formes de participation développés par les adhérents de ces deux régions.

## Le « Conseil des personnes socialement marginalisées » : premier bilan quatre ans après !



Par Preben Brandt, *Président du Council for Socially Marginalised People, Danemark.*

Fondé en 2002, le « Conseil danois des personnes socialement marginalisées » fête ses quatre ans d'existence. Le moment est venu de poser un premier bilan : les professionnels et victimes de l'exclusion sont-ils capables de travailler ensemble au sein d'un conseil commun ? Quels sont les résultats engrangés par le Conseil jusqu'ici ?

### CONTEXTE

C'est le Ministre des affaires sociales qui a créé le Conseil des personnes socialement marginalisées. Cette décision visait à renforcer la responsabilité collective des publics les plus faibles de la société en se fondant sur le principe que le respect des valeurs de la « société du bien-être » se mesure – pour une bonne part – à l'aune des initiatives visant ses citoyens les plus vulnérables. De notre point de vue, cela concerne toutes les personnes qui vivent en marge de la collectivité en raison de difficultés graves telles que dépendance à la drogue, troubles de la santé mentale ou exclusion résidentielle.

La société danoise se caractérise par l'existence de défenseurs des droits spécifiques de presque tous les groupes sociaux. Il s'agit la plupart du temps de grands organismes efficaces. Malheureusement, les publics les plus vulnérables sont bien souvent oubliés et donc négligés parce qu'ils ne disposent pas de leur propre défenseur. Pour garantir la capacité du Conseil à s'exprimer au nom des publics socialement marginalisés, celui-ci est indépendant du Ministère des affaires sociales et chacun de ses membres est nommé, non en tant que représentant d'un quelconque organisme, mais individuellement sur la foi de ses connaissances spécifiques et de son expérience personnelle dans les domaines concernés. Sur les douze membres du Conseil, quatre au moins ont personnellement fait l'expérience de l'exclusion liée au logement, à la dépendance (drogue ou alcool), à des troubles de la

santé mentale, à la prostitution ou à l'appartenance à une minorité ethnique. A l'instar des autres membres du Conseil, plusieurs travaillent désormais sur le terrain ou sont devenus chefs de file de la lutte contre l'exclusion.

Le Conseil est tenu de remettre un rapport annuel sur la situation des publics les plus vulnérables et d'avancer des propositions visant à améliorer les initiatives ciblées sur ces publics, y compris dans le domaine du renforcement de l'implication du secteur associatif dans le processus d'élaboration des politiques. Le Gouvernement est tenu de consulter le Conseil.

### LES STRATÉGIES DU CONSEIL

Sur base de son mandat, le Conseil des personnes socialement marginalisées œuvre à l'amélioration à court et long terme de la situation des personnes qui composent son public de référence. Sa stratégie se fonde sur une double approche. La première vise à développer les connaissances concernant les publics socialement marginalisés. La seconde, intimement liée à la première, a pour objectif de permettre aux personnes socialement marginalisées de mieux faire entendre leur voix par elles-mêmes et pour elles-mêmes dans le débat public.

Le Conseil est d'avis que pour mieux connaître et comprendre les publics socialement marginalisés, il faut reconnaître que les personnes concernées font partie intégrante de la société et ne sont pas des citoyens de seconde zone inférieurs en quoi que ce soit à qui que ce soit. On a en effet beaucoup trop souvent tendance à considérer que les personnes socialement marginalisées sont des irresponsables qu'il faut absolument mettre sous tutelle et « soigner » pour les réinsérer. On considère trop souvent, au sein de nos sociétés, que leur opinion est sans intérêt et que nous, c'est-à-dire les professionnels, savons mieux qu'eux ce dont ils ont besoin.

Le Conseil utilise l'expression « personnes socialement marginalisées », dont le signifié recouvre les personnes sans domicile, dépendantes de la drogue, prostituées ou présentant des troubles de la santé mentale ou une dépendance à l'alcool. Toutefois, cette expression sous-entend aussi une approche plus subtile qui traduit la volonté de ne pas aborder la problématique sous un éclairage grossier ou fondé sur le diagnostic. La définition que donne le Conseil de la marginalité correspond aux personnes confrontées à des difficultés multiples, ce qui, d'une certaine manière, l'autorise à s'intéresser moins directement au cas de personnes confrontées à un problème unique – et dont les besoins sont par conséquent plus simples, comme par exemple une personne présentant une affection mentale ou dépendante de l'alcool mais qui, pour le surplus, fonctionne normalement sur le plan social – pour se concentrer sur les personnes au profil complexe : isolés présentant une affection mentale – et dont le premier canal de communication avec le monde extérieur, voire le seul, est l'appareil juridico-judiciaire –, personnes présentant des antécédents d'abus d'alcool ou de drogue sans acquis scolaire ni expérience professionnelle et qui n'ont pas de foyer stable ou encore personnes prostituées et dépendantes de la drogue séjournant par intermittence chez des amis et des connaissances et dont les enfants leur ont été retirés.

Plutôt que de s'attacher à des dossiers individuels, le Conseil se focalise sur les facteurs transversaux qui jouent un rôle dans le processus d'exclusion, c'est-à-dire sur les diverses modalités d'intervention qui vont de la prévention à l'intégration/réinsertion en passant par les initiatives politiques et la voie réglementaire.





## RÉSULTATS

Comme le précise le programme de travail du Conseil, ses objectifs renvoient à trois dimensions étroitement liées les unes aux autres : inclusion et réinsertion sociale, conditions de vie et d'existence acceptables et participation à des activités voire activation professionnelle.

Durant les deux premières années, le travail du Conseil s'est concentré sur des mesures de sensibilisation aux conditions de vie des personnes socialement marginalisées : comment les tendances lourdes au sein de la société affectent leur situation et comment les initiatives politiques en projet ou en place influent sur leurs conditions de vie.

Cette période a également vu fleurir plusieurs suggestions d'ordre pratique sous la forme, entre autres, d'appels au renforcement des mesures de médiation et de consolidation de la dette des publics socialement marginalisés, à un étoffement de la politique du gouvernement en matière de « logement spécial pour personnes atteintes d'aliénation mentale », à une amélioration de la prise en charge des personnes sans domicile afin de réduire le nombre de personnes sans-abri accueillies à long terme en centre d'hébergement d'urgence et à l'ajout, sur la liste des objectifs des PAN 2003-2005, de la baisse du nombre des personnes à bas revenus.

Il n'entre ni dans la volonté ni dans les intentions du Conseil de se contenter d'intervenir *au nom* des personnes socialement marginalisées. Sa mission consiste également à travailler *avec* les publics concernés pour leur donner les moyens de défendre eux-mêmes leurs propres intérêts. Dès sa deuxième année d'existence, le Conseil a organisé une « Foire aux usagers » (*User Bazaar*) qui se tient désormais chaque année dans une ville différente du Danemark. Il s'agit d'un forum de dialogue à bâtons rompus qui offre aux personnes marginalisées l'occasion de rencontrer d'autres citoyens, des professionnels, des politiques et des fonctionnaires dans une ambiance détendue de débat et de divertissements musicaux et autres.

Outre son rapport annuel, le Conseil édite également une série de plaquettes. L'une

d'entre elles porte sur la question du foyer et traite des obstacles qui barrent l'accès du logement ordinaire et plus spécifiquement des conditions qu'il faut remplir pour entrer dans un dispositif de logement temporaire lorsqu'on est sans domicile.

L'action du Conseil doit se concentrer sur des mesures concrètes et c'est effectivement ainsi qu'il intervient sur certaines thématiques. J'ai toutefois le sentiment qu'au fil des ans, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il peut être utile d'aborder certains problèmes dans un contexte élargi, et ce même si les résultats de notre intervention ne sont pas immédiatement visibles et risquent fort de ne jamais donner entière satisfaction. C'est pourquoi nous menons chaque année une étude sur les budgets consacrés aux activités qui relèvent de notre mandat aux divers échelons du pouvoir – national, régional et local – dont nous disséminons les résultats, qui font également l'objet d'un débat. J'ai la conviction – d'autant plus que tant les médias que les députés danois accordent une grande attention à nos chiffres – que ces études ont un effet préventif sur les coupes budgétaires qui menacent dans notre domaine et encouragent la programmation d'actions ciblées sur des matières longtemps négligées.

L'exclusion liée au logement compte parmi les domaines qui n'ont pas encore reçu une attention suffisante. C'est avec grande inquiétude que nous devons constater qu'aucune baisse du nombre d'usagers des structures de prise en charge des personnes sans domicile n'a été enregistrée ces dernières années. Dans le même temps, le nombre de personnes expulsées de leur logement a augmenté, de même que le nombre de gens à la rue et de personnes réduites à la mendicité. Le même constat s'impose en matière de psychiatrie sociale où, malgré des investissements considérables en termes d'actions, nous constatons une augmentation du nombre d'ordonnances judiciaires de traitement psychiatrique.

Ces deux dernières années, les travaux du Conseil se sont concentrés plus particulièrement sur les conséquences des inégalités financières au Danemark. Le Conseil consi-

dère que les diverses coupes opérées dans les budgets des revenus de remplacement destinés aux publics les plus vulnérables – familles d'immigrés, jeunes présentant des troubles de la santé mentale, bénéficiaires d'allocations de longue durée présentant des troubles psychosociaux graves – sont la cause première de l'aggravation de la pauvreté et de problèmes connexes tels que le faible niveau d'instruction, le déficit d'expérience professionnelle, les troubles psychosociaux chroniques en général et les problèmes de santé ainsi qu'une vulnérabilité accrue à la criminalisation, à l'exclusion liée au logement et au transfert intergénérationnel des difficultés.

## CONCLUSION

J'ose conclure à la réalité de la consultation non seulement du Conseil dans son ensemble mais aussi de chacun de ses membres. Nos opinions trouvent régulièrement un écho dans la presse, que ce soit sous la forme de résumés de nos publications ou d'une couverture médiatique de nos activités. Et le gouvernement prête attention à nos avis. Nombre de nos propositions d'amélioration réglementaires ont été reprises et mises en œuvre. Notre débat sur les circonstances particulières entourant les situations d'endettement a amené des changements. Le gouvernement a appliqué plus d'une vingtaine de propositions du Conseil. Ceci dit, dans certains domaines où entrent en ligne de compte des considérations d'inspiration, disons, plus idéologique, faire bouger le gouvernement s'est avéré très ardu. J'en veux pour preuve la proposition de revoir à la hausse l'aide financière aux publics socialement marginalisés. Enfin, j'ose également conclure que nous avons réussi à mettre en place, au sein du Conseil, un mode de collaboration fondé sur le respect mutuel entre des personnes témoignant d'opinions et d'expériences très différentes en matière de marginalisation. Je suis intimement convaincu qu'il aurait été impossible d'engranger les succès dont nous pouvons nous targuer sans l'équilibre atteint dans la représentation. En d'autres termes, rien n'aurait été possible sans l'implication, essentielle, à la fois de membres possédant une expertise du domaine et de membres ayant fait l'expérience de la situation. •

L'organisation a pour objectif de poser des actions de plaidoyer en faveur d'améliorations structurelles dans le domaine de l'exclusion liée au logement.

## S'organiser pour agir: l'initiative fédérale des personnes confrontées à l'exclusion liée au logement en Allemagne



Par **Roland Saurer**, *BBI – Bundesbetroffeneninitiative Wohnungsloser Menschen e.V., Allemagne*

La Bundesbetroffeneninitiative Wohnungsloser Menschen e.V (BBI) est l'initiative des personnes sans domicile au niveau fédéral allemand. Elle rassemble des organisations de personnes sans domicile en Allemagne. Elle a été créée en 1991 lorsque différentes organisations de personnes confrontées à l'exclusion liée au logement, surtout à Berlin et Braunschweig, ont décidé de travailler conjointement. Une association officielle a été mise sur pied à Bielefeld en 1994 avec le soutien du membre adhérent de la FEANTSA BAGW, la Fédération des organisations prestataires de services à l'intention des personnes sans domicile en Allemagne.

Les activités de la BBI se basent sur le respect des droits fondamentaux de chaque être humain. L'organisation a pour objectif de poser des actions de plaidoyer en faveur d'améliorations structurelles dans les domaines de l'exclusion liée au logement, la justice sociale et une meilleure implication des acteurs de la société civile dans le processus de prise de décision politique.

Les membres de la BBI vivent dans les alentours de douze villes et régions différentes de l'Allemagne. Son Conseil d'administration est constitué de personnes sans-abri ou de personnes qui l'ont été de par le passé. Par exemple, le directeur Rolf Büniger, de Cologne, a vécu dans la rue pendant différentes années.

Tout le travail de la BBI est effectué bénévolement. L'association n'a pratiquement pas de ressources financières propres et dépend du soutien des associations caritatives. Jusqu'ici, aucune des demandes de financement adressées au gouvernement fédéral n'a été accueillie par le ministre compétent.

La BBI organise entre quatre et cinq rencontres par année, en général dans un lieu central comme Frankfurt sur le Main, où l'organisation a l'opportunité d'utiliser les salles des associations locales, telles le Frankfurter Verein ou Caritas Frankfurt. Les rencontres ont lieu le samedi après-midi, étant donné que la plupart des délégués voyagent le matin. Ces réunions ont pour objet la préparation et la coordination d'événements et de conférences, ainsi que des déclarations politiques de l'organisation. A titre d'exemple, une des principales actions politiques de la BBI est un appel à la création d'un Commissaire fédéral pour les personnes en situation de pauvreté en Allemagne.

La BBI travaille en étroite collaboration avec son « organisation sœur » BAGW. Elle est représentée au sein du Conseil d'administration de la BAGW à travers son directeur. En outre, la BBI est systématiquement impliquée dans la préparation des conférences nationales de la BAGW. Les membres de la BBI organisent leur propre forum sur la « Participation et l'implication des usagers » et prennent part aux groupes de travail lors de la conférence. Malheureusement, la participation aux groupes de travail de la BAGW relatifs à la santé, l'emploi, la collecte de données ou le logement est encore limitée. Cela est dû avant tout à un manque de ressources financières.

Parmi les autres partenaires qui coopèrent avec la BBI, il y a notamment les deux grandes organisations chrétiennes allemandes Caritas Allemagne et le Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche Deutschland (la plus grande organisation caritative de l'Eglise protestante allemande). Ensemble, ces deux organisations fournissent 80% des services à l'intention des personnes sans domicile en Allemagne.



Dans un contexte de changement du système social, tant Caritas Allemagne que le Diakonisches Werk ont compris la nécessité de traiter les questions du professionnalisme, de la viabilité et de l'implication des usagers. Est-ce que les usagers de services sont considérés comme étant des « clients » qui « paient » pour recevoir un certain service ou sont-ils vus comme des « citoyens » titulaires de droits fondamentaux que l'on doit protéger ?

Dans le courant des années 1990 Caritas Allemagne a commencé à parler de la participation des usagers dans le contexte de la fourniture de services pour les personnes sans-abri. Ces discussions ne furent pas toujours aisées à cause des divergences entre le monde des prestataires de services professionnels et la vie des personnes confrontées à l'exclusion liée au logement. Toutefois, la persévérance de la BBI a finalement payé. En 2001 Caritas Allemagne a organisé un séminaire d'une semaine sur la participation et la conférence nationale de Caritas Allemagne de 2006 s'est penchée sur la participation des usagers. Dans une résolution présentée lors de la session plénière finale, les membres de la BBI ont défini le travail social comme étant un travail de dialogue et la participation comme un processus dans lequel le pouvoir est redistribué des professionnels aux usagers de services. Cette année Caritas Allemagne a également élaboré une déclaration sur les critères de qualité des services pour personnes sans domicile. La BBI a pris part au processus de consultation et a fait en sorte qu'un paragraphe soit consacré à la participation des usagers.

Comme indiqué plus haut, en plus de son travail avec Caritas Allemagne, la BBI collabore également avec l'organisation protestante « Diakonisches Werk », qui va consacrer sa conférence nationale de novembre 2006 à la question de l'implication et le renforcement des capacités des usagers.

La BBI est également impliquée dans d'autres initiatives et mouvements sociaux en Allemagne. L'organisation a participé au premier Forum social en Allemagne, qui a eu lieu en juillet 2005 à Erfurt. Des membres de la BBI ont aussi participé aux manifestations contre la Directive Services européenne (la Directive « Bolkestein ») à Strasbourg en février 2006.

Qui plus est, des adhérents de la BBI sont impliqués dans le « Berbertreffen », la plus grande rencontre de personnes sans-abri, de professionnels travaillant dans le domaine de l'exclusion liée au logement et de chercheurs en Allemagne. Ces rencontres ont lieu chaque été à Offenbourg depuis 1997. Au début, la participation s'élevait à 60-70 personnes. Elle n'a cessé de croître au fil des années et, à l'occasion du 10<sup>e</sup> anniversaire de cette manifestation en 2006, presque 500 personnes de toute l'Allemagne ont participé à cet événement de trois jours.

L'objectif du « Berbertreffen » est de discuter de questions en relation avec l'exclusion liée au logement telles que la sécurité sociale, le marché de l'emploi et l'exclusion. Les rencontres ont aussi pour objet l'organisation de campagnes politiques des personnes sans domicile en Allemagne. Par exemple, en 1998 la « Marche de Stuttgart » a été préparée lors du « Berbertreffen ». Cette année, la rencontre s'est concentrée sur les manières de renforcer les capacités et le pouvoir des personnes sans domicile afin qu'elles puissent participer de façon plus active à l'élaboration des services, de même que sur les conditions susceptibles de faciliter cette participation.

Depuis sa création, la BBI a eu à affronter de nombreux défis et des crises. Toutefois, depuis 2000, l'organisation est devenue plus stable. Les réunions sont plus régulières et plus efficaces, la coopération avec les autres organisations s'est également améliorée. Le plus grand défi est de sensibiliser aux questions de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Allemagne. La BBI essaie de contacter des membres du Parlement fédéral allemand ou des Parlements régionaux dans les différents « Länder ».

Il y a quelques signes prometteurs. Par exemple, Elvira Dobrinski-Weiss, députée au Parlement fédéral allemand, a visité récemment l'organisation qui sert de « quartier général » à la BBI à Offenbourg et a promis de revenir : « Je vais continuer ce dialogue. Tout d'abord, je vais me renseigner et voir qui est responsable pour l'exclusion liée au logement et la pauvreté au sein de mon groupe politique. Au fond, je ne sais pas qui c'est ». Il semblerait qu'elle ait l'intention de tenir sa promesse, vu qu'elle reviendra à Offenbourg au mois de novembre pour travailler un jour dans l'association. ●

## Donner une voix aux personnes sans domicile fixe – le travail de Groundswell

Par Amarjit Kaur, *Directeur de Groundswell, Royaume-Uni*



Groundswell est une organisation de premier rang travaillant sur la participation des usagers dans le domaine du sans-abrisme au Royaume-Uni. Groundswell a débuté en tant que projet de la National Homelessness Alliance en 1996. Son objectif était de s'assurer que les personnes sans domicile fixe aient un pouvoir décisionnel dans les décisions qui les affectent et de créer un réseau de projets d'auto-assistance gérés par des personnes sans domicile fixe. Groundswell était la première organisation dédiée à l'amélioration de la participation des usagers aux services d'aide aux personnes sans domicile fixe au Royaume-Uni. Il est convenu de manière générale que les personnes sans domicile fixe aient un rôle actif à jouer dans le développement des services qu'elles utilisent. Groundswell est passée au statut d'œuvre caritative indépendante en 2001.

### La mission de Groundswell:

- Soutenir les personnes sans domicile fixe dans la création de leur propre solution à l'exclusion liée au logement.

### Nous visons à:

- Habilitier les personnes sans domicile fixe à mettre au point et gérer leurs propres projets
- Améliorer l'influence des personnes sans domicile fixe sur la décision politique
- Améliorer la contribution des personnes sans domicile fixe aux services qu'ils utilisent.

### Nos objectifs:

- Soutenir les personnes sans domicile fixe dans la mise au point des projets par le biais de projets de bourse de subvention, de formations et de conseils de financement
- Soutenir un réseau de projets gérés par des personnes sans domicile fixe visant à promouvoir l'échange d'idées et de meilleures pratiques.
- Créer une opportunité pour les personnes sans domicile fixe de faire campagne et du lobbying auprès des décideurs politiques locaux et nationaux.
- Développer et fournir des stratégies de participation des usagers aux prestataires de services.

Le projet de bourse de subvention de Groundswell offre jusqu'à £700 en vue de permettre aux personnes sans domicile fixe de créer et entretenir leurs propres projets. Groundswell a soutenu une gamme d'initiatives au cours des sept années d'existence de la bourse. En allant de groupes d'utilisateurs et de centres de jour, la gestion de forums, événements, projets artistiques et la création de magazines à des groupes de soutien gérés par les Rom. Groundswell a distribué £150,000 à 318 groupes depuis avril 1998. Pour 67% des gagnants, il s'agissait du premier financement qu'ils

avaient reçu. 73% ont pu obtenir un financement d'autres organismes par la suite. Chaque gagnant a pu obtenir en moyenne £47,268 supplémentaires par la suite.

En 2006 le Département des Communautés et des Gouvernements Locaux a commandé à Groundswell une consultation de personnes vivant dans une situation de l'exclusion liée au logement afin de connaître leurs avis sur les services dans le cadre de la consultation sur la stratégie d'aide aux personnes. Le rapport qui en a résulté 'Being Supported' fut publié récemment.

En octobre 2004, Groundswell a commencé un projet avec St Mungo en vue d'augmenter le niveau de participation des résidents à tous les aspects de l'organisation. Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles les usagers des projets devraient participer de manière plus conséquente. Cela donne aux personnes une occasion de reconquérir leur voix et les habiliter à exprimer leurs besoins et points de vue plutôt que de les voir engloutis par d'autres, plus haut placés, qui estiment pouvoir parler pour eux.

Il existe plusieurs modèles et définitions de la participation, de la consultation ponctuelle à une approche plus approfondie à la participation impliquant le partage du pouvoir et de la responsabilité en matière de décision. Ce projet avait pour objectif de découvrir les implications d'une participation approfondie.

L'approche unique de Groundswell a permis aux résidents de prendre l'initiative dans tous les aspects du projet, en commençant par le contrôle des niveaux actuels de participation et tout au long du processus de planification et de mise en oeuvre. Des personnes ayant une expérience personnelle de l'exclusion liée au logement se sont occupés de la formation et de la facilitation.

Mike McCall, le Directeur administratif de l'exploitation de St Mungo, a dit: "Certains membres de notre personnel de direction et moi-même avons eu une expérience personnelle de la formation offerte par Groundswell, et nous avons été inspirés par leur approche."

Les objectifs principaux du projet étaient:

- Contrôler le niveau actuel de participation aux projets de St Mungo
- Identifier les barrières à la participation
- Améliorer la capacité des usages des services de St Mungo à influencer la manière dont l'organisation planifie et preste ses services
- Améliorer les compétences du personnel et des résidents ainsi que les sensibiliser au sujet de la participation



- Développer une gamme de techniques de participation appropriée au groupe diversifié d'usagers des services de St Mungo
- Créer un système qui puisse faire durer la participation continue.

Six projets pilotes furent choisis pour refléter la diversité des projets de St Mungo.

Le projet a commencé par un audit de la participation mené par les résidents ayant reçu une formation sur les compétences de recherche par les pairs, offerte par Groundswell. L'audit a révélé qu'il existe déjà une gamme de mécanismes de consultation à St Mungo, mais qu'ils n'étaient que peu exploités. 76% des répondants ne connaissaient pas le représentant des résidents de leur projet et 46% n'avaient jamais participé à une réunion des résidents. L'audit a également révélé les domaines dans lesquels les résidents souhaitaient s'impliquer. La possibilité d'une participation à une gamme d'activités, dont le recrutement du personnel, le bénévolat et la possibilité de participer à la décision politique a généré beaucoup d'intérêt.

Groundswell a ensuite commencé la formation du personnel et des résidents au sujet de la théorie et des méthodes de la participation des usagers. La haute direction a reçu la formation en premier. Cette mesure avait été jugée essentielle afin d'assurer un niveau d'engagement élevé au projet en commençant par les hauts échelons de l'organisation. Le personnel de première ligne a ensuite reçu la formation. Une des principales conclusions de cette formation était que le personnel n'estimait pas recevoir un soutien et des ressources suffisantes pour faire participer les résidents.

Les résidents participant aux projets pilotes ont également reçu une formation. Une nette différence a été remarquée entre les sessions ayant lieu dans les centres d'hébergement, les projets spécialisés et les projets semi indépendants. Les sessions des centres d'hébergement se concentraient sur une plus grande influence dans les réunions des résidents et la gestion quotidienne du centre. Les projets semi indépendants s'intéressaient moins aux réunions et plus aux opportunités de bénévolat qui permettraient aux usagers de se servir de leur compétences ou 'rendre la pareille', donc contribuer à améliorer le service par quelque moyen possible.

Des ateliers visant à développer des plans d'actions ont suivi la formation dans les projets pilotes facilités par Groundswell. L'objectif était de créer un espace sûr permettant aux résidents et au personnel de se réunir en tant qu'égaux afin de développer un plan de participation des usagers au sein de chaque projet individuel. Chaque plan d'action identifiait cinq objectifs. Par exemple, les objectifs d'un des centres d'hébergement étaient les suivants:

- Réunions de résidents facilitées par les résidents
- Les résidents ont leur propre bulletin d'information
- Créer un système de vote démocratique accessible à tous les résidents
- Faire participer les résidents au processus de recrutement
- Rendre la gestion du centre d'hébergement plus transparente et ouverte pour les résidents

Le projet a débouché sur une conférence pour le personnel et les résidents de St Mungo menée par Groundswell et les résidents ayant pris part au projet. Groundswell a émis une série de recommandations pour St Mungo. Une des recommandations a été la mise en œuvre d'un programme de 'Peer Facilitator' (animateur étant lui-même un résident) qui remplacerait les représentants des résidents par une équipe de résidents de St Mungo ayant reçu une formation qui leur permettrait de se rendre dans les projets et faciliter des réunions et jouer un rôle de médiateur. Il a aussi été recommandé que le personnel de première ligne reçoive un soutien et des ressources adéquates pour une formation réussie qui leur permettrait d'améliorer la participation des usagers.

Il aurait été simple de faire abstraction des difficultés liées à faire de la participation des usagers une réalité au sein des projets de St Mungo. Les résidents et le personnel ont exprimé leur inquiétude, à plusieurs reprises, qu'il ne s'agissait que d'un simple exercice de remplissage de formulaires. Ce projet avait pour objectif de créer un service qui répondrait aux besoins des résidents. Le changement doit s'opérer au niveau de l'organisationnel et c'est tout à l'honneur de St Mungo que nous constatons que nombreuses de nos recommandations-clé ont été prises en compte et exécutées.

Andy Williams, le coordinateur de la participation des usagers de St Mungo, a dit: "L'ethos de Groundswell était justifiée. Il s'agissait d'un défi mais je recommanderai à toute organisation dans une position similaire de rechercher une évaluation externe. St Mungo a pris un risque en invitant une organisation tierce à évaluer son fonctionnement, mais cela a permis de montrer aux clients que nous considérons important le sujet de la participation des usagers."

La 'participation des usagers' est un nouveau concept dans le domaine de l'exclusion liée au logement. Dans le passé, les usagers des services avaient une position passive, considérés comme incapables, non intéressés ou 'trop chaotiques' que pour participer aux décisions ayant un effet sur la prestation de logements et des vies individuelles. D'autres secteurs ont profité de la participation des usagers des services, qui a permis de reconnaître l'utilité de l'expertise des usagers des services dans le développement d'une nouvelle direction pour les nombreux services. Groundswell est aux devants d'un mouvement visant à intégrer cette approche aux services d'aide aux sans-abri. •

*Groundswell peut être contacté à l'adresse suivante:*

Elmfield House  
5 Stockwell Mews  
London  
SW99 GX  
[amarjit@groundswell.org.uk](mailto:amarjit@groundswell.org.uk)  
+44(0)20 737 5500  
[www.groundswell.org.uk](http://www.groundswell.org.uk)

## Le *Homeless Empowerment Action Research Team* (HEART): un exemple de recherche par les pairs en Irlande



Par **Bill Heaney**, agent de réinsertion au COPE<sup>1</sup> et membre du Groupe de soutien au projet HEART à Galway (Ireland)

L'objet du projet HEART (*Homeless Empowerment Action Research Team*, « Equipe de recherche et d'action en soutien de la participation des personnes sans domicile ») lancé en 2004 est d'étudier comment les personnes sans domicile appréhendent les dispositifs de prise en charge de la région de Galway afin d'améliorer les services proposés par les secteurs public et bénévole de la ville. L'équipe de projet s'est chargée de tous les aspects de la recherche : expériences de mappage, développement du modèle conceptuel, collecte et analyse des données et rédaction du rapport. Le projet HEART a été élaboré par un groupement d'acteurs réunissant des représentants de COPE, du *HSE Western Region* et de *Mental Health Ireland*, qui a mis sur pied un groupe de soutien au projet. Ce dernier a tenu des réunions hebdomadaires avec l'équipe HEART pour lui fournir l'accompagnement et les informations nécessaires.

Un Comité consultatif réunissant des structures travaillant avec les personnes sans domicile a également collaboré au projet HEART<sup>2</sup>. Il a rencontré les chercheurs tous les deux mois pour un retour d'informations du projet et pour jouer le rôle de source d'informations, de soutien de projet, d'encouragement et de diffusion d'informations en retour concernant le projet vers les structures représentées.

### L'équipe HEART

L'équipe du projet HEART se compose exclusivement de personnes ayant connu l'exclusion liée au logement. En réalité, certaines d'entre elles pourraient toujours être considérées comme sans domicile puisqu'elles occupent des logements fournis par le secteur associatif de Galway. Cette équipe a été réunie pour mener des recherches sur l'exclusion liée au logement et sur l'expérience que font les personnes sans domicile des dispositifs de prise en charge de la ville.

L'équipe de recherche du projet HEART a été mise sur pied à l'issue d'une série de séances d'information publiques dont la tenue avait été largement annoncée localement par le biais de plusieurs articles parus dans la presse locale et de reportages diffusés à la radio. Cette couverture médiatique a suscité l'intérêt tant des usagers que des prestataires de services. Des plaquettes d'information ont été déposées dans les structures de prise en charge et les espaces fréquentés par les personnes sans domicile. Les usagers des structures, anciens et actuels, ont été contactés via un travail de terrain mené par les agents de réinsertion et les coordinations de résidents. Plusieurs soirées publiques d'information centralisées ont permis à tout un chacun de s'informer plus amplement sur le projet. Des entretiens individuels ont été organisés entre l'équipe de soutien et les personnes intéressées afin de leur exposer le projet de manière plus détaillée. C'est cette procédure qui a présidé à la constitution de l'équipe HEART.

La vision du projet consistait à « aller au cœur (*heart*) de l'exclusion liée au logement ». Sa mission était de « promouvoir l'autonomie des personnes sans domicile par l'inclusion : une voix dans le processus d'adaptation des dispositifs de prise en charge ».

### Le projet de recherche HEART

Cette étude par les pairs portait sur la manière dont les personnes sans domicile vivent leur situation et appréhendent les structures qui les prennent en charge afin d'avancer des pistes pour améliorer les dispositifs en place à Galway. Un autre volet de recherche consistait en l'envoi d'un questionnaire par courrier aux prestataires de services afin de faire le point sur les structures de prise en charge des personnes sans domicile.

L'approche de recherche est originale. En effet, l'étude a été entièrement menée par un groupe de personnes ayant connu l'exclusion liée au logement et fréquenté les structures de prise en charge de la ville de Galway. L'équipe HEART a donc mené son étude par les pairs dans un esprit d'empathie, de respect et de bonne intelligence. L'équipe se composait de trois femmes et de trois hommes qui ont pris part à un processus de cartographie de leur expérience personnelle, d'une part, de l'exclusion liée au logement et, d'autre part, de la fréquentation des structures de prise en charge des personnes sans domicile. Cette réflexion leur a permis d'élaborer un questionnaire d'entretien qui a servi à interroger cinquante personnes actuellement ou précédemment sans domicile.

Cette expérience a été éprouvante pour les « chercheurs-pairs », en ce sens qu'ils ont dû accepter de revivre certaines expériences douloureuses et difficiles à affronter. Toutefois, ils ont tous eu le sentiment, en menant les entretiens par la suite, d'être en mesure de mieux s'identifier à chacune des personnes interrogées parce qu'elles avaient elles-mêmes connu peu ou prou les mêmes expériences.



Les membres de l'équipe ont d'abord rencontré des difficultés considérables pour être pris au sérieux par les prestataires de services. Contacter les structures s'est avéré très difficile – c'est d'ailleurs l'un des motifs de la création du Comité consultatif.

Les conclusions de cette étude ont éclairé les causes et les conséquences de l'exclusion liée au logement et apporté des informations de première main sur la manière dont les personnes confrontées à l'exclusion liée au logement appréhendent leur situation. Selon les personnes interrogées, les causes de leur situation sont multifactorielles : troubles de la santé mentale, dépendances, violences domestiques, antécédents d'institutionnalisation, difficultés relationnelles, etc. Parmi ces facteurs, certains – dont les dépendances et les troubles de la santé mentale – s'aggravent du fait de l'exclusion du logement. Parmi les personnes interrogées, beaucoup ont connu des problèmes dans le foyer familial et des difficultés à un âge précoce. Les conclusions pointent la nécessité d'associer plusieurs dispositifs d'accompagnement à un relogement adéquat afin d'aborder non seulement les besoins des personnes en termes d'hébergement mais aussi leurs difficultés sous-jacentes.

Cette étude a donné l'occasion à des personnes ayant connu l'exclusion liée au logement de parler de leur expérience et de ses effets sur leur vie. Les situations qu'elles évoquent et leurs conséquences sont extrêmes. Être sans abri a eu un impact dramatique sur de nombreux aspects de leur vie : santé et bien-être, situation financière et réseaux sociaux, etc. Ceci dit, les personnes interrogées soulignent aussi – outre bien sûr la demande et les besoins écrasants en termes de dispositifs de prise en charge – l'impératif d'accessibilité et de disponibilité des structures ainsi que de leur adéquation aux besoins des personnes sans domicile. Que ce soient les gens à la rue ou les personnes résidant en logement accompagné, tous les usagers évoquent des obstacles à l'entrée des dispositifs tels que le déficit d'informations, l'amalgame et le manque de souplesse des procédures.

La « loi de prise en charge inversement proportionnelle », dont les personnes sans domicile font expérience, a fait l'objet d'une description par ailleurs. Elle affirme en un mot que, s'il est évident que si les personnes sans domicile présentent des besoins proportionnellement plus importants que la population générale, elles accèdent moins facilement à une prise en charge que le citoyen lambda (*Crisis UK*, 2002).

Si les dispositifs généralistes se doivent d'appréhender les besoins des personnes sans domicile pour y apporter une réponse active, il n'est pas moins nécessaire de disposer de structures spécialisées possédant une expertise et des connaissances spécifiques et proposant des mécanismes d'accompagnement complémentaires. La programmation de la prise en charge des personnes sans domicile de Galway doit prévoir des dispositifs à la fois à court, moyen et long terme.

Les personnes qui ont participé à cette étude ont soulevé plusieurs problématiques spécifiques en matière de prise en charge et d'information. Les informations sur les dispositifs proviennent essentiellement d'autres personnes sans domicile et de leur proches et amis et suggèrent la nécessité de se pencher sur la manière dont les structures elles-mêmes informent sur les prises en charge disponibles. Le besoin se fait également sentir de veiller à ce que les informations soient pertinentes et accessibles.

L'étude montre que l'approche pratique de prise en charge est primordiale et influe sur la fréquentation des dispositifs. Les usagers considèrent que l'attitude du personnel des structures est fondamentale, ce qui indique la nécessité d'assurer la formation aux contacts humains de tout personnel en contact direct avec les usagers. Il est important que l'orientation vers les structures de prise en charge soit efficace et que des solutions adaptées soient accessibles aux personnes en fonction de leurs besoins spécifiques, par exemple en termes de traitement des dépendances.

Cette étude constitue une première étape dans l'évaluation des prises en charge par les personnes sans domicile elles-mêmes sur base de leur expérience personnelle. Il est indispensable que les personnes qui ont un jour connu l'exclusion liée au logement continuent de participer au programme d'amélioration des prises en charge à Galway. Pour les prestataires de services, le défi consiste à associer activement leurs usagers à un processus de concertation permanente. Il conviendrait de mener un audit sur la prise en compte de l'avis des usagers des structures de prise en charge pour garantir l'intégration de la participation des usagers à la déontologie de tous les organismes du secteur.

Contrairement à l'équipe HEART, la plupart des lecteurs de ce rapport n'ont jamais connu l'exclusion liée au logement ni les traumatismes, la peur, la pauvreté, le rejet et la mauvaise santé qui la caractérisent. Si, dans leur immense majorité, ils ne la connaîtront jamais, pas plus qu'ils ne pourront jamais se la représenter précisément, chacun se doit de traiter ceux qui l'ont connue avec sympathie, respect et compréhension. Nous devrions tous ouvrir grands nos yeux et nos oreilles aux personnes qui ont été sans domicile pour écouter leurs expériences et s'assurer que les prises en charge rencontrent leurs besoins. •

<sup>1</sup> COPE (*Crisis Housing, Caring Support*, « logement de crise, accompagnement bienveillant ») est une structure bénévole prestataire de services aux personnes sans domicile de la ville de Galway.

<sup>2</sup> Il se composait de représentants de toutes les structures travaillant avec les personnes sans domicile de Galway : COPE, Galway Simon Community, Conseil municipal de Galway, HSE Western Region (santé mentale des seniors, promotion de la santé, travail social, aide sociale locale, santé publique, soins de santé de base, affaires d'entreprises et affaires publiques), Mental Health Ireland, Galway City Partnership, Cuan Mhuire, Threshold and Bros of Charity.

Les membres de l'équipe ont d'abord rencontré des difficultés considérables pour être pris au sérieux par les prestataires de services.