

Principaux textes encadrant ou encourageant la participation

Depuis la fin des années 1990, des changements très importants se sont produits dans la façon de penser l'accompagnement des personnes en difficulté, avec, notamment, la loi de lutte contre les exclusions en 1998 et la réécriture progressive de l'ancien code de la famille et de l'aide sociale. Les politiques publiques n'ont cessé d'évoluer, depuis, autour de plusieurs préoccupations qui obligent à interroger l'avenir du travail social et la place des professionnels :

- la valorisation des droits des usagers avec, comme objectif, l'exercice plein et entier de la citoyenneté, mais dans un contexte économique défavorable, peu propice au développement de formes d'accompagnement coûteuses en temps et en énergie ;
- le passage d'une logique d'offre de services, supposée répondre aux besoins des personnes « pour leur Bien » à une logique de demandes répondant à des attentes parfois en décalage avec ce que les professionnels peuvent concevoir.
- la prise en considération de la complexité des problématiques qui s'inscrivent dans des parcours qui ne sont pas toujours linéaires : de ce fait, s'impose une pluralité d'interventions et donc une confrontation aux limites des champs de compétences de chaque intervenant. Cela se traduit notamment par l'accent mis sur les coopérations, le travail en réseau, le travail pluridisciplinaire, ainsi que par le développement de nouvelles formes juridiques : groupements de coopération sociale et médico-sociale, sur un versant organisationnel, ou des formes plus souples et plus conviviales, comme les groupes d'entraide mutuelle.
- Ces différents points se traduisent par des changements dans les pratiques des professionnels, même s'ils disent souvent ne pas avoir attendu le législateur ou l'administration pour s'occuper correctement des personnes en difficulté. De ce point de vue, le travail social s'est inscrit dans une dynamique très positive.

Aujourd'hui, il existe un certain nombre d'acquis :

- Un cadre législatif et réglementaire conséquent qui a considérablement renforcé les approches en termes de principes et de droits. En effet, depuis plus de 10 ans un certain nombre de textes législatifs (loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, loi du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, loi de 2014 sur les conseils citoyens...), ainsi que les dispositifs qui en découlent, affirment le droit à la participation des usagers et prévoient leur prise en compte dans différentes procédures et instances.
- D'autre part, de nombreuses avancées ont eu lieu dans le degré de précision des recommandations de bonnes pratiques et leur ajustement à des problématiques spécifiques, comme en témoignent les diverses publications de l'Agence nationale de l'évaluation sociale et médico-sociale (ANESM).

Dispositions législatives et réglementaires concernant la participation

■ **Loi de 1998 de Lutte Contre les Exclusions**

- Depuis la loi de 1998, la participation des usagers dans les politiques sociales est inscrite dans un cadre législatif et réglementaire, rappelant qu'elle participe de la lutte contre les exclusions. La loi 2002-2 remettant l'utilisateur au centre du dispositif en créant notamment les Conseils de la vie sociale ainsi que les circulaires concernant la réalisation des synthèses régionales et des PDAH¹ en renforcent la mise en œuvre.
- Article 151 : « Les établissements de formation sociale doivent former à la connaissance du vécu des personnes et des familles très démunies et à la pratique du partenariat avec elles. Cette formation doit être dispensée, non seulement aux travailleurs sociaux, mais à l'ensemble des professionnels et bénévoles engagés dans la lutte contre l'exclusion. »
- Instauration des comités de liaison de Pôle emploi (ex-ANPE), au sein desquels siègent « des demandeurs d'emploi représentant les organisations syndicales représentatives au plan national et les organisations ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi », avaient pour objet « d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits ».

■ **Loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale : les conseils de vie sociale (CVS)**

- Article 7: « sont assurés ... la participation directe ou avec l'aide de son représentant légal à la conception et à la mise en œuvre du projet d'accueil et d'accompagnement qui la concerne »
- Article 10: « Afin d'associer les personnes bénéficiaires des prestations au fonctionnement de l'établissement ou du service, il est institué soit un conseil de la vie sociale, soit d'autres formes de participation ».

■ **Décret 1982 et loi 2004 : la représentation des personnes âgées (CODERPA)**

- Le Comité Départemental des Retraités et Personnes Agées (CODERPA) est un organisme officiel créé par le décret du 4 août 1982.
- C'est un comité à caractère consultatif placé auprès du Président du Conseil général depuis le 1er janvier 2005, dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Il constitue un lieu de dialogue, d'information et de réflexion au sein duquel les représentants des retraités et personnes âgées participent à l'élaboration des mesures de toute nature les concernant avec les professionnels et les principaux organismes chargés de mettre en œuvre les actions en leur faveur au sein du département.
- Il peut être consulté sur la politique départementale concernant les retraités et les personnes âgées : politique de prévention, soutien aux personnes âgées en situation de handicap (en établissement ou à domicile), coordination gérontologique, qualité des prises en charge des services et des établissements...
- Le CODERPA peut débattre de sa propre initiative de toute question concernant les retraités et personnes âgées (par exemple : les évolutions de la réglementation, le statut des retraités, les questions de société...), dispenser des conseils et des informations sur la vieillesse et le vieillissement...
- Il peut aussi engager pour son compte des enquêtes et des réflexions sur des actions ou des projets spécifiques, grâce à l'appui des informations collectées auprès des divers services départementaux et des collectivités territoriales concernées par la mise en œuvre de ceux-ci.

¹ Renvoyer vers annexe 1 des textes juridiques.

- Le Conseil général met à la disposition du CODERPA les moyens nécessaires à son action. Il prend en charge ses frais de fonctionnement (personnel, locaux, frais divers ...).

▪ **Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.**

Quelques exemples tirés de cette loi qui montrent une volonté d'associer les personnes handicapées aux politiques les concernant. Dans la plupart des articles de cette loi, la participation des personnes n'est pas directe, mais s'organise à partir des associations représentant les personnes handicapées.

- Art. L. 146-1 A : « Dans toutes les instances nationales ou territoriales qui émettent un avis ou adoptent des décisions concernant la politique en faveur des personnes handicapées, les représentants des personnes handicapées sont nommés sur proposition de leurs associations représentatives ».
- Art. L. 121-20-2: « Dans les communes de 5 000 habitants et plus, il est créé une commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées composée notamment des représentants de la commune, d'associations d'usagers et d'associations représentant les personnes handicapées. »

▪ **Loi du 1er décembre 2008, généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion**

- Article L 115-2: « 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.»
- Article L. 262-39: « 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. »

▪ **Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 24 février 2014 : création des conseils citoyens, dans le cadre de la Politique de la Ville**

- Article 1 : I. — La politique de la ville est une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants. [...]. Elle s'inscrit dans une démarche de coconstruction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques, s'appuyant notamment sur la mise en place de conseils citoyens, selon des modalités définies dans les contrats de ville, et sur la coformation.
- Article 7 : I.
 - Un conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville, sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives.
 - Le conseil citoyen est composé, d'une part, d'habitants tirés au sort dans le respect de la parité entre les femmes et les hommes et, d'autre part, de représentants des associations et acteurs locaux.
 - Ces conseils citoyens sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville.
 - Des représentants du conseil citoyen participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain.

- Les conseils citoyens exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et inscrivent leur action dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de neutralité.
 - Dans ce cadre, l'Etat apporte son concours à leur fonctionnement. Le représentant de l'Etat dans le département, après consultation du maire et du président de l'établissement public de coopération intercommunale concernés, reconnaît la composition du conseil citoyen et accorde, si besoin est, la qualité de structure porteuse du conseil citoyen à une personne morale chargée d'assurer le fonctionnement du conseil citoyen.
 - Les contrats de ville définissent un lieu et des moyens dédiés pour le fonctionnement des conseils citoyens ainsi que des actions de formation. Le conseil citoyen peut faire appel à des personnalités extérieures en raison de leur expertise dans les domaines relevant de leur compétence.
 - Les modalités d'application du présent article sont précisées par un arrêté du ministre chargé de la ville. Cet arrêté détermine, en particulier, les garanties de représentativité et d'autonomie des conseils citoyens.
- Article 7. II. — L'article L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé : « Dans chaque commune soumise à l'obligation de création d'un conseil de quartier, le maire peut décider que le conseil citoyen prévu à l'article 7 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine se substitue au conseil de quartier. »

Autres impulsions de la participation au niveau des institutions et au niveau national

- **Novembre 2011 : Délibération du conseil d'administration de Pôle emploi relative aux comités de liaison. Extraits :**
 - Objectifs : Par la mise en place de comités de liaison, Pôle emploi souhaite créer un dispositif d'écoute active et de co-construction de réponses adaptées aux attentes et aux besoins des demandeurs d'emploi et de leurs modalités de délivrance. Ce dispositif constitue l'un des moyens de contribuer à l'amélioration de la qualité des services rendus par Pôle emploi et de leurs modalités de délivrance, en lien avec les autres dispositifs d'écoute tels que les enquêtes, les sondages, l'analyse des réclamations portées à la connaissance du Médiateur de Pôle emploi. A ce titre, la co-construction et la co-production de réponses aux attentes des demandeurs d'emploi constituent un enjeu prioritaire pour les comités de liaison.
 - Les comités de liaison sont compétents pour couvrir des thèmes liés à l'activité de Pôle emploi, notamment :
 - Les relations quotidiennes avec les demandeurs d'emploi (accueil, écoute, accès aux services et à l'information).
 - Les services dispensés par Pôle emploi, les aides et mesures pour l'emploi, les actions locales en faveur de l'emploi, l'accès à la formation.
 - La situation du marché du travail local.
 - Le comité de liaison départemental est présidé par le directeur territorial de Pôle emploi. Participent aux comités de liaison en tant que représentants des demandeurs d'emploi : les organisations syndicales représentatives au plan national, les organisations ou « associations de chômeurs » ayant

spécifiquement pour objet, figurant dans leurs statuts, la défense des intérêts ou l'insertion des personnes en recherche d'emploi.

- Un suivi sera assuré en vue de mesurer l'efficacité des comités et leur impact sur l'amélioration de l'offre de service de Pôle emploi et de leurs modalités de délivrance. Une consolidation sera réalisée au niveau régional, puis au niveau national.

▪ **Janvier 2013 : adoption par le gouvernement du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

Le plan vise à **développer sur de larges bases la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité à l'élaboration et au suivi des politiques publiques.** Extraits :

Au niveau national

- Étendre et diversifier ces formules de participation [8e collège CNLE, CCPA et CCRPA], porter un intérêt particulier aux contacts entre personnes en situation précaire et services publics, promouvoir des méthodes de co-construction et d'évaluation participatives et développer l'ingénierie nécessaire à cette participation.
- À ce titre, au niveau national, il convient tout d'abord de consolider l'existence d'un huitième collège (personnes en situation de pauvreté et de précarité) au sein du CNLE, ainsi que du CCPA et du CCRPA, et les modalités d'accompagnement qu'ils impliquent.
- Il convient ensuite d'engager les démarches qui aboutiront à étendre la participation à tous les grands conseils consultatifs nationaux appelés à traiter de politiques sociales : Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), Conseil National des Villes (CNV), Haut Conseil à l'Intégration (HCI), Conseil National de l'insertion par l'activité économique (CNIAE), Conseil National des missions Locales (CNML), conseil supérieur du travail social (CSTS...). Le CNLE se verra confier un rôle fédérateur sur les questions touchant la pauvreté et l'exclusion.
- Par ailleurs, nous étudierons la possibilité de représentation des personnes en situation de pauvreté et de précarité au Conseil économique, social et environnemental comme dans les CESER, ainsi qu'au Conseil d'orientation pour l'emploi.

Au niveau des territoires

Dans les territoires, il reviendra aux responsables politiques et administratifs, avec l'appui de l'État :

- D'organiser la participation des personnes concernées à l'élaboration et au suivi des plans départementaux ou pactes territoriaux d'insertion, des plans départementaux pour le logement des défavorisés, des schémas directeurs d'action sociale des CAF, des schémas de programmation des établissements et services sociaux et médico-sociaux.
- De favoriser l'émergence d'associations émanant directement de groupes de personnes en situation de précarité (bénéficiaires de minimas sociaux, chômeurs, gens du voyage...).
- D'étendre la pratique des comités de liaison dans les services publics de la vie quotidienne, sur le modèle de ceux existant chez Pôle Emploi, associant les usagers en situation de précarité, à l'initiative de l'État et des collectivités territoriales.
- De promouvoir des méthodes d'évaluation participative, en matière d'évaluation des politiques publiques comme en matière d'observation territoriale.
- Enfin, si elles portent assistance aux personnes en grande difficulté, les associations peuvent également constituer des lieux d'expression pour ce public au travers d'une action collective, leur participation aux instances de décisions constituant un objectif en soi. Il est souhaitable que, chaque fois que c'est possible, celles qui interviennent dans le domaine de la solidarité fassent une place aux publics qu'elles accompagnent dans des lieux de co-construction des projets associatifs.

La feuille de route 2015 – 2017 réaffirme le souhait de favoriser le développement de la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité en consolidant et diffusant les bonnes pratiques, à travers :

- La mise en place d'une boîte à outils de la participation
- La mise à disposition d'un groupe informel d'appui et de conseil coordonné par la DGCS

A la suite des Etats généraux du travail social, le plan d'action en faveur du travail social et du développement social adopté en Conseil des Ministres le 21 octobre 2015 prévoit de :

- Étendre le champ des instances devant prévoir une participation institutionnelle des personnes
- Introduire la participation des personnes dans les textes relatifs à la contractualisation avec les établissements et services
- Rendre obligatoire l'intervention des personnes accompagnées ou l'ayant été aux formations initiales et continues

- **La participation des personnes concernées est inscrite comme un objectif de plusieurs projets associatifs et les missions de grands réseaux nationaux.**