



Participation des personnes bénéficiaires du revenu de solidarité active au dispositif

Guide de recommandations

Mars 2012



En application du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale, Paris, 2012

Sommaire

● Introduction	5
● La participation des personnes bénéficiaires au dispositif rSa	7
→ Le principe de la participation des usagers à l'élaboration et à la définition des politiques publiques	7
→ État des lieux de la participation des personnes bénéficiaires du rSa au dispositif	10
● Les recommandations aux acteurs pour rendre effective la participation des personnes bénéficiaires du rSa au dispositif	17
A. Recommandations aux élus pour s'engager dans la démarche participative	18
• Axe 1. Porter, à tous les niveaux de pilotage, l'engagement du département dans la démarche participative	19
Recommandation n° 1. Affirmer, par un portage politique fort, le principe de l'engagement du département en faveur de la démarche participative des personnes bénéficiaires du rSa	19
Recommandation n° 2. Intégrer la démarche participative dans l'organisation du dispositif rSa	20
Recommandation n° 3. Identifier, au-delà des équipes pluridisciplinaires, des espaces de concertation pour y développer la participation	20
Recommandation n° 4. Affecter les moyens nécessaires à l'organisation de la participation	21
B. Recommandations aux professionnels pour mettre en œuvre la participation	21

<ul style="list-style-type: none"> • Axe 2. Mettre en place la représentativité des personnes bénéficiaires du rSa	23
Recommandation n° 5. Définir le rôle de chacune des parties prenantes dans les instances	25
Recommandation n° 6. Assurer la mobilisation et l'information de toutes les personnes bénéficiaires	26
Recommandation n° 7. Définir les thématiques sur lesquelles associer les personnes bénéficiaires	27
Recommandation n° 8. Associer les personnes bénéficiaires à l'élaboration et à la diffusion des outils de communication pour les rendre plus accessibles et mieux adaptés	27
Recommandation n° 9. Choisir un mode de désignation approprié	29
<ul style="list-style-type: none"> • Axe 3. Intégrer la dimension participative dans les pratiques professionnelles	30
Recommandation n° 10. Accompagner le changement de pratiques professionnelles pour se mettre au service du dispositif participatif	30
Recommandation n° 11. Donner les moyens aux professionnels d'acquérir de nouvelles pratiques et compétences	31
<ul style="list-style-type: none"> • Axe 4. Se doter des moyens nécessaires pour garantir la participation	33
Recommandation n° 12. Généraliser les « groupes ressources » de personnes bénéficiaires du rSa sous la forme de « collectifs d'usagers »	33
Recommandation n° 13. Mettre en œuvre une animation de qualité des « groupes ressources »	34
Recommandation n° 14. Organiser l'information-formation des parties prenantes	36

• Axe 5. Engager la participation dans la durée	39
Recommandation n° 15. Ouvrir des espaces d'information pour les personnes bénéficiaires qui s'intéressent à la démarche participative	39
Recommandation n° 16. Prendre en charge les frais occasionnés par la participation	39
Recommandation n° 17. Envisager une indemnisation des bénéficiaires	40
Recommandation n° 18. S'appuyer sur des professionnels expérimentés pour réussir la participation	41
Recommandation n° 19. Déterminer la durée du mandat des personnes bénéficiaires du rSa	42
• Axe 6. Inscrire le dispositif participatif dans le pilotage du rSa et son évaluation	43
Recommandation n° 20. Mettre les personnes bénéficiaires au cœur du processus d'évaluation et de pilotage	43
Recommandation n° 21. Mesurer et valoriser les effets de la participation	45
Recommandation n° 22. Mettre en place un dispositif de reconnaissance des acquis liés à la participation	45
● Conclusion	47
● Remerciements	49
● Annexes	51
Annexe 1. La liste des recommandations	51
Annexe 2. Bibliographie sélective	53
Annexe 3. Le cadre législatif	55
Annexe 4. Le dispositif légal des équipes pluridisciplinaires (EP)	57
Annexe 5. Combiner différentes méthodes	61

Introduction

La participation des usagers aux politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion constitue un réel atout pour innover et ajuster les réponses aux besoins des personnes. Elle produit de la connaissance, agit sur l'environnement de l'action et génère du changement. Favoriser cette participation, c'est une formidable occasion de valoriser les personnes bénéficiaires et de changer le regard que l'institution porte sur elles. C'est aussi permettre aux élus et aux professionnels engagés à faire évoluer leurs pratiques et leur positionnement vis-à-vis des personnes bénéficiaires du revenu de solidarité active (rSa). Grâce à la participation, on n'agit plus à la place des usagers mais avec eux. C'est pourquoi, le travail sur la participation doit être abordé comme une démarche projet, partenariale et territorialisée.

Les enjeux de la participation des personnes bénéficiaires du rSa au dispositif sont les suivants : adapter le dispositif aux besoins, contribuer à l'insertion et assurer la pérennité de la démarche.

Trois conditions doivent être réunies pour une participation de qualité : une volonté partagée, une intégration de cette participation au pilotage général, une animation de qualité.

Elles conduisent à mobiliser en même temps quatre catégories d'acteurs concomitamment : les élus, les directions du conseil général, les professionnels de l'accompagnement et les allocataires eux-mêmes.

Ce guide s'adresse aux conseils généraux et à leurs partenaires chargés de mettre en place cette participation. Il propose des recommandations concrètes ainsi qu'une base de réflexion sur la mobilisation des personnes bénéficiaires du rSa, mais également un cadre de référence destiné aux conseils généraux. De la sorte, ces derniers pourront disposer de repères pour mettre en œuvre une participation réussie des personnes bénéficiaires du rSa, notamment au sein des équipes pluridisciplinaires (EP). Plus largement, ce guide entend répondre à un besoin, révélé par la conférence nationale d'évaluation du rSa, en décembre 2011 et à une demande, formulée par les personnes bénéficiaires du rSa

à cette occasion : « capitaliser les expériences des départements en matière de structuration et de mise en œuvre des démarches participatives ».

Y figurent, par catégorie d'acteurs, des clefs de compréhension du dispositif, des recommandations, des exemples concrets éclairants pour rendre effective, sur chaque territoire, dans le cadre d'une organisation choisie par chaque département, la participation des personnes bénéficiaires du rSa aux politiques d'insertion.

→ **Paroles de personnes bénéficiaires du rSa lors des travaux préparatoires à la conférence nationale d'évaluation du rSa, décembre 2011**

"Il faut outiller les équipes de professionnels en charge de la mise en œuvre de démarches participatives : guide méthodologique, guide de bonnes pratiques par exemple, organiser des échanges de pratiques, capitaliser et favoriser les initiatives des équipes, autoriser les professionnels à sortir des cadres administratifs et à expérimenter. "

La participation des personnes bénéficiaires au dispositif rSa

Le principe de la participation des usagers à l'élaboration et à la définition des politiques publiques

L'approche participative s'est peu à peu imposée dans les politiques publiques d'insertion, sous la double influence européenne et associative.

La stratégie pour l'inclusion sociale, définie à Lisbonne en 2000, dans le but de réduire la pauvreté à l'horizon 2010, assigne aux politiques d'inclusion sociale l'objectif d'associer l'ensemble des acteurs concernés, y compris les administrés. Le tissu associatif français a, quant à lui, depuis longtemps imaginé et mis en œuvre des démarches participatives, interpellant de manière régulière les pouvoirs publics sur la question de l'association des personnes à la construction et à la mise en œuvre des politiques les concernant.

L'État a soutenu différentes initiatives visant l'association directe des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion à l'analyse de l'impact des différentes mesures prises pour améliorer leur situation sociale. Ces initiatives sont, notamment, issues de décisions prises lors des comités interministériels de lutte contre l'exclusion en 2004 et 2006 : création des pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux (PARADS) en 2004 ou mise en place de formations au processus d'évaluation participative en 2006, appelés « forums locaux ». Plus récemment, les personnes en situation de pauvreté ont été associées dans le cadre de la politique de l'hébergement et du logement, à la création d'un conseil consultatif des personnes accueillies (CCPA), décliné progressivement sur les territoires.

En France, l'injonction de participer du législateur s'est incarnée dans la loi 2002-2 du 2 janvier 2002, associant les résidents aux projets des établissements médicaux et médico-sociaux et créant les conseils de vie

sociale (CVS). La loi 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008, généralisant le revenu de solidarité active (rSa) et réformant les politiques d'insertion, a ensuite prévu l'implication des allocataires dans le fonctionnement et l'évaluation du dispositif rSa.

Toutefois, l'impératif législatif inscrit dans la loi n° 1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le rSa, restera limité si des processus de travail ne sont pas enclenchés sur le terrain. Si les associations ont un savoir-faire éprouvé en la matière, l'État se doit d'agir et le ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale a souhaité offrir aux acteurs concernés, des outils de travail et un accompagnement méthodologique.

→ L'impératif législatif dans le dispositif rSa

L'évaluation : l'article 1^{er} de la loi 2008-1249 du 1^{er} décembre généralisant le revenu de solidarité active (rSa) et réformant les politiques d'insertion prévoit que « la définition, la conduite et l'évaluation des politiques mentionnées au présent article sont réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées ». Il a emporté une nouvelle rédaction de l'art. L. 115-2 du Code de l'action sociale et des familles.

La représentation des personnes bénéficiaires du rSa dans les équipes pluridisciplinaires : l'article L. 262-39 de la loi susvisée porte sur la composition des équipes pluridisciplinaires (EP) et cite parmi ses membres des « représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active ». Par ailleurs, ce même article précise que « les équipes pluridisciplinaires sont consultées préalablement aux décisions de réorientation vers les organismes d'insertion sociale ou professionnelle et de réduction ou de suspension (...) du revenu de solidarité active qui affectent le bénéficiaire ». Il s'agit donc de prendre part à des décisions, concernant les manquements des personnes bénéficiaires à leur contrat. Les décisions peuvent également porter sur des réorientations de personnes bénéficiaires vers un autre parcours d'accompagnement. Ces situations sont examinées par les membres des équipes pluridisciplinaires. Les décisions sont prises par le président du conseil général ou par une personne ayant reçu délégation. Il s'agit d'une disposition novatrice, qui ne figurait pas dans la loi sur le revenu minimum d'insertion (RMI).

Voir le dispositif légal des équipes pluridisciplinaires en annexe n° 4.

État des lieux de la participation des personnes bénéficiaires du rSa au dispositif

→ Quelques chiffres

80 % des départements, en 2010, font siéger des personnes bénéficiaires du rSa dans les équipes pluridisciplinaires. 13 % n'ont pas encore prévu la représentation des personnes bénéficiaires du rSa.

La participation des bénéficiaires porte sur les champs suivants :

- 27,5 % sur la définition de la politique d'insertion (19 départements) ;
- 17 % sur la conduite de la politique d'insertion (12 départements) ;
- 29 % sur l'évaluation de la politique d'insertion (20 départements).

Sources : Rapport de la conférence nationale d'évaluation du rSa, du 15 décembre 2011 et Enquête flash réalisée par la DGCS auprès de 69 départements en octobre 2011.

Pour compléter les travaux du comité national d'évaluation du rSa, le ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale a souhaité compléter les analyses consacrées à l'apport de la participation des personnes bénéficiaires au dispositif. Ainsi une étude a été lancée sur le champ spécifique de la participation des personnes bénéficiaires du rSa dans les équipes pluridisciplinaires.

Si la participation des personnes bénéficiaires du rSa aux équipes pluridisciplinaires repose sur un ancrage législatif robuste, sa mise en œuvre ne semble pas chose aisée. Tous les départements n'ont pas encore mis en œuvre le dispositif et parmi ceux qui l'ont fait, on observe une grande diversité dans les modalités et des difficultés à maintenir un bon niveau de participation.

Aussi, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a mandaté, au cours du premier semestre 2011, cinq organismes¹ intervenant dans le domaine des politiques sociales, et ayant développé une expertise sur la démarche participative des personnes en situation d'exclusion, pour conduire une analyse sur les conditions et les effets de la mise en œuvre de la participation des personnes bénéficiaires du rSa dans les équipes pluridisciplinaires. Ces études se sont déroulées dans dix départements² qui se sont investis pour faire progresser la participation des personnes bénéficiaires du rSa.

Les investigations de terrain ont permis de donner à voir la richesse et la diversité des choix opérés par les départements, et ont rendu possible le repérage de bonnes pratiques, de facteurs de succès et de points de vigilance, afin d'organiser et de sécuriser la participation des personnes bénéficiaires aux équipes pluridisciplinaires.

1| Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), ATD Quart-Monde, Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), Mission régionale d'information sur l'exclusion en Rhône-Alpes (MRIE), Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss).

2| Drôme, Gers, Hautes-Pyrénées, Loire, Loire-Atlantique, Nord, Oise, Paris, Pas-de-Calais et Savoie.

→ Discours de clôture de Roselyne Bachelot,
ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale,
conférence nationale d'évaluation du rSa,
le 15 décembre 2011

« L'originalité du dispositif voulu par le Président de la République est d'évaluer et de surmonter les blocages que nous pouvons ensemble identifier tout au long du parcours d'insertion des bénéficiaires du rSa par un dialogue avec eux.

Ce sont bien les bénéficiaires qui sont **les mieux placés** pour pointer les dérives du dispositif. Je tiens donc à leur rendre hommage, car ils se sont livrés aujourd'hui à un exercice difficile de témoignage et d'analyse.

Votre participation, Mesdames et Messieurs, nous a été très précieuse. Je vous remercie notamment pour les nombreuses idées de simplification des démarches et d'amélioration du dispositif.

Ces idées, je vous le garantis, seront **intégrées pleinement à la réflexion des pouvoirs publics** ; elles seront débattues largement ; elles auront des conséquences pour l'avenir.

Et vous aurez participé, en lien avec le comité d'évaluation, à ce travail remarquable.

Je voudrai profiter de l'occasion pour vous rappeler cette formule qui m'est si chère, de Nelson Mandela, selon laquelle **“Tout ce qui est fait pour moi, sans moi, est fait contre moi”**. »

Les effets de la participation des personnes bénéficiaires du rSa dans les équipes pluridisciplinaires (EP)

À partir des travaux conduits dans les équipes pluridisciplinaires, la valeur ajoutée de la participation a pu être dégagée pour chaque acteur impliqué : les élus, les professionnels et les personnes bénéficiaires.

Les apports de la participation aux personnes bénéficiaires du rSa

→ Témoignage de personnes bénéficiaires du rSa, comité consultatif rSa du département de l'Hérault

"La participation permet une reprise de confiance en soi, on redevient acteur de sa propre vie, on sort de l'isolement, on est écouté, on renoue avec la sensation d'exister dans la société. On retrouve un horizon."

La participation des représentants des personnes bénéficiaires du rSa à des instances de concertation regroupant usagers et professionnels provoque tant des effets individuels que collectifs. À l'échelle individuelle, elle permet d'influer sur l'estime de soi, de changer les regards des uns sur les autres et parfois même, de faire évoluer les pratiques. La participation redonne du crédit à l'institution qui fait l'effort d'appuyer son fonctionnement sur une concertation. Elle contribue également à élever le niveau de qualité des décisions prises dans les instances, et, parfois, à modifier le fonctionnement interne.

- **Pour les politiques publiques, cette participation offre des potentialités importantes.** Elle constitue une ressource jusqu'alors inexploitée qui permet de mieux comprendre la manière dont les dispositifs rencontrent la vie et les attentes des individus qu'ils cherchent à atteindre. Elle contribue aussi à la prise en compte des aspects transversaux générateurs d'exclusion et à l'amélioration des dispositifs. Enfin, elle redonne, aux yeux de tous, du crédit à l'institution qui fait l'effort de mettre en place un dispositif participatif réfléchi et inscrit dans la durée.
- **Pour les personnes concernées, participer constitue une occasion de donner son avis, de faire connaître son expérience, de contribuer à l'amélioration des réponses apportées par la collectivité.** On observe également que ces dynamiques ont des conséquences positives, à la fois en termes de développement de connaissances, de compétences, de valorisation de soi et de capacité d'affirmation. Participer à une instance de travail avec des élus et des professionnels permet de démystifier l'institution, de disposer d'informations de première main sur les politiques d'insertion et d'exercer un rôle actif de citoyen. Quand elles sont structurées et durables, ces démarches ont des effets significatifs sur les trajectoires personnelles. Elles peuvent devenir un instrument utile de lutte contre l'exclusion. Outre un réel bénéfice sur l'estime de soi et la capacité retrouvée à se projeter dans l'avenir, le mandat des personnes désignées pour représenter leurs pairs peut être valorisé dans un curriculum vitæ et dans un parcours d'insertion. Il peut également déboucher sur différentes formes d'action collective.

- **Pour les professionnels et les organisations qui participent à ces démarches, celles-ci sont l'occasion d'une mobilisation productrice de sens, d'un renouvellement des relations nouées avec les personnes accompagnées.** La présence d'un allocataire, ignorant du « jargon » employé par les professionnels, oblige ceux-ci à trouver un autre mode d'expression, favorisant une forme de pédagogie dans l'explication des décisions et des choix. Les professionnels sont ainsi amenés à passer du « face-à-face » au « côte-à-côte ». Outre un changement de regard sur les allocataires, qui les conduit à modifier leurs représentations, la participation des professionnels au dispositif génère souvent un questionnement des pratiques, allant dans le sens d'un plus grand respect de la parole de l'utilisateur et d'une coconstruction, pour faire progresser les réponses apportées. Cela introduit, dans la façon d'approcher les sujets abordés, un équilibre entre le traitement technique des professionnels et l'analyse des situations riche de l'expression du vécu des allocataires.

Les freins à la participation des personnes bénéficiaires du rSa

Les conditions de la mise en place de la participation ont un impact essentiel sur son effectivité. En effet, il peut sembler délicat pour un représentant des bénéficiaires de trouver sa place dans une équipe pluridisciplinaire, notamment, lorsque sont examinées des situations de sanction, de réduction ou de suspension du rSa. Pour que le bénéficiaire puisse formuler un avis dans les meilleures conditions, il convient donc de lever une série de freins.

Les principales difficultés à résoudre :

- **la capacité à exprimer son point de vue. Le défaut d'expression** peut être lié au défaut de formation ;
- **la légitimité à se prononcer sur une situation individuelle. La nature de certaines décisions, notamment les sanctions, suspensions ou réductions d'allocation,** peut gêner les représentants des personnes

bénéficiaires, même lorsque les raisons justifiant cette proposition d'avis sont comprises. Se prononcer sur la situation d'un pair est complexe et peut conduire à de la souffrance. Cela pose la question de la légitimité et de la neutralité de la représentation ;

- **le manque de connaissance du dispositif et ses limites. Se prononcer sur une situation de réorientation renvoie parfois à l'absence de propositions d'insertion.** Ceci peut interroger le contenu de la politique d'insertion locale ;
- **le sentiment de ne pas être à la hauteur des responsabilités. La participation des représentants peut parfois les inquiéter :** certaines personnes bénéficiaires du rSa font part de leur peur de participer à un « tribunal », d'être dans une situation d'infériorité par rapport aux professionnels ou d'être instrumentalisées ;
- **la question du temps consacré à cette démarche. L'investissement important que suppose la participation peut rendre difficile l'implication dans d'autres projets** et freiner cette participation. Il convient donc de penser cette participation dans le cadre plus global du parcours d'insertion des personnes bénéficiaires du rSa ;
- **les refus de s'engager dans la démarche participative.** Les motifs invoqués par les personnes bénéficiaires ayant refusé de s'associer à une démarche participative **doivent être analysés** pour donner lieu à d'éventuels ajustements du système.

Les recommandations aux acteurs pour rendre effective la participation des personnes bénéficiaires du rSa au dispositif

La contribution d'un groupe de personnes bénéficiaires, dans le cadre des travaux préparatoires à la conférence nationale d'évaluation, a permis de dégager six préconisations pour favoriser la réussite de la participation :

- formaliser et clarifier l'engagement politique de la participation ;
- faire évoluer les pratiques professionnelles pour y intégrer la dimension participative ;
- favoriser la mobilisation, l'expression et l'association des personnes bénéficiaires au processus de participation mis en place ;
- intégrer la parole des personnes bénéficiaires à toutes les étapes du processus d'élaboration de la politique d'insertion (analyse, conception, mise en œuvre, évaluation) ;
- organiser et sécuriser la participation des personnes bénéficiaires, en particulier aux équipes pluridisciplinaires ;
- assurer une information de la personne bénéficiaire sur l'organisation de la participation du département, dès son entrée dans le dispositif et au cours de son parcours.

A. Recommandations aux élus pour s'engager dans la démarche participative

→ Témoignage du président du conseil général de Meurthe-et-Moselle

Un impératif citoyen : faire « avec » plutôt que « pour » les personnes

« Engagé depuis longtemps dans les démarches participatives, le conseil général de Meurthe-et-Moselle a souhaité mettre tout en œuvre pour réussir une participation réelle des allocataires du rSa à la politique d'insertion. [...] Pour composer les équipes consultatives rSa (nom donné aux équipes pluridisciplinaires, à la demande des allocataires), nous avons donc fait le choix d'une sélection, reposant à la fois sur le tirage au sort et sur le volontariat. Au total, ce sont, jusqu'à présent, une cinquantaine d'allocataires qui ont fait vivre ces instances, aux côtés des professionnels de l'insertion, depuis 2009.

Conscient de la richesse de leur expertise d'usage, j'ai demandé aux équipes de faire des propositions d'amélioration de la politique d'insertion. Accompagnées par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), dans le cadre d'une démarche de formation-action, six équipes ont mené leurs réflexions pendant le 1er semestre 2011 et m'ont remis leur contribution en octobre 2011. Leurs recommandations embrassent tous les registres de l'action départementale : revisiter les dispositifs d'information sur l'insertion, développer les visites à domicile, expérimenter un rendez-vous tripartite entre l'allocataire, le conseiller de Pôle emploi et le travailleur social en cas de changement de parcours, renouveler les équipes par tiers, pour garantir un renouvellement. Ces propositions nous amènent à reconsidérer les conditions de mise en œuvre de notre action, et à nous rapprocher des besoins du public, tout en interpellant également nos partenaires.

[...] Par delà cette expérience vivifiante, menée de 2009 à 2011, j'ai voulu que la participation des personnes concernées continue à s'appliquer dans la durée. C'est la raison pour laquelle l'assemblée départementale doit se prononcer, lors de sa session du 19 mars 2012, sur la création d'un « conseil consultatif départemental de l'insertion », composé à parité de conseillers généraux et d'allocataires du rSa, auxquels se joindront des personnalités qualifiées à voix consultative.

Et pour valoriser, à la fois, le fruit de cette démarche, et les compétences des allocataires qui sont trop souvent passées sous silence, voire niées, nous avons confié à l'un d'entre eux la conception d'une plaquette illustrée, qui retrace l'ensemble de la démarche engagée. Enfin, dans le prolongement des recommandations du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) d'octobre 2011, nous allons lancer une évaluation qualitative de l'ensemble du processus, qui permettra d'en dégager les conditions de réussite et d'en étendre l'expérience aux autres politiques départementales. »

AXE 1. Porter, à tous les niveaux de pilotage, l'engagement du département dans la démarche participative

Recommandation n° 1

Affirmer, par un portage politique fort, le principe de l'engagement du département en faveur de la démarche participative des personnes bénéficiaires du rSa

- **Favoriser une bonne compréhension** des enjeux poursuivis et s'assurer de l'adhésion des parties prenantes (élus, professionnels et personnes bénéficiaires).
- **Faire porter la participation par l'ensemble des acteurs institutionnels** impliqués dans les politiques d'insertion du territoire. Cela passe, en pratique, par l'inscription des principes fondateurs, des intentions

générales poursuivies dans les documents stratégiques tels que les plans départementaux d'insertion (PDI) et les pactes territoriaux pour l'insertion (PTI).

- **Donner du sens** à la participation des personnes bénéficiaires, pour en conforter la légitimité.
- **Définir une communication homogène** en direction de l'ensemble des équipes, des partenaires et des personnes bénéficiaires, et plus largement des citoyens.

Recommandation n° 2

Intégrer la démarche participative dans l'organisation du dispositif rSa

- **Mettre en place une organisation dédiée, dans les services du département**, sous l'impulsion des élus, pour prendre en compte les points de vue des personnes bénéficiaires.
- **Formaliser des instructions aux équipes territoriales sur l'organisation retenue et les objectifs attendus.**
- **Désigner un élu** en charge du suivi des questions de participation.

Recommandation n° 3

Identifier, au-delà des équipes pluridisciplinaires, des espaces de concertation pour y développer la participation

- **Identifier les espaces de concertation** dans lesquels un dispositif participatif peut être intégré en privilégiant des instances déjà en place : les comités de pilotage de l'évaluation, les groupes ou ateliers d'usagers, etc.
- **Intégrer la participation des bénéficiaires ainsi que son évaluation dans les dispositifs de pilotage du rSa** : comité de pilotage, comité stratégique, comité de suivi, instances d'élaboration des pactes territoriaux pour l'insertion et des programmes départementaux d'insertion, etc.

Recommandation n° 4

Affecter les moyens nécessaires à l'organisation de la participation

- **Se doter des moyens de fonctionnement** pour organiser, au mieux, la représentation des personnes bénéficiaires et pour leur apporter l'appui technique nécessaire. Cela peut passer par le financement d'une animation par le département, des « groupes ressources » ou par la prise en charge des séquences de formation-information des personnes bénéficiaires.
- **Permettre aux équipes territoriales de financer et d'organiser la levée des freins à la participation.** Il s'agit, par exemple, de rechercher des modes de garde pour les personnes chargées de famille ou de prendre en charge les frais induits, sans oublier de rembourser les frais de transport et, le cas échéant, les repas.

B. Recommandations aux professionnels pour mettre en œuvre la participation

Pour disposer du point de vue des personnes bénéficiaires sur l'ensemble du dispositif, et pour prendre en compte leurs préconisations, il revient aux professionnels de constituer un vivier de personnes bénéficiaires. Il leur appartient également de définir une organisation qui permette d'installer la participation dans la durée et de renouveler les membres en tant que de besoin. Un élément déterminant pour assurer la pérennité de la démarche est la capacité des acteurs à valoriser les effets directs et indirects de la participation.

→ Témoignage du directeur de l'action territoriale du conseil général de l'Hérault

« La présence d'allocataires dans les équipes pluridisciplinaires est majoritairement perçue comme une plus-value par l'ensemble des membres. Une enquête, menée en 2011, auprès des élus et des acteurs de l'insertion dans notre département, atteste de cette plus-value. Il en ressort les éléments suivants : la vision différente, l'autre regard, l'éclairage différent, le point de vue des usagers sur les situations présentées ; le rappel de la réalité de la vie des bénéficiaires du rSa ; et enfin, le professionnalisme, qui se traduit par de la mesure dans l'expression, davantage d'impartialité, d'objectivité, de rigueur, de neutralité et des décisions mieux argumentées. Pour autant, une majorité de professionnels s'accorde sur les constats suivants : ni la manière de présenter les situations, ni la nature des décisions n'a été affectée par la présence des allocataires. Il semble que les changements se situent principalement dans la qualité des échanges et du débat, par un effort sur le vocabulaire et le langage. Concernant la délicate question de l'anonymat, destinée à garantir une égalité de traitement des personnes, nous allons abandonner cette disposition expérimentale, pour des raisons à la fois techniques et humaines, notre organisation ne permettant pas de placer tous les membres de l'équipe pluridisciplinaire au même régime de l'anonymat. La participation des allocataires fait désormais partie intégrante de notre organisation, elle constitue une véritable avancée dans la conduite du rSa en Hérault. »

Les comités consultatifs rSa dans le département de l'Hérault en chiffres :

- cinq groupes pour 45 membres actifs sur le département ;
- 61 propositions dont 53 validées et mises en œuvre ;
- 500 présences dans les différentes instances depuis mi-2010.

AXE 2. Mettre en place la représentativité des personnes bénéficiaires du rSa

Rappelons, au préalable, que la représentation ici évoquée désigne celle de la personne elle-même, sur la base de sa propre expérience. Elle ne saurait, en aucun cas, se faire par le biais d'une association représentant les personnes bénéficiaires du rSa. Lorsque la personne bénéficiaire est désignée pour représenter un groupe de personnes bénéficiaires, elle délivre une parole collégiale, par exemple dans le cadre d'une instance consultative ou décisionnelle, ou encore lors de réunions publiques ou techniques. Cette parole doit être préparée dans le cadre de collectifs prévus à cet effet.

Entrer dans un rôle de représentation, même limité, n'est pas sans conséquences personnelles. Positivement, cela constitue souvent un moment de valorisation, de prise de confiance, de progression personnelle. Mais cela peut s'accompagner de doutes, de scrupules, de peur de l'échec, de mouvements psychologiques auxquels il faut être très attentif, aussi bien avant, pendant, qu'après la situation de représentation.

Il faut donc garantir aux personnes volontaires pour représenter leurs pairs, qu'accepter cette fonction n'aura aucune répercussion négative sur leur situation, y compris si elles portent des points de vue critiques.

D'autre part, devenir représentant ne se décrète, ni ne s'impose aux personnes concernées. Les personnes bénéficiaires du rSa ne forment pas un groupe clos et homogène, qui défendrait ses intérêts propres au travers d'un système institutionnel. Elles sont les détentrices de savoirs de vie essentiels que personne ne peut connaître ou exprimer à leur place. En revanche, ces savoirs ne peuvent être source de changement et de transformation que s'ils entrent dans un dialogue avec d'autres types de savoirs et de responsabilités légitimes. Il s'agira donc de permettre aux personnes en situation de représentation, de s'approprier les cadres de l'intervention, notamment grâce à l'appui d'un groupe type « groupe ressources », leur permettant de passer du témoignage à l'expression

d'une expertise collective. Représenter nécessite le plus souvent un apprentissage et des formations adaptées. Les initiatives permettant d'accompagner les représentants dans les structures, sont donc à encourager dans ce domaine.

Si la participation des personnes bénéficiaires à la construction, à la mise en œuvre et à l'évaluation du dispositif d'insertion doit être activement recherchée et organisée, c'est parce qu'elle favorise la réalisation de leurs parcours d'insertion.

Les personnes bénéficiaires gagneront à être associées concrètement à la démarche le plus tôt possible, pour être acteurs à part entière de leur parcours d'insertion.

C'est ainsi qu'il est recommandé :

- qu'ils soient informés clairement sur les objectifs et l'utilité de la démarche ;
- que les « règles du jeu » et les garanties données aux personnes soient clarifiées ;
- que la question de la prise en charge de leurs frais soit réglée en amont de leur participation ;
- qu'ils soient informés des résultats et des suites de la démarche à laquelle ils ont accepté de participer.

Rappelons, enfin, qu'il ressort des interventions des personnes bénéficiaires du rSa consultées lors de la préparation de la conférence nationale d'évaluation, que les instances de participation sont des espaces à très forts enjeux, où l'on travaille sur « de l'humain ».

→ Témoignages de personnes bénéficiaires du rSa ayant participé aux travaux préparatoires à la conférence nationale d'évaluation du rSa en décembre 2011

« Les bénéficiaires estiment que l'information sur les démarches de participation reste à parfaire. Les bénéficiaires du rSa sont nombreux à méconnaître les lieux, les espaces de participation qui leur sont ouverts. Ils font état des confusions qui peuvent apparaître avec les objectifs de ces espaces qui « ne sont pas là pour trouver du travail aux bénéficiaires ! ». Un effort de pédagogie reste donc à fournir. Là encore, la question du temps et de l'information des conseillers se pose. Les participants affirment que certains conseillers n'ont pas toujours la connaissance nécessaire, ni le temps pour passer l'information aux personnes bénéficiaires. Les professionnels ne seraient pas toujours bien informés sur ce qui se passe dans les groupes ressources, notamment, ni sur l'utilité de cette participation. Ceci peut expliquer, en partie, le fait que de nombreux travailleurs sociaux se montrent, du point de vue des participants, réticents voire réfractaires et même effrayés à l'idée de voir se mettre en place des démarches associant les usagers. Certains témoignages donnent même à voir des situations de « rejet » des démarches par les professionnels. »

Recommandation n° 5

Définir le rôle de chacune des parties prenantes dans les instances

- **Préciser le sens de la participation des personnes bénéficiaires du rSa** dans les instances de représentation afin que la démarche soit compréhensible pour toutes les personnes bénéficiaires.
- **Accompagner les personnes bénéficiaires du rSa dans la découverte du fonctionnement de l'instance dans laquelle ils siègent.** Il est, notamment, important d'explicitier le rôle des personnes bénéficiaires

du rSa représentantes au sein d'une équipe pluridisciplinaire, afin de lever toute ambiguïté sur le terme « disciplinaire ». Le cas échéant, il convient d'informer les personnes sur les autres instances départementales de participation existant au sein du département.

- **Apporter de la transparence sur le rôle de chacun des membres de l'instance participative.** Quel est le poids de la voix des représentants des personnes bénéficiaires et des autres membres de l'instance ? Comment la parole de chacun et les propositions collectives sont-elles prises en compte ?

Recommandation n° 6

Assurer la mobilisation et l'information de toutes les personnes bénéficiaires

- **Organiser une information systématique des nouveaux entrants dans le dispositif.** Il est conseillé de ne pas se limiter à associer uniquement les personnes spontanément volontaires et/ou celles qui ont le plus de facilité à s'exprimer et à faire entendre leur voix. Il faut veiller à ce que tous les publics qui souhaitent participer puissent le faire quelles que soient leurs capacités individuelles en matière de maîtrise de la langue ou de l'écrit et quelle que soit leur situation familiale. Cela permet d'éviter qu'un fossé ne se crée, entre ceux qui accèdent à certains espaces d'échanges et de parole et ceux qui ne peuvent, ou ne veulent pas le faire. Cette mobilisation peut s'effectuer, notamment, au moment de l'orientation, de la signature du contrat d'engagement réciproque (CER) ou du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE).

Recommandation n° 7

Définir les thématiques sur lesquelles associer les personnes bénéficiaires

- **Co-construire un programme thématique de travail mené par l'instance participative.** Les sujets traités peuvent comporter une analyse et des pistes de propositions sur tout sujet relatif aux politiques d'insertion et à l'amélioration du dispositif.
- **Déterminer les dispositifs sur lesquels s'oriente la réflexion collective :** actions d'accompagnement des personnes développées dans le cadre du rSa, tout autre dispositif d'accès aux droits, évaluation des politiques d'insertion, etc.

Recommandation n° 8

Associer les personnes bénéficiaires à l'élaboration et à la diffusion des outils de communication pour les rendre plus accessibles et mieux adaptés

- **Élaborer avec les personnes bénéficiaires des outils de communication adaptés et innovants :** campagnes d'information sur le rSa, brochures à l'attention des acteurs de l'accompagnement, supports d'information destinés aux personnes bénéficiaires, outils adaptés aux personnes qui rencontrent des difficultés avec l'écrit (vidéos, saynètes de théâtre), supports de formation.
- **Travailler la forme des courriers administratifs** à destination des allocataires.
- **Diffuser des supports d'information en associant l'ensemble des acteurs de l'insertion :** centres communaux d'action sociale, travailleurs sociaux, opérateurs de l'insertion, caisses d'allocations familiales (par exemple à l'occasion des déclarations trimestrielles de ressources). Les personnes bénéficiaires évoquent le caractère stratégique de la diffusion de cette information, qui mérite d'être réfléchi et approfondi pour toucher l'ensemble des allocataires et plus largement, toutes les personnes susceptibles de bénéficier du rSa.

→ Les supports d'information mis en place dans le Morbihan avec des personnes bénéficiaires

Dans le Morbihan, après deux ans de fonctionnement, un groupe de travail réunissant des professionnels et des usagers pour dresser le bilan des plates-formes a suggéré quelques améliorations :

- pour renforcer l'information des personnes sur le déroulement de la séance dès le premier contact, un message contenu dans un « post-it » est apposé sur l'invitation remise au participant lors du premier rendez-vous ; il précise la durée de la séance ainsi que ses modalités ;
- pour optimiser les temps d'attente et pour rendre plus vivant le support d'information et favoriser les échanges entre les participants, le diaporama de présentation a été remplacé par un film qui rappelle le principe de calcul du rSa mais apporte aussi des informations sur l'offre d'insertion et laisse la parole aux personnes bénéficiaires ;
- pour permettre aux participants de retenir l'essentiel en quittant la séance, une pochette est remise à chaque participant à l'issue de la plate-forme. Elle contient un ensemble de documents utiles dont deux plaquettes ; la première pour rappeler « l'essentiel à retenir », la seconde pour présenter les modalités de participation aux groupes d'usagers (dits « groupe ressources »).

Recommandation n° 9

Choisir un mode de désignation approprié

La désignation des personnes bénéficiaires du rSa se fait très majoritairement sous la forme de deux modalités principales, sur la base du volontariat ou sur tirage au sort.

- **Désigner sur la base du volontariat** suppose l'activation, dans la durée, d'un processus d'information « tonique » permettant de capter largement les volontaires. Le choix de cette modalité implique une forte mobilisation des professionnels de l'institution et de ses partenaires. Il peut s'apparenter parfois à une forme de cooptation par les professionnels, voire par les personnes elles-mêmes. Ce mode de désignation semble le plus usité dans les équipes pluridisciplinaires mais il comporte le risque d'une présélection des personnes bénéficiaires. Dans tous les cas, il faut éviter une institutionnalisation de la représentation qui conduirait à une faible rotation des représentants.
- **Désigner par tirage au sort** : les départements qui ont fait ce choix considèrent que cette méthode serait garante d'une meilleure représentativité sociodémographique des personnes bénéficiaires du rSa. Elle suppose, toutefois, une organisation spécifique pour la constitution d'un vivier de futurs représentants. De plus, elle présente des difficultés, du fait d'une forte déperdition entre le nombre de personnes mobilisées et le nombre de personnes bénéficiaires du rSa impliquées durablement. Elle ne permet pas d'aboutir à la représentation de toutes les catégories sociodémographiques. En outre, en l'absence de tout adossement à une démarche de type « groupe ressources », ce mode de désignation ne garantit pas que les représentants des personnes bénéficiaires du rSa soient qualifiés pour intervenir dans une équipe constituée de professionnels et apporter davantage qu'un témoignage sur leur situation personnelle. Ce choix rend nécessaire la formation des représentants tirés au sort. Il suppose également l'adossement de la participation à une organisation adaptée pour que la parole du représentant des personnes bénéficiaires du rSa ne soit pas limitée à une expression individuelle.

Quel que soit le mode de désignation choisi et l'objet du mandat des représentants des personnes bénéficiaires (participation à des équipes pluridisciplinaires, réunion publique, groupe de travail, participation à l'élaboration du PTI ou d'outils d'information et de formation), les précautions suivantes sont à respecter :

- il convient de veiller à expliciter clairement aux personnes bénéficiaires les finalités recherchées, de s'assurer de l'adéquation entre ces finalités et les moyens mis en œuvre ;
- la mobilisation des personnes bénéficiaires doit s'appuyer sur une forme organisée et collective du type « groupe ressources » ;
- la représentation de tous les types de publics (y compris les jeunes, les femmes isolées avec enfants en bas âge, les représentants du monde rural) doit être encouragée.

AXE 3. Intégrer la dimension participative dans les pratiques professionnelles

Il est important de ne pas sous-estimer l'ampleur de la « révolution culturelle » que constitue la mise en place d'une démarche de participation des personnes bénéficiaires du rSa.

Recommandation n° 10

Accompagner le changement de pratiques professionnelles pour se mettre au service du dispositif participatif

Certains professionnels peuvent craindre que la consultation directe des personnes bénéficiaires relègue leur propre expertise au second plan. Des représentants de conseils généraux se sont fait l'écho des inquiétudes pouvant s'exprimer au sein des équipes de travailleurs sociaux, dans un contexte où ceux-ci peuvent parfois développer le sentiment d'être insuffisamment entendus des décideurs. Aussi, apparaît-il essentiel de pouvoir donner la parole aux professionnels, de solliciter leur expertise et de veiller à ce que les propos des personnes

bénéficiaires et des professionnels « cohabitent » au service du dispositif. L'enrichissement doit être mutuel. Cela suppose que l'on prenne le temps, en amont de la démarche de participation, de clarifier le rôle de chacun dans le processus de décision.

Recommandation n° 11

Donner les moyens aux professionnels d'acquérir de nouvelles pratiques et compétences

L'initiation de la participation implique une prise de recul sur les pratiques professionnelles et une évolution de celles-ci. En intégrant la question de la participation des personnes bénéficiaires du rSa de manière transversale, les pratiques du travail social remettent en cause la prépondérance de l'approche individuelle.

→ L'incidence de la démarche participative sur les pratiques des professionnels de l'insertion dans les départements de la Savoie et du Cher

Dans la démarche de participation, le travailleur social est remis en question dans ses pratiques professionnelles. Il n'est plus dans le rôle d'aidant, et se trouve positionné au même niveau que les bénéficiaires au sein de l'équipe pluridisciplinaire. C'est un changement de posture professionnelle qui interroge sur la place de chacun, sur le secret professionnel, sur le secret partagé. Il est nécessaire d'accompagner les professionnels au cours de ces changements.

« J'ai instauré une participation tournante des assistantes sociales aux équipes pluridisciplinaires, afin qu'elles se rendent compte par elles-mêmes de l'intérêt des débats et des retours positifs », précise une animatrice d'équipe pluridisciplinaire de Savoie. Par ailleurs, le conseil général a mis en œuvre des réunions d'analyses de pratiques pour accompagner les animateurs de « groupe ressources ».

(Département de la Savoie)

Avec la mise en œuvre du rSa et de la participation, les approches collectives ont été plus nombreuses, précise-t-on dans le Cher. Ce changement de posture et l'acquisition de nouvelles compétences professionnelles ont fait l'objet d'un encadrement interne. Pour accompagner les équipes, un plan de formation a été conçu avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) sur trois modules : l'animation de groupe, l'accompagnement collectif d'un groupe d'usagers, l'animation d'un « groupe ressources ».

(Département du Cher)

→ **La responsabilité des intervenants sociaux dans la mise en œuvre et la promotion du processus de participation par la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)**

S'appuyant sur la loi du 2 janvier 2002, la FNARS n'a cessé d'innover, au cours des dix dernières années, en matière de participation active des personnes accueillies et accompagnées. Sous l'impulsion de son « groupe d'appui national » et de ses groupes régionaux, elle a ainsi travaillé selon trois axes principaux :

- le développement des « conseils de vie sociale » au sein des établissements de l'action sociale, avec, à l'appui, les chartes de l'association et de l'établissement ;
- l'intégration des personnes accueillies aux instances de gouvernance de la fédération : le conseil d'administration fédéral compte désormais deux représentants des personnes accueillies ;
- la promotion de la participation des personnes accueillies à l'élaboration des politiques publiques : déploiement et animation des conseils consultatifs des personnes accueillies ou accompagnées (CCPA) en région, copilotage du groupe de travail sur la participation du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE).

La FNARS s'efforce, pas à pas, de rendre la participation des personnes accueillies parfaitement naturelle aux yeux des administrateurs, dirigeants et travailleurs sociaux des associations, avec toutes les conséquences que cela implique en termes d'évolution des pratiques professionnelles.

Cet effort passe également par des projets très concrets. La FNARS a, par exemple, intégré une personne bénéficiaire du rSa à l'équipe de salariés missionnée pour conduire l'étude sur la participation des bénéficiaires aux équipes pluridisciplinaires.

AXE 4. Se doter des moyens nécessaires pour garantir la participation

Il ressort des expériences analysées à l'occasion de la préparation de la conférence nationale d'évaluation du rSa que l'adossement de la participation à une structure collective type « groupe ressources » semble plus efficace que la conduite d'une démarche individuelle et isolée. De cette manière, les opportunités offertes aux personnes bénéficiaires pour se retrouver et pour échanger se multiplient et répondent à leurs attentes. La majorité des expériences réussies combine ces organisations ainsi que la mise en confiance et l'accompagnement des personnes. Cela passe par des étapes aussi simples que la proximité, la convivialité, la confiance établie dans le temps.

Recommandation n° 12

Généraliser les « groupes ressources » de personnes bénéficiaires du rSa sous la forme de « collectifs d'usagers »

Il s'agit de groupes de bénéficiaires se réunissant sous l'égide d'un animateur. Ils se positionnent comme des lieux d'échanges, d'accès à l'information et à la formation. Il peut s'agir aussi de

lieux d'élaboration d'outils de communication et de mobilisation. Ils offrent également l'opportunité d'assurer un soutien en permettant de multiplier les échanges et les retours sur les pratiques des personnes engagées dans les équipes pluridisciplinaires. Ils représentent également un vivier de futurs représentants dans les équipes pluridisciplinaires ou dans toute autre instance de consultation ou de décision. Enfin, ils peuvent être des espaces de réflexion et d'élaboration de propositions, en direction des décideurs, afin d'évaluer et d'améliorer les actions d'insertion du territoire. Ces groupes ne constituent pas, en eux-mêmes, une action d'insertion et ne doivent pas être confondus avec certaines actions collectives prévues dans le programme départemental d'insertion.

Recommandation n° 13

Mettre en œuvre une animation de qualité des « groupes ressources »

L'existence d'une animation et sa formalisation sont centrales : c'est un facilitateur de la participation. Le profil de l'animateur est divers : cadre territorial, assistant social, conseiller en économie sociale et familiale, éducateur spécialisé du conseil général, agent d'un CCAS, agent de développement local ou conseiller en insertion. Il peut s'avérer utile, notamment dans un travail mixant des publics et des professionnels, d'avoir recours à un animateur extérieur. Dans ce cas, il conviendra de s'assurer de ses compétences en matière de technique d'animation collective et de gestion des conflits, d'écoute, de reformulation, d'adoption d'une posture de neutralité, de communication, de restitution et d'analyse des propos des personnes. Enfin, l'animateur devra maîtriser le dispositif rSa et travailler en coordination avec les services insertion du département. Dans certains départements, des réunions de coordination entre animateurs des différents groupes ressources sont organisées.

→ L'animation des « groupes ressources »

- **L'animation favorise un climat de partage** et de convivialité au sein des « espaces » participatifs, notamment au travers des modalités d'accueil des participants.
- **L'animateur peut garantir à chacun l'accès à la prise de parole**, en veillant à ce que tous les participants puissent s'exprimer et en s'attachant à distribuer la parole à tous les participants.
- **L'animateur peut reformuler les propos tenus par les participants et inciter les professionnels à se défaire de leur « jargon »**, afin de s'assurer que chaque participant ait un égal accès à la prise de parole.
- **L'animateur peut mettre en place un système de « coaching » par une autre personne bénéficiaire au moment de la prise de fonction**, notamment dans l'optique d'un transfert d'expérience, liée au rôle de représentation.
- **L'animateur peut organiser des temps d'échanges** entre différentes personnes bénéficiaires membres des instances représentatives, à l'échelle départementale voire régionale.
- **L'animateur peut permettre aux participants** de faire part de leurs difficultés et d'échanger sur ce qui s'est passé dans le cadre des réunions des instances dans lesquelles ils sont amenés à siéger.

→ L'exemple d'une bonne animation des équipes pluridisciplinaires dans le département de la Savoie

En Savoie, les équipes pluridisciplinaires sont présidées par un conseiller général. Comme l'atteste l'observation de l'équipe pluridisciplinaire de La Couronne chambérienne par la Mission régionale d'information sur l'exclusion en Rhône-Alpes (MRIE), une attention particulière est portée à la mise au même niveau des bénéficiaires et des professionnels.

L'efficacité de l'animation tient en premier lieu à la préparation des bénéficiaires du rSa au sein des « groupes ressources ». Les situations examinées en équipe pluridisciplinaire font l'objet d'explications avec les autres bénéficiaires et les éclairages nécessaires sont apportés par l'animateur du groupe. En second lieu, l'animateur de l'équipe pluridisciplinaire s'assure de la participation de l'ensemble des membres suite à une présentation très objective des situations. Il invite les représentants à s'exprimer en jouant sur le « non verbal » (regard, attitude) et en facilitant leur expression. « On est repris quand on est trop jargonneux et si les échanges sont parfois difficiles, c'est par méfiance réciproque ou incompréhension des règles du rSa », indique un professionnel.

Recommandation n° 14

Organiser l'information-formation des parties prenantes

La formation est nécessaire pour assurer une implication des personnes bénéficiaires du rSa et de tous les acteurs intervenant dans le dispositif participatif. Certaines personnes bénéficiaires du rSa considèrent que l'absence de formation atténue la portée de leur participation et rend leur implication plus complexe. La formation des personnes bénéficiaires du rSa doit concilier une acquisition de savoir-être par une sensibilisation à la prise de parole (savoir participer implique en effet de savoir questionner et de savoir motiver ses avis) et une acquisition de savoirs

par une information technique. Il est important de satisfaire également les besoins de formation des professionnels et des élus, de manière à faciliter la conduite du changement.

- **Organiser une information systématique sur le rSa de tout nouvel entrant à la fois sur le dispositif** (fonctionnement, règles d'éligibilité, accompagnement, sanctions...) et sur les actions d'insertion.
- **Former les personnes bénéficiaires en amont de leur intégration dans l'instance représentative**, afin de les mettre sur un pied d'égalité avec les autres membres des instances participatives. Les sujets abordés concernent le règlement intérieur, les règles déontologiques, l'organisation pratique des réunions, le rôle des représentants des personnes bénéficiaires du rSa, etc. Il apparaît nécessaire de sensibiliser les représentants des personnes bénéficiaires du rSa à la signification et à la portée du mandat dont ils sont investis en tant que représentants de leurs pairs. Pour l'équipe pluridisciplinaire, une meilleure préparation à l'évaluation des situations individuelles peut passer par l'organisation, avec le soutien d'un professionnel, d'exercices de simulations, d'études de cas à partir de dossiers fictifs.
- **Dispenser des formations communes, ouvertes aux personnes bénéficiaires, aux élus et aux professionnels du conseil général, de Pôle emploi, des associations, de la Caf, de la MSA.** La mise en place de formations partagées permet de lever les préjugés, de doter les professionnels d'outils adaptés et de proposer un cadre pour la formation des représentants des personnes bénéficiaires du rSa.
- **Utiliser le « groupe ressources » comme support de la formation continue des personnes bénéficiaires du rSa.** La qualité de l'animation doit permettre aux participants de s'appropriier les enjeux du dispositif participatif. Inviter des élus ou des professionnels aux sessions de « groupe ressources » participe d'un dispositif de coformation de tous les participants, quelle que soit leur qualité. La présence, au sein du « groupe ressources », de bénéficiaires impliqués de plus ou moins longue date peut générer un processus de coformation entre bénéficiaires, les plus anciens (dans les EP notamment) pouvant apporter leur expérience aux nouveaux.

→ « Le croisement des savoirs et des pratiques »
(extrait du rapport du CNLE, *La participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion*, octobre 2011)

« Depuis une dizaine d'années, le mouvement ATD Quart-Monde a initié et expérimenté à travers deux programmes, la démarche de co-recherche-action-formation par le croisement des savoirs et des pratiques.

Ces deux expérimentations ont prouvé qu'une démarche de co-construction des savoirs et de coformation était possible et donnait lieu à de nouvelles connaissances et de nouvelles pistes d'action.

En France, l'influence de cette méthode et de cette pédagogie, consignées dans la charte du croisement des savoirs et des pratiques (2006) est forte. De nombreuses associations mettent en place une méthode similaire de coformations pour associer les personnes en grande pauvreté à leurs projets.

Une équipe permanente d'ATD Quart-Monde anime des modules de coformations à la demande d'institutions impliquées dans la question de la pauvreté. Une méthode rigoureuse permet à chaque participant (professionnels, personnes en situation de précarité) de se former, c'est-à-dire d'avancer dans une compréhension réciproque de la réalité et d'envisager des pistes de changement. »

AXE 5. Engager la participation dans la durée

Recommandation n° 15

Ouvrir des espaces d'information pour les personnes bénéficiaires qui s'intéressent à la démarche participative

- **Prévoir des espaces ouverts pour les bénéficiaires qui veulent disposer d'information.** Le « groupe ressources » permet d'informer sur les modalités d'organisation et de prise en charge de la démarche participative en toute transparence et en pleine responsabilité.
- **Prévoir un cadre adapté et convivial.** Mettre à disposition des salles équipées, pour les « groupes ressources » ou pour les autres instances participatives en prévoyant l'équipement nécessaire : café, téléphone, disposition du mobilier adapté aux échanges, accessoires de travail adaptés au public concerné.

Recommandation n° 16

Prendre en charge les frais occasionnés par la participation

Le défraiement des personnes est à régler avant l'organisation des réunions, que ce soit dans le cadre des « groupes ressources » ou d'autres instances de consultation ou de décisions. La prise en charge des frais de transports, de repas et d'hébergement doit être effective au moment de l'action, de manière à ce que les personnes n'aient pas à faire l'avance des frais et que cela ne constitue pas un frein majeur à l'exercice de leur participation.

Le défraiement de frais de gardes d'enfants est également à envisager. Il permet de mieux mobiliser les chefs de familles monoparentales.

Recommandation n° 17

Envisager une indemnisation des bénéficiaires

Pour les départements qui souhaitent s'engager dans cette voie, on peut souligner que l'indemnisation est une forme de reconnaissance de la contribution apportée. Elle ne peut être assimilée à un salaire (impliquant rapport salarial et risquant d'avoir un impact personnel).

→ La question de l'indemnisation des personnes bénéficiaires du rSa

Dans la mesure où les personnes sont consultées pour produire un avis, et/ou des propositions, il convient également de poser la question de l'indemnisation forfaitaire de leur intervention.

Cette question fait débat aujourd'hui.

D'un côté, cette indemnisation correspond à ce qui se fait dans d'autres domaines (ex. : indemnisation des jurys d'assises ; indemnisation des jurys citoyens dans les démarches délibératives). Elle a l'intérêt de limiter l'écart existant entre les participants professionnels de ces instances et les participants « citoyens ».

D'un autre côté, les professionnels sont parfois rétifs à envisager cette modalité qui structure davantage la relation. Les risques de dérive par rapport à ce qui doit rester un investissement citoyen sont fréquemment mis en avant.

Il n'est bien sûr pas possible de trancher sur les options qui peuvent être prises sur le plan local et qui dépendent du type d'opération de participation mise en place. En tout état de cause, il est important que la question fasse l'objet d'un débat et de décisions explicites.

Recommandation n° 18

S'appuyer sur des professionnels expérimentés pour réussir la participation

Des départements s'appuient sur des ressources internes formées à la participation. D'autres sollicitent des organismes expérimentés en la matière, qui coordonnent la démarche participative sur le département en lien avec les acteurs locaux et les associations pour relayer, accompagner voire animer ou organiser la participation des personnes bénéficiaires. Leur rôle consiste à informer, mobiliser, accompagner les personnes et à faire connaître les éventuelles difficultés rencontrées. C'est l'organisme partenaire ou prestataire qui choisit le moment de l'action participative et les outils mobilisés, conformément aux engagements convenus avec le conseil général. Beaucoup d'outils existent, dont certains sont créés et mis en œuvre par des associations ou des agents expérimentés des conseils généraux. Il n'y a pas d'outil idéal, ni miracle. L'outil adéquat sera choisi en fonction de l'objectif de travail.

→ Les forums permanents de l'insertion dans le département du Nord

Depuis plusieurs années, des démarches interassociatives visant à promouvoir et développer la participation des habitants au niveau des territoires du département du Nord, et plus particulièrement la participation des allocataires du rSa, se sont organisées. Elles sont soutenues notamment par le conseil général et par le conseil régional (soutien financier concernant, notamment, l'animation et la coordination des collectifs). Elles sont initiées et accompagnées par l'Uriopss Nord - Pas-de-Calais et la fédération des centres sociaux du Nord.

Ces démarches se sont mises en place à partir de collectifs inter-associatifs visant à mobiliser les personnes accompagnées, les bénévoles et les salariés associatifs et institutionnels autour de lieux d'échange et de participation, à une échelle territoriale, à partir d'approches relevant de l'éducation permanente et populaire, du travail social et du croisement des regards.

L'idée est en particulier de repérer, d'accompagner l'émergence de nouvelles dynamiques participatives associatives et de mettre en lien les différentes actions participatives du territoire (arrondissement, intercommunalités). Ces collectifs – ou forums permanents – représentent donc des lieux ressources sur le territoire en termes de participation de personnes en situation de pauvreté et contribuent, notamment, à l'accompagnement et à la formation des personnes bénéficiaires du rSa dans leur participation aux différentes instances en charge du suivi et de l'évaluation de la politique départementale d'insertion du conseil général du Nord (équipes pluridisciplinaires, commissions territoriales insertion, conseil départemental d'insertion).

Recommandation n° 19

Déterminer la durée du mandat des personnes bénéficiaires du rSa

Lorsque les personnes bénéficiaires du rSa sont désignées pour siéger dans une instance consultative ou décisionnelle, telle que les équipes pluridisciplinaires, la durée du mandat et les modalités de son renouvellement sont à fixer et à mentionner dans les textes qui réglementent l'instance concernée. Ce sujet est également à évoquer dès le début de la démarche de participation. Les travaux conduits dans le cadre de la préparation de la conférence nationale d'évaluation du rSa montrent qu'il n'existe pas de durée de mandat « idéale ». Certains bénéficiaires présents à la conférence nationale d'évaluation du rSa prônent la formule « un an renouvelable ». En effet, une durée trop courte ne permet pas au

représentant des bénéficiaires du rSa d'investir pleinement son rôle. Il ne dispose pas d'un temps suffisant pour acquérir les connaissances utiles à une compréhension du dispositif ainsi que les codes de la prise de parole requis pour l'expression d'un point de vue.

AXE 6. Inscrire le dispositif participatif dans le pilotage du rSa et son évaluation

La participation des personnes bénéficiaires du rSa au dispositif ne saurait se limiter à l'obligation légale de sa mise en place au sein des équipes pluridisciplinaires. L'enjeu est d'associer les personnes bénéficiaires à la construction, à la gouvernance et à l'évaluation du dispositif d'insertion. Les personnes bénéficiaires du rSa rencontrées au cours des travaux préparatoires à la conférence nationale d'évaluation du rSa insistent en effet sur le fait que l'institution ne doit pas uniquement procéder à une « écoute bienveillante », mais doit tout mettre en œuvre pour transformer la parole des personnes bénéficiaires en actions.

Recommandation n° 20

Mettre les personnes bénéficiaires au cœur du processus d'évaluation et de pilotage

Accompagner et préparer les personnes bénéficiaires au processus d'évaluation constitue une étape clef, qui renforce les travaux participatifs conduits « au long court » dans le cadre des « groupes ressources », et qui permet d'ajuster les réponses institutionnelles.

- **Intégrer la parole des personnes bénéficiaires dans le pilotage du dispositif et le management interne** : reprise dans les comités de suivi du rSa, dans les réunions internes afin de donner lieu à des décisions rapides.
- **Associer les personnes bénéficiaires à l'évaluation du dispositif** : au projet territorial pour l'insertion, aux comités d'évaluation qui traitent des politiques d'insertion.

- **Lancer des enquêtes qualitatives, par entretiens individuels, par exemple, et des questionnaires d'évaluation auprès des personnes bénéficiaires du rSa.** Intégrer la dimension participative à toute démarche d'évaluation engagée par les services départementaux.

→ Associer les allocataires du rSa aux travaux du comité national d'évaluation du rSa

Instauré par la loi généralisant le rSa et réformant les politiques d'insertion, le comité national d'évaluation est chargé d'apprécier la performance du rSa, en s'appuyant sur des études et des enquêtes quantitatives et qualitatives réalisées auprès de personnes bénéficiaires dans plusieurs départements.

Considérant que la parole collective des personnes bénéficiaires du rSa constituerait un matériau utile dans ses réflexions, en jouant notamment un rôle d'alerte sur les problématiques sur lesquelles il conviendrait d'accroître encore l'attention et la vigilance de ses travaux, le comité national d'évaluation a chargé l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) de constituer et d'animer des groupes de bénéficiaires sur trois territoires.

S'appuyant sur les acteurs de l'insertion (conseils généraux, Caf, Pôle emploi, associations, SIAE, etc.) pour identifier des personnes bénéficiaires du rSa potentiellement intéressées pour participer à la démarche, l'ANSA a mobilisé une quinzaine d'allocataires à Paris sur un cycle de sept réunions entre avril et décembre 2010.

La même démarche a été conduite dans la périphérie de Lyon, à Vaulx-en-Velin. Les comptes-rendus de ces réunions ont été présentés au comité national d'évaluation du rSa et ont permis de mettre en lumière certains dysfonctionnements opérationnels.

Par ailleurs, un groupe de bénéficiaires originaires de sept départements (Cher, Doubs, Hérault, Loire-Atlantique, Meurthe-et-Moselle, Morbihan et Savoie) a participé à la conférence nationale d'évaluation et aux tables rondes.

Recommandation n° 21

Mesurer et valoriser les effets de la participation

- **Formaliser les avis, les propositions des représentants des personnes bénéficiaires du rSa** permet d'assurer la traçabilité de la parole et des contributions. L'examen systématique des contributions et des travaux conduits par, ou avec, les personnes bénéficiaires doit s'organiser régulièrement et donner lieu à des décisions. Des réunions d'échanges avec les élus et les personnes bénéficiaires du rSa contribuent à la valorisation des travaux. Elles peuvent être organisées au sein des groupes ressources.
- **Donner à voir ce que la participation produit** et de quelle manière elle contribue à l'adaptation du dispositif aux besoins et aux attentes des personnes bénéficiaires est indispensable.
- **Informers les bénéficiaires du rSa des suites données à leurs propositions.**

Recommandation n° 22

Mettre en place un dispositif de reconnaissance des acquis liés à la participation

Mettre en place un dispositif de reconnaissance de l'investissement et des acquis des personnes bénéficiaires du rSa impliquées dans la démarche participative est un moyen d'inscrire la participation dans l'action.

La perspective d'un « accompagnement de fin de mandat » visant l'identification des compétences mobilisées et acquises par les personnes bénéficiaires dans le cadre de leur participation aux instances consultatives ou décisionnelles constitue une condition de la valorisation de cette participation et une forme de reconnaissance de l'investissement personnel consenti.

Les formes de reconnaissance du travail effectué sont variées :

- proposition d'un bilan de compétences pour valoriser l'expérience ;

- validation de la fonction de représentants dans le cadre du parcours d'insertion, notamment, en la valorisant dans le curriculum vitæ ;
- orientation vers un autre lieu ou une autre instance de participation, institutionnelle ou associative.

L'objectif est, *in fine*, de valoriser ces éléments auprès des recruteurs dans le cadre de la recherche d'emploi et du parcours d'insertion des personnes qui ont accepté de s'investir dans la démarche participative.

Conclusion

Les différents travaux conduits en vue de la conférence nationale d'évaluation du rSa du 15 décembre 2011 montrent qu'une part importante de conseils généraux est engagée dans la démarche participative.

Les premiers effets de cette participation sont très encourageants. Ils contribuent à améliorer la gouvernance, à améliorer la qualité des actions, des décisions, à améliorer un dispositif public parfois jugé trop lourd et trop complexe.

Les questions relatives à l'intérêt de cette participation ne se posent plus, près de trois ans après la mise en œuvre du rSa. Les préoccupations concernent dorénavant la manière de réussir et de maintenir cette participation.

L'approche collective développée dans les « groupes ressources » a pris une place importante dans certains départements, en se traduisant par une richesse d'initiatives faisant évoluer la qualité de service et permettant de garantir un lieu d'expression organisé. Cette démarche collective est fondamentale, elle constitue un véritable processus de résistance à la dévalorisation et à la stigmatisation des populations en situation de précarité et de chômage. C'est ce processus qui instaure de nouveaux rapports entre les groupes sociaux.

La participation doit se poursuivre et s'étendre très largement aux champs de la politique d'insertion, du pilotage et de l'évaluation du dispositif. Pour cela, il est indispensable de se donner les moyens d'accompagner l'évolution des pratiques des professionnels et des changements en termes de management et de pilotage qu'occasionne cette participation. Si chacun semble persuadé qu'elle peut conduire à des progrès importants, chacun sait qu'elle est fragile et qu'elle nécessite d'être entourée de toutes les précautions pour être efficace et pérenne.

Les recommandations présentées dans ce guide ont pour objet de favoriser les changements à conduire. Rien ne sera possible sans un engagement des responsables du dispositif pour garantir cette participation et l'inscrire dans le pilotage du dispositif. L'implication et l'adhésion de l'ensemble des acteurs concernés par le dispositif sont essentielles et, comme évoqué dans ce guide, supposent un accompagnement continu, des temps d'évaluation et de réajustements.

Les prochains travaux d'évaluation du dispositif rSa devront rendre compte du chemin parcouru sur ce point par les personnes bénéficiaires, les conseils généraux et leurs partenaires. Ils devront également mettre en avant les réussites les plus significatives et les pratiques les plus efficaces afin de garantir la participation des personnes bénéficiaires du rSa au dispositif et aux politiques d'insertion.

Remerciements

Aux personnes bénéficiaires du rSa ainsi qu'aux équipes des départements du Cher, du Doubs, de l'Hérault, de la Loire-Atlantique, de Meurthe-et-Moselle, du Morbihan et de la Savoie qui ont contribué à la préparation de la conférence nationale d'évaluation du rSa les 14 et 15 décembre 2011.

Aux cinq organismes qui ont conduit en 2011, à la demande de la Direction générale de la cohésion sociale, des analyses sur la participation des personnes bénéficiaires du rSa aux équipes pluridisciplinaires : Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), ATD Quart-Monde, Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), la Mission régionale d'information sur l'exclusion en Rhône-Alpes (MRIE), l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniojss) et les Uriopss du Nord et des Pays de la Loire.

Aux dix conseils généraux qui ont contribué en 2011 à la production des analyses sur les équipes pluridisciplinaires lancées par la Direction générale de la cohésion sociale : Drôme, Gers, Hautes-Pyrénées, Loire, Loire-Atlantique, Nord, Oise, Paris, Pas-de-Calais et Savoie.

À Mme Élisabeth Maurel, chercheuse en sociologie, qui a participé à l'analyse conduite en 2011 à la demande du ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale sur la participation des personnes bénéficiaires du rSa aux équipes pluridisciplinaires.

Aux départements qui ont apporté leur témoignage dans ce guide : Cher, Hérault, Meurthe-et-Moselle, Morbihan et Savoie.

Annexe 1

La liste des recommandations

Axe 1. Porter à tous les niveaux de pilotage l'engagement du département dans la démarche participative

- **Recommandation n°1** : Affirmer, par un portage politique fort, le principe de l'engagement du département en faveur de la démarche participative des personnes bénéficiaires du rSa.
- **Recommandation n°2** : Intégrer la démarche participative dans l'organisation du dispositif rSa.
- **Recommandation n°3** : Identifier, au-delà des équipes pluridisciplinaires, des espaces de concertation pour développer la participation.
- **Recommandation n°4** : Affecter les moyens nécessaires à l'organisation de la participation.

Axe 2. Mettre en place la représentativité des personnes bénéficiaires du rSa

- **Recommandation n°5** : Définir le rôle de chacune des parties prenantes dans les instances.
- **Recommandation n°6** : Assurer la mobilisation et l'information de toutes les personnes bénéficiaires.
- **Recommandation n°7** : Définir les thématiques sur lesquelles associer les personnes bénéficiaires.
- **Recommandation n°8** : Associer les personnes bénéficiaires à l'élaboration et à la diffusion des outils de communication pour les rendre plus accessibles et mieux adaptés.
- **Recommandation n°9** : Choisir un mode de désignation approprié.

Axe 3. Intégrer la dimension participative dans les pratiques professionnelles

- **Recommandation n°10** : Accompagner le changement de pratiques professionnelles pour se mettre au service du dispositif participatif.
- **Recommandation n°11** : Donner les moyens aux professionnels d'acquérir de nouvelles pratiques et compétences.

Axe 4. Se doter des moyens nécessaires pour garantir la participation

- **Recommandation n°12** : Généraliser les « groupes ressources » de personnes bénéficiaires du rSa sous la forme de « collectifs d'usagers ».
- **Recommandation n°13** : Mettre en œuvre une animation de qualité des « groupes ressources ».
- **Recommandation n°14** : Organiser l'information-formation des parties prenantes.

Axe 5. Engager la participation dans la durée

- **Recommandation n°15** : Ouvrir des espaces d'information pour les personnes bénéficiaires qui s'intéressent à la démarche participative.
- **Recommandation n°16** : Prendre en charge les frais occasionnés par la participation.
- **Recommandation n°17** : Envisager une indemnisation des bénéficiaires.
- **Recommandation n°18** : S'appuyer sur des professionnels expérimentés pour réussir la participation.
- **Recommandation n°19** : Déterminer la durée du mandat des personnes bénéficiaires du rSa.

Axe 6. Inscrire le dispositif participatif dans le pilotage du rSa et son évaluation

- **Recommandation n°20** : Mettre les personnes bénéficiaires au cœur du processus d'évaluation et de pilotage.
- **Recommandation n°21** : Mesurer et valoriser les effets de la participation.
- **Recommandation n°22** : Mettre en place un dispositif de reconnaissance des acquis liés à la participation.

Annexe 2

Bibliographie sélective

- UNIOPSS, dossier *Participation contre exclusion ; Union sociale*, n° 254, février 2012.
www.uniopss.asso.fr
- *Rapport de la Conférence nationale d'évaluation*, 15 décembre 2011.
www.rsa.gouv.fr
- *Synthèse de l'analyse sur la participation des bénéficiaires du rSa dans les équipes pluridisciplinaires*, Direction générale de la cohésion sociale, novembre 2011.
www.rsa.gouv.fr
- Rapport final du groupe de travail du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : *Participation des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale aux politiques qui les concernent*, octobre 2011.
www.cnle.gouv.fr
- Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE), dossier annuel 2011, *Pauvretés, précarités, exclusions*.
www.mrie.org
- Fondation de l'Armée du Salut, *Bilan 2011 du Conseil consultatif des personnes accueillies / accompagnées*.
www.armedusalut.fr
- Fondation de l'Armée du Salut, *Pour une Europe sociale, apprenons la MOC*, 2010.
www.armedusalut.fr/nos-actions/europe/moc-europe.html
- « La participation : une chance à saisir. Lançons-nous ! » ; *Les cahiers de l'UNIOPSS*, n° 21, mai 2010.
www.uniopss.asso.fr
- Barbe (Laurent), Berlioz (Gilbert), *Propositions méthodologiques pour la mise en place d'une participation des usagers à des commissions consultatives concernant la lutte contre l'exclusion*, Paris, Cabinet CRESS et Direction générale de l'action sociale, février 2010.
www.rsa.gouv.fr

- *Document d'appui à la mise en place des équipes pluridisciplinaires*, contribution n° 11, Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, avec l'appui de l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), 2009.
www.solidarites-actives.com
- Groupes de recherches Quart-Monde-Université et Quart-Monde Partenaire, *Le croisement des savoirs et des pratiques*, 2^e édition, Paris, ATD Quart-Monde, 2008, et *Le croisement des pouvoirs : croiser les savoirs en formation, recherche, action*, Paris, éditions de l'atelier et ATD Quart-Monde, 2008.
www.editionsquartmonde.org
- Conseil supérieur du travail social, *L'utilisateur au centre du travail social*, Rennes, École nationale de santé publique, 2007.
- Direction générale de l'action sociale, *Accès aux droits sociaux : améliorer la qualité de l'accueil des personnes en difficulté*, guide méthodologique, novembre 2006.
- IDRH, Direction générale de l'action sociale, *Synthèse des forums locaux*, 2004.

Annexe 3

Le cadre législatif

Article 1^{er} de la loi 2008-1249 du 1^{er} décembre généralisant le revenu de solidarité active (rSa) et réformant les politiques d'insertion

La définition, la conduite et l'évaluation des politiques mentionnées au présent article sont réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées.

Décret n° 2009-404 du 15 avril 2009 relatif au revenu de solidarité active

Art. R.262-69

Lorsque le président du conseil général envisage de réduire ou suspendre en tout ou partie le revenu de solidarité active en application de l'article L.262-37, il en informe l'intéressé par courrier en lui indiquant les motifs pour lesquels il engage cette procédure et les conséquences qu'elle peut avoir pour lui. L'intéressé est invité à présenter ses observations à l'équipe pluridisciplinaire compétente dans un délai maximum d'un mois à compter de la date de notification de ce courrier. Il est informé de la possibilité d'être entendu par l'équipe pluridisciplinaire et, à l'occasion de cette audition, d'être assisté de la personne de son choix.

Art. R.262-70

Le président du conseil général arrête le nombre, le ressort, la composition et le règlement de fonctionnement des équipes pluridisciplinaires mentionnées à l'article L.262-39.

Art. R.262-71

Lorsqu'elle est saisie, en application des articles L.262-39 ou L.262-53, d'une demande d'avis, l'équipe pluridisciplinaire compétente se prononce dans le délai d'un mois à compter de sa saisine, s'il y a lieu au vu des

observations écrites ou orales présentées par la personne bénéficiaire. Si elle ne s'est pas prononcée au terme de ce délai, son avis est réputé rendu.

Le président du conseil général peut prendre la décision ayant motivé la consultation de l'équipe pluridisciplinaire dès réception de l'avis ou, à défaut, dès l'expiration du délai mentionné à l'alinéa précédent.

Lorsqu'elle est saisie, en application de l'article L.262-39, de demandes d'avis concernant des propositions de réorientation vers les organismes d'insertion sociale et professionnelle, l'équipe pluridisciplinaire compétente se prononce dans le délai d'un mois à compter de sa saisine. Si elle ne s'est pas prononcée au terme de ce délai, son avis est réputé rendu.

Le président du conseil général prend les décisions de réorientation dès réception de l'avis de l'équipe pluridisciplinaire ou, à défaut, dès l'expiration du délai mentionné à l'alinéa précédent.

Annexe 4

Le dispositif légal des équipes pluridisciplinaires (EP)

Préambule

La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (rSa) et réformant les politiques d'insertion, énonce, dans son article L.262-39, la création d'une nouvelle instance nommée équipe pluridisciplinaire, en remplacement des anciennes commissions locales d'insertion et intégrant désormais des représentants des personnes bénéficiaires du rSa :

« Le président du conseil général constitue des équipes pluridisciplinaires composées notamment de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle, en particulier des agents de l'institution mentionnée à l'article L.5312-1 du Code du travail dans des conditions précisées par la convention mentionnée à l'article L.262-32 du présent code, de représentants du département et des maisons de l'emploi ou, à défaut, des personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi et de représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active. »

Composition de l'équipe pluridisciplinaire

Les équipes pluridisciplinaires (EP) peuvent être composées de représentants du département, d'agents de Pôle emploi, de prestataires du DDI, de représentants des personnes bénéficiaires du rSa, d'agents de la Caf et/ou de la MSA, des représentants des services de l'État.

La composition nominative des équipes pluridisciplinaires (titulaires et, éventuellement, suppléants) est fixée par arrêté du président du conseil général. Ce dernier peut, à tout moment, apporter des modifications partielles ou totales à cet arrêté, notamment en ce qui concerne les représentants des personnes bénéficiaires.

Rôle des équipes pluridisciplinaires

Les EP rendent un avis préalablement à la décision du président du conseil général, sur les propositions de :

- réduction, suspension ou suppression de l'allocation rSa ;
- réorientation d'un parcours d'accompagnement piloté par un référent du conseil général vers un parcours piloté par Pôle emploi, ou inversement ;
- versement d'une aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) qui nécessite un examen précis de la situation de la personne ;
- amende administrative.

a) Rôle des EP en cas de réduction, de suspension ou de suppression du rSa

La loi prévoit que les équipes pluridisciplinaires soient saisies :

- lorsque les délais de conclusion ou de renouvellement du contrat d'engagement réciproque ou du projet personnalisé d'accès à l'emploi ne sont pas respectés par la personne bénéficiaire ;
- lorsque, sans motif légitime, les dispositions du contrat d'engagement réciproque ou du projet personnalisé d'accès à l'emploi ne sont pas respectées ;
- lorsqu'il y a radiation de la liste des demandeurs d'emplois (pour les personnes bénéficiaires dont le référent est un conseiller Pôle emploi) ;
- s'il y a refus de se soumettre aux contrôles ;
- en cas de fraude.

Les éventuelles sanctions proposées s'appuient sur les conditions définies dans l'article R.262-68 du décret n° 2009-404 du 15 avril 2009.

b) Rôle des EP en cas de réorientation

La loi prévoit que les équipes pluridisciplinaires soient saisies lorsque :

- l'accompagnement social n'a pas pu aboutir à une réorientation vers l'accompagnement emploi, dans un délai de 6 à 12 mois ;
- la situation de la personne justifie un changement d'orientation de parcours et donc de référent. Dans ce cas, la personne bénéficiaire est invitée à présenter ses observations en séance ou par courrier. La présence de son référent en EP est souhaitable.

c) Rôle des EP dans la fixation d'une amende administrative

L'équipe pluridisciplinaire statue sur les amendes administratives en cas de fraude conformément à l'article L.262-52 du Code de l'action sociale et des familles.

Annexe 5

Combiner différentes méthodes

Extrait du rapport *Propositions méthodologiques pour la mise en place d'une participation des usagers à des commissions consultatives concernant la lutte contre l'exclusion*, Cabinet CRESS et Direction générale de l'action sociale, février 2010.

Pour susciter la parole des personnes sur les actions les concernant, l'instance qui veut engager une démarche de participation peut utiliser différentes méthodes, qui ont déjà été largement utilisées et ont fait la preuve de leur opérationnalité.

Chacun a cependant un intérêt, un angle d'approche, des limites qu'il est important de connaître préalablement.

Différentes méthodes sont possibles. Six d'entre elles sont présentées ci-dessous sans volonté de hiérarchisation et doivent être choisies en fonction du temps et des objectifs.

Méthodes et commentaires

1. Le croisement des avis. Méthode du forum local

Cette méthode met l'accent sur le croisement des avis usagers/professionnels autour d'une question précise. Elle suppose des animateurs expérimentés. Elle permet de confronter les points de vue, d'identifier les convergences et divergences, de faire progresser la compréhension réciproque. Elle est généralement organisée sur une journée (matin en groupes séparés ; après-midi en croisement/confrontation). Une méthode riche — qui limite en revanche le nombre de participants — suppose un travail en amont de mise en confiance — un budget si on confie l'animation à un tiers.

Soulignons dans le même esprit la méthode de qualification mutuelle mise en œuvre par Suzanne Rosenberg, consultante, qui permet la construction d'une démarche commune dans le temps entre professionnels et les personnes bénéficiaires (exemple : réalisation d'outils de communication pour les allocataires du RMI). Notons que cette démarche pose comme condition l'indemnisation des participants.

Ces deux types de démarche peuvent déboucher sur la production d'avis argumentés et confrontés autour d'un sujet précis, voire sur la production d'outils écrits bâtis en commun.

2. La réunion/débat dans les lieux fréquentés par les personnes

L'instance (ou les personnes qui organisent la démarche) « s'invite » dans des structures pour échanger avec les personnes sur le thème. Cela suppose que la structure invitante informe ses usagers, leur explique les raisons du débat et les mobilise. Sur un thème précis, il est souhaitable d'aller rencontrer des lieux différents pour voir les différents publics. C'est une méthode facile à mettre en place avec l'aide des structures, facilitée par l'expérience préalable qu'elles ont en matière d'échanges collectifs. Elle s'appuie sur la confiance, nouée entre les structures et les personnes, qui permet un accès facile. Le risque principal consiste dans la difficulté à produire une synthèse d'échanges souvent riches et « à chaud ».

3. Le questionnement individuel des personnes

Même si cette méthode ne constitue qu'un point de départ à une démarche de participation, elle peut être intéressante pour disposer d'un premier matériau concernant l'expérience des personnes. Elle peut être utilisée à partir d'une trame bâtie en commun (en évitant que celle-ci ne soit trop limitative et qu'elle reste ouverte à une expression plus spontanée). Cette démarche permet d'impliquer des intervenants sociaux de terrain mais elle est exigeante en matière d'analyse et de synthèse des avis recueillis. Pratiquée en binôme, elle permet de favoriser un travail en réseau des intervenants (ex. : des intervenants de deux structures mènent ensemble

les échanges auprès des usagers). Elle met l'accent sur la diversité et l'homogénéité des situations rencontrées dans un même dispositif. Relativement facile à mettre en place elle se rapproche de l'étude participante bien connue des travailleurs sociaux. Mais elle est exigeante sur le plan méthodologique si l'on veut éviter les biais, et lourde en temps pour réaliser des échanges fructueux et pour traiter les entretiens.

Elle peut déboucher sur une analyse et une synthèse détaillée des avis individuels sur la question abordée, mettant l'accent sur les points communs et les divergences enregistrées.

4. Le questionnement collectif autour d'une question précise

On propose aux personnes concernées un échange à partir d'une méthode de type *métaplan* qui consiste à :

- demander à chacun de préparer pendant quelques minutes, une ou deux idées qui lui paraissent importantes sur chacune des questions ;
- faire un tour de table qui favorise l'expression de chacun avec notation écrite ;
- engager un débat général.

Cette méthode favorise l'expression individuelle au sein d'un collectif. Pour contourner les difficultés à l'écrit, on peut demander à un coanimateur de noter (avec leur accord) l'idée de chaque personne.

5. L'appel à des méthodes créatives

On peut faire appel à des récits, des dessins, des expressions plus artistiques qui permettent d'obtenir une expression plus personnelle et subjective qui peut mettre l'accent sur la manière dont sont vécues différentes situations (par exemple, en Seine-Maritime, les récits faits par plusieurs personnes sur leur admission en structure d'hébergement ont permis de mettre l'accent (avec humour) sur le vécu de ce moment délicat. La journée participation des usagers du CCAS de Montpellier s'est ouverte sur un film humoristique montrant le « parcours du combattant » de l'utilisateur dans les différents services administratifs).

L'utilisation de la vidéo ou de la radio peut également permettre de transporter la parole des usagers dans les lieux où elle ne va pas naturellement et de produire des informations fortes ou décalées qui aident à faire comprendre et « passer » le point de vue des usagers des dispositifs sociaux (exemple : film des temps forts des groupes de travail et micro-trottoir réalisés en Hérault ; DVD réalisés en Franche-Comté avec des salariés en insertion).

Ces pratiques doivent être conduites avec une déontologie irréprochable pour éviter les risques de manipulation (montage) et une prudence au regard de ses effets potentiellement importants sur les personnes concernées. Si les démarches de production sont souvent des moments forts, l'expérience montre qu'il est parfois difficile de les réutiliser dans d'autres contextes.

6. Le théâtre forum ou théâtre de l'opprimé

Ces méthodes développées par différentes associations ou troupes permettent de mettre en scène des situations vécues dans les interventions sociales. Réalisées avec des personnes bénéficiaires des actions mais aussi avec des professionnels, elles permettent à chacun de développer une expression sur les situations vécues. Dans les moments de restitution, les mises en scène permettent d'impliquer le public, en lui donnant l'occasion d'intervenir. À ce titre, ces démarches constituent un outil d'animation des temps collectifs maintenant stabilisé et ayant prouvé son efficacité avec toutes sortes de publics et de situations. Une méthode qui suppose un intervenant expérimenté, des professionnels aguerris et sécurisés s'ils participent directement au théâtre, un budget et une bonne anticipation temporelle.

N° ISBN : 978-2-11-097359-7

Achevé d'imprimer au mois de mai sur les presses
de l'Imprimerie de la Centrale - 62302 Lens
Dépôt légal : 2^e trimestre 2012

www.solidarite.gouv.fr