La complexité d'une participation co-portée à différentes échelles, le cas du Conseil Consultatif du Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle

Elisabeth Gossiaux

▶ **To cite this version:**

Elisabeth Gossiaux. La complexité d'une participation co-portée à différentes échelles, le cas du Conseil Consultatif du Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle. Sociologie. 2022. hal-03868999

HAL Id: hal-03868999
https://hal.univ-lorraine.fr/hal-03868999

Submitted on 24 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ DE LORRAINE | BIBLIOTHÈQUES UNIVERSITAIRES

AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact bibliothèque : ddoc-memoires-contact@univ-lorraine.fr
(Cette adresse ne permet pas de contacter les auteurs)

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4
Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10
http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php
http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm

UNIVERSITÉ DE LORRAINE | UFR SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES - NANCY

Master Sciences de l'Education

« Formation, Travail & Territoire en Développement »

Mémoire de fin d'études présenté pour l'obtention du grade de master

La complexité d'une participation co-portée à différentes échelles, le cas du Conseil Consultatif du Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle

présenté par

Elisabeth Gossiaux

Guidant universitaire : Elise Marcandella, Maître de conférences, CEREFIGE, Université de Lorraine, Nancy

Juin 2022

« Il est des moments où les rêves les plus fous semblent réalisables à condition d'oser les tenter. »

Bernard Werber

A Timothé, avec tout mon Amour

Rien n'est impossible, jamais.

Remerciements

Je remercie les agents de la Direction de l'Action Sociale et de l'Insertion du Conseil Départemental pour l'accueil qui m'a été réservé tout au long du stage, et remercie plus particulièrement ma tutrice de stage, Valérie Vinchelin, pour sa bienveillance, son écoute, sa disponibilité et ses éclairages professionnels.

J'adresse mes remerciements à toutes les personnes rencontrées dans le cadre de l'élaboration de ce mémoire pour leurs contributions et leur confiance. Merci également à tous mes collègues de promotion pour leur sympathie, dynamisme et bonne humeur tout au long de cette année.

Merci à Isabelle Houot et à toute l'équipe enseignante du Master 2 Formation Travail et Territoire en Développement pour la richesse et la qualité de leurs interventions. Un remerciement plus particulier à ma guidante dans cette étude de recherches, Elise Marcandella, pour ses précieux conseils, son humanisme et sa générosité.

Ce travail n'aurait également pas pu voir le jour sans le soutien indéfectible de mon mari, Alain Gossiaux, qui m'accompagne depuis tant d'années avec beaucoup d'amour et de fierté dans chacun de mes virages professionnels. Merci infiniment à lui.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION **8**

I – Le Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle **9**

A) Le territoire de Meurthe-et-Moselle 9

B) Le Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle 10

1. L'exécutif Départemental : instances de décision 11
2. Le circuit de décision 12
3. Le budget du Conseil Départemental 12

C) Organisation des services 14

1. Directions et services 14
2. Agents et métiers 16
3. Organisation territoriale 17

D) Les compétences du Département 19

1. Domaines d'intervention 19
2. Focus sur la Direction de l'Action Sociale et de l'Insertion 20
3. Focus sur le service Parcours d'Insertion 23

II- Le concept de participation **26**

A) Des usages pluriels 26

B) Histoire de la démocratie participative en France depuis les années 1960 30

1. Dans les années 1960-1970 : les luttes urbaines 30
2. Dans les années 1980-1990 : les lois de décentralisation 32
3. Dans les années 2000-2010 : de la démocratie de proximité à l'empowerment 33

C) Des échelles de mesure de la participation 35

1. Sherry Arnstein, une typologie de la participation citoyenne 35
2. D'autres échelles de mesure de la participation 36
3. Une proposition d'échelle universelle 38

D) Trois modèles idéals typiques de la participation 38

1. La participation comme action publique 39
2. La participation en tant qu'action collective 40
3. La participation comme mobilisation 41

E) La participation dans les politiques sociales d'insertion : focus sur le Revenu de Solidarité Active 42

1. La loi généralisant le Revenu de Solidarité Active 42
2. La demande de RSA et l'accompagnement 43

3. La notion de participation dans le cadre du RSA : émergence d'une équipe consultative... 45
4. La participation dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté 47
5. L'émergence du Service Public de l'Insertion et de l'Emploi : le SPIE 51
III- La problématisation 53
IV – Méthodologie du recueil de données 55
A) Une analyse documentaire élaborée avec la chaîne des valeurs 55
B) Des entretiens semi-directifs 57
1. Avec des membres du Conseil Consultatif allocataires du RSA 57
2. Avec des professionnels animant l'instance 58
IV- Recueil des données du Conseil Consultatif 59
A) Analyse documentaire 59
1. Du besoin constaté à la naissance de l'instance 59
2. Les objectifs du Conseil Consultatif : un rôle bien défini et des enjeux autour de la participation 61
3. Les ressources humaines et financières permettant le fonctionnement et maintien de l'instance 63
4. Les actions mises en œuvre depuis la création du Conseil Consultatif en 2012 66
5. Des résultats de la participation difficilement observables 75
6. Les impacts sur le public, membres du conseil consultatif 76
B) Entretiens semi-directifs avec les membres allocataires du RSA du Conseil Consultatif 77
1. Profils des membres allocataires du RSA rencontrés 78
2. Leurs entrées dans le Conseil Consultatif de l'Insertion 78
3. Les travaux réalisés au sein de l'instance 82
4. La façon dont ils définissent leurs rôles 86
5. Ce qu'ils retiennent de leur expérience au sein du Conseil Consultatif 90
6. Les conseils qu'ils donneraient à de futurs membres 92
7. Ce qu'ils aimeraient pouvoir modifier 94
C) Entretiens semi-directifs avec les professionnels en charge du Conseil Consultatif 96
1. Profils des professionnelles ayant été ou étant en charge du Conseil Consultatif 96
2. La complexité du co-portage dans le processus de recrutement et la difficile mobilisation du public 97
3. Le rôle des membres allocataires du RSA au sein du Conseil Consultatif et la réalité de la démarche participative 100
4. Les résultats du Conseil Consultatif sur la politique d'insertion 102
5. Un portage de la participation à différentes échelles : au niveau des élus et de la direction, selon les périodes de mandature 105

D) Conclusion de l'analyse : la complexe analyse des effets de la participation 111

1. D'après l'analyse documentaire : le Conseil Consultatif sous le prisme de l'échelle de la participation publique de l'Institut du Nouveau Monde 111

2. D'après les entretiens semi-directifs : la participation perçue par les membres allocataires du RSA au sein de l'instance consultative 112

3. D'après les entretiens semi-directifs : la complexité de la mise en œuvre de la participation ressentie par les professionnelles 115

4. Trois approches pour une analyse croisée et complémentaire 118

V- Perspectives 120

A) Fédérer autour d'une conception et d'une application commune de la participation 120

B) Mon positionnement professionnel à la suite de cette étude de recherche 122

BIBLIOGRAPHIE.....123

ANNEXES 125

Annexe 1 : Organigramme général du Conseil Départemental 126

Annexe 2 : Organigramme de la Direction de l'Action Sociale et de l'Insertion..... 127

Annexe 3 : Rapport « Le Conseil Consultatif de l'Insertion » passé en session du 19 mars 2012 128

Annexe 4 : Guide d'entretien à destination des membres allocataires du RSA du Conseil Consultatif..... 134

Annexe 5 : Guide d'entretien à destination des professionnels en charge du Conseil Consultatif..... 135

LISTE DES TABLEAUX.....136

LISTE DES ILLUSTRATIONS.....137

TABLE DES SIGLES 138

INTRODUCTION

Cette étude de recherche est réalisée dans le cadre de la formation de niveau Master 2 en Formation, Travail et Territoire en Développement. Le terrain d'étude étant le lieu de stage : la Direction de l'Action Sociale et de l'Insertion du Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle.

Le premier chapitre de cet ouvrage apporte des éléments contextuels sur la collectivité territoriale, son fonctionnement budgétaire et décisif, l'organisation de ses services et ses compétences.

Le second chapitre s'emploie à essayer de définir le concept de la participation, phénomène qui intéresse pour la construction de ce travail. Il s'agit ici notamment, de retracer l'histoire de la participation en France depuis les années 1960, de découvrir différentes échelles de mesures, des modèles idéals typiques de la participation ainsi que d'étudier la place de la participation dans les politiques sociales d'insertion.

Le troisième chapitre questionne la place effective de la participation au sein d'une instance participative du département : le Conseil Consultatif, dans la co-construction de la politique publique d'insertion. Le quatrième chapitre explique les différentes modalités de recueil de données utilisées pour observer le Conseil Consultatif : l'analyse documentaire, les entretiens semi-directifs avec les membres allocataires du revenu de solidarité active de l'instance et les professionnels en charge de cette dernière.

Le quatrième chapitre fait état des données recueillies, les analyse et tente une interprétation des différents éléments obtenus.

Enfin, le cinquième chapitre propose des pistes de perspectives d'amélioration du fonctionnement du Conseil Consultatif et présente le positionnement professionnel que j'ai retiré de cette expérience de recherche.

I – Le Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle

A) Le territoire de Meurthe-et-Moselle

Depuis le 1er janvier 2016, la France compte 13 régions. Le département de Meurthe-et-Moselle fait partie de la région Grand-Est, qui regroupe les départements lorrains, alsaciens et champardennais.

Le territoire de Meurthe-et-Moselle a une superficie de 5246km², il représente 1% du territoire national.

Contrairement aux autres départements français, créés en 1790 par la Révolution Française, c'est en 1871 que la Meurthe-et-Moselle est née, suite à la guerre franco-allemande.

Le département doit sa forme particulière « en canard », comme le décrivent les citoyens, à la guerre franco-allemande qui a redessiné les frontières. Cela lui a donné une dimension à la fois démesurée (200km de longueur) et étriquée (6km entre la Meuse et la Moselle au niveau du canton de Chambley).

Le département de Meurthe-et-Moselle compte 733 469 habitants[1] vivants sur 591 communes et est composé de 18 intercommunalités au 1er janvier 2017 dont une métropole, celle du Grand Nancy.

Le territoire est réparti en 23 cantons *(Cf Illustration 1)* et 6 territoires d'action limités par les pays et les intercommunalités.

[1] Données de 2018, site de l'Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=DEP-54

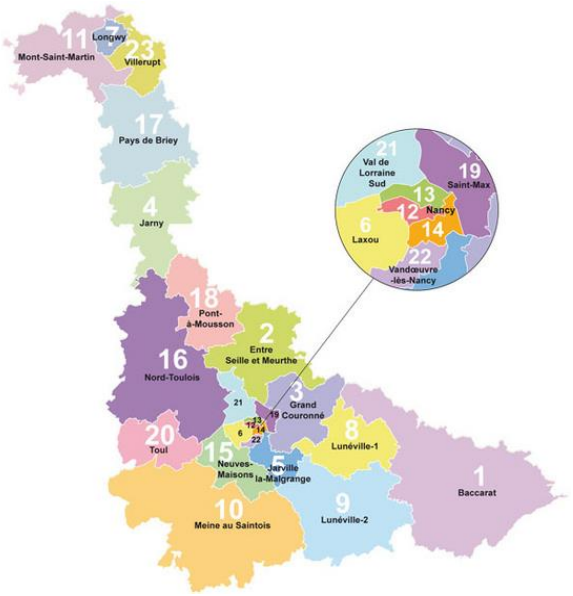


Illustration 1 : Le département de Meurthe-et-Moselle et son découpage en 23 cantons

B) Le Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle

La création des Conseils Généraux, initialement gérés par le préfet, remonte au 19ème siècle. En 1982, avec les lois de décentralisation, ils deviennent des assemblées autonomes.

En mars 2015, suite aux élections départementales françaises, le Conseil Général devient le Conseil Départemental.

Le Conseil Départemental se compose d'une assemblée de conseillers départementaux, élus en en binômes paritaires, dans chacun des cantons, pour un mandat de six ans.

En France, les dernières élections départementales ont eu lieu en juin 2021. En Meurthe-et-Moselle, l'assemblée est composée de 46 conseiller.es départementaux. L'assemblée départementale se réunit au siège du Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle, appelé le Centre Administratif Départemental (CAD), basé à Nancy au 48 Esplanade Jacques-Baudot.

Lors de la première réunion qui a suivi son renouvellement, en juillet 2021, le Conseil Départemental a élu son président parmi ses membres : Madame Chaynesse Khirouni.

La présidente est l'organe exécutif du Conseil Départemental. Elle peut déléguer l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-président.e.s.

1. L'exécutif Départemental : instances de décision

Ces instances, composées d'élu.e.s, prennent les décisions qui sont ensuite mises en œuvre par les services.

L'exécutif départemental impulse les politiques publiques. Il est composé de la présidente, de 13 vice-président.e.s, de 2 conseiller.ère.s délégué.e.s auprès de la présidente et 6 conseiller.ère.s délégué.e.s aux territoires.

L'assemblée départementale est réunie en conseil départemental (« réunion ») ou en commission permanente, elle vote les décisions.

Le conseil départemental est l'assemblée plénière qui réunit les 46 conseiller.ère.s départemantaux.ales. Elle se réunit au moins une fois par trimestre. Elle prend les grandes décisions qui concernent l'action du conseil départemental, notamment : débat d'orientations budgétaires et budget primitif. Les réunions du conseil départemental sont publiques. Les rapports sont préparés par les services et servent de base aux débats et aux votes des élu.e.s.

La commission permanente (CP) est composée des 13 vice-président.e.s et de tous les autres conseiller.ères.s et se réunit le lundi après-midi, pour gérer les affaires courantes. Ses séances ne sont pas publiques. Les rapports de commission sont préparés par les services et servent de base aux débats et aux votes des élu.e.s.

Les commissions thématiques et territoriales traitent des différents domaines d'action du conseil départemental. Les élu.e.s et les services concernés participent aux différents

commissions qui se réunissent régulièrement pour préparer les sessions et les commissions permanentes. Il existe 5 commissions thématiques : solidarités, éducation et culture, territoires et citoyens, développement et attractivité, finances et ressources. Il existe également une commission dans chacun des territoires.

2. Le circuit de décision

- ✓ L'Assemblée Départementale adopte le projet départemental et fixe les grandes orientations de politiques publiques.
- ✓ Les services centraux avec le concours des services territoriaux préparent pour chaque politique publique des propositions de mise en œuvre des orientations et rédigent des rapports.
- ✓ Les comités de directions générale arbitrent, ajustent. Les propositions sont ainsi présentées, discutées et modifiées.
- ✓ La Direction Générale des Services arbitre en vue de soumettre au conseil de la majorité.
- ✓ Le Conseil de majorité Cabinet examine et valide les propositions soumises.
- ✓ Les Commissions thématiques examinent les rapports, émettent des avis, proposent des amendements.
- ✓ Les Services territoriaux avec le concours des services centraux mettent en œuvre conjointement avec les élu.e.s les décisions adoptées, appelées délibérations.
- ✓ L'Assemblée Départementale débat et vote en session ou commission permanente.

3. Le budget du Conseil Départemental

Chaque année, à l'automne, l'Assemblée Départementale détermine les grandes priorités d'action du Département et les moyens correspondants pour l'année suivante, lors du Débat d'Orientations Budgétaires (DOB). Le budget est préparé par les services, sur la base des priorités décidées par l'exécutif.

Le Budget Primitif (BP) est ainsi voté par les élu.e.s réuni.e.s en assemblée départementale, en général en décembre, pour l'exercice de l'année suivante.

Des Décisions Modificatives (DM) en cours d'exercice, ainsi que le Budget Supplémentaire (BS), examiné en juin par l'assemblée départementale, permettent des ajustements pour prendre en compte des événements imprévisibles au moment de la préparation du budget.

Le Compte Administratif (CA) est un document de synthèse qui présente les résultats de l'exécution budgétaire. Il est adopté en juin de l'année suivante, puis transmis au Préfet.

Equilibré en recette et en dépenses, le budget reflète les grands domaines d'intervention du Département *(Cf illustration 2)*.

Les priorités pour 2021 sont les suivantes :

- Continuer à accompagner et relever les défis posés par les évolutions sociologiques et démographiques
- Continuer de soutenir les potentialités locales et générer de nouvelles dynamiques au service de l'emploi et de la construction des parcours d'insertion
- Engager plus fortement encore la collectivité dans la transition écologique
- Maintenir les efforts conduits par la collectivité en matière d'éducation, de citoyenneté, d'éducation populaire, et de lutte contre les discriminations

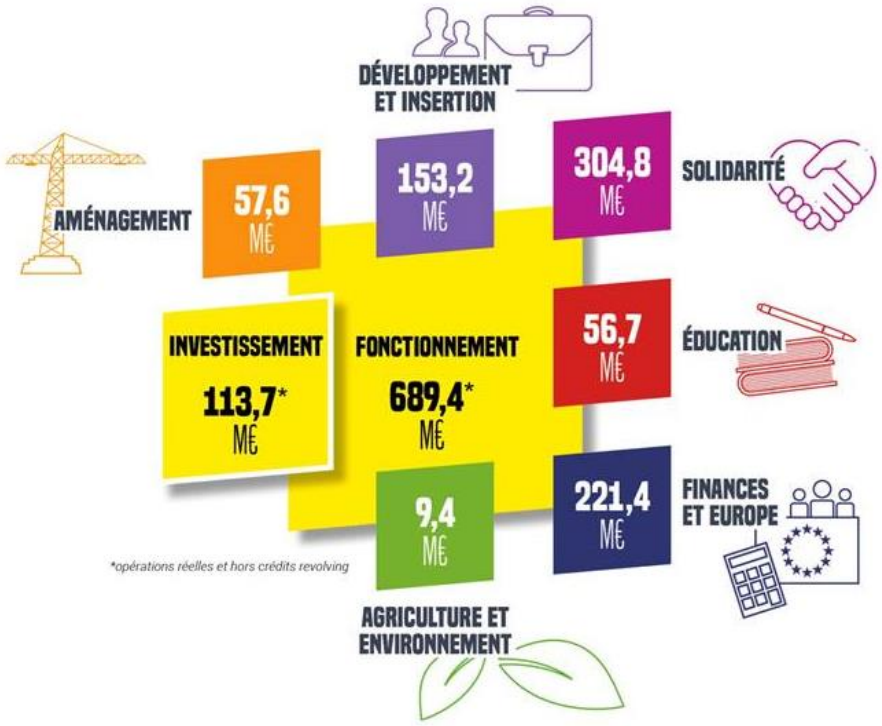


Illustration 2 : Répartition du budget 2021 du Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle

C) Organisation des services

1. Directions et services

Sous l'autorité de la direction générale des services et des directions générales adjointes[2], les agents du conseil département exercent leur mission au sein de 18 directions, elles-mêmes organisées en services.

Treize directions centrales sont implantées au Centre Administratif Départemental (CAD) et sont rattachées à l'une des trois Directions Générales Adjointes (DGA) :

- **DGA Ressources** : Finances, affaires juridiques, évaluation, ressources humaines, logistique, immobilier, système d'information
- **DGA Solidarités** : Autonomie, enfance famille et santé publique, action sociale et insertion
- **DGA Territoires** : infrastructures et mobilité, appui aux territoires et environnement, développement, éducation.

Ces directions sont chargées de piloter les politiques publiques départementales. En lien avec les vice-président.e.s thématiques, elles sont garantes de la cohérence de l'action du conseil départemental et de l'équité du service rendu au niveau départemental. Elles sont chargées d'animer les lignes métiers. La direction de la communication est rattachée au cabinet.

Six directions territoriales sont installées sur chaque territoire, dans les Maison du Département (MDD). Elles pilotent les services présents sur le territoire et assurent les services à la population et la mise en œuvre transversale des politiques publiques. En lien avec les conseiller.e.s départementaux.ales délégué.e.s aux territoires et la vice-présidente aux territoires, elles sont les premiers interlocuteurs des habitants et des acteurs locaux.

[2] Organigramme en Annexe 1

Le cabinet quant à lui, est directement rattaché à la présidente du conseil départemental. Il a pour mission de conseiller et d'assister les élu.e.s dans la réalisation de leurs missions pour la durée du mandat. Il est composé de chargé.e.s de mission, de la direction de la Communication et du service Protocole.

En observant les composantes fondamentales de l'organisation à travers le travail de Mintzberg[3], pour qui, les organisations sont constituées de cinq composantes fondamentales et cinq grands groupes sociaux qui ont des tâches et des rôles différents, l'organisation du conseil départemental est déclinée ainsi :

Le sommet stratégique : la présidente du conseil départemental, son cabinet et les élu.e.s

Les cadres intermédiaires sont la direction générale des services et les trois directions générales adjointes

La technostructure regroupe les cadres des douze directions thématiques et des six directions de territoires ainsi que les chef.fe.s des différents services

Le centre opérationnel comprend les agents des directions thématiques et des directions de territoire

Les services de soutien sont tous les agents des services RH, juridiques, paie, restauration, informatique…

Par ailleurs, le conseil départemental étant divisé en directions de territoire, relativement autonomes les unes des autres, dont chaque directeur est responsable de l'atteinte des objectifs fixés par le sommet stratégique pour une standardisation des résultats, les divisions ont tendance à prendre la forme de bureaucraties mécanistes. Il s'agit d'une structure en division *(Cf illustration 3).*

[3] Henry MINTZBERG, *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1979, trad. par Pierre Romelaer, *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Éditions d'organisation, 1986.

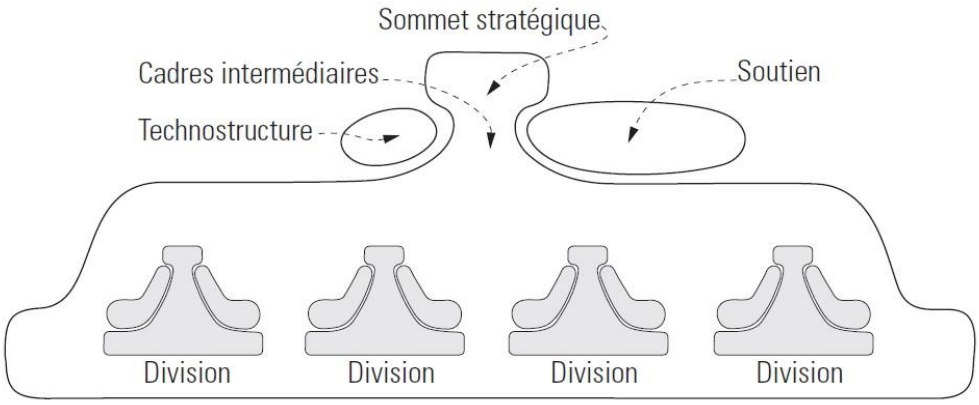


Illustration 3 : La structure en division selon Mintzberg

2. Agents et métiers

Le conseil départemental de Meurthe-et- Moselle emploie 3004 agents, dont 319 assistants familiaux, salariés de la collectivité qui travaillent à leur domicile, près de 530 agents techniques qui travaillent dans les collèges, ainsi que 566 agents du Réseau Educatif de Meurthe-et-Moselle (REMM).

Les fonctionnaires départementaux exercent plus de 120 métiers différents. Ils sont placés sous la responsabilité de la présidente du conseil départemental et sous l'autorité de la directrice générale des services.

Les agents relèvent de la fonction publique territoriale et sont à ce titre soumis à des droits et obligations tels que définis par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie, qui vient renouveler et renforcer la loi du 13 juillets 1983 portant sur les droits et obligations des fonctionnaires, dite la loi Le Pors.

Aussi, les fonctionnaires ont, entre autres, l'obligation de discrétion professionnelle, l'obligation de neutralité, de respect de la dignité, d'impartialité, d'intégrité, de probité, d'information au public, l'obligation d'effectuer les tâches confiées, l'obligation d'obéissance hiérarchique, le secret professionnel…

Et ils ont, entre autres, le droit à la liberté d'opinion politique, le droit de grève, le droit syndical, le droit à la protection, le droit à la formation permanente, le droit de grève, le droit à la rémunération, le droit aux congés…

3. Organisation territoriale

Le conseil départemental adapte ses politiques publiques en fonction des spécificités des bassins de vie. Ainsi, l'organisation des services est « territorialisée ».

En Meurthe-et-Moselle, les services départementaux sont répartis entre « directions centrales » et « directions territoriales ». L'objectif est d'apporter aux habitants les services les mieux adaptés à leurs besoins, en fonction de l'endroit où ils vivent, tout en veillant à l'équité du service rendu sur tout le territoire.

Ainsi, sur chacun des six territoires, une Direction des Services Territoriaux (DST) regroupe sous son autorité l'ensemble des services qui mettent en œuvre les politiques publiques départementales en matière de solidarité humaine et d'aménagement du territoire. Cela permet de travailler en transversalité plus facilement. Les services territoriaux sont installés à la Maison du Département MDD du territoire, mais également dans les Maisons Départementales des Solidarités (MDS), centres d'exploitation…

Les directions centrales, implantées au centre administratif départemental sont garantes de la cohérence et de l'équité des actions menés au niveau départemental. Elles sont ainsi en charge, entre autres, de l'animation des « lignes métiers », c'est-à-dire l'ensemble des agents qui exercent les mêmes missions au central et dans les territoires, afin de garantir leur bon niveau d'expertise, ainsi que la qualité et la cohérence du service d'un territoire à l'autre, au regard des objectifs de la politique publique fixés par l'assemblée départementale.

Les six territoires d'action *(Cf Illustration 4)* suivent les périmètres des pays et des intercommunalités :

- Territoire de Longwy
- Territoire de Briey
- Territoire du Val de Lorraine
- Territoire du Grand Nancy
- Territoire de Terres de Lorraines
- Territoire du Lunévillois

Cette organisation est en cohérence avec le projet politique, qui vise à la fois une approche globale du développement de la Meurthe-et-Moselle, mais adaptée aux réalités de chaque bassin de vie, afin de répondre au mieux aux défis économiques, sociaux et environnementaux auxquels sont confrontés partenaires et habitants.

Illustration 4 : Les 6 territoires d'action du Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle

D) Les compétences du Département

La **loi Maptam de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles** du 27 janvier 2014 vise à clarifier les compétences des collectivités territoriales en créant des « conférences territoriales de l'action publique » (CTAP), organes de concertation entre les collectivités, et en réorganisant le régime juridique des intercommunalités les plus intégrées, les métropoles.

La loi NOTRe, portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République, promulguée le 7 août 2015, confie de nouvelles compétences aux régions et redéfinit les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale. Il s'agit du troisième volet de la réforme des territoires dans le cadre de la décentralisation.

La loi NOTRe a confié deux grands champs de compétences au département : la solidarité avec les hommes et la solidarité avec les territoires.

A travers ses actions, le conseil départemental de Meurthe-et-Moselle est présent quotidiennement auprès de tous ses habitants.

1. Domaines d'intervention

Solidarités : les politiques publiques du champ des solidarités sont l'insertion sociale et professionnelle, notamment des bénéficiaires du Revenu Solidarité Active (RSA), l'accompagnement des personnes âgées et des personnes handicapées, la protection de l'enfance et de la jeunesse, la protection maternelle infantile, l'aide aux personnes en difficulté.

Education et citoyenneté : le Département est propriétaire des collèges publics, il les construit, les entretient et les équipes. Le département soutient les acteurs de la culture, de l'éducation populaire et du sport. Il développe et soutient des actions en faveur de l'engagement et de la

citoyenneté. Il accueille des volontaires en Service civique et est responsable des Archives départementales et de la Médiathèque départementale.

Développement économique et solidaire : le Département soutient les acteurs économiques qui s'inscrivent dans une approche caractérisée par la solidarité, l'équilibre entre l'action économique et le développement territorial, le respect des principes fondateurs du développement durable. Il favorise l'accueil et la croissance des grands équipements de recherche. Il soutient également les activités agricoles et artisanales.

Infrastructures et mobilité : le Département assure la construction et l'entretien des routes départementales et des ponts. Il construit un réseau hauts débits. Il investit pour développer des mobilités douces et est responsable du transport des élèves handicapés.

Appui aux territoires : les communes et intercommunalités sont des interlocuteurs privilégiés du Département qui les aide à investir et à s'équiper. Il accompagne en ingénierie les petites communes dans de nombreux domaines de l'aménagement du territoire. Il intervient également dans le cadre des projets urbains et de la politique de la ville.

Environnement, tourisme : le Département veille à la préservation des Espace Naturels Sensibles (ENS), est chargé du plan départemental d'eau et mène une politique de lutte contre le gaspillage alimentaire. Il est propriétaire de la Cité des paysages à Sion et du château de Lunéville, qu'il aménage et anime.

2. Focus sur la Direction de l'Action Sociale et de l'Insertion

La Direction de l'Action Sociale et de l'Insertion (DASI) [4]est rattachée à la direction Solidarités, dont le directeur est le Directeur Général Adjoint, lui-même rattaché à la Directrice Générale des Service. Elle a sa propre directrice « Action sociale et insertion » ainsi qu'une directrice adjointe. Elle comporte quatre services composés pour chacun d'un.e responsable et

[4] Organigramme en annexe 2

d’agents, ainsi que l’équipe des titulaires mobiles (équipe administrative et équipe de travailleurs sociaux) et le système d’information social.

Les quatre services sont déclinés ainsi :

Le service Accès aux droits et relations à l’usager : ce service gère des missions relatives à l’accès aux droits et les relations aux usagers. Il est structuré autour de trois axes :

- Contribution aux politiques des solidarités
- Instruction des situations spécifiques liées à l’ouverture et au maintien du droit RSA
- Pilotage de lignes métiers des conseillères en économie sociale et familiale (CESF), des secrétaires médico-sociales.aux (SMS) et des assistant.e.s des responsables des maisons départementales des solidarités (ARMDS)

Le service Social Départemental : ce service gère les missions relatives à l’appui technique en travail social auprès des professionnels travailleurs sociaux exerçant au sein des MDS. Ses missions principales sont :

- Le pilotage de la ligne métier du service social départemental, des délégués territoriaux de travail social (DTTS) et de leurs assistantes administratives
- La régulation d’interventions et de négociations vis-à-vis des partenaires
- Être le garant des modalités de partage d’information avec les partenaires
- L’encadrement hiérarchique des DTTS et leurs assistantes
- La contribution aux politiques des solidarités et de développement social
- Le pilotage de la mise en œuvre du dispositif de protection des adultes vulnérables
- La régulation du dispositif de protection des adultes vulnérables
- L’appui aux cadres territoriaux
- Le lien avec les organismes mandataires et le réseau des partenaires

Le service Parcours d’Insertion : Ce service gère les missions relatives à l’accompagnement des allocataires du RSA.

Le service Emploi en Insertion : Ce service gère les missions relatives à l'emploi en insertion des bénéficiaires du RSA. Ses principales missions sont les suivantes :

- Apporter un appui aux territoires dans l'animation
- Porter l'animation de la ligne métiers des chargé.e.s de développement (CdD)
- Apporter une ingénierie, une expertise
- Développer les démarches transversales
- Développer des fonctions d'observation, d'évaluation et de communication transversales

Le Département, chef de file de la politique d'insertion, joue un rôle clé dans la mise en place et la gestion du dispositif RSA : c'est la présidente du conseil départemental qui décide de l'attribution de l'allocation et de l'orientation et organise l'accompagnement des bénéficiaires réalisé par les services sociaux départementaux, par des structures conventionnées avec le Département et par Pôle emploi.

Le RSA n'est pas seulement une prestation financière, il vise à ce que chaque personne puisse bénéficier d'un accompagnement social et/ou professionnel. Dans ce cadre, le Département coordonne l'ensemble des intervenants dans les champs de l'emploi, de la formation et de l'action sociale, pour structurer et sécuriser les parcours d'insertion pour les allocataires du RSA.

L'action du Département en matière d'insertion s'inscrit dans le Pacte Territorial d'Insertion (PTI), élaboré avec les partenaires. Le PTI a pour vocation à valider chaque année la stratégie et les engagements communs des partenaires. Sa déclinaison opérationnelle est prévue par l'engagement de conventions conclues avec le conseil départemental de Meurthe-et-Moselle, en particulier s'agissant de la gestion du RSA, de la gestion et des objectifs de mobilisation du Fonds Social Européen et de l'organisation de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

Le dernier PTI couvrait la période 2016 à 2020. Ses axes stratégiques étaient les suivants :

- Garantir à chacun un appui adapté pour l'emploi

- Inscrire la participation sociale et citoyenne dans les pratiques d'accompagnement
- Construire des parcours dynamiques, réactifs et sur mesure en facilitant l'accès aux droits, en adaptant davantage l'accompagnement proposé, en sécurisant les parcours d'insertion
- Contribuer au pilotage et aux actions des acteurs de l'emploi
- Promouvoir une politique d'insertion départementale tout en inscrivant l'action dans sa dynamique territoriale

L'élaboration du bilan de ce PTI est prévue pour le premier semestre 2022 et la construction du prochain est prévu pour le second semestre 2022. La DASI pilote cette politique publique.

L'accompagnement des personnes est réalisé en proximité, par les services territoriaux d'insertion, qui jouent également un rôle important pour mobiliser les acteurs économiques et des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) pour favoriser les parcours de retour à l'emploi. La commande publique est aussi un levier important pour l'insertion.

3. Focus sur le service Parcours d'Insertion

Le service est composé d'une responsable de service, d'une cheffe de projets social et participation des personnes en insertion ; d'une référente participation des usagers et projets d'insertion et d'une agent de gestion administrative et financière.

Ses principales missions sont les suivantes :

- Définir les parcours d'insertion avec les territoires : construction des parcours d'accompagnement socioprofessionnel des allocataires du RSA, développement de leviers de l'insertion professionnelle des allocataires du RSA mais aussi des autres publics prioritaires du CD54 : jeunes en difficultés très éloignés de l'emploi, travailleurs en situation de handicap…
- Déploiement du Service Public de l'Insertion et de l'Emploi (SPIE) en s'appuyant sur le partenariat institutionnel et associatif pour favoriser une coordination des acteurs du SPIE, en renforçant la collaboration Département et Pôle Emploi et en décloisonnant les parcours d'insertion.

- Animer les lignes métiers « accueil et orientation » et « parcours d'insertion » (RTI)
- Piloter les démarches participatives : conseil consultatif, équipe consultative RSA, réseaux d'échanges de compétences et de savoirs…
- Co-animer des temps de travail avec les travailleurs sociaux de l'Accompagnement Global des Demandeurs d'Emploi (AGDE).

Les partenaires stratégiques du service Parcours Insertion sont l'Etat, la CAF, la CPAM, Pôle Emploi, la DDETS (Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités), les Missions Locales, les C.C.A.S., les associations telles qu'Espoir 54, Handi 54, Objectifs sport…

Dans le cadre des missions du service, plusieurs dispositifs et instances sont développées, mis en œuvre, portés et animés par celui-ci. Parmi ceux-ci, nous pouvons retrouver :

Le dispositif AIRA :

Le Département de Meurthe-et-Moselle s'est engagé dans la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté et dans l'expérimentation du Service Public de l'Insertion et de l'Emploi (SPIE). Ces dynamiques encouragent la mise en place de nouveaux dispositifs favorisant le retour à l'emploi et l'accès à la formation des allocataires du RSA par la levée de freins périphériques. C'est dans ce contexte que le Département a expérimenté en septembre 2020 un fonds d'Aides Individuelle à la Reprise d'Activité AIRA.

Le dispositif « AIRA » a pour objectif de faciliter la reprise d'emploi ou l'entrée en formation des allocataires du RSA. Les aides déclinées (achats de fourniture ou de vêtements, aide à la mobilité…) visent à prendre en charge tout ou partie des coûts liés à la reprise d'une activité professionnelle ou en formation. La demande d'AIRA peut s'effectuer dans le cadre d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi ou d'un contrat d'insertion en cours de validité, ou encore d'un contrat en cours de validation.

L'Accompagnement Global des Demandeurs d'Emploi AGDE :

Ce dispositif spécifique d'accompagner globalement des demandeurs d'emploi fait suite à un besoin exprimé par la Commission Nationale d'Evaluation du RSA de décembre 2011. C'est une démarche nationale inscrite dans le Plan Pluriannuel de Lutte contre la Pauvreté et pour l'Inclusion Sociale de janvier 2013. Elle fait l'objet d'un accord-cadre entre l'Assemblée des Départements de France et Pôle Emploi, signé le 1er avril 2014.

L'accompagnement global concerne les demandeurs d'emploi, bénéficiaires du RSA ou pas, confrontés à des freins d'accès à l'emploi dont la résolution nécessite un accompagnement intégré, mobilisant l'expertise de Pôle Emploi et du service social du département, et l'activation d'autres dispositifs ou partenaires si besoin. Il permet de rassembler les expertises du social et de l'emploi pour leur apporter une meilleure réponse. Ainsi, l'examen croisé des situations sur le plan social et sur le plan professionnel est une opportunité pour les personnes fragilisées par le chômage.

C'est un public qui, accompagné par Pôle Emploi en tant que demandeur d'emploi, peut être amené à solliciter en parallèle les services sociaux, pour résoudre une ou plusieurs problématiques sociales (logement, démarches administratives, problèmes financiers…).

L'articulation entre le conseiller Pôle Emploi et le travailleur social intervient dès le diagnostic partagé avec la personne, jusqu'à la fin de l'accompagnement. Ensemble, ils organisent la mise en œuvre et le suivi des actions qui s'inscrivent dans les dispositifs et solutions mobilisables par chacun, sur la base d'objectifs concrets permettant de lever les freins à l'accès à l'emploi. L'accompagnement global constitue une étape dans le parcours du demandeur d'emploi. Sa durée est limitée à 6mois, renouvelable de 3 à 6 mois, dans une limite de 12 mois maximum.

Actuellement il existe sur le département 10 binômes travailleur social du département et conseiller pôle emploi ayant chacun un portefeuille prévu pour 70 allocataires du RSA.

II- Le concept de participation

Le phénomène auquel s'intéresse ce travail de recherche est celui de la participation citoyenne dans la construction des politiques publiques. Il s'inscrit dans les champs de la sociologie pour comprendre le comportement du public et dans celui des politiques publiques pour l'élaboration des politiques et leurs évolutions en fonction de la place des citoyens.

Le sujet de la participation est largement traité depuis plusieurs décennies par des sociologues du monde entier, mais également par des hommes politiques qui se sont intéressés au phénomène.

Afin de concentrer la recherche au regard de la politique française, la bibliographie réalisée pour ce mémoire a permis de mettre en avant notamment les travaux des sociologues Maryse Bresson (La participation : un concept constamment réinventé, 2014), Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau (Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien, 2011), Marie-Hélène Bacquet et Carole Biewener (L'empowerment, un nouveau vocabulaire pour parler de participation ? 2013) ou encore Simon Wuhl (La démocratie participative en France : repères historiques, 2009).

La première intention pour la réalisation de cet état de la question est de comprendre ce qui se cache derrière le concept de la participation, dans un second temps il s'agira de comprendre le fonctionnement et les enjeux de la participation au cœur de la politique publique d'insertion.

A) Des usages pluriels

L'usage du terme participation est ancien, il apparaît déjà dans la philosophie de Platon[5], plusieurs siècles avant Jésus Christ, dans sa théorie des formes. Selon l'historien Jean-François Pradeau (2001), la notion de participation désigne pour Platon *« le rapport de l'être intelligible au devenir sensible, rapport par lequel ce dernier est déterminé et est connaissable »*.

[5] Platon (428/427 av J.C. – 348/347 av J.C.), philosophe antique de la Grèce classique, contemporain de la démocratique athénienne et des sophistes. Source Wikipédia.

Au fil des siècles, des décennies, le concept de participation a constamment été réinventé conjointement avec l'évolution de la société.

La participation est d'abord une catégorie sociale, progressivement, elle a été institutionnalisée par les politiques, pour enfin devenir un concept scientifique.

Au 19ème siècle, le concept de participation émergeant l'inscrit, de par sa polysémie, dans différents champs d'application, notamment en politique et en économie.

En économie, le concept de participation renvoie à la participation à la gestion des entreprises pour ses salariés ou encore à la propriété collective de l'entreprise, avec l'idée de l'autogestion (Bresson, 2014). En parallèle, la notion de participation aux profits de l'entreprise a pour intention de permettre un partage du pouvoir et des richesses en associant mieux les salariés.

En politique, le mouvement démocratique moderne du 19ème siècle s'impose en même temps que la participation politique. Le concept de participation renvoie ainsi au dépassement des limites de la démocratie en place, dans la société. L'idée de la participation soutient la force de l'aspiration démocratique et fait alors établir un constat majeur : la participation est difficile à mettre en place.

En ce sens, l'historien français Pierre Rosanvallon (1998) dans son ouvrage *« Le peuple introuvable »*, fait état d'une « crise de la représentation » dans laquelle sont entrées les démocraties modernes depuis les années 1980. Il s'appuie par exemple sur les phénomènes de retrait dans les comportements électoraux ou encore sur la défiance citoyenne ; faisant émaner un sentiment de gouffre toujours plus important entre le peuple et la puissance publique.

Ces questions sont largement étudiées dans le monde mais selon les écrits de Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau[6], la participation du public en démocratie est un sujet de recherche abordé souvent en rhizome par les chercheurs, donnant ainsi *« une impression première d'éclatement »* (2011, p.44).

Pour définir cette même impression, Sue Brownill et Gavin Parker[7](2010) évoquent *« la succession d'instantanés kaléidoscopiques »*, mettant ainsi en avant la fragmentation de ces expériences.

En effet, les différents travaux ont traité la question de la participation comme une problématique dans des cadres ou des thématiques précis et disjoints. Les auteurs rappellent ainsi qu'au regard de problèmes transversaux et de l'existence de comportements partagés, il convient de considérer la question de la participation du public en démocratie comme étant à elle seule un domaine pertinent de recherche. Sans le séparer toutefois des autres champs de recherches, la question de la participation permettrait ainsi une étude de phénomènes sociaux plus larges, prenant en compte l'exercice de chacun sur l'autre.

La signification du concept de participation est diversifiée également dans le domaine des politiques sociales-urbaines et des luttes urbaines.

Dans les années 1930, Saül D. Alinsky[8] a conduit une expérimentation dans les quartiers pauvres de Chicago en créant un mouvement populaire réunissant les classes pauvres et les classes moyennes. En 1960, son investissement a notamment obtenu la rénovation d'un des quartiers de la ville.

[6] Loïc Blondiaux (politologue et professeur de sciences politiques) et Jean-Michel Fourniau (sociologue, directeur de recherche au laboratoire Dynamiques Economiques et Sociales des Transports, membre du Groupe de sociologie pragmatique et réflexive de l'Ecole des hautes études en sciences sociales) ; auteurs de l'article : « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », paru en 2011 dans la revue *Participations*.

[7] Sue Brownill (sociologue en politique et gouvernance urbaines à l'Université Oxford Brooks. Ses recherches portent notamment sur la participation du public) et Gavin Parker (professeur d'études de planification), dans l'article *« Why bother in good works ? The relevant of public participation(s) in planning in a post-collaborative era ? »* paru en 2010.

[8] Saül D. Alinsky (30 janvier 1909 - 12 juin 1972) était un activiste communautaire et théoricien politique américain.

Un an avant sa mort, il tiendra le propos sans équivoque suivant :

> *« La première tâche, c'est de raviver l'espoir et de faire ce que chaque organisateur professionnel a toujours fait partout, quelle que fût la classe sociale : communiquer les moyens et les tactiques qui donneront aux gens le sentiment qu'ils détiennent les instruments du pouvoir et qu'ils peuvent désormais faire quelque chose »* (Alinsky, 1971).

Son discours est revendicatif, il prône l'institution d'un rapport de force avec les pouvoirs publics et illustre la conception militante de la participation comme « lutte ». Pour lui, la participation est une lutte sociale et politique qui doit permettre de favoriser l'autodétermination et prendre la forme d'une action directe non violente.

A cet exemple de discours, s'oppose un autre type de signification définissant la participation : celle désignant des pratiques de concertation, de travail conjoint, avec l'Etat. Cette vision est notamment celle de l'Etat, qui souhaite ainsi valoriser les efforts et les effets de la participation sur la construction des politiques publiques. Elle est également portée par « les idéalistes » qui *« voient dans les développements contemporains la promesse de la démocratisation de la vie politique locale et le renouvellement des pratiques urbanistiques »*. (Bacquet et Gauthier[9], 2011, P.26)

Les interprétations sont diverses derrière le concept de participation, mais une même définition peut en ressortir : celle de repenser le partage, de recomposer les pouvoirs, afin de tendre vers un idéal démocratique et une justice sociale.

[9] Marie-Hélène Bacquet, sociologue française & Mario Gauthier, professeur au Département des Sciences Sociales de l'université du Québec ; auteurs de l'article *« Participation, urbanisme et études urbaines »*, paru en 2011 dans la revue *Participations*.

B) Histoire de la démocratie participative en France depuis les années 1960

1. Dans les années 1960-1970 : les luttes urbaines

Dans les années 1960, en France, suite aux Trente Glorieuses, un fort élan de mouvement participatif est né de la part des citoyens (Wuhl[10], 2009). Les grands travaux de reconstruction donnant vie aux banlieues et aux grands ensembles sociaux excentrés des centres villes et pauvres en équipement du quotidien (école, transports, services publics, espaces verts…) ont conduit à des sentiments de frustration, voire de révolte de la part des habitants. Ainsi, au début des années 1960, l'organisation de dizaines de Groupes d'Action Municipaux (GAM), animés par des militants relevant principalement de catégories socio-professionnelles supérieures, voient le jour. Leur ambition est de porter leur voix dans les choix politiques des communes.

A la suite des évènements pouvant être considérés comme insurrectionnels, de mai-juin 1968, pendant lesquels se sont déroulés en France, des manifestations d'étudiants ainsi que des grèves générales du monde ouvrier ; les luttes urbaines et les mobilisations ont continué à se poursuivre de façon plus radicale.

Dans les années 1970, les mouvements s'inscrivent dans une démarche conflictuelle avec les pouvoirs publics et donnent à voir une vision de lutte des classes, de luttes contre les rénovations urbaines, de luttes contre la crise du logement, de luttes concernant la dégradation générale du cadre de vie. L'ampleur de la crise ne parvient toutefois pas, à cette période, à modifier les pratiques politiques dans le cadre de la situation socio-urbaine.

Les GAM ont, sur ces dix années, poursuivi leurs démarches et elles sont parfois récompensées localement. Des municipalités créent de nouvelles commissions, où les habitants sont invités à confronter leurs avis avec des élus locaux par exemple.

Naissent ainsi les premières ébauches de travail co-construit entre les citoyens et la puissance publique, à la demande des citoyens.

[10] Simon Wuhl (né en août 1940), sociologue français, auteur de *« La démocratie participative en France : repères historiques »*, Septembre 2009.

Au début des années 1970, un exemple fort de lutte urbaine à noter est celui de l'Alma-Gare à Roubaix où des habitants ont lutté pendant près de dix ans contre la démolition de leur quartier, contre la perte de leur logement, contre la perte de leur vie sociale. Les militants et habitants créent un Atelier Populaire d'Urbanisme (APU) : un espace démocratique radical donnant toute sa place à la parole de chacun. Y sont invités des experts et des chercheurs. Les habitants du quartier ainsi que les experts élaborent ainsi, au fil des années, un contre-projet urbain.

En 1978, la mairie de Roubaix reconnaît leur projet et en accepte les lignes principales pour l'aménagement de ce quartier.

Cette expérience servira d'exemple fort, de référence, pour beaucoup d'acteurs (élus locaux, militants associatifs, habitants engagés ou non) souhaitant eux aussi instaurer des démarches de démocratie participative dans leurs communes.

En 1976, dans son ouvrage « Démocratie Française », Valérie Giscard d'Estaing[11], alors Président de la République Française, écrit qu'il faut avancer plus loin en utilisant une démarche « anthropocentrique » qu'il définit ainsi :

> *« Cette démarche « anthropocentrique » s'appuiera sur deux principes : l'activité créatrice est à l'origine du développement économique. L'organisation économique doit être conçue comme un déploiement de l'activité créatrice de l'homme ; l'homme a la capacité politique et sociale de se prononcer, de manière concrète et fréquente, sur l'organisation de la société dans laquelle il entend vivre. Celle-ci doit donc être une société de responsabilités exprimant, aux divers niveaux, la capacité de l'individu à participer à la définition de son univers social. Il s'agit en quelque sorte de superposer le conscient au spontané et de réaliser la synthèse entre le développement des libertés individuelles au niveau de l'homme et l'organisation rationnelle des fonctions collectives. La démarche la plus moderne ne sera pas celle qui part de l'analyse du mécanisme économique, mais celle qui s'inspire du besoin de l'homme. Ce sera la démarche française. Elle nous conduit à la société pluraliste. »*

Il réassure ainsi le principe même de la démocratie libérale : construire la société à partir de l'individu, avec l'individu.

[11] Valérie Giscard d'Estaing (2 février 1926 – 2 décembre 2020), homme d'Etat français, Président de la République de 1974 à 1981.

2. Dans les années 1980-1990 : les lois de décentralisation

En 1981, l'élection de François Mitterrand comme Président de la République Française et ainsi l'arrivée de la gauche au pouvoir rend *« l'idéal participatif très vivace, spécialement dans le secteur de la revitalisation des quartiers sensibles, caractérisé par un cadre bâti particulièrement dégradé et l'existence de poches importantes de pauvreté. »* (Wulh, 2009).

L'Etat vote ainsi les lois de décentralisation[12] et une série de mesures sont mises en place telles que la création d'une « Commission pour le développement social des quartiers » ayant pour ambition d'expérimenter des démarches innovantes dans des quartiers difficiles avec la participation des habitants, ou encore la mise en place de commissions locales et nationales.

Le premier président de la commission nationale pour le développement social des quartiers, Hubert Dudebout[13], établit dans un rapport à destination du premier ministre « Ensemble faire la ville » en janvier 1983, dans lequel il mentionne une série de mesures institutionnelles innovantes permettant une participation forte de la part des associations et des habitants dans les projets les concernant.

Ainsi par exemple, la commission locale sera l'union des collectivités territoriales (élus et techniciens) et des citoyens (associations et individus).

Ces nouvelles lois et ces nouvelles mesures, plébiscitées et attendues par la société civile ont toutefois rencontré un écho mitigé, teinté d'une légère déception, de la part des citoyens et des acteurs associatifs. Les citoyens se montrent peu présents dans la conception des projets auprès des collectivités. Les associations quant à elles, sont lourdement contraintes par les aspects administratifs, contractuels, imposés par la puissance publique afin d'obtenir soutien et financement. La décentralisation, promesse d'un début d'idéal démocratique pour certains, est finalement davantage perçue comme une passation de pouvoir du national au local, sans prise en compte réelle des habitants et associations.

[12] « La décentralisation est un processus d'aménagement de l'Etat unitaire qui consiste à transférer des compétences administratives de l'Etat vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui. Source : www.vie-publique.fr

[13] Hubert Dudebout (9 décembre 1922 – 25 juillet 1986), homme politique français. Maire de Grenoble de 1965 à 1983, Député de 1973 à 1983, premier Président de la commission nationale pour le développement social des quartiers.

Toutefois, selon le sociologue Simon Wuhl (2009), *« La pratique du développement social des quartiers a constitué un laboratoire pour un approfondissement potentiel de la démocratie »*. Il y appose ainsi deux raisons, la première étant que ces nouveaux dispositifs ont permis la création de nouveaux métiers dans le paysage de la ville. Ces « intermédiaires sociaux », chefs de projets de quartier par exemple, ont permis d'animer les projets communaux en impulsant des dynamiques participatives auprès des habitants, par le biais d'enquêtes de la part de travailleurs sociaux ou encore d'intervention de sociologues par exemple, ou encore en soutien à des associations.

La seconde raison que le sociologue expose est le fait que les commissions locales ont permis de créer un nouveau mode de construction des politiques publiques en amorçant une pérennisation de « l'interaction » entre les collectivités territoriales et la société civile.

Afin de poursuivre, d'améliorer et de promouvoir cette nouvelle forme d'ingénierie de projet en lien avec la participation de la société civile, engagée ces dernières années ; et pour répondre aux besoins toujours présents de la société à participer aux décisions publiques, l'Etat poursuit ses avancées démocratiques en essayant de leur donner davantage de cadre.

En 1995, est ainsi créée une Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Elle a pour vocation à impulser et structurer les échanges entre les représentants citoyens et associatifs dans le cadre de grands projets d'aménagement ayant un impact environnemental.

3. Dans les années 2000-2010 : de la démocratie de proximité à l'empowerment

En France, au début des années 2000, la démocratie participative est principalement une démocratie de proximité, avec un périmètre délimité par un quartier, une commune. Basée sur un environnement micro-local, elle évite par ailleurs les sujets trop politisés.

L'année 2002 enregistre le plus fort taux d'abstention aux élections présidentielles depuis 1962, avec 28,4%, permettant ainsi l'arrivée de l'extrême droite au second tour. Ce signal fort renvoie à une phase de doute sur un idéal démocratique longtemps souhaité par la population. L'ambition participative citoyenne semble ainsi affaiblie dans cette décennie.

Dans son ouvrage « Associations : une nouvelle page de la participation ? », paru en avril 2000, Martine Barthélemy[14] interroge « *Les associations sont-elles devenues le fer de lance de la démocratie ?* ». En effet, l'Etat confie aux associations les missions de réenclenchement de l'engagement citoyen et de (re)naissance d'un intérêt politique auprès des habitants.

En parallèle, apparaît en France, la notion « d'empowerment » qui peut être définie comme le processus de renforcement de la capacité des individus ou des groupes à réfléchir, choisir et agir afin d'améliorer leurs propres conditions. L'individu ou le groupe d'individu est alors invité sous ce concept à se prendre en charge lui-même, avec l'idée de (re)devenir acteur de sa propre vie. Ce concept sera fortement plébiscité dans le champ des politiques sociales.

Pour Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener[15] (2013), dans un large spectre politique : *« La notion d'empowerment y est mobilisée dans une logique de gestion de la pauvreté et des inégalités, pour permettre aux individus d'exercer leurs capacités individuelles et de prendre des décisions « rationnelles » dans un contexte d'économie de marché »*. Ainsi la question de l'empowerment dans les politiques sociales conduit la Fonction Publique d'Etat et la Fonction Publique Territoriale à modifier la construction de leurs politiques publiques ainsi que les mesures et dispositifs en émanant.

Dans les années 2010, le concept de participation a pris une nouvelle dimension encore, avec l'émergence de certains mouvements sociaux s'intéressant à la démocratie délibérative. Parmi ces mouvements, nous pouvons retrouver celui des Gilets Jaunes[16] qui demandaient notamment un Référendum d'Initiative Citoyenne (RIC) dont l'objectif est la facilitation de la consultation du peuple, sans associer en amont le Parlement ; ou encore une assemblée citoyenne tirée au sort.

[14] Martine Barthélemy (née en 1953) est directrice de recherche à la Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP), spécialisée notamment dans la sociologie politique, le mouvement associatif et les représentations de la laïcité en milieu associatif et dans la société française.

[15] Marie-Hélène Bacqué, sociologue française & Carole Biewener, économiste féminine américaine *« L'empowerment, une pratique émancipatrice »*, 2013.

[16] Le mouvement des Gilets jaunes est un mouvement de protestation apparu en France en octobre 2018 suite, au départ, à l'augmentation du prix des carburants puis à des revendications telles que : l'amélioration du niveau de vie des classes populaires et moyennes, la démission du président de la République, le rétablissement de l'ISF et l'instauration du Référendum d'Initiative Citoyenne. Le mouvement existe toujours à ce jour mais est fortement diminué par la crise sanitaire en cours. Source Wikipédia.

En avril 2019, à la fin du Grand débat national succédant au mouvement des Gilets Jaunes, Emmanuel Macron, Président de la République à cette période, s'est appuyé sur une de leur demande pour créer la Convention citoyenne pour le climat. Cette convention est composée de 150 citoyens volontaires pour s'engager dans les débats climatiques.

C) Des échelles de mesure de la participation

1. Sherry Arnstein, une typologie de la participation citoyenne

La diversité d'approches concrètes de participation ainsi que les difficultés à être mises en œuvre dans le cadre des rénovations urbaines ont été illustrées notamment par les travaux de Sherry Arnstein[17] en 1969.

Afin d'encourager un dialogue davantage éclairé, elle a proposé une typologie de la participation citoyenne à partir de l'analyse de programmes fédéraux. Sa typologie, conçue pour être provocante, présente une échelle métaphorique. Chaque barreau mesurant l'étendue du pouvoir du citoyen. Les huit échelons sont également classés en trois catégories décrivant le pouvoir participatif : non-participation (aucun pouvoir), coopération symbolique (pouvoir contrefait) et degrés de participation citoyenne (pouvoir réel). (*Cf tableau 1)*

8	Contrôle citoyen	Pouvoir citoyen
7	Délégation	
6	Partenariat	
5	Réassurance	Participation symbolique
4	Consultation	
3	Information	
2	Thérapie	Non-participation
1	Manipulation	

Tableau 1 : Echelle de la participation, Sherry Arnstein, 1969

[17] Sherry Phyllis Arnstein (11 janvier 1930 – 19 janvier 1997) a notamment été consultante en politique publique, auteure de « A Ladder of Citizen Participation » dans le *Journal of the American Institute of Planners* en 1969. A cette époque, elle occupait la fonction de *« Special Assistant to the Assistant Secretary of the Departement of Health, Education and Welfare »* où elle fût chargée de planifier une stratégie fédérale en vue de mettre fin à la ségrégation dans les hôpitaux publics.

Dans son échelle Sherry Arnstein a illustré la diversité d'approches concrètes mesurables dans les démarches participatives. Certaines limites peuvent toutefois y être apposées. En effet, dans cette échelle, les barreaux « manipulation » et « thérapie » peuvent être facilement pensés comme négatifs et le contrôle citoyen comme très positif. Toutefois, la complexité d'un raisonnement gradué ainsi que les dynamiques de pouvoirs sont parfois telles qu'une représentation abstraite simpliste ne peut à elle seule donner une clé de lecture totale.

Madame Arnstein fait également part de limites à son travail, tel que le fait que son échelle n'inclue pas d'analyse des obstacles pouvant être rencontrés à la participation et à l'autonomisation des citoyens. Elle explique également que les obstacles peuvent se trouver à la fois du côté du public et à la fois du côté des détenteurs du pouvoir.

2. D'autres échelles de mesure de la participation

Au fil des années, d'autres auteurs ont proposé des échelles de la participation.

C'est notamment le cas de Roger Hart[18], en 1992, qui a travaillé sur la participation des enfants en insistante davantage sur le partage de la décision, de co-construction de projet.

En 2002, l'OCDE[19], en s'appuyant sur les travaux de Roger Hart et Sherry Arnstein, a rédigé un guide de la participation avec une échelle de trois niveaux : information, consultation et participation active.

En 2007, l'International Association for Public Participation[20] a produit un éventail de la participation publique en suivant un schéma d'amélioration du niveau de l'impact citoyen. (*Cf tableau 2)*

[18] Roger Hart, universitaire anglais spécialisé dans les droits de l'enfant et psychologue environnemental, travaille actuellement aux Etats-Unis.

[19] L'OCDE est un forum stratégique international qui s'emploie à promouvoir des politiques conçues pour améliorer le bien-être économique et social des populations dans le monde entier. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

[20] L'IAP2 est une association qui cherche à promouvoir la participation publique auprès de particuliers, de gouvernements, d'institutions et d'autres entités dont les activités touchent l'intérêt public, et à améliorer cette pratique dans des pays du monde entier.

	Informe	Consulte	Implique	Collabore	Donne le pouvoir, le pouvoir d'agir
Le but de la participation du public	Fournir au public des informations équilibrées et objectives pour l'aider à comprendre le problème, les alternatives opportunités et/ou solutions.	Pour obtenir des retours du public sur l'analyse, les alternatives et/ou décisions.	Travailler directement avec le public tout au long du processus pour s'assurer que ses préoccupations et les aspirations sont constamment comprises et prises en compte.	Travailler en partenariat avec le public dans chaque aspect de la décision y compris l'élaboration des alternatives et l'identification de la solution préférée.	Placer la prise de décision finale entre les mains du le public.
Promesse au public	Nous vous tiendrons informé.	Nous vous tiendrons informé, écouterons et reconnaîtrons vos préoccupations et aspirations, et nous vous fournirons un retour d'information sur comment la contribution du public a influencé la décision.	Nous travaillerons avec vous afin de s'assurer que vos préoccupations et aspirations soient directement reflétées dans les alternatives élaborées et nous vous fournirons des commentaires sur la façon dont l'apport du public a influencé la décision.	Nous nous tournerons vers vous pour des conseils et de l'innovation dans la formulation de solutions et intégrerons vos conseils et recommandations dans le maximum de décisions possible.	Nous mettrons en œuvre ce que vous décidez.

Tableau 2 : Spectre de la participation du public, IA2P, 2007

Cet éventail de la participation du public reprend les différents degrés d'implication du public de la simple information à la prise de décision totale. Ce spectre a été conçu pour aider à la sélection du niveau de participation définissant le rôle du public dans tout processus de participation publique.

3. Une proposition d'échelle universelle

En 2013, l'Institut du Nouveau Monde[21] a souhaité proposer une échelle intégrant le meilleur des échelles existantes ainsi que les leçons tirées de leurs propres pratiques de participation au fil des années. (*Cf tableau 3)*

	1	2	3	4	5
Degré de participation	Information	Consultation	Discussion	Délibération	Collaboration
Description	Les participants s'informent au sujet des enjeux liés à un problème à résoudre, à un projet ou à une politique.	Les participants informent les décideurs de leurs opinions et de leurs points de vue.	Les participants échangent autour d'un enjeu et confrontent leurs idées et leurs points de vue.	Les participants formulent un avis sur une question précise.	Les participants participent eux-mêmes à la définition et à la construction du processus participatif et contribuent directement à la décision finale.

Tableau 3 : Echelle de la participation publique, Institut du Nouveau Monde, Août 2013

L'intérêt de cette échelle réside notamment dans le fait que ses catégories n'ont pas été pensées comme mutuellement exclusives. En effet, une situation de participation publique peut proposer différents degrés d'engagement du public. Cela permet une étude heuristique de l'expérience en prenant en compte les degrés divers d'implication des participants.

D) Trois modèles idéals typiques de la participation

Plusieurs sociologues ont proposé des modèles de participation. Parmi ceux-ci nous pouvons citer les travaux de Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener[22] qui décrivent un modèle social-libéral articulant une attention à la vie locale et la défense des libertés individuelles ainsi qu'une version managériale mobilisée *« dans une logique de gestion de la pauvreté et des inégalités,*

[21] L'Institut du Nouveau Monde (INM), fondé en 2013 au Québec, est un organisme non partisan dont la mission est d'accroître la participation des citoyens à la vie démocratique.

[22] Marie-Hélène Bacqué, sociologue française & Carole Biewener, économiste féminine américaine *« L'empowerment, une pratique émancipatrice »*, 2013.

pour permettre aux individus d'exercer leurs capacités individuelles » (Bacqué et Biewener, 2013). Elles ont ainsi présenté trois idéaux politiques : la conception radicale (souhaitant transformer la société), la conception néolibérale (injonction des individus à réunir les capacités afin de s'en sortir eux-mêmes) et la conception social-démocrate (affichant la volonté de développer la démocratie sans modifier totalement la société).

La typologie suivante se veut différente de celle citée précédemment car elle s'est fondée sur des voies d'actions et des solutions concrètes proposées sur le terrain pour se rapprocher de l'idéal démocratique. Selon la sociologue Maryse Bresson[23], trois modèles idéals typiques sont alors distingués : la participation comme action publique, la participation en tant qu'action collective et la participation en tant que mobilisation.

1. La participation comme action publique

Toujours selon Maryse Bresson (2014), la première forme que peut prendre la participation est *« celle d'une réorganisation de l'action publique et d'une recomposition des pouvoirs au cœur de la puissance publique afin d'exercer un meilleur contrôle sur la société »*.

Ce modèle se retrouve particulièrement en France, notamment avec les lois de décentralisation développées dans les années 1980. Cette réorganisation de la puissance publique a consisté en le transfert des compétences administratives de l'Etat vers des entités ou des collectivités locales, distinctes de lui. La décentralisation a notamment pour objectif, en créant des administrations de proximité, de rapprocher l'administré de l'administration. Elle tend ainsi à favoriser la promotion de la démocratie locale et la participation des citoyens aux prises de décision.

Toutefois, la décentralisation n'a pas octroyé un pouvoir décisionnel direct aux citoyens, qui ne sont finalement concernés que très indirectement par cette réorganisation des compétences publiques.

La notion de proximité se retrouve également dans la réforme de la politique de la ville. Cette dernière a pour volonté de traiter l'exclusion dans son ensemble en facilitant l'émergence de

[23] Maryse Bresson, professeur de sociologie à l'Université de Versailles Saint Quentin *« La participation : un concept constamment réinventé », 2014.*

nouvelles initiatives et en favorisant la participation des habitants. L'un de ses objectifs est de recréer du lien social dans les quartiers dits « sensibles ». Toutefois, la participation devient une injonction politique reposant sur des dispositifs complexes et des conditions de participation incontournables pour l'octroi des subventions. L'Etat, financeur, contrôle alors de façon renforcée également les politiques dites « de proximité ».

La participation comme action publique confie à l'Etat la mission de restaurer la cohésion sociale. Cela signifie que la puissance publique doit pouvoir porter un idéal démocrate. Toutefois, dans ces exemples de décentralisation et de politique de la ville, la fonction publique d'Etat semblent avoir davantage de pouvoir que les collectivités territoriales pour définir les politiques, notamment de solidarité, qui seront par la suite, beaucoup mises en œuvre par le secteur associatif. Selon ce concept, la participation est alors vécue comme une forme de délégation de l'action publique. Par ailleurs, le secteur associatif, pour recevoir les subventions de l'Etat, est contraint par des lourdeurs administratives et financières.

Le modèle de participation comme action publique peut alors être associé aux deux premiers barreaux de l'échelle de Sherry Arnstein de par le sentiment de manipulation qu'il peut parfois provoquer chez les acteurs du monde associatif, mais également chez les citoyens.

2. La participation en tant qu'action collective

Le concept de participation comme action collective est l'organisation volontaire des citoyens menant des initiatives militantes afin d'atteindre un objectif fixé. Cette désignation a vu le jour avec les luttes urbaines initiées dans les années 1960. Dans un pays avec des idéaux démocratiques, elle ne relève pas de l'action révolutionnaire mais affiche sa volonté de contribuer à modifier l'ordre social en établissant de nouveaux contrepouvoirs.

En parallèle, la participation comme action collective recherche, de la part de la puissance publique et des élus, une certaine forme de reconnaissance. Cette limite devient alors un frein à la transformation réelle de l'ordre sociale. Ainsi, le concept de participation comme action collective revêt généralement des formes de participation de proximité, davantage aisée à organiser, et à faire reconnaître par les élus locaux.

La participation comme action collective se trouve ainsi au carrefour de la participation comme action publique et de la participation comme mobilisation. Les frontières sont floues en raison des interprétations diverses qu'elle peut susciter : instrumentalisation et mise en œuvre des injonctions de l'Etat et/ou mobilisation des citoyens.

3. La participation comme mobilisation

Ce troisième modèle pensé par Maryse Bresson (2014), désigne le concept de participation comme étant impulsé et orienté par une action publique ou institutionnelle. L'ambition de ce modèle est de mieux impliquer chaque individu dans le fonctionnement de la société, grâce à des améliorations voulues en proximité, voire individuelles. La mobilisation peut alors en ce sens désigner un travail de l'individu sur lui-même. En ce sens, l'idée n'est pas de transformer la société mais d'agir sur le cadre de vie quotidien des habitants, voire sur les habitants eux-mêmes.

Généralement, ce concept renvoie également aux pouvoirs publics, de proximité, qui prennent l'initiative de mobiliser les citoyens pour qu'ils puissent trouver eux-mêmes la solution aux difficultés qu'ils auront eux-mêmes énoncés. L'expérience des « Voisins solidaires et attentifs » instaurée dans certaines communes, peut être un exemple de concept de participation comme mobilisation. Les communes impulsent une dynamique basée sur les plaintes des habitants pour les mobiliser dans des actions de solidarités et de bienveillance qu'ils mèneront eux-mêmes.

Ce dernier modèle présente également ses propres limites. En effet, l'échelle de mobilisation est toujours réduite à un périmètre de proximité établi par la puissance publique. C'est également cette dernière qui fixe les objectifs, le chemin pour les atteindre et impulse la dynamique de mobilisation. En ce sens, à nouveau, ce concept de participation peut être perçu par le citoyen comme de la manipulation.

Selon la typologie, les acteurs bénéficiaires de la participation ne sont pas les mêmes. Pour l'action publique, les bénéficiaires sont les puissances publiques ; pour l'action collective ce sont la société civile ou les associations ; et pour la participation comme mobilisation les bénéficiaires en sont principalement les habitants.

E) La participation dans les politiques sociales d'insertion : focus sur le Revenu de Solidarité Active

1. La loi généralisant le Revenu de Solidarité Active

La loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le Revenu de Solidarité Activité (RSA), a fait suite au Revenu Minimum d'Insertion (RMI), existant depuis décembre 1988.

Cette loi a réformé les politiques d'insertion et modifié l'organisation départementale du dispositif d'insertion. En tant que chef de file de l'action sociale, c'est le Conseil Départemental qui a la responsabilité du RSA sur son territoire. La loi précise ainsi que chaque Conseil Départemental doit fixer chaque année un programme départemental d'insertion définissant la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recensant les besoins d'insertion et l'offre d'insertion et devant prévoir la planification d'actions d'insertion correspondantes.

Le RSA est entré en vigueur le 1er juin en 2009 en métropole. Il traduit le droit fondamental de tous les citoyens à disposer de ressources suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine, droit énoncé dans le préambule de la Constitution française de 1946 et par le Conseil de l'Europe.

Le RSA est un revenu minimum garanti pour les personnes privées d'emploi et également un complément de revenu appelé « prime d'activité » pour des personnes ayant des revenus très modestes. A titre indicatif, le montant forfaitaire mensuel du RSA, revalorisé le 1er avril 2021 est de 565€ pour une personne seule.

Le RSA assure aux citoyens sans ressources ou avec de faibles revenus un minimum de revenu variable selon la composition du foyer. Le RSA est ouvert aux personnes âgées d'au moins 25 ans et aux personnes âgées de 18 à 24 ans si elles sont parents isolés ou justifient d'une certaine durée d'activité professionnelle, sous certaines conditions.

Le RSA donne des droits à l'allocataire : celui d'avoir droit à une allocation et à un accompagnement pour être aidé dans la levée des freins et l'amélioration de son insertion professionnelle.

La loi impose également, dans certains cas, des obligations d'insertion tel que rechercher un emploi, entreprendre des démarches pour créer sa propre activité ou entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale et/ou professionnelle.

Ces deux enjeux sont communément appelés **« Les droits et devoirs »** des allocataires du RSA. Cette appellation est mentionnée dans le Chapitre II : Revenu de solidarité active du Code de l'Action Sociale et des Familles, des articles L262-1 à L262-58).

2. La demande de RSA et l'accompagnement

La demande de RSA se réalise, depuis 2017, de façon dématérialisée sur le site de la CAF, organisme payeur. La demande est ensuite transmise dans les services d'insertion des Conseils Départementaux pour un examen de la situation. Dans leurs locaux, les conseillers d'orientation sont chargés de déterminer, parfois avec la nécessité d'un rendez-vous physique avec la personne demandeuse, quel est l'accompagnement le plus adapté pour lui faciliter un accès à l'emploi, pour qu'elle puisse consolider ses capacités professionnelles, ou pour être aidée dans la levée de ses freins sociaux. Dans le département de Meurthe-et-Moselle, lorsque la personne est déjà inscrite et/ou accompagnée par Pôle Emploi, elle est directement redirigée vers cet organisme pour son accompagnement RSA.

Plusieurs modalités d'accompagnement sont ainsi proposées selon les situations :

- **L'orientation professionnelle** concerne les personnes très proches de l'emploi, n'ayant pas de difficultés majeures par ailleurs. Cet accompagnement est en principe confié à Pôle Emploi.
- **La Mobilisation Sociale** concerne les personnes qui rencontrent des freins sociaux faisant durablement obstacles à l'accès à l'emploi. C'est un accompagnement social, renforcé, qui se veut intensif auprès de la personne. Il est principalement réalisé par les C.C.A.S. et les associations.

- **L'accompagnement socio-professionnel** concerne les bénéficiaires du RSA qui ont des compétences pour retourner à l'emploi, qui en ont le souhait, qui sont actifs dans leurs démarches mais pour qui la situation sociale est très dégradée. Cet accompagnement est notamment réalisé par les services sociaux des départements, mais aussi par les C.C.A.S. et les associations.

Dans le département de Meurthe-et-Moselle, une quatrième modalité a été ajoutée au Programme Départemental d'Insertion, il s'agit de **la veille sociale**. Elle se met en place pour les personnes qui ont bénéficié d'une évaluation approfondie et lorsque cet accompagnement renforcé ne permet pas ou plus une évolution sensible vers l'insertion socioprofessionnelle ou professionnelle, ou en raison d'un changement de situation personnelle, familiale qui les mobilise temporairement dans une étape de leur parcours de vie. La veille sociale correspond à un temps pendant lequel il n'y a pas momentanément de plus-value à accompagner (Programme Territorial d'Insertion, 2014).

Pour permettre des accompagnements pertinents au regard des besoins des allocataires, les Départements conventionnent avec des organismes prestataires externes afin d'assurer le suivi des allocataires. Ces organismes sont majoritairement des associations et des C.C.A.S. Les conventions précisent les modalités d'accompagnements ainsi que le nombre d'allocataires concernés pour chaque structure.

Une fois le type d'accompagnement et la structure déterminés par le Département, l'allocataire doit se présenter auprès de l'organisme choisi. Il y rencontrera une personne chargée de son accompagnement, appelée le **« Référent Unique »**.

Les objectifs du Référent Unique sont les suivants :

- **Faire émerger les besoins**, **mobiliser les personnes** : en prenant appui sur les droits et devoirs, en proposant des rendez-vous réguliers avec des objectifs concrets à réaliser, en étant disponible et réactif, en mettant en adéquation les ressources du territoire et les besoins des personnes
- **Co-construire un parcours adapté** à chaque personne
- **Favoriser l'accès aux droits**

- **Sécuriser les parcours**
- Permettre à la personne de **lever ses freins pour un retour à l'emploi.**

Dans le cadre du RSA, la contractualisation du suivi par le biais d'un contrat d'insertion est obligatoire. Il permet de formaliser la demande, la situation, les étapes et démarches prévues. C'est un outil technique qui permet également d'échanger et de mobiliser le bénéficiaire du RSA. Tous les six mois, un bilan est effectué et un nouveau contrat d'insertion formalisé si la personne est toujours dans l'accompagnement.

3. La notion de participation dans le cadre du RSA : émergence d'une équipe consultative

La loi RSA a modifié le Code de l'Action Sociale et des Familles[24], notamment en y ajoutant la notion de participation des allocataires dans le cadre du RSA :

Article L.115-2 du CASF, la participation des publics concernés par les politiques d'insertion (juin 2009) :

> *« […] La définition, la conduite et l'évaluation des politiques mentionnées au présent article sont réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des intéressés […] »*

Article L.262-39 du CASF (juin 2009), la création d'une nouvelle instance nommée équipe pluridisciplinaire intégrant des représentants des 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.531-261 du code du travail dans des conditions précisées par la convention mentionnée à l'article L.262-32 du CASF de représentant 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 […] ».*

[24] Code de l'Action Sociale et des Familles CASF : ensemble de dispositions législatives et réglementaires sur l'action sociale et la famille.

Au-delà de la notion de participation propre à chaque allocataire dans son implication dans la construction de son propre parcours d'insertion, ces modifications créent une nouvelle instance : celle de **l'Equipe Consultative (EC)**. Les Départements n'ont pas toujours choisi la même appellation mais les objectifs sont les mêmes dans tous les territoires.

Ces équipes sont constituées de professionnels de l'insertion tels que Pôle Emploi, les C.C.A.S. et Missions Locales, la Maison de l'Emploi, le Conseil Départemental mais également de la CAF et des allocataires du RSA.

La commission se réunit généralement une à deux fois par mois selon les Départements.

La mission première de cette instance est de formuler un avis sur des dossiers individuels d'allocataires présentés de façon anonyme, auprès du Président du Conseil Départemental ou de la personne mandatée pour le faire, concernant :

- La réorientation d'un allocataire d'un organisme à un autre : par exemple, une personne qui était accompagnée jusqu'à présent par Pôle Emploi et dont les difficultés sont telles qu'un accompagnement auprès d'un travailleur social du Département devient plus pertinent.
- La réduction ou la suspension de l'allocation du RSA : par exemple, en cas d'absence non justifiée, non excusée, à plusieurs rendez-vous d'accompagnement consécutifs proposés par le Référent Unique.
- Selon les Départements : les demandes d'aides financières liées à la reprise d'emploi, à la création d'activité ou à l'entrée en formation.

Selon Claudine Vassas-Mejri, Vice-Présidente aux politiques d'insertion dans le département de l'Hérault : « *Ce processus de démocratie participative permet de valoriser les personnes qui sont en parcours d'insertion, de changer le regard que l'institution porte sur elles, et de faire évoluer les pratiques* »[25].

[25] Source : site internet du Conseil Départemental de l'Hérault : Dispositif participatif RSA - Site du Département de l'Hérault (herault.fr)

Lors des commissions, les allocataires du RSA et les professionnels travaillent ensemble sur un pied d'égalité : la pensée et la parole de chacun ont fondamentalement la même valeur. Chaque membre de l'équipe consultative RSA possède la même légitimité à émettre un avis. Ces instances sont construites également sur un même schéma de bienveillance, d'égalité, d'écoute réciproque. Ces notions sont parfois précisées dans une charte d'engagement proposée par les Départements.

4. La participation dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté

Face à un constat d'urgence dénonçant une pauvreté en hausse depuis 20 ans en France *(Cf Illustration 5)* malgré une augmentation des dépenses sociales, le Ministère des Solidarités et de la Santé a proposé de grands travaux de refonte des politiques d'insertion.

Illustration 5 : La pauvreté en France quantifiée[26]

Lancée en septembre 2018, la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté a pour objectif de répondre aux problématiques de reproduction de la pauvreté, de précarité des jeunes, d'accès aux droits et d'insertion.

[26] Source de l'illustration sur le site du Ministère des Solidarités et de la santé : La pauvreté en hausse depuis 20 ans - Ministère des Solidarités et de la Santé (solidarites-sante.gouv.fr)

Elle repose sur deux orientations majeures : la lutte contre les inégalités sociales dès le plus jeune âge et l'engagement d'une politique de sortie de la pauvreté par l'insertion et l'emploi.

Avec la volonté de **palier l'organisation cloisonnée** constatée jusqu'alors, la Stratégie se déploie dans un cadre interministériel en étant portée par différents ministres à l'échelle nationale et par des commissaires à la lutte contre la pauvreté auprès des préfets de région à l'échelle territoriale.

La Stratégie mobilisant les compétences des Régions, des Conseils Départementaux et des communes, des contrats propres au contexte territorial de chacun permettant l'établissement d'objectifs socles et d'objectifs spécifiques, ont été formalisés avec les collectivités territoriales.

Par ailleurs, avec l'ambition forte de **co-construction des projets de proximité**, portée par la Stratégie, et la nécessité de répondre au mieux au besoin des personnes, elle s'appuie sur des synergies avec les personnes concernées, le secteur associatif et les entreprises.

Cinq engagements sont axés dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et lutte contre la pauvreté :

- L'égalité des chances dès les premiers pas pour rompre la reproduction de la pauvreté
- Garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants
- Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes
- Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité
- Investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi

Dans le rapport « *Investir pour l'émancipation de tous* »[27] de la Stratégie nationale paru en octobre 2018, apparait une réelle **volonté de reconstruction des politiques, des dispositifs, avec les citoyens**.

[27] Rapport à retrouver en intégralité à cette adresse : strategie_pauvrete_vfhd.pdf (solidarites-sante.gouv.fr)

Dans l'élaboration même de la Stratégie, et avant son lancement officiel en octobre, les travaux menés ont été réalisés de façon concertée avec tous les acteurs, y compris les personnes concernées.

Ont ainsi été créé 6 groupes de travail thématiques, formés pour réfléchir à la Stratégie. Ces groupes ont rassemblé plus de 150 acteurs : élus, représentants d'associations, membres d'administrations et personnes concernées. Les thématiques ont été les suivantes :

- Eradiquer la pauvreté des enfants
- Prévenir la vulnérabilité des jeunes et favoriser leur insertion
- Développer l'accompagnement global et les leviers de prévention de la pauvreté
- Accès aux droits et aux services, lutte contre le non-recours
- Renforcer l'accompagnement dans la lutte contre l'exclusion
- Piloter la lutte contre la pauvreté à partir des territoires

Les travaux menés par ces groupes de travail ont permis de présenter une centaine de propositions concrètes.

En parallèle, Monsieur Olivier Noblecourt, Délégué interministériel à la prévention et la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, a effectué de nombreuses rencontres territoriales et des déplacements en Région. Il a notamment proposé des journées de concertation territoriale, permettant des temps d'échanges avec et entre les acteurs territoriaux, et de découvertes de dispositifs. Ces journées de rencontres entre acteurs peuvent également participer au décloisonnement entre professionnels d'un même territoire.

Enfin, entre janvier et février 2018, une consultation en ligne a été lancée afin d'impliquer le grand public sur la stratégie pauvreté. Ce questionnaire a permis de recueillir 7200 contributions, dont 3600 provenant de personnes ayant vécu ou vivant une situation de pauvreté. Les enquêtés ont pu émettre leur avis et ainsi demander à la puissance publique d'agir sur de nombreux leviers : l'aide aux jeunes sans emploi, l'accès à la formation des jeunes, la réforme de l'aide sociale à l'enfance, un accès aux services sociaux facilité, le renforcement de l'accueil dans les crèches et la rénovation des métiers du travail social.

L'intégralité de ce travail co-construit, à différentes échelles (personnes concernées, associations, services publics, élus), a ainsi permis l'émergence de la Stratégie nationale et la définition de ses cinq engagements.

Toujours dans le rapport *« Investir pour l'émancipation de tous »*, trois leviers de transformations sont sollicités :

- Un choc de participation et la rénovation du travail social
- Un pilotage de la stratégie à partir des territoires et avec les entreprises
- Une stratégie évaluée et un fonds d'investissement social

Le premier levier mentionné, celui de « choc de la participation », appelle à une construction des solutions avec les personnes concernées :

> *« La première des exigences pour redonner pleinement sens et efficacité au travail social, c'est d'associer les personnes concernées à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de solidarité. »*

Le rapport dévoile ainsi la nécessité absolue de partir des personnes concernées afin de rétablir chacun dans sa légitimité d'initiative et de créer un cadre de reconnaissance mutuelle entre tous les acteurs : personnes accompagnées, professionnels, bénévoles et élus. Ce nouveau mode de fonctionnement pourra permettre dans le temps d'instaurer une logique de confiance en remplacement au climat de défiance instauré depuis très longtemps, à la fois entre personnes accompagnées et travailleurs sociaux, mais également entre travailleurs sociaux et institutions.

Afin de mener à bien ce changement, est prévu un déploiement et une généralisation des instances participatives et des comités d'usagers.

Le rapport emploie cette expression forte de « choc » afin que les politiques sociales soient désormais obligatoirement portées avec les personnes concernées. Cela laisse entrevoir une vraie volonté de la puissance publique à joindre la participation citoyenne de façon systématique au cœur des élaborations politiques.

Le rapport d'étape national[28] publié en octobre 2021 « Stratégie Nationale de prévention et lutte contre la pauvreté : le point sur la mise en œuvre 2018-2021 » vient confirmer les prémices d'un travail mené de façon collaborative entre les acteurs professionnels, les élus et les publics. En effet, lors de ces trois années, différents chantiers (celui du Revenu Universel d'Activité, des mesures à destination des jeunes précaires, des mesures relatives à l'hébergement), réalisés sous différents formats (ateliers publics, consultation en ligne, jury citoyen, sessions lab, groupes de travail, webinaires…) ; ont été menés conjointement entre les professionnels et les citoyens.

En parallèle, le Conseil National des Politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion (CNLE) a augmenté le nombre de sièges réservés aux personnes concernées, en le faisant passer de 8 à 32. Cette évolution amène le nombre de citoyens à représenter désormais la moitié des sièges du CNLE.

L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives (ANSA) qui avait proposé en 2016 un « Kit de la participation citoyenne » à destination des partenaires et acteurs.ices des politiques des solidarités aidant à la mise en œuvre des démarches de participation, les a retravaillés dans le cadre de la Stratégie nationale. Les fiches du Kit de la participation ont été mises à jour et enrichies, grâce au travail collaboratif réalisé avec les groupes de travail dédiés à la participation. Ces fiches ont pour objectifs de répondre aux questions que les acteurs pourraient se poser, de proposer des éléments de réponses aux principales réticences et aux freins concernant la participation des publics et de proposer des façons de faire sur des aspects variés de la mise en œuvre de démarches de participation.

Enfin, dans toutes les régions, ont été créés des groupes de travail participation afin de favoriser les démarches de participation.

5. L'émergence du Service Public de l'Insertion et de l'Emploi : le SPIE

En septembre 2019, dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, une concertation autour d'un Service Public de l'Insertion et de l'Emploi (SPIE) à

[28] Rapport à retrouver dans son intégralité à cette adresse : bilan_national_-_3_ans_pauvrete-_oct21-v5_1110.pdf (solidarites-sante.gouv.fr)

l'échelle nationale voit le jour. Avec la conviction que l'accès à l'emploi seulement permet une sortie durable de la pauvreté, le SPIE porte l'ambition que toutes celles et ceux qui veulent trouver une place dans la société par le biais du travail et de l'activité y parviennent.

En mars 2020, suite à la concertation nationale, l'Etat a soutenu dans un premier temps 14 territoires souhaitant expérimenter le SPIE. Cela a permis de définir la méthode pour que toutes les structures amenées à intervenir dans le parcours vers l'emploi d'une personne se coordonnent et simplifient les démarches afin de renforcer l'efficacité de l'accompagnement vers l'emploi pour les personnes qui rencontrent des difficultés particulières.

Ainsi, en avril 2021, l'expérimentation a été lancée sur 31 nouveaux départements, et au début de cette année 2022, sur 35 supplémentaires.

Le SPIE se traduit en un consortium réunissant les partenaires engagés sur chaque territoire : conseils départementaux, Etat, CAF, Pôle Emploi, Missions Locales, collectivités territoriales, acteurs associatifs (formation, logement, santé, mobilité, solidarités…) et entreprises. Ces consortiums ont pour consigne d'élaborer et de mettre en œuvre un socle de services, permettant à terme, que chaque usager sur l'ensemble du territoire puisse en bénéficier. Ces services sont les suivants :

- Un diagnostic social et professionnel systématique pour aider la personne à élaborer un projet professionnel,
- Une coordination et un suivi partagé du parcours entre les professionnels de différentes structures qui accompagnent une même personne dans son projet de retour à l'activité afin de garantir un parcours sans couture,
- Une coordination de l'offre d'accompagnement social et professionnel sur le territoire afin que les professionnels puissent proposer toutes les solutions pour aider les personnes à réaliser leur projet de retour à l'activité.

III- La problématisation

Dans les années 1960, voit le jour une forte aspiration à la participation de la part des citoyens dans le cadre des luttes urbaines. Différentes instances de concertation naissent sous l'impulsion des citoyens, parfois des municipalités. Les lois de décentralisation des années 80 accélèrent les réflexions et actions autour de la participation. La puissance publique a pris en considération ces élans démocratiques et a développé des instances participatives comme les conseils de quartier par exemple. Au fil des ans, l'Etat a attribué une place réelle à la participation citoyenne, dans ses discours, dans ses textes de lois, dans certains de ses dispositifs.

Cela a été notamment le cas en 2009 avec la création du RSA, où la participation active de l'allocataire est mentionnée dans les textes. Les travaux menés dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté lancée en 2018, ont permis de mettre en évidence l'importance et la nécessité que les politiques sociales soient désormais obligatoirement portées avec les personnes concernées, notamment en déployant et développant des instances participatives et des comités d'usagers.

Ces différentes lectures ont permis de mettre en lumière le concept de la participation, son histoire, ses échelles de mesure ainsi que l'élan réel de la politique publique à impliquer les usagers en instituant des consignes, des commissions de citoyens, d'usagers.

Il est ainsi proposé d'aller regarder de près, le phénomène de la participation au sein d'une instance participative appelée Conseil Consultatif et découlant de la politique d'insertion, au sein du Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle. Cela permettra d'essayer de mieux comprendre comment la politique publique annoncée à l'échelle nationale est traduite à l'échelle d'un territoire.

Sur la base d'une ouverture et d'une accentuation réelle dans le champ de la participation proposée par la puissance publique, les entraves à son application peuvent résider dans les formes de procédures mises en place par la collectivité et/ou dans les effets d'un mouvement de transformation pour les agents, conditionnant ainsi un décalage, une asymétrie entre l'ambition de la commande publique et la participation effective de l'usager.

Un travail d'investigation sur le terrain permettra de comprendre **« En quoi la structure, énoncée comme participative, telle qu'elle fonctionne participe réellement à la construction et à la co-construction de la politique d'insertion mise en œuvre dans le Département ? »**

Pour étudier cette question, il est souhaitable d'aller observer de plus près quelle est la part effective des bénéficiaires dans cette instance de participation appelée Conseil Consultatif (CC).

Le chapitre suivant sur la méthodologie du recueil de données répondra à la façon dont les données seront collectées dans le réel afin de mieux comprendre le phénomène identifié dans la problématique.

IV – Méthodologie du recueil de données

Cette phase de travail indispensable au travail de recherche permet de prendre mesure des données déjà collectées et de celles restants à l'être. Expliquer quelles sont les informations à aller chercher, comment le faire et comment construire le cheminement permet d'établir un schéma de construction, une stratégie de recherche.

Afin de mener à bien le recueil de données, deux outils semblent plus particulièrement appropriés : l'analyse documentaire et l'entretien semi-directif.

A) Une analyse documentaire élaborée avec la chaîne des valeurs

Rechercher toutes les informations relatives à la création, à l'élaboration et à la mise en œuvre du Conseil Consultatif permettra de mener une analyse documentaire. Cette illustration concrète de la problématique constituera des éléments sur lesquels une analyse sera déjà possible. Cette documentation du terrain permettra de récupérer des données sur le problème repéré et de les identifier.

Pour réaliser cette analyse documentaire, il convient de chercher tous les documents relatifs au Conseil Consultatif situés dans la base commune de données du service et dans des archives papier, et parmi ceux-ci, les documents présentant l'ambition politique de démarrage (discours du président, notes internes de service…), les documents relatifs à la création de l'instance (les étapes de création et la façon dont cela a été construit), les contenus des réunions et la façon dont elles sont menées, les travaux réalisés lors des réunions avec les usagers et entre professionnels et enfin la place qu'occupent aujourd'hui les travaux menés au sein de la politique d'insertion du Département.

Pour mener avec lisibilité cette démarche de recueil de données, il apparaît comme pertinent d'utiliser un outil appelé « Chaîne des valeurs » *(cf Illustration 6)*, préconisé par le Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP). Cet outil, né en 2012, a initialement une visée évaluative, toutefois, il pourra permettre ici de construire une analyse cohérente aux vues des intentions de recherches fixées précédemment. En effet, les différentes étapes de la chaîne des valeurs reprennent toutes les étapes de l'ingénierie de projet, du besoin initial aux impacts réels.

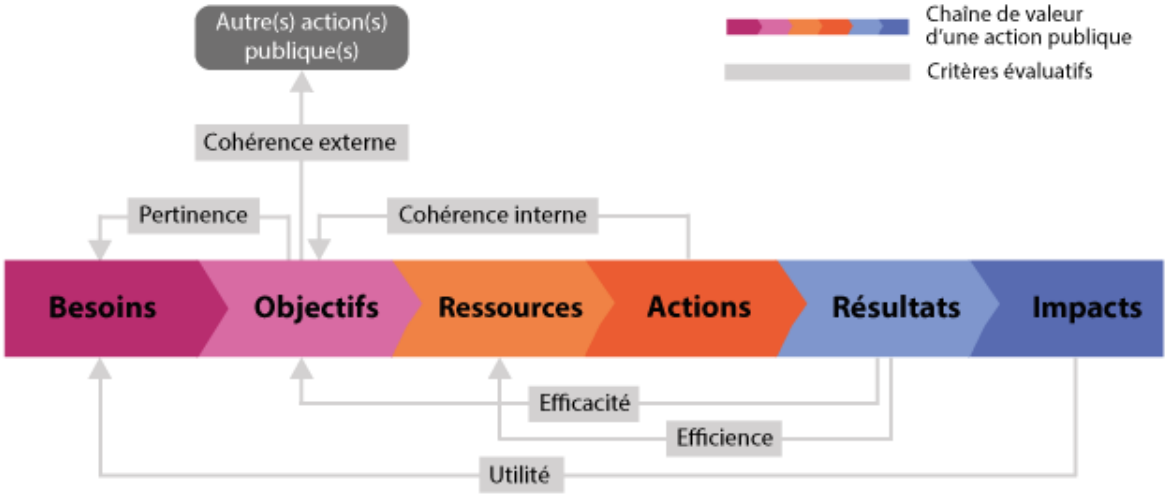


Illustration 6 : La chaîne de valeur du Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique

Penser le recueil des données grâce à la chaîne des valeurs permettra une recherche documentaire méthodique et précise avec des objectifs clairs, et par la suite une lecture cohérente de l'ensemble du projet. Il convient ainsi de recueillir des éléments sur : le besoin à satisfaire, les objectifs globaux et opérationnels assignés à l'action publique, les ressources disponibles, les actions menées, les résultats obtenus grâce à la mise en œuvre des actions.

Il est à préciser que la dernière partie, concernant l'impact sur les bénéficiaires, ne s'obtiendra peut-être pas par le biais de l'analyse documentaire mais plutôt à l'issue des entretiens semi-directifs prévus avec les allocataires du RSA.

Cette analyse devrait ainsi permettre de proposer une lecture globale de la démarche d'expérimentation et de mesurer différents critères évaluatifs. Les paramètres qui retiendront l'attention pour ce travail sont ceux de l'efficacité du dispositif (les résultats au regard des objectifs fixés) ainsi que la cohérence externe (les objectifs au regard de la politique publique nationale).

B) Des entretiens semi-directifs

Compte-tenu de la problématisation, il convient également d'aller interroger les membres du Conseil Consultatif ainsi que les agents impliqués dans l'instance. Il s'agit de pouvoir constituer un panel représentatif des allocataires du RSA et un autre panel pour les professionnels. Les caractéristiques propres de chaque échantillon permettront de mesurer la tension entre la commande publique et la place réelle qu'occupe la participation de l'usager dans la construction de la politique d'insertion.

Tous les entretiens sont fixés au sein du Conseil Consultatif, dans des salles réservées à cet effet. L'accord de chaque personne interviewée sera demandé pour un enregistrement audio, facilitant l'écoute active et la retranscription pour la suite.

Afin de réaliser ces rencontres, deux grilles d'entretien distinctes sont pensées.

1. Avec des membres du Conseil Consultatif allocataires du RSA

La première, à destination des membres allocataires du RSA du Conseil Consultatif, abordera 5 thèmes. Le premier concernera l'entrée dans l'instance : notamment la façon dont ils l'ont rejointe, ce qu'ils pensaient pouvoir y apporter. Le second thème abordera le travail effectif réalisé lors des réunions avec entres autres l'élaboration des travaux et l'investissement qu'ils ont pu y placer. Le troisième thème se concentrera sur leur rôle au sein du Conseil Consultatif avec la notion de représentation. Le quatrième thème se focalisera sur ce que l'instance leur aura apporté. Le dernier thème permettra de mettre en lumière les modifications éventuelles qu'ils auraient souhaité pouvoir apporter au format.

Les coordonnées des membres allocataires du RSA du Conseil Consultatif ont été fournies par les agents du service parcours insertion. La temporalité a empêché certaines rencontres car le Conseil Consultatif est en pleine évolution et beaucoup de membres avaient terminé leurs mandats, seuls deux ont toujours un mandat en cours au moment de l'enquête.

2. Avec des professionnels animant l'instance

La seconde grille d'entretien, à destination des professionnels en charge du Conseil Consultatif, abordera 6 thèmes. Le premier concernera les différents types d'activités conduites dans l'instance en essayant d'obtenir la part effective du travail réalisé par les membres allocataires du RSA. Le second terme abordera l'entrée des membres allocataires du RSA dans l'instance : notamment la façon dont le processus de recrutement est pensé et la raison pour laquelle il est définit ainsi. Le troisième thème permettra un éclairage sur le rôle occupé et attendu de la part des membres allocataires par les professionnels. Le quatrième thème se concentra sur les relations existantes entre le National, le Département, les Elus et le Conseil Consultatif. Le cinquième thème se focalisera sur ce que l'instance aura apporté à la politique d'insertion. Le dernier thème permettra de mettre en lumière les modifications éventuelles qu'ils auraient souhaité pouvoir apporter au format.

Les professionnels du Conseil Consultatif sont rattachés au service parcours insertion du Centre Administratif Départemental, leur rencontre est ainsi facilitée par la proximité géographique.

IV- Recueil des données du Conseil Consultatif

A) Analyse documentaire

Le Conseil Consultatif est observé à travers la chaîne des valeurs du SGMAP, les recherches sont ainsi menées et présentées sous le prisme des différentes étapes méthodologiques de cet outil.

1. Du besoin constaté à la naissance de l'instance

Le premier document relatif au Conseil Consultatif, trouvé dans les archives de la Direction de l'Action Sociale et de l'Insertion au Centre Administratif du Département, est un rapport intitulé « Le Conseil Consultatif de l'Insertion »[29] datant de mars 2012 et rédigé par un ancien président du Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle, Monsieur Michel Dinet[30].

En préambule, Monsieur Dinet énonce une priorité forte pour l'anciennement « conseil général » de Meurthe-et-Moselle : *« L'association des personnes à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques »*.

Ce rapport mentionne que le Département a souhaité que les équipes pluridisciplinaires créées par la loi relative au RSA et réformant les politiques d'insertion ne se restreignent pas à la simple étude de situations individuelles mais que ces équipes contribuent de façon plus large à l'amélioration des politiques d'insertion menées par le Département. Il fait ainsi référence aux équipes consultatives[31], instances réunissant des allocataires du RSA et des professionnels pendant lesquelles, notamment, les allocataires sont consultés afin de contribuer à l'amélioration de la politique d'insertion.

[29] Rapport à retrouver en Annexe 3

[30] Monsieur Michel Dinet (6 novembre 1948 – 29 mars 2014), Président du Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle de mars 1998 à mars 2014.

[31] Les explications liées à cette instance sont à retrouver dans le paragraphe intitulé « La notion de participation dans le cadre du RSA : émergence d'une équipe consultative » de ce mémoire.

En effet, une rencontre-bilan avec les six équipes consultatives du territoire a été organisée en ce sens, le 10 octobre 2012. Lors de cette réunion, les participants se sont montrés particulièrement satisfaits des actions mises en place au sein des équipes consultatives, des réunions sur l'amélioration des politiques publiques et de l'effet induit par une équipe mixte : allocataires et professionnels. Les allocataires du RSA, membres des équipes consultatives ont également présenté aux élus des propositions d'amélioration qu'ils avaient déjà travaillées en équipe territoriale. Ils ont pu faire part de leur volonté de pouvoir être toujours associés à ce type de démarche malgré la fin de leur mandat au sein des équipes consultatives.

Monsieur Dinet propose alors à l'assemblée départementale un projet de constitution d'un conseil consultatif permanent pour l'insertion dans lequel les motivations énoncées sont les suivantes :

> *« De nombreux dispositifs participatifs se mettent en place dans notre société. Cependant, la plupart des politiques publiques continuent à être pensées et mises en place sans y associer les principaux concernés : les usagers, les citoyens !*
>
> *La politique d'insertion n'est pas en reste et souvent, des actions sont mises en place sans interroger, avant, pendant et après, les principaux acteurs concernés. L'organisation d'un conseil consultatif permanent doit permettre aux allocataires et à leurs représentants de s'exprimer, d'apporter leur expérience et leur regard afin d'améliorer les politiques publiques ».*

Ce rapport a été adopté à l'unanimité lors de la session du 19 mars 2012 de l'assemblée départementale.

La création de cette instance participative a reposé sur le besoin d'aller vers une politique publique de l'insertion co-construite par ses parties prenantes et d'une double volonté forte, émanant à la fois des membres des équipes consultatives RSA et à la fois du président du Conseil Départemental de l'époque.

Pour les premiers, il s'agit d'un réel souhait de pouvoir continuer à s'impliquer à travers différents travaux afin d'améliorer la politique d'insertion, au-delà des mandats initialement prévus par le règlement de l'équipe consultative.

Pour le second, il s'agit de renforcer une des missions des équipes consultatives, avec une ambition politique forte, celle de la participation, afin d'assurer une politique plus efficace et adaptée, avec l'idée du « faire avec, plutôt que pour et non à la place de » sur des questions qui concernent directement les allocataires.

2. Les objectifs du Conseil Consultatif : un rôle bien défini et des enjeux autour de la participation

L'ambition politique autour de la participation apparaît notamment dans le projet départemental 2012-2014 à travers l'axe 2 : Développer la participation pour conduire les politiques publiques départementales. Le premier objectif de cet axe est le développement des pratiques participatives dans toutes les politiques publiques. Parmi les enjeux déclinés, sont à relever :

- La participation des usagers : associer les usagers et les partenaires à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques du département et à l'amélioration du service public,
- La valorisation de la plus-value de la participation auprès des usagers et des partenaires.

La création de l'instance Conseil Consultatif répond aux objectifs de participation fixés dans le projet d'administration 2012-2014. Ces objectifs n'ont toutefois pas été évalués car les projets d'administrations ont cessé d'exister au départ de monsieur Dinet en mars 2014.

Dans le rapport « Le Conseil Consultatif de l'Insertion » (2012), le rôle du conseil consultatif est décrit comme une instance consultative, un espace d'analyse, de dialogue, de concertation et de propositions qui peut :

- Conseiller le département sur son action en matière d'insertion,
- Emettre des avis, faire des propositions et des évaluations dans le champ de la politique d'insertion,

- Mener des études à la demande des élus du conseil départemental et/ou de la direction de l'insertion,
- Favoriser la concertation par la participation d'allocataires du RSA, experts d'usage.

Il est par ailleurs ajouté que le conseil doit pouvoir aider le département dans son action mais également s'autosaisir.

Le rôle ainsi défini du Conseil Consultatif laisse une place importante à la prise d'initiative, à l'investissement possible dans un travail de recherche, à la participation active de l'usager.

A cette époque, les enjeux de la participation sont prégnants pour le Département qui a fait le choix d'une politique volontariste de participation.

> *« La participation doit être appréhendée comme une opportunité de nous interroger sur nos actions, nos pratiques professionnelles, la définition de nos priorités et non comme une contrainte. La démocratie participative est un levier pour améliorer et rendre plus efficace nos politiques d'insertion* [32]*».*

En 2015, le nouvel exécutif mis en place confirme la place et l'importance données à la participation des usagers dans l'élaboration des politiques publiques. Le Programme Départemental d'Insertion (PDI) 2016-2021 réaffirme l'engagement et la participation citoyenne comme un principe d'action politique, notamment à travers son axe 2 : Inscrire la participation sociale et citoyenne dans les pratiques d'accompagnement. Tout au long du PDI, sont déclinées les différentes actions pour lesquelles le Conseil Consultatif pourra être mobilisé, par exemple : dans la contribution au pilotage et aux actions des acteurs de l'emploi ou encore dans l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre du PDI.

[32] Extrait d'une note interne d'une séance plénière du conseil consultatif organisée en janvier 2016.

En janvier 2016, lors du conseil consultatif plénier, les enjeux et attentes du département et des bénéficiaires sont présentés ainsi[33] :

- *« Permettre aux élus et aux décideurs de prendre des décisions adaptées aux problématiques et besoins des allocataires du RSA du département.*
- *Construire une politique plus efficace sur le long terme « avec » les personnes en tant qu'expert d'usage et non « pour » elles : « elles sont les mieux placées pour apprécier les aspects positifs et négatifs du dispositif RSA ».*
- *Echanger directement avec les élus et partenaires de manière systématique sans jugement.*
- *Fédérer et porter l'avis de l'ensemble des bénéficiaires du RSA de chaque territoire grâce aux EC RSA et au CC.*
- *Avoir une instance paritaire avec des élus départementaux et des allocataires du RSA : une personne, une voix.*
- *« Changer les préjugés vis-à-vis des bénéficiaires du RSA, mais aussi ceux envers les professionnels ».*
- *Prendre en compte la parole tant des professionnels que des allocataires du RSA. »*

La volonté politique est clairement énoncée à travers les documents cadres du Département (projet d'administration, Programme Départemental d'Insertion) : il s'agit d'inclure le Conseil Consultatif à la construction des politiques d'insertion, en instaurant dans l'instance des espaces d'analyse, de concertation, de propositions.

3. Les ressources humaines et financières permettant le fonctionnement et maintien de l'instance

❖ Les ressources humaines au sein de la Direction de l'Action Sociale et de l'Insertion

Le règlement intérieur, rédigé en 2014, de l'instance stipule que la direction de l'insertion est à la disposition du conseil pour lui apporter l'appui nécessaire à la conduite de ses travaux. Elle

[33] Document interne *« La participation des bénéficiaires du RSA dans l'amélioration de la politique d'insertion en Meurthe-et-Moselle »*, DASI, 2016

est chargée de mettre en œuvre les décisions et reste en appui conseil auprès du président, du secrétariat et des équipes consultatives RSA. Elle favorise le transfert d'informations nécessaire aux différents allocataires.

Depuis la création du CC, deux à trois agents de la Direction de l'Action Sociale et de l'Insertion ont toujours été en charge de coordonner les actions du conseil. Un responsable de service, pilote de l'instance, et un agent en soutien. Se sont ainsi succédé des agents avec les fonctions suivantes :

De 2012 à 2014 : une responsable de la cellule RSA, une chargée de mission insertion, une secrétaire du conseil consultatif de l'insertion

De 2014 à 2017 : une responsable de l'unité accompagnement et participation, une secrétaire du conseil consultatif de l'insertion

De 2017 à 2020 : une responsable du service parcours insertion, une chargée de projets accompagnement et participation, une assistante du service accès aux droits et relation à l'usager

Depuis 2021 : une responsable du service parcours insertion, une cheffe de projets accompagnement social et participation des personnes en insertion et une référente participation des usagers et projets d'insertion.

L'agent constant travaillant sur le CC depuis sa création est la secrétaire du conseil consultatif de l'insertion, devenue assistante du service accès aux droits et relation à l'usager en 2017 puis cheffe de projets accompagnement social et participation des personnes en insertion en 2021.

❖ Les ressources humaines au sein du Conseil Consultatif

Chaque membre du Conseil Consultatif est désigné pour un mandat de deux ans.

Le Conseil Consultatif plénier est formé par :

- **10 allocataires du RSA** : un président et un vice-président sont élus au sein du collège des allocataires du RSA. Le président est chargé des relations avec le Conseil Départemental notamment avec la DASI. Il est leur interlocuteur

privilégié. Il convoque le conseil et anime la réflexion en proposant le cas échéant, des thématiques de travail au nom du collège des bénéficiaires du RSA.

- **10 élus du Conseil Départemental** : ils sont désignés par l'Assemblée Départementale pour siéger au conseil.
- **Des représentants à voix consultatives** : représentants de la CAF, de la Mutualité Sociale Agricole, de Pôle Emploi, de la Caisse Primaire d'Assurance Maladie, de l'Etat, de la Chambre du Commerce et de l'Industrie, de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat, de la Fédération des Acteurs de la Solidarité… Il est effectivement demandé aux partenaires de désigner au sein de leurs entités respectives un représentant pour la durée de la mandature. Ces membres à voix consultative sont également désignés par arrêté du président du CD.

Le règlement intérieur stipule que les allocataires du RSA sont issus prioritairement des équipes consultatives RSA : actuels ou anciens membres des EC RSA. Les allocataires assurent leurs fonctions à titre bénévole. Tout allocataire peut, de ce fait, proposer sa candidature au CC permanent, dès lors qu'une place est à pourvoir. La désignation est faite par tirage au sort à partir des candidatures déposées avec dix sièges réservés aux allocataires membres ou anciens membres des ECRSA. Cette désignation fait l'objet d'une confirmation par arrêté du président du CD. Le renouvellement des membres allocataires du RSA devra comporter au moins six anciens membres des EC.

Toutefois, aujourd'hui en 2022, avec l'élargissement du Conseil Consultatif à d'autres publics dans le cadre du déploiement de l'expérimentation du SPIE (Service Public de l'Insertion et de l'Emploi) sur le territoire, les membres ne viennent plus prioritairement des EC RSA mais d'autres structures ou dispositifs d'insertion : les Missions Locales, la démarche Synergie, les SIAE, Pôle Emploi, associations… De ce fait, il ne s'agit plus forcément d'allocataires du RSA puisque les membres du CC peuvent être des jeunes accompagnés de la Mission Locale ou des personnes bénéficiant de l'allocation d'Aide au Retour à l'Emploi par le biais de Pôle Emploi.

❖ Les ressources financières dédiées à l'instance

Actuellement, exceptée l'agent « référente participation des usagers et projets d'insertion » dont le poste est en partie subventionné par l'Etat dans le cadre de l'expérimentation du SPIE, les agents du département gravitant autour du CC sont rémunérés sur des fonds propres.

Pour les membres allocataires du RSA, certaines dispositions financières ont été prises concernant :

- Les frais de repas : le montant de remboursement est similaire au barème appliqué pour les agents territoriaux du CD et sur présentation de justificatifs, soit 15,25€ sur présentation d'un justificatif de repas pris,
- Les frais de garde d'enfant : Si un membre sollicite un mode de garde pour assister aux différentes réunions, un dédommagement est réalisé sur les frais de garde d'enfant (pour les enfants de moins de 11 ans), via un forfait de 10€ par demi-journée de présence et sur présentation des justificatifs de mode de garde sollicité (halte-garderie, assistante maternelle…),
- Le dédommagement forfaitaire de participation aux journées de démarches participatives : calculé selon la durée de la présence (demi-journée 15€ ou journée complète 30€), la distance à parcourir (entre leur lieu d'habitation et le lieu de la réunion), les frais d'essence (lors de l'utilisation de son véhicule personnel), le remboursement des déplacements en transport en commun.

Ces indemnisations s'opèrent via le Fonds Territorial Insertion (FTI) adopté en 2009 par l'Assemblée Départementale. Il est destiné à la réalisation d'actions collectives d'insertion s'inscrivant dans une dimension de développement social dont la participation des allocataires du RSA.

4. Les actions mises en œuvre depuis la création du Conseil Consultatif en 2012

Une à trois rencontres mensuelles ont lieu, uniquement avec les membres bénéficiaires du RSA et les agents du service Parcours Insertion, pour travailler sur des projets ou faire des propositions d'amélioration.

Une rencontre annuelle plénière permet d'installer les nouveaux membres du CC (avec l'élection d'un président), d'effectuer un bilan des travaux réalisés dans l'année par le CC, et de présenter les perspectives de travail pour l'année à venir. Elle peut également être l'occasion pour ses membres de témoigner de l'utilité de la participation et des attentes des élus en la matière et éventuellement d'interpeller les partenaires sur des sujets les concernant.

Depuis 2012, les actions se sont multipliées au sein du Conseil Consultatif. En réalisant des recherches dans les archives papier du Département, tout n'ayant pas été numérisé, il a été possible de consulter les comptes-rendus et documents de présentation de chaque réunion plénière annuelle.

Voici une liste non exhaustive des actions menées depuis 2012 :

- **Actions réalisées sur l'année 2012, mise en place du Conseil Consultatif :**
  - Mise en place officielle du Conseil Consultatif en septembre 2012,
  - Création du règlement intérieur pour cadrer la démarche,
  - Sensibilisation du conseil à la thématique de mobilité,
  - Modification du règlement de l'Aide Personnalisé de Retour à l'Emploi (APRE),
  - Soutien à l'animation des équipes consultatives,
  - Intégration aux réunions d'échanges de pratique des EC RSA,
  - Mise en place de réunions/sorties d'information auprès des Allocataires du RSA (ARSA) du conseil…

- **Actions réalisées sur l'année 2013, travaux de structuration des méthodes de travail du CC et projet de l'enquête « autour du RSA » :**
  - Forum des EC RSA : création de lien avec les EC RSA et mise en place en commun d'un programme de travail pour l'année 2013,
  - Définition par les ARSA des méthodes de travail du conseil, définition du circuit de décision du CC, méthode d'évaluation de la politique d'insertion,
  - Mise en œuvre du projet de questionnaire « autour du RSA » par les allocataires du CC : réflexion autour des modes d'enquêtes, formalisation du questionnaire, consolidation et sécurisation de la démarche de questionnaire, mise en œuvre des enquêtes sur le département…

❖ **Actions réalisées sur l'année 2014, phase de réflexion pour la mise en œuvre de propositions de solution, développement de l'aspect communication :**

- Organisation de tables rondes territoriales pour croiser les travaux du CC et les résultats des questionnaires. Réflexion avec les partenaires et acteurs concernés par les thématiques pour réfléchir aux éléments techniques de mise en œuvre,
- Forum des EC RSA, recensement de leurs besoins en termes de participation et de communication, relance du lien CC/EC RSA,
- Mise en œuvre des formations en démarches participatives convenues en 2013,
- Mise en place de nouvelles pratiques professionnelles : tables rondes départementales entre élus, ARSA et partenaires et tables rondes territoriales préparatoires,
- Rassemblement en forum citoyen « actions, participation » d'ARSA et de professionnels,
- Poursuite des enquêtes « mon RSA » auprès d'ARSA…

❖ **Actions réalisées sur l'année 2015, mise en œuvre des solutions des usagers du département validées par l'Assemblée Départementale :**

- Mise en œuvre des projets pour faire suite aux propositions du forum citoyen,
- Démarrage de la construction d'un guide départemental « mon guide RSA »,
- Réactivation d'un portail d'information « Portail de l'insertion » présentant les droits et devoirs, des informations et liens utiles pour les ARSA : nettoyage, réactualisation, architecture et logos revisités en lien avec la direction de la communication pour faciliter l'accès et l'ergonomie du site,
- Travail autour d'un essaimage départemental du réseau d'échanges réciproques de compétences et de savoirs sur d'autres territoires,
- Dépouillement et analyse des données du questionnaire « mon RSA », constat : complexité des situations qui interroge sur la possibilité de sortie du dispositif pour certaines personnes…

Les résultats de l'enquête ont permis de mettre en évidence et conforter les thématiques prioritaires sur lesquelles engager les réflexions et actions du CC pour répondre aux besoins des ARSA.

En 2015, les membres du CC ARSA mentionnent l'importance de poursuivre les projets en cours jusqu'à leur terme et de répondre aux besoins des usagers du département, aussi

en termes de proximité géographique pour une équité de traitement. Ils relatent aussi le rapprochement des liens de travail entre les équipes consultatives et le conseil consultatif, ainsi que la construction commune de l'élaboration des démarches participatives. Ils déplorent un manque de réactivité et une lenteur de la part du système institutionnel.

❖ Actions réalisées sur l'année 2016, l'élaboration du Pacte Territorial d'Insertion (PTI) et la communication :

- Concertation des allocataires du RSA des EC RSA et du CC dans le cadre de l'élaboration du PTI : travail entre les professionnels et les allocataires pour faire valoir leur point de vue par rapport aux 5 axes du PTI, participation au COPIL insertion, restitution dans le document final des propositions des bénéficiaires sous forme d'encarts « Parole aux usagers »,
- Alimentation du site internet « Portail de l'insertion » : temps d'information et de consultation des ARSA pour la validation des modifications ou ajouts sur la plateforme,
- Amélioration des outils de communication sur la participation : création d'un flyer et d'une affiche « Devenir membre d'une équipe consultative ou du conseil consultatif »
- Généralisation d'un guide RSA présentant les droits et devoirs en fonction du type d'accompagnement, des informations pratiques et adresses utiles,
- Création de 3 vidéos de la part des EC RSA du territoire Val de Lorraine présentant notamment le conseil consultatif…

Les trois temps fort de l'année 2016 ont été le renouvellement du CC plénier et la mise en place de l'instance, la forte collaboration et consolidation des temps de travail conjoint entre EC RSA et CC permettant une contribution à la construction du PTI, l'élaboration du guide départemental RSA et la réalisation d'outils de communication ; et enfin l'évolution dans le degré de participation des allocataires du RSA à l'amélioration de la politique d'insertion avec l'association des ARSA des deux instances participatives au COPIL Insertion.

Ce dernier point traduit une réelle volonté d'associer le public dans la construction de la politique publique d'insertion en l'invitant à se joindre à des réunions techniques de

pilotage de la DASI et en laissant une place effective à la parole de l'usager dans ses documents pivots de la politique.

-

❖ **Actions réalisées sur l'année 2017, poursuite des travaux engagés en 2016 et mise en œuvre d'une exposition sur la thématique des discriminations :**

- Poursuite du travail autour du Guide Départemental RSA, décliné en 6 versions territoriales,
- Poursuite de l'amélioration du contenu du portail insertion et mise à jour : consultation des ARSA pour la validation,
- Révision du Fonds Territorial d'Insertion concernant la révision des indemnités de participation (forfait repas et forfait garde d'enfant),
- Participation du Président du Conseil Consultatif et de la vice-présidente au comité de pilotage emploi et insertion,
- Engagement de travaux de réflexion autour des dispositifs de santé,
- Elaboration et mise en œuvre d'une exposition « Mur des adaptations » au sein du CD, dont l'objectif était la participation à une œuvre artistique basée sur la notion de résilience. L'œuvre d'art présentait des actions mises en œuvre par les personnes (ARSA ou non) pour faire face aux difficultés dans les moments difficiles.

❖ **Actions réalisées sur l'année 2018, développement de projets, participation à des évènements départementaux et à des travaux nationaux**

<u>Autour de thématiques et projets :</u>

- Elaboration et mise en œuvre d'une exposition d'un projet artistique de lutte contre les discriminations « Changer de regard » dans un centre commercial,
- Présentation de la « Participation des usagers » sur une radio locale avec des témoignages d'ARSA des EC et du CC et des professionnels,
- Echanges avec le Président du CD, Mathieu Klein, sur le revenu de base,
- Réflexions et travaux autour de l'accès aux droits en matière de santé, en lien avec la CPAM, la Mutualité Française et l'association AD2S (Accès aux Droits, Santé et Solidarité),

- Travail autour de l'appli 100% 54 et sur la plaquette des Maisons des Solidarités,
- Travail engagé sur le guide des droits et démarches RSA et sur la plaquette RSA pour les conseillers d'orientation.

Autour d'évènements départementaux et territoriaux :

- Participation à la session « thématique insertion » de l'assemblée départementale, présentation des réseaux d'échanges par les allocataires du RSA et du projet « Changer de regard »,
- Participation à divers ateliers dans le cadre du Plan de lutte contre la pauvreté des enfants,
- Rencontre sur « l'emploi transfrontalier »,
- Rencontre sur « l'accès à la santé » avec le Comité de Pilotage Emploi et Insertion,
- Participation à des rencontres sur Service Publique Emploi et Insertion Départemental,
- Questionnaire de contribution pour l'appel à projet 100% inclusion.

Autour de travaux nationaux :

- Ateliers sur « Accompagnement des bénéficiaires du RSA » organisés par la Direction Interministérielle de la transformation publique afin d'établir un diagnostic au niveau national,
- Participation au comité de bénéficiaires pour apporter un avis sur des projets répondant à l'appel à projet « 100% inclusion » au Ministère du travail,
- Intervention du président du CC à l'annonce du plan de lutte contre la pauvreté à Paris et rencontre d'Emmanuel Macron.

❖ **Actions réalisées sur l'année 2019, multiplications des participations dans des groupes de travail territoriaux :**

Autour de thématiques et projets :

- Poursuite du travail engagé autour d'une plaquette d'information présentant les Maisons Départementales des Solidarités,

- Travail autour d'une plaquette de procédure de recours d'une décision de sanction de l'EC RSA dont la médiation préalable obligatoire,
- Poursuite des travaux autour des droits en santé avec un point sur la complémentaire santé solidaire,
- Présentation et participation à un questionnaire d'évaluation sur les discriminations subies par les ARSA,
- Avis demandé aux ARSA du CC sur une fiche d'information, outil des secrétaires médico-sociales en Maisons Départementales des Solidarités,
- Invitation de la part des EC RSA de Terres de Lorraine pour venir tester un jeu qu'ils ont créé autour de la citoyenneté, les membres du CC ont pu les aider à reformuler certaines questions.

Autour d'évènements départementaux et nationaux :

- Participation à la Conférence régionale des acteurs de la Stratégie pauvreté en Grand Est,
- Participation à des ateliers de réflexion à Paris autour du thème « Orientation et suivi de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA » dans le cadre de la mission Bierry en lien avec la délégation de la lutte contre la pauvreté,
- Participation des allocataires aux Conférences Territoriales de Développement Social (CTDS),
- Participation du président du CC à un forum « Alimentation » à Toul,
- Participation des membres du CC et des EC RSA aux Bibliothèques des « livres vivants » dans le cadre de la semaine départementale de lutte contre les discriminations de l'EFA : « Egalité, Fraternité, Agissez »,
- Témoignages d'allocataires à la préfecture de Nancy lors de la visite de Mme Buzin,
- Visite d'une entreprise temporaire de travail intermédiaire,
- Participation à l'évaluation du dispositif RELIANCE.

❖ **Actions réalisées sur l'année 2020, l'impact de la crise sanitaire :**

- Participation à un LAB Pôle Emploi sur le Service Public de l'Insertion (SPI) à Paris.

Lors d'une réunion du CC le 31 janvier 2020, la responsable du service Parcours Insertion leur a présenté en détail le SPI, reposant sur un socle de principes partagés pour les personnes concernées, les collectivités, les partenaires sociaux, les associations d'insertion et ayant des enjeux forts de coordination entre tous ces acteurs. **De fait, elle précise également que les allocataires seront de plus en plus sollicités, concertés et questionnés dans le cadre du SPI et des groupes de travail nationaux et territoriaux, pour expérimenter cette démarche et co-construire cette nouvelle politique d'insertion.**

La séance plénière du 6 mars 2020, en présence de Monsieur Francis Bouyer, Haut-Commissaire à la lutte contre la pauvreté en région Grand est, viendra clore les activités du CC pour cette année en raison de l'arrivée de la crise sanitaire COVID-19.

❖ Actions réalisées sur l'année 2021, un nouveau virage avec l'expérimentation du Service Public de l'Insertion et de l'Emploi (SPIE) :

La dernière réunion plénière a eu lieu le 15 novembre 2021. A l'ordre du jour, ont été rappelé les principes de la participation dans les politiques insertion du Département. A été réalisé un bilan quantitatif pour l'année 2021 ainsi qu'un bilan des travaux réalisés par le conseil consultatif en 2021. Parmi ces travaux sont cités la contribution à la démarche référent de parcours (démarche du Département pour la résolution de situations complexes dans le domaine de l'action sociale), la participation au comité de pilotage de l'étude d'une association, une rencontre avec Madame Silvani, vice-présidente à l'insertion, une participation à un groupe de travail départemental sur le bénévolat, des participations à des groupes de travail nationaux dans le cadre du SPIE et la co-construction de différents outils d'information et de communication : une plaquette informative sur le RSA, une vidéo pour « comprendre mon parcours d'insertion » et une fiche de présentation du conseil consultatif du SPIE destinée aux professionnels.

Pendant cette réunion plénière du Conseil Consultatif, a également été annoncé l'évolution de celui-ci, en lien avec le SPIE. L'instance devient une instance unique et commune aux usagers des dispositifs de tous les partenaires du SPIE. Elle est désormais ouverte à de nouveaux publics en insertion et à des professionnels techniciens partenaires, pour permettre la prise en compte d'une pluralité de points de vue, pour construire des solutions adaptées à la diversité des

parcours et enfin, pour améliorer les étapes de l'accompagnement par une meilleure coordination de tous les acteurs de l'insertion.

Les nouveaux membres intégrés sont des bénéficiaires d'autres minima sociaux (comme l'Allocation Adultes Handicapés AAH, l'Allocation de Solidarité Spécifique ASS), d'un accompagnement global des demandeurs d'emploi, des employés de structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), des jeunes de moins de 26 ans accompagnés par une Mission Locale (ML).

Le Conseil Consultatif du SPIE fonctionnera de la même façon en termes de temporalité :

- Des réunions de travail mensuelles avec les publics en insertion et les techniciens partenaires
- Une rencontre annuelle plénière réunissant les publics en insertion, les professionnels et les élus
- Des rencontres régulières conjointes sur l'année avec les membres des équipes consultatives RSA et publics en insertion pour travailler sur des projets communs
- Des sollicitations régulières des membres usagers à des groupes de travail nationaux, régionaux, départementaux, des instances de pilotage et/ou témoignages en session départementale

Le fonctionnement opérationnel de cette nouvelle instance est prévu pour le 1er semestre 2022.

❖ Bilan global des actions mises en place depuis la création du Conseil Consultatif

Les deux premières années ancrent le Conseil Consultatif dans le Département, avec la rédaction de tous les documents internes (règlement intérieur), l'installation des membres et la mise en place d'une formation sur la participation à destination de tous les membres du CC : allocataires et professionnels.

Les deux à trois années suivantes s'emploient à conforter le rôle du CC dans la collectivité et à travailler autours de différents outils de communication du dispositif RSA.

Les années 2018 et 2019 semblent marquer un essor de l'instance avec la multiplication de rencontres, d'ateliers, de participations à des groupes de travail nationaux et territoriaux, en

parallèle de travaux menés sur des projets du Département, notamment autour de la santé et des discriminations.

L'année 2020 a été fortement impactée par la crise sanitaire, et l'année 2021 voit à nouveau un virage s'opérer avec l'intégration de l'instance dans la démarche d'expérimentation du Service Public de l'Insertion et de l'Emploi.

En parallèle, sur ces mêmes temporalités, plusieurs Présidents du Conseil Départemental se sont succédé. Sur 2012-2014, sous la présidence de Michel Dinet, ressort effectivement une politique largement tournée vers l'insertion et la participation du public avec la mise en place du Conseil Consultatif. De 2014 à 2018, sous la présidence de Mathieu Klein, la politique est également orientée vers la participation du public, il sollicite régulièrement les membres du CC à se joindre à différentes réunions et rencontres sur le territoire. En parallèle, Monsieur Klein a dessiné des enjeux autour des discriminations, ressortant effectivement dans les travaux du CC. La présidence par intérim de Valérie Beausert-Leick, de l'été 2020 à l'été 2021 n'a pas représenté d'impact réel sur le CC en raison de la crise sanitaire. Enfin, la fin de l'année 2021, sous la présidence de Madame Chaynesse Khirouni, marque également un virage, mais celui-ci est davantage impulsé par le National et le lancement du Service Public de l'Insertion et de l'Emploi.

Les variations d'actions réalisées depuis la création du Conseil Consultatif dans des phases temporelles, semblent être corrélées avec les changements d'agents en charge de l'instance, et avec les orientations politiques impulsées par le Président du Département à ces mêmes périodes.

5. Des résultats de la participation difficilement observables

Toutes les actions menées liées à l'information et à la communication : les courriers à destination des ARSA retravaillés lors du CC afin d'être rendus plus lisibles, plus compréhensibles ; les plaquettes et vidéos d'explication, de présentation du dispositif sont effectifs dans la collectivité. Les courriers adressés aux ARSA sont ceux ayant été retravaillés par le CC, les plaquettes présentant les droits et démarches des ARSA sont données aux

nouveaux membres par les conseillers orientation lors des rendez-vous d'orientation, la vidéo est diffusée sur le site internet du département.

Les actions liées aux participations des membres dans les groupes de travail nationaux et départementaux, dans les rencontres et échanges lors de visites ou de réunions, ont quant à elles des résultats plus difficilement observables. L'impact réel de la parole de l'usager lors de groupes de travail, au national par exemple, est impossible à quantifier sur l'orientation politique en découlant. Un constat toutefois : la sollicitation de la présence de membres allocataires du RSA lors de réunions ou groupes de travail, notamment à l'échelle nationale, se multiplie d'année en année à la faveur des politiques ou dispositifs émergeants : travaux dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, travaux dans le cadre du lancement du Service Public de l'Insertion et de l'Emploi.

6. Les impacts sur le public, membres du conseil consultatif

Lors de chaque plénier du Conseil Consultatif, un temps est prévu pour les témoignages des membres allocataires du RSA, positifs ou non, permettant de mettre en avant les bénéfices à participer à l'instance auprès des potentiels futurs membres et des professionnels.

Les impacts énoncés ici ont également été identifiés dans les documents de présentation du CC des plénières :

En 2016 par exemple, les membres ARSA font part d'impacts individuels fort tels que le sentiment d'utilité, d'écoute, de reconnaissance, une prise de confiance en soi, de la redynamisation, une reprise de recherche d'emploi, de formation et de retour à l'emploi.

En 2021, les membres ajoutent à ces impacts la satisfaction de donner une résonnance concrète à des idées, l'acculturation obtenue en mesurant désormais l'envers du décor, le sentiment d'avoir un rôle et de « faire bouger les choses ».

Cette thématique est plus finement traitée grâce aux témoignages des membres allocataires du RSA lors des entretiens semi-directifs, dans le chapitre suivant.

B) Entretiens semi-directifs avec les membres allocataires du RSA du Conseil Consultatif

L'évolution actuelle du Conseil Consultatif de l'insertion vers un « Conseil Consultatif du Service Public de l'Insertion et de l'Emploi » ainsi que les fins de mandatures de nombreux membres allocataires du RSA a été un frein à des rencontres. Au moment de l'enquête, seuls deux membres avaient toujours un mandat en cours.

Cinq rencontres paraissant être le strict minimum, il a été possible de contacter d'anciens membres, dont l'ancien président. Neuf personnes ont ainsi été contactées par mail, leurs coordonnées ayant été fournies par les agents du service Parcours Insertion de la DASI.

Six personnes ont répondu. Une d'entre elles étant partie à la retraite, elle n'a pas souhaité s'investir à nouveau dans l'instance et a refusé une rencontre. Les cinq autres personnes ont répondu positivement, se sont montrées très enthousiastes dès les premiers échanges mails et ravis de pouvoir aider dans ces recherches.

Tous les entretiens se sont déroulés au Centre Administratif Départemental (CAD), dans des salles réservées à cet effet. Les rencontres ont été planifiées en journée ou fin de journée, à des moments de disponibilité pour les personnes, certaines ayant repris des activités professionnelles.

Les rencontres ont duré à chaque fois entre 40 minutes et 1h, exceptée une, menée avec le président actuel de l'instance, qui a duré 1h30. Pour 3 rencontres sur les cinq, il a été nécessaire de replacer l'entretien dans son contexte car les personnes dérivaient facilement sur d'autres sujets ou activités menées en parallèle. Toutes ont donné leur accord pour un enregistrement audio.

Les cinq personnes se sont montrées très enthousiastes d'aider dans ces recherches et se sont livrées très facilement et avec beaucoup de sincérité.

1. Profils des membres allocataires du RSA rencontrés

Afin de mieux cerner les profils des personnes rencontrées lors des entretiens, il vous est proposé ci-dessous un tableau *(Cf tableau 4)* informatif succinct. Les noms des personnes sont modifiés. Ce tableau précise si les personnes sont membres d'une équipe consultative (EC RSA), leur période de mandat au sein du Conseil Consultatif (CC) et leur situation professionnelle au moment de l'entretien.

Noms	Age	Ville	Membre de l'EC RSA	Période de leur mandat au CC	Situation professionnelle actuelle
Madame S.	45 ans	Liverdun	Non	Janvier 2020 – En cours	En recherche d'emploi
Monsieur G.	47 ans	Laxou	Oui	Octobre 2018 – Mars 2022	En recherche d'emploi
Monsieur B.	29 ans	Jarville	Oui	Décembre 2019 – Décembre 2021	Médiateur numérique en CDD tps plein
Monsieur Y.	46 ans	Nancy	Oui	Décembre 2019 – En cours / Président	En formation
Monsieur J.	56 ans	Nancy	Oui	Février 2018 – Décembre 2019 / Président	Agent technique en CDI tps plein

Tableau 4 : Profils des membres allocataires du RSA rencontrés, Mars 2022

2. Leurs entrées dans le Conseil Consultatif de l'Insertion

❖ La façon dont ils ont eu connaissance de l'existence de l'instance

Quatre membres sur les cinq interrogés ont suivi le même schéma d'entrée : ils ont tous été, dans un premier temps, impliqués au sein des équipes consultatives sur leurs territoires avant de rejoindre le conseil consultatif. Certains ont mené les deux activités en parallèle.

Sur ces quatre personnes, trois d'entre elles ont suivi le même processus : elles ont été conviées par leur référent unique RSA à rejoindre l'équipe consultative. Elles se sont

montrées intéressées et ont toutes assisté à une réunion d'information à leur entrée dans l'équipe consultative, présentant également brièvement le conseil consultatif.

En ce qui concerne Monsieur G., la démarche a été différente car cela a démarré de sa propre initiative. C'est lui-même qui a demandé à sa référente unique s'il existait des instances de ce type :

> *« Au cours d'une discussion avec ma référente unique, je lui ai dit que j'aimerais bien participer à des instances en tant que citoyen parce que j'aimais bien cette démarche là. Quand j'ai participé à Synergie[34], on nous a expliqué d'où ça venait, de la politique de l'ancien président monsieur Dinet. Déjà à l'époque, ça avait tilté un peu en moi et je me suis dit tiens je trouverais peut-être une instance ou quelque chose.»*

Pour la cinquième personne, Madame S. le processus diffère également, elle n'a pas été impliquée dans l'équipe consultative et a été interpellée directement par la personne en charge du Conseil Consultatif à cette période, Mme I. Cette dernière avait assisté à une réunion de travail sur le bénévolat où Madame S. était très active au sein de sa Maison Départementale des Solidarités (MDS).

> *« C'est une réunion à la MDS de Pompey où on parlait du bénévolat parce que je faisais partie du pool bénévolat et au même moment on avait eu des plaquettes du département où je m'offusquais un peu sur leur plaquette parce qu'à aucun moment on voyait le nom bénévolat, donc je leur ai fait un petit laïus sur leur plaquette qui, même si elles brillent, elles aveuglent, parce que ça brille trop quoi, y a pas les bonnes informations. Vu qu'elle a vu que je parlais avec aisance et tout ça je pense que Madame I. m'a repérée ce jour-là […] Madame I. par la suite m'a recontactée pour savoir si je voulais participer au Conseil consultatif ».*

❖ Les explications qu'ils en avaient reçu avant d'y entrer

Sur les cinq personnes, trois d'entre elles avaient reçu des explications sur le Conseil Consultatif et avaient compris ce qui pouvait s'y réaliser avant d'y entrer. Pour les deux autres ce fût davantage un éclairage apparût au fil des réunions.

Monsieur G. avait reçu des explications lors de ses réunions à l'EC RSA, notamment de la part des autres membres, eux-mêmes investis dans le CC :

> *« Ils m'avaient expliqué que c'était un moyen de se faire entendre, d'avoir un retour d'expérience, un moyen aussi de comprendre les institutions. C'était aussi un moyen d'avoir aussi un réseau en dehors et d'échanger avec des parcours différents. Disons que ce qui m'a intéressé, c'était vraiment le fait qu'il y avait une écoute et des projets qui étaient mis en place. »*

[34] Synergie est une démarche d'accompagnement pour les allocataires du RSA mise en place par le Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle.

Monsieur Y. a obtenu des informations de la part de sa référente unique et lors de la réunion de présentation à l'EC RSA :

> *« Ma référente unique m'en avait déjà parlé, mais en avait parlé tout simplement. Les autres sont arrivés un peu là-dedans… Je faisais figure d'exception parce que j'étais vraiment le seul informé […] Et on est venu à une réunion d'information pour l'équipe consultative, dedans ils parlent vaguement du Conseil consultatif, en disant qu'il y a possibilité de, par la suite on a été convié à venir ici à une petite réunion d'information justement pour le Conseil consultatif. »*

Monsieur B. n'avait pas pu se rendre disponible lors de la réunion de présentation de l'EC RSA mais avait obtenu des informations de la part de sa référente unique, qui était la même que celle de Monsieur Y. Voici ce qu'elle lui avait dit :

> *« On disait en gros que ça permettait aux gens de pouvoir donner justement leur avis sur des problématiques d'ordre plus général. Que ça pouvait permettre une réelle amélioration sur des choses assez concrètes. »*

Monsieur J. n'a pas de souvenir précis sur la façon dont on lui a parlé du CC. Il apparaît que c'était une assistance sociale qui lui en aurait dit quelques mots lors des réunions de l'équipe consultative :

> *« On en parlait bêtement, elle m'a dit bon ça t'intéresse d'être au conseil ? J'ai dit oui. »*

Pour **Madame S.** le schéma diffère à nouveau, elle n'avait pas reçu d'explications claires sur le CC avant d'y entrer, hormis le fait qu'elle pourrait y parler en toute liberté :

> *« Ben on m'a jamais trop expliqué ce que c'était puisque les autres ont eu une réunion d'information eux. Moi j'ai juste Madame I. qui m'a appelée et qui m'a dit « vous souhaitez entrer dans le Conseil consultatif ? ». Je l'ai prévenue que j'avais un regard assez acerbe sur la société. Elle m'a dit « oui y a pas de soucis » donc je lui ai dit : « je peux venir l'esprit libre ? », elle m'a dit : « oui y a pas de souci ». Voilà seulement les règles que j'avais. Donc je l'ai fait avec les règles qu'on m'a données. »*

❖ Les raisons pour lesquelles ils l'ont rejointe

Le but de **Madame S.** était politique, elle souhaitait *« rencontrer le monde politique »*. Pour cela, elle avait adressé à Monsieur Klein, président du Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle à cette époque, deux courriers afin de solliciter une audience. Madame S. est avant tout intéressée par la politique :

> *« En fait mon but c'était de contacter un homme politique. Je voyais que Mathieu Klein me répondait et mon but, que j'avais à l'époque hein, c'était de pouvoir intégrer, enfin de pouvoir mettre un pied à l'Élysée. »*

Quelques mois avant son arrivée, le Conseil Consultatif avait réalisé des travaux dans le cadre de la Stratégie Pauvreté à l'Elysée, ce qui a conforté sa décision d'entrer dans le CC :

> *« Et j'ai su par la suite lors de mon premier rendez-vous au Conseil consultatif en janvier 2020 que les derniers membres du groupe avaient obtenu une invitation à l'Élysée donc tout de suite ben je me dis « bonne pioche », je suis dans le bon conseil. »*

Pour **Monsieur J.**, il s'agissait au départ d'une plaisanterie, d'un auto-défi :

> *« C'était juste pour rigoler à la base, c'était par curiosité. Ça m'intéressait pas, j'y suis allé parce que personne voulait y aller. Moi je suis un peu comme ça, sur le coup de l'impulsion. »*

Monsieur G. fait part d'une réelle volonté de s'inscrire dans un engagement citoyen :

> *« Mon objectif c'était de découvrir les instances, d'essayer d'avoir une action citoyenne. J'ai toujours eu cette envie là sans vraiment rentrer en politique, sans vraiment rentrer dans un parti plutôt en tant que citoyen justement essayer, pas de contrôler, mais de d'avoir le point de vue de celui qui a le bout, soit pour le citoyen soit pour ceux qui sont en difficulté ou au RSA. »*

Monsieur Y. énonce deux objectifs distincts : celui de pouvoir confronter un logiciel informatique qu'il est en train de développer avec un ami, Monsieur B., au monde de l'insertion :

> *« J'avais un début de projet professionnel avec Monsieur B., un début d'idée et on essayait de voir si l'idée de départ, ce qu'on en avait, était quelque chose de pertinent, si c'était juste une idée en l'air. Vu qu'on a cette idée-là stock, qu'on a l'opportunité de pouvoir participer à ça, ça pourrait être pour nous une grande opportunité de pouvoir rencontrer du monde et de confronter notre idée à la réalité voir si ce qu'on a imaginé déconnant ou pas. »*

Son second objectif était de pouvoir *« apporter sa pierre à l'édifice, apporter sa vision des choses, essayer de permettre d'avoir une vision plus éclairée »*. Monsieur Y., ancien professeur d'histoire-géographie en collège, explique qu'il a lui-même souffert de problèmes administratifs liés à un burn-out professionnel et a souhaité alors comprendre comment fonctionne le système pour essayer de l'améliorer :

> *« J'avais constaté qu'il y avait des choses qui ne fonctionnaient pas bien, qu'il y avait des grippages dans le fonctionnement donc quand on est en bas, dans la façon dont est traité, la façon dont les choses sont gérées, c'est déshumanisé, il y a des éléments qui sont un peu déconnectés. On vous demande de faire blanc d'un côté, on vous demande de faire noir. Vous arrivez pas très bien à comprendre comment ça marche et quelle est la logique. Il n'y a pas vraiment de logique, la logique elle est propre à chaque service. Vous avez droit*

au parcours du combattant et j'ai trouvé que ça pouvait être sympa de participer à tout ça, pour pouvoir mieux comprendre le système, le fonctionnement et essayer d'améliorer même ne serait-ce qu'un tant soit peu le quotidien de toutes les personnes qui sont dans la même situation que moi. »

Monsieur B. quant à lui, trouvait intéressant de pouvoir faire remonter les problématiques des personnes concernées aux personnes qui rédigent les politiques d'insertion, afin d'apporter une cohérence entre ce qui est vécu et la façon dont cela devrait être vécu selon l'Etat :

« C'est intéressant, je vous dis il y a possibilité de pouvoir faire remonter de l'information de la part des gens qui sont tout en bas vers les gens qui sont un peu au-dessus. Je veux dire à partir d'un moment, moi l'un des trucs que je critiquais beaucoup sur le mode de fonctionnement, que je critique toujours hein, c'est le manque de communication entre la base et la tête. Parce que les gens en haut j'ai l'impression, sont souvent des gens qui sont hors sol, qui ne comprennent pas les problématiques auxquelles les gens tout en bas sont confrontés et ils prennent juste des décisions sur des bases purement statistiques. Ce qui est très certainement le cas hein. C'est-à-dire, il y a des gens qui en gros leur fournissent des statistiques par rapport à des valeurs, ils font du boulot assez classique, mais sans prendre en compte les problématiques véritables auxquels les gens sont confrontés. Je me suis dit ça peut être intéressant et j'y ai participé et effectivement. »

3. Les travaux réalisés au sein de l'instance

Selon les périodes pendant lesquelles les membres du Conseil Consultatif ont été mandatés, les actions diffèrent. Voici une présentation chronologique des travaux réalisés depuis la mandature du précédent président.

❖ Lors de la mandature de Monsieur J. : février 2018 – décembre 2019

Ses souvenirs des travaux effectués au CC sont très diffus. Monsieur J. se rappelle d'avoir participé à beaucoup de réunions, de tables rondes, mais ne garde que très peu de souvenirs précis des contenus de temps de travail : *« Je sais plus… Y'en a eu pas mal donc là honnêtement…. Faudrait que je regarde tous les prospectus qu'on a eu… Y'a eu beaucoup de trucs parfois à la fois, rien que le plan pauvreté, c'était un truc… C'était différent des réunions, beaucoup avec les professionnels, avec des maires, des partis politiques… ».*

Toutefois, trois évènements l'ont plus particulièrement marqué :

Les travaux mis en place dans le cadre de la Stratégie pauvreté à Paris car il y a fait beaucoup de rencontres.

La rencontre avec une association appelée Grain de Sable :

> *« J'ai été aussi à Grain de sable, pour parler avec le Secours Catholique, les Restos du cœur et tout ça pour faire qu'un seul truc. Car bien souvent quand les personnes vont chercher les colis, faut faire plusieurs dossiers : secours catholique, croix rouge machin… Je trouve que c'est un peu ridicule car le problème c'est que chaque organisme a des profils qu'ils prennent ou qu'ils prennent pas. Et plutôt que d'avoir un seul dossier chacun, ils se contactent comme ils se connaissent « tiens nous on peut pas le prendre mais peut-être vous vous pouvez le prendre ». Ça évite de faire à chaque fois les dossiers, re re re commencer à chaque fois les dossiers. J'ai trouvé ça très très bien. »*

Une exposition :

> *« Ils avaient commencé ce projet avant que j'arrive, on a fignolé ensemble, franchement c'était bien. Quand je suis arrivé ça faisait 2 mois qu'ils étaient dessus donc y'avait déjà une bonne partie de fait. Ils m'ont demandé mon avis, c'était bien aussi […] C'était une exposition pour présenter le parcours du RSA à Cora Houdemont, pendant 2 jours le week-end. Il y avait une artiste qui avait fait avec des palettes, des mots « RSA… » toutes sortes de trucs et on leur expliquait pourquoi, comment ça pouvait arriver, à tout le monde. »*

Monsieur J. se remémore également un projet en cours au moment où il a quitté l'instance car cela lui tenait à cœur, celui d'intégrer d'autres profils de personnes que des allocataires du RSA dans le Conseil Consultatif :

> *« On avait proposé même de faire rentrer au CC des gens qui étaient demandeurs d'emploi parce qu'eux ils ont peut-être aussi leur mot à dire. Parce que quand vous êtes chômeur ou à Pôle Emploi, vous avez peut-être des trucs à dire. Et ça justement, c'était pareil un projet, je sais pas si ça se fera peut-être un jour mais en tout cas on en avait parlé, d'avoir au CC des gens de tout horizon, pas seulement des gens du RSA, mais de Pôle Emploi ou des intérims. »*

L'entretien a alors été l'occasion de lui apprendre que cette réflexion était en train de voir le jour avec une nouvelle configuration du CC dans le cadre du SPIE et l'arrivée d'autres profils parmi les membres. Lorsqu'il l'a appris, sa réponse a été la suivante :

> *« Ah bah c'est bien, je suis content de l'apprendre. C'est bien d'avoir fait l'expérience avec des gens du RSA mais de mon point de vue personnel, ils auraient dû faire dès le démarrage avec tout le monde. Certaines personnes vont dire pourquoi que les gens au RSA ? Les gens qui le prennent mal vont se dire nous on est au RSA, on nous prend pour de la merde, des moins que rien… »*

❖ Lors de la mandature de Monsieur G. : octobre 2018 – mars 2022

La période de mandature de Monsieur G., comme celle des trois membres qui suivront, a été fortement impactée par le COVID puisque l'instance a été mise en arrêt pendant près d'un an et demi à compter de mars 2020.

Entre octobre 2018 et mars 2020, soit pendant un an et demi, Monsieur G. a toutefois pu s'impliquer dans plusieurs travaux :

Rencontres des équipes consultatives de Toul et de Lunéville :

> *« On avait vu les difficultés, la différence au niveau du territoire avec Lunéville, c'était quoi les différences, les difficultés, voir aussi ce qui était fait. Pour nous c'était aussi important de voir qu'il y avait différentes demandes et que forcément c'est des choses qu'on peut dire au sein de du Conseil consultatif qui peuvent être évoquées justement sur la mobilité, sur la différence par exemple au niveau de ce qui est mis en place pour réinsérer les personnes sur les territoires. On avait vu les différents dispositifs, qu'est-ce qu'on pouvait par exemple imaginer. Moi j'avais donné mon expérience par rapport à ce que je faisais à synergie, donc ça existait pas sur Lunéville donc c'était quelque chose qui les intéressait. »*

Travail sur une application en cours de développement du Département 54+ :

> *« On avait commencé à travailler sur l'application 54+, justement c'était de permettre sur l'application de retrouver tous les sites organismes du Département, au niveau même culturel, au niveau des associations, d'avoir une sorte de guide numérique, voir ce qui se passait avec les différentes manifestations. On avait été consulté 2 fois et plus de nouvelles pendant pratiquement 2 ans puis en fait j'ai demandé en fait, ça avait été abandonné. »*

Différents travaux dans le cadre de la Stratégie pauvreté :

> *« On avait travaillé aussi sur le plan pauvreté, c'était mettre en place toutes les instances. Il y avait des réunions collectives avec les associations donc on participait pour voir la mise en place… Il y avait 3 axes : un sur les familles difficulté, un sur l'alimentation avec des ateliers qui commencent à être mis en place des ateliers cuisine avec la Banque alimentaire et il y avait un 3e axe c'était par rapport à la numérisation des droits et par rapport à l'accès au droit. On a participé aux groupes de travail là et ensuite on en avait un retour plus des actions qui étaient mises en place au sein du gouvernement. Alors moi j'y ai pas participé, mais mes camarades ont participé à des ateliers de travail au sein du ministère du Travail, au sein de de laboratoires d'idées à Paris. Un camarade a participé à un atelier sur des dispositifs… »*

❖ Lors des mandatures de Madame S., Messieurs Y. et B. : Décembre 2019 – mars 2022

La co-construction d'une vidéo présentant le parcours du RSA préparée partiellement en amont par le Conseil Départemental, Monsieur B. explique :

> *« Pour la vidéo du département, on nous a demandé notre avis avant, c'est à dire au moment de la préparation du truc, ils avaient déjà mis un petit peu les éléments en branle pour qu'on ait au moins une matière sur laquelle travailler. Mais ils modifiaient en fonction de nos remarques et cetera, notamment sur le fait qu'on essayait quand même d'humaniser un peu la chose, parce que sinon c'était un peu rêche comme truc, enfin bon vous voyez ce genre de chose quoi. N'oublions pas les gens qui sont au RSA sont aussi des êtres humains, je sais c'est étrange, je plaisante je rigole mais voilà. »*

En opposition, Monsieur B. compare le procédé qu'a employé l'Etat pour réaliser une vidéo similaire à la suite de celle éditée par celle du Département :

> *« Mais pour l'initiative de l'état, on est pas sur le même registre, parce que là on n'était pas sur : ils proposent quelque chose et ensuite ils nous demandent notre avis pour le modifier, c'est : ils préparent*

un truc, qui est établi et qui ne bougera pas, et en gros ils nous demandent un plébiscite. C'est pas la même chose, on a aucune marge de manœuvre pour la modification, c'est déjà décidé. Ils veulent juste savoir si en gros « est ce que ça vous plaît ? » point barre. »

Monsieur Y. relève le même évènement que Monsieur B. avec cette vidéo présentée par le National, pour laquelle les allocataires n'ont pas été associés lors du processus de création :

« Quand le département a mis en place le principe de la vidéo, on a été consulté sur qu'est-ce qu'on devrait mettre sur la façon d'expliquer les droits, les devoirs sur une vidéo courte et cetera, on a vraiment retravaillé le storyboard dans le sens remettre les choses dans le bon ordre etcetera.

Une fois qu'on a eu fini, l'Etat fait la même chose et nous envoie la vidéo finie pour qu'on lui donne notre avis. Vous sentez la différence de fonctionnement ? C'est d'un côté on fait appel au bénéficiaire RSA avant de passer à la phase de réalisation et les changements qui sont apportés cetera et alors que là on vous sert tout de suite un truc qui de toute façon est mal construit parce que pas dans le bon ordre, pas la bonne progression, pas le bon machin, un coloris qui est pas attrayant, enfin tout un tas de trucs qui ne va pas… A l'époque j'avais dit : combien de bénéficiaires RSA ont participé, ont collaboré à la création de ceci ? Donnez-moi le nombre ? A une époque où on bassine sur la participation, la mise en avant de la parole des usagers etcetera, on est toujours pas prêts. »

La construction d'une plaquette présentant le RSA, Madame S. explique comment elle a pu participer à l'élaboration du document :

« Oui les plaquettes…Ah oui si, j'ai aussi une grande victoire au département, en tout cas dans notre secteur de l'insertion c'est que on a refait des plaquettes et aussi une vidéo par la suite mais sur leur plaquette ou même leur campagne de pub pour recruter sur le Conseil consultatif, Oui voilà ils nous concertent sur les images qu'ils font, les posters, les affiches, à l'époque, pour recruter au Conseil consultatif et moi il y avait une chose qui avait tilter et qui n'avait fait tilter personne c'est que les gens enfin sur le poster, sont sans visage. C'est des têtes sans yeux ni nez ni bouche […]. Ça choquait personne. Par contre il y avait de la mixité apparemment que moi je n'ai pas vu. Et j'ai réussi en me battant à obtenir 2 yeux, un nez, une bouche. […] Oui oui bah oui de mettre des visages, de remettre de l'humain, de l'humanité. »

Groupes de travail dans le cadre de la stratégie pauvreté et du SPIE, Madame S. explique :

« On a apporté nos points de vue, nos idées. C'était toujours le rapport avec l'usager, l'agent et pour conclure à la même chose. On a eu une dernière session nationale, tout ça aussi encore une fois pour conclure qu'il fallait remettre de l'humain. Comme je disais tout à l'heure à la réunion, qu'est-ce que vous voulez qu'on remette de l'humain, là on nous propose encore 3 logiciels enfin aux agents pis à nous, 3 logiciels, 3 outils numériques. C'est tout déshumaniser. Les gens se rendent pas compte, pas compte du danger, du tout numérisé. On participe, comme on peut, quand on est invités. »

Monsieur Y. évoque une situation rencontrée pendant un LAB SPIE organisé par Pôle Emploi en février 2022, où comment seulement deux professionnels présents sur une trentaine, ce jour-là, semblaient réellement impliqués dans la démarche participative :

> *« Il y a des fois on est face à des personnes mais qui sont complètement déconnectés de la réalité du terrain et c'est eux qui veulent vous apprendre comment ça se passe sur le terrain.*
>
> *On a fait le lab pôle emploi, à un moment donné quand on était en atelier j'ai posé une question simple, je fais combien d'entre vous ont été au RSA ou RMI ? Combien d'entre vous connaissent l'envers du décor ? Il y en a quand même 2 qui ont levé la main dans notre groupe. C'est pas la première fois, j'en ai déjà rencontré qui travaillent dans les institutions du département et cetera qui sont passés par la case RSA à un moment ou un autre de leur vie. Les 2 qui étaient présents au niveau de notre groupe de travail, étaient très impliqués sur tout un tas de choses. C'est des gens qui après avoir vécu cette expérience essayent tout de même au travers de ce qu'ils font de d'améliorer le quotidien de ceux qui le vivent aujourd'hui. »*

Ces trois membres ont également participé à de nombreuses réunions diverses pour travailler sur des courriers ou encore sur la préparation de la future structure du SPIE avec l'intégration d'autres publics. Comme mentionné plus haut, ils ont été très impactés par la crise sanitaire ainsi que le départ à la retraite de la personne qui était en charge du CC et dont le remplacement a été long. Pendant cette année et demie de battement, ils ont eu quelques visio-conférences mais aucun travail effectif n'a été produit.

4. La façon dont ils définissent leurs rôles

Lorsque **Madame S.** m'explique que c'est impressionnant de prendre la parole, mais qu'il faut oser, elle conclue en ajoutant :

> *« C'est pour faire remonter les choses aussi, être le porte-voix, le porte-parole des gens qui sont sans voix, qui sont oubliés, les invisibles et tout ça. C'est bien beau d'être, comme je leur dis des fois, dans votre tour d'Ivoire, les gens souffrent, ils souffrent. »*

A la suite de ces propos, la question *« En parlant de ça justement, quel est pour vous votre rôle au sein du Conseil consultatif ? »* intervient. Madame S. réfléchit un instant et répond qu'elle ne sait pas quel est son rôle, elle explique que c'est elle-même qui s'attitre « porte-parole ».

Monsieur G. définit son rôle dans le CC comme un travail de représentation mais également d'humanisation dans la politique d'insertion :

« C'est donner un retour d'expérience et c'est aussi le fait qu'on est aussi les personnes concernées sur ce qui va se passer au sein de l'insertion, et pour nous c'est être… pas la vigilance quoi mais les gens qui vont représenter, pas forcément hein représenter tous, mais on va représenter certains comment dire types de personnes qui sont dans l'insertion et on est un moyen justement de se faire entendre et de justement qu'il y ait un côté humain dans ce qui va être mis en place, pas un côté bureaucratique ou managériale. »

Monsieur B. a définit son rôle comme celui d'*« un simple membre lambda »* et a davantage développé son rôle dans la partie « Différence entre représentant d'usagers et expert d'usage » à retrouver plus bas dans ce document.

Monsieur J. quant à lui, a mentionné son expérience de président, en précisant qu'il n'y avait pas de différence statutaire entre les membres dans le fonctionnement réel de l'instance :

« On était tous pareil. Il fallait un président vis-à-vis de la loi du CC, j'ai dit j'y vais-je tente, mais c'était pas pour dire je suis président, je m'en fous complétement. Mais on était tous pareils, président c'était juste dire, il faut, c'était la loi, je savais pas, j'ai découvert ça aussi, mais ça m'a rien changé de plus. »

- **Concernant une éventuelle transposition des besoins, envies, idées d'autres allocataires du RSA**

Madame S. a le sentiment de représenter d'autres allocataires du RSA, mais pas seulement :

« D'autres allocataires et même également les travailleuses sociales, je fais remonter leur mal-être. Je bosse pour elles aussi. Je bosse pour elle car, comme elles m'ont aidé à m'en sortir, ben je bosse pour elles maintenant. »

A la question sur la façon dont elle se saisit d'autres situations que la sienne pour les faire remonter au sein de l'instance, Madame S. répond :

« Bah c'est quelque chose que je vois dans la rue, comme un chercheur qui cherche dans la rue quelque chose, je vois une injustice, je profite d'avoir l'opportunité d'être au Conseil pour en parler et donc envoyer mes idées thématiques à la personne en charge du CC. »

Pour transposer les situations d'autres allocataires, mais également leur faire des retours sur le travail effectué au sein du CC, **Monsieur G.** a construit des liens avec les professionnels de la démarche d'accompagnement Synergie et également avec les allocataires du RSA inscrits dans cet accompagnement :

« Témoigner lors de ces CC des cas, des expériences qui se passent très mal ou très bien dont j'ai connaissance avec les expériences de Synergie […] C'est un moyen, entre les participants, d'informer ce qui se passe, qu'il y a d'autres instances. Même quand je participe au sein de Synergie je communique souvent avec monsieur H.[35], avec les assistants de service social, sur ce qui se dit, se fait au sein du CC, les thématiques sur lesquelles on travaille, les problématiques. On leur dit qu'on a besoin de participants, j'informe mes camarades. Je mets souvent ma casquette de membre de CC en fin de réunion pour expliquer un peu ce qui se fait. On est les premiers à relayer ce qui se fait. »

Monsieur B. a eu une expérience professionnelle dans un chantier d'insertion, ses missions lui ont permis de rencontrer et d'échanger avec d'autres membres allocataires du RSA et de faire part ensuite de leurs situations au sein du CC. Il a également pu faire des retours à ses collègues, leur expliquer en quoi consistait l'instance et également aux membres de l'équipe consultative à laquelle il participait toujours.

Monsieur Y. partage également les expériences que d'autres allocataires rencontrés ont pu vivre, notamment ceux du CC lorsqu'ils sont absents lors de certains évènements :

« J'utilise les expériences que les gens ont pu rencontrer. C'est plus facile de s'appuyer sur du concret, mais c'est aussi plus facile de récupérer l'expérience de certaines personnes, parce que ces expériences là vous les stockez dans un coin, puis vous les utilisez à bon escient, selon vos critères, pas forcément selon les critères de vos interlocuteurs.

J'aime bien utiliser l'expérience que d'autres évoquent. Il y a certains sujets sur lesquels je ne peux pas participer d'un point de vue expérience, par contre je peux faire montre d'empathie et me mettre à la place des gens, et essayer de comprendre les problématiques qu'ils peuvent rencontrer. »

Monsieur J. explique que lors de déplacements où tous les membres du CC ne pouvaient être présents, il effectuait un travail de représentation de l'instance. Lors des réunions du Conseil Consultatif, il avait le sentiment de représenter tous les allocataires du RSA, mais pas seulement, les personnes en situation de handicap, en recherche d'emploi également. Il utilise le mot de « rempart » pour expliquer la relation entre les allocataires du RSA et l'administration :

« On est un rempart plus ou moins pour les gens qui sont au RSA. Quand nous pose des questions, moi y'a pleins de gens qui m'ont posé des questions quand je suis rentré dedans, je leur ai expliqué, j'explique une fois, voilà nous on fait ça ça ça… même pour les gens qui sont pas au RSA, qui savent pas ce que c'est, qui critiquent, on leur explique, on est plus ou moins un rempart. »

[35] Monsieur H. est le responsable de la démarche Synergie au Département.

❖ La différence entre représentant d'usagers et expert d'usage

La question semble rendre **Madame S.** dubitative. Elle évoque les textes de lois, utilisant le terme « expert d'usage ». Elle explique trouver l'appellation plus noble mais reconnaît être également censée représenter les autres allocataires du Département.

Monsieur G. voit une différence entre les termes de représentant d'usagers et expert d'usage et pense occuper les deux rôles pour l'instance :

> *« Oui il y a une différence. Mes camarades parlent souvent d'expert parce qu'on a les expériences, la connaissance, ça c'est certain mais pas pour tous parce qu'il y en a certains qui même au niveau de l'insertion sont totalement détachés et en rupture. Je pense qu'on est aussi un peu représentants pour eux. »*

En ce qui concerne **Monsieur B.**, les deux appellations sont différentes mais complémentaires, il l'explique en ces termes :

> *« Le mot représentant est important parce que c'est une personne qui est là pour représenter des personnes. Tandis qu'expert d'usage, le mot expert justement, c'est une personne qui a des connaissances approfondies sur un certain nombre de problématiques. Ce qui veut pas forcément dire que le représentant n'a pas « une forme d'expertise » ni que l'expert ne peut pas être dans une certaine mesure je vais pas dire représentatif mais tout du moins, on va dire défendre les intérêts et cetera. Donc je pense qu'on est sur 2 acceptions différentes mais complémentaires en fait. »*

A la question *« Et là vous pensez que vous avez quel titre justement ? »*, Monsieur B. complète sa réflexion en mentionnant l'aspect représentatif d'un collectif plutôt que l'aspect représentatif personnel :

> *« Au titre auquel j'étais, je pense qu'alors on pourrait se dire de base représentant principalement. Mais aujourd'hui le problème c'est que le terme représentant est souvent confondu avec une notion d'élection, ce qui est pas forcément juste d'ailleurs. Mais le retour d'expertise au titre de mon vécu, je pense est aussi une valeur à prendre en compte. Je pense qu'on m'a pris essentiellement en tant que représentant, on a été choisi là-dessus c'était pour représenter à proprement parler et que ce que j'y ai apporté à titre personnel, je pense que c'est plus une expertise, si on veut être juste voyez un petit peu. En soi, je ne pense pas avoir, à titre personnel, vocation à représenter qui que ce soit. Je me représente moi-même et par moi-même, j'entends aussi sans doute d'autres personnes qui pourraient se reconnaître là-dedans, mais je veux dire en soi c'est pas ma vocation. C'est pas ça qui m'a principalement motivé dans l'exercice, c'était plutôt justement essayer d'apporter un regard, des notions un peu de paradigmes sur celui d'une personne qui est au RSA quoi. Une personne qui est au RSA, qui vient avec son bagage, son expérience de vie, ses déboires aussi avec les administrations ou avec le milieu de l'emploi, de l'insertion tout ça parce que c'est pas forcément la même chose. Parce que aussi une problématique que les gens comprennent pas forcément parce que les gens s'imaginent toujours l'insertion comme étant toujours quelque chose de professionnel et je pense que c'est pas forcément vrai parce que c'est-à-dire, alors ça fait partie hein on est d'accord hein, mais je veux dire c'est pas que ça, parce qu'il y a toute une partie par rapport à des gens qui sont confrontés à des problématiques qui sont pour eux beaucoup plus importantes à un moment donné que le fait de chercher un CDD mal payé quoi, sans méchanceté aucune*

mais factuellement voilà. Il y a des gens qui sont face à des problématiques familiales, des problématiques liées à la mobilité, au handicap et pleins de choses et on avait des profils assez différents comme je disais : on avait par exemple Madame D. qui était une personne âgée qui en plus avait des problématiques de santé donc qui était liés à la problématique de mobilité aussi, à des problématiques d'éloignement enfin plein de choses donc c'était intéressant. Le côté représentatif ne venait pas de l'aspect individuel de chacun des membres mais plus de l'aspect collectif, parce qu'avec les profils de chacun, on avait souvent un panel qui était relativement intéressant et représentatif de ce qu'on pouvait trouver. »

Monsieur Y. mentionne une différence fondamentale pour lui entre les termes d'expert d'usage et de représentant d'usagers. Il précise, avant de tenir le propos suivant, qu'il ne représente personne :

« L'expert d'usage, vous arrivez avec votre propre parole. Vous arrivez avec votre propre parole, votre propre expérience et l'expérience qui a pu vous être rapportée par x ou y personne. En tant que représentant d'usagers, vous arrivez avec votre propre expérience et vous arrivez aussi avec l'expérience qui vous a été transmise par les personnes que vous avez rencontrées, mais vous êtes un représentant.

La différence fondamentale c'est qu'à partir du moment où vous êtes représentant c'est que les personnes ont souhaité vous mettre là. Vous êtes choisi par vos pairs. Si vous êtes le représentant de vos pairs, c'est que vos pairs vous ont mis là, ils ont voté pour vous ou toute autre forme de pouvoir, mais si vous avez terminé là, c'est que ce sont vos pairs qui vous ont mis là. Moi c'est pas mes pairs qui m'ont mis là. J'ai été contacté par l'EC RSA, j'ai été contacté par le Conseil consultatif, parce qu'ils cherchent des gens. C'est ça la grosse différence. »

5. Ce qu'ils retiennent de leur expérience au sein du Conseil Consultatif

Madame S. répond à cette question avec beaucoup d'enthousiasme, en expliquant qu'elle *« lui doit tout au Conseil Consultatif »* et que cela lui a apporté :

« De l'aisance, de pouvoir prendre la parole devant des élus et des professionnels. J'ai appris à faire des discours puis c'est dans ma continuité. J'écrivais toujours des courriers à nos politiques pendant que j'étais… Le Conseil ça m'a donné une plus grande force, une plus grande confiance, de pouvoir être écoutée et puis même après les dames viennent me voir après mes discours comme quoi… pas toutes hein mais quand il y a une personne ou deux ça fait plaisir, ça a interpellé quelqu'un. Donc moi oui je dois énormément au conseil consultatif […] Moi je m'épanouis au conseil consultatif pour ma façon de participer. Ça me donne de l'aisance, de la confiance. »

Monsieur G. retient trois bénéfices à sa participation à l'instance, l'opportunité de se constituer un réseau, en apprendre davantage sur la construction des politiques et un pas vers l'engagement citoyen :

« Ce que je retiens de l'expérience c'est que j'ai fait des belles connaissances. J'ai appris, j'ai compris comment fonctionnait enfin en partie ce que faisait le département et en partie ce que faisait l'état, l'organisation, comment étaient faites les lois. C'est pas quelque chose qui tombe d'une réunion entre députés dans un bureau mais c'est quelque chose avec des processus d'intégration par rapport aux autres

instances politiques et par rapport aux autres élus et puis par rapport même au département, comment on travaille sur les projets de loi en temps en tant que citoyen. […]

En tant que citoyen, c'était avoir son mot, pouvoir avoir un premier pas dans l'engagement citoyen, dans la démarche participative. »

Monsieur B. retient l'aspect humain de l'expérience ainsi qu'une meilleure appréhension des dispositifs d'insertion, qui l'aidera pour son futur poste de médiateur numérique :

« Bah déjà ça m'a permis de mieux connaître un petit peu le fonctionnement global du RSA, de manière générale entre autres hein, de toutes les instances etcetera mais c'est quand même vachement utile notamment pour le boulot que je vais faire parce que je serais souvent amené à travailler avec des gens qui seront complètement paumés. Puis ça m'a permis de rencontrer pas mal de gens aussi, des gens avec des profils intéressants. Faut pas oublier, c'est un aspect humain. Ça c'est un truc qu'on a pas forcément beaucoup je pense trop abordé mais il y a un aspect humain qui est quand même très important et qui je pense manque beaucoup dans une certaine mesure dans tout ce qui est institutionnel où au final les gens sont pratiquement réduits à leur représentation ou à leur fonction, ce qui est dans le fond moi je trouve être assez triste. […] Je crois effectivement qu'il y a un aspect humain qui est très important, c'est des gens avec qui on échange on prend un temps dans notre vie etcetera voilà pour venir, bon avec les disponibilités de chacun évidemment un impératif tout ça, mais je veux dire on vient là-bas et on y vient avec un minimum quand même de plaisir parce que c'est des gens qu'on côtoie, avec qui on finit par tisser des liens, si ce n'est d'amitié ou du moins de sympathie et avec lesquels on essaie de travailler sur un projet un minimum commun. Donc c'est plutôt des choses positives. »

Monsieur Y. retient de son début d'expérience une meilleure compréhension du fonctionnement d'une institution et cela lui a permis de déconstruire radicalement l'image monolithique qu'il en avait :

« Oui parce que ça permet de voir le fonctionnement des institutions. Ça permet d'un point de vue personnel, de voir comment fonctionnent les institutions, mieux appréhender certaines choses ; avoir une meilleure vision certes très incomplète hein ; parce qu'on est sur la pointe de la partie iceberg qu'on soit bien d'accord. Ça permet de voir toutes les problématiques liées à cela ; les contraintes, difficultés à l'intérieur même de nos institutions. Vu de l'extérieur c'est monolithique. Vue de l'extérieur l'institution est monolithique sauf qu'en faites non, c'est absolument pas monolithique. Ça donne cette impression là parce qu'on est loin du système, sauf que quand on regarde de plus près c'est une mosaïque de petits potentats, de petites institutions. Chacun ayant son petit pré carré et ne voulant pas forcément qu'on lui pique son petit pouvoir et cetera. Une bonne partie du personnel de l'administration est tout aussi concassée que les usagers. Plus vous vous approchez du bas de l'échelle plus les personnes ont la hiérarchie au-dessus. Il y a un décalage qui se fait de manière extraordinaire entre les personnes qui sont en contact avec le terrain, qui elles ont une vision plus proche de celle des usagers et de manière caricaturale les bobos parisiens dans leur tour d'ivoire qui ne connaissent rien au terrain et qui s'imaginent tout un tas de conneries. On est toujours dans l'institution, mais on est à 2 extrémités du spectre et on sent le décrochage. »

Monsieur J. s'exprime à ce sujet à de nombreuses reprises au cours de l'entretien. Il montre beaucoup d'enthousiasme sur sa participation à l'instance, qui selon lui, lui a permis d'obtenir

le travail qu'il a actuellement. Il explique notamment avoir appris à s'adapter. Il en retient également une meilleure compréhension du monde de l'insertion et du métier des travailleurs sociaux :

> *« Honnêtement j'ai appris pleins de choses, ça m'a apporté pleins de choses personnellement. J'ai fait connaissance avec des maires, avec plein de monde et ça, ça peut servir. Si on a besoin d'un renseignement, on sait où aller. Ça m'a permis de faire un réseau et en même temps ça m'a appris que les assistantes sociales font du boulot. Parce que moi le premier je disais ça sert à rien à part à foutre la merde. Et j'ai appris que non, qu'ils font du boulot. J'ai appris que ce qu'ils faisaient franchement c'est bien. Faut avoir du courage parce que parfois ils sont reçus comme des bêtes, de la merde. J'ai appris à comprendre plus ou moins ce métier, qui je pense est pas facile. […] Je pense que si j'ai eu mon travail c'est aussi grâce au conseil consultatif parce que ça m'a aidé à m'exprimer mieux. A l'entretien je me suis adapté à la situation, j'ai pas foncé tête baissée comme je faisais avant. Y'a des moments où on peut pas tout dire. Le CD a appris beaucoup de choses à des gens, qui déjà se sentent un peu rejetés, qui avaient honte, et moi je leur disais, mais pourquoi vous avez honte d'être au RSA, c'est quedal. Personne n'est à l'abris, quelqu'un qui a un bac plus 5…. Moi j'ai jamais eu de honte mais je comprends que pour certains… Et puis certains sont timides et osent pas en parler. Moi je parle je dis oui je suis au RSA, ça fait quoi ? Et alors ? Peut-être que demain t'y seras aussi. C'est comme ça que je réagis, du tac au tac. Moins maintenant parce que je réfléchis. J'ai appris à pas blesser les gens, ça m'a un peu un appris. […] Donc ça, ça apporte beaucoup de choses pour quelqu'un comme moi bien entendu, j'ai eu une très bonne expérience. »*

6. Les conseils qu'ils donneraient à de futurs membres

Madame S. recommande aux membres « d'oser » :

> *« D'oser. D'oser prendre la parole, d'oser dire les choses, d'oser dire leur côté positif comme leur marasme tout ça. D'oser ne pas avoir peur et saisir le code l'opportunité d'être là ça c'est une grande chance. »*

Monsieur G. conseille aux futurs membres d'être très curieux et de se saisir de cette instance pour faire porter leur voix :

> *« Je leur dirais d'être très curieux et très à l'écoute et d'être aussi les premiers, en dehors de l'instance, à en parler. Parce que c'est quelque chose pour moi que je trouve assez gratifiant et que ça moi ça m'a vraiment permis, par rapport à moi-même, par rapport à ma personnalité, de m'affirmer un peu plus. J'étais quelqu'un d'introverti complètement. Ça m'a permis de m'ouvrir un peu plus aux autres. Surtout moi je leur conseille d'être très curieux, de profiter de tous les projets pour témoigner et faire porter notre voix par rapport à ce qui est fait parce que le côté technocratique… Là j'ai compris que la pensée latérale donnait d'énormes avantages et que les parcours permettent des fois d'avoir des réflexions, des choses qui sont pas prévues. Notre fonctionnement est comme ça, on est un pays latin mais c'est vrai qu'on a je trouve quand même du mal à intégrer la démarche participative, il y a encore des craintes. C'est la perte de pouvoir. Ils ont le pouvoir dans ces réunions, de pouvoir témoigner, de pouvoir questionner et c'est justement de le prendre. »*

Monsieur B. donnerait aux futurs membres le conseil de partager leur vécu, leur expérience, afin de participer activement aux travaux de l'instance :

> *« Basez-vous sur votre expérience personnelle. Votre expérience, votre vécu c'est généralement la plus grande plus-value que vous pouvez apporter au Conseil et à votre participation, je pense vraiment. C'est en puisant dans votre expérience et aussi dans celle des gens avec qui vous êtes amenés à discuter parfois par les aléas de la vie, que vous pourrez tirer des idées, des opinions, des choses que vous pourrez faire remonter. Après, c'est un travail d'argumentation de tout ce qu'on veut mais ça après, c'est le cas de de tout en fait.*
>
> *Au final, les problématiques auxquelles vous êtes confrontées, d'autres y sont très certainement confrontés aussi, et c'est sans doute je pense le meilleur moyen de faire avancer les choses de manière positive, de participer au mieux, d'essayer d'être constructif voilà. »*

Monsieur Y. explique l'importance que les professionnels en charge de l'instance expliquent la réalité des choses sur ce qui pourra s'y produire ou non. Il fait part notamment de la situation de Madame S. à qui il aurait été dit qu'elle pourrait rencontrer des politiques (car le groupe venait juste de se rendre à l'Elysée), et qui depuis, n'ayant rencontré que quelques rares fois certains élus du Département, elle en avait été très déçue. Il précise également que la compréhension totale de ce qui est réalisable ou non au sein de l'instance pour les membres, permet un meilleur positionnement :

> *« Ce serait de vraiment leur expliquer comment ça se passe. Faut qu'ils prennent sur eux, c'est ce que je disais tout à l'heure aussi, s'ils ont pas l'habitude de rester assis sur une chaise pendant des heures, ça va leur faire bizarre, s'ils ont pas forcément l'habitude de réfléchir à des questions ça va être problématique. D'être capable de structurer, d'assimiler tout un tas d'informations, pour pouvoir faire le tri entre ce qui est pertinent et ce qui n'est pas. Il y a des réunions, ça sert à rien de monter au créneau. Pour gagner toutes ces batailles, il faut choisir ses batailles. A partir du moment vous avez compris qu'il y a des combats sur lesquels vous ne pourrez pas gagner pour x ou y raison que ce soit l'institution qui est pas prête, les gens qui en ont strictement rien à foutre et qui ont déjà leur programme de préétabli qui viennent juste pour s'assurer que vous validiez la chose, ça sert à rien point. Vous pourrez exprimer votre mécontentement, le fait que vous soyez pas d'accord, mais vous pourrez pas faire bouger les choses. Dans la façon dont les choses sont traitées vous le voyez tout de suite. »*

Monsieur J. conseille aux futurs membres de rester eux-mêmes et de toujours respecter l'autre :

> *« Rester soi-même mais bien réfléchir avant de parler, pas comme moi. […] Le conseil que je donne c'est qu'ils restent soi-même mais avec le respect. Toujours du respect. Ils sont au RSA ok, ou au chômage ok, y'a pas de honte à avoir. Faut pas baisser les bras, moi j'ai pas baissé les bras. »*

7. Ce qu'ils aimeraient pouvoir modifier

Madame S. ne sait pas comment le changement pourrait s'opérer mais elle souhaiterait que l'instance soit plus participative encore :

> *« Si je devais changer quelque chose… Qu'il soit plus participatif, parce que là c'est conseil consultatif, qu'on soit plus participatifs plus impliqués avec le pouvoir politique et avec les professionnels. Qu'on ait vraiment un rôle d'expert, usager expert. »*

Monsieur G. aimerait pouvoir changer l'implication des élus mais pense qu'elle va se faire. Il souhaiterait également qu'il y ait un suivi régulier des sujets abordés :

> *« C'est à dire que des fois, c'est peut-être leur reproche que je ferai c'est qu'on a un retour qui est souvent, soit il n'y en a pas, soit c'est diffus dans le temps et on perd une certaine dynamique on sait plus. Le reproche que je ferai c'est qu'on a vraiment pas eu un projet sur lequel on puisse avoir un axe de travail pendant 5-6 mois. On en a eu un vraiment avec la plaquette RSA c'était très bien. Mais disons que on a perdu pratiquement un an, un an et demi sans avoir d'idées de projet. Sur ce que j'ai compris sur ces 3 dernières années, c'est que c'est très compliqué de trouver un lieu pour se réunir et travailler.*
>
> *Ça a été très très compliqué de mettre en place des projets, on était dans une sorte de flou. Et même là, on reprend sans vraiment savoir où on va. »*

Monsieur B. aurait souhaité pouvoir initier des projets émanant des membres :

> *« Le fait qu'il y ait un certain nombre de choses qui soit plus à notre initiative en fait, qu'on ait plus la possibilité de pouvoir prendre des initiatives. Parce que là pour le moment, on dépend vraiment beaucoup alors c'est normal, de l'action de l'administration du Conseil départemental où d'initiatives de région, de l'état ou de ce genre de chose ou d'institutions tiers etcetera. Je pense que ce serait intéressant qu'on ait plus de possibilité de pouvoir prendre des initiatives, notamment en termes de réunions, mais aussi en termes de simplement, de parfois, de projet en fait. »*

Il complète son idée en ajoutant que parfois les initiatives ne sont pas forcément prises car les personnes ne savent pas si elles peuvent les proposer ou non :

> *« Alors après on pourrait se dire que c'est parce qu'il y a une certaine réticence, les gens savent pas trop, mais je pense qu'il faut dire aux gens qu'ils ont le pouvoir de le faire en fait.*
>
> *Dans le doute, la plupart des gens n'oseront pas. Oser c'est une chose que peu de gens se risquent à faire. Surtout aujourd'hui, on arrive dans un contexte qui est quand même relativement sérieux de base quand même, mais on est dans un truc qui est quand même sérieux, quelque chose qui est on va dire officiel et cetera et les gens savent pas trop, ils savent pas où ils se trouvent et quelle est leur marge de manœuvre. »*

Au fil de l'entretien, Monsieur B. relève le fait que d'autres organismes gravitant autour du dispositif RSA, tels que Pôle Emploi ou la CAF, proposent des sites internet difficiles de compréhension pour le public et que des travaux d'amélioration menés avec l'instance

pourraient être bénéfiques. Il déplore alors l'absence de ces institutions dans les réunions du CC :

> *« La problématique c'est aussi le fait qu'il y ait peu d'acteurs dedans, en dehors du Conseil départemental, qui participent. Avoir plus d'institutions qui participeraient à ce genre de choses serait intéressant. Là on est limité par ce que peut faire le Conseil départemental et par son pré carré. Il y aurait sans doute des domaines sur lesquels d'autres institutions comme la CAF ou Pôle Emploi, pourraient intervenir et dans lesquels notre avis pourrait être intéressant je pense pour eux, en termes de retour, et permettrait justement de proposer un certain nombre d'initiatives. Par exemple, alors moi c'est parce que je suis développeur à la base, les sites internet faut faire quelque chose. Même quand on est habitué, c'est déjà chiant. Il y a des choses c'est une horreur. Je pense vraiment que c'est des choses pour lesquelles ça serait intéressant d'avoir le retour des usagers, des utilisateurs et pas seulement juste avec un formulaire à la con, mais par un échange d'une personne sur son expérience, son retour d'expérience, sur l'usage de ce truc là. D'autres auraient peut-être, en fonction justement de leur expérience, de leur expérience de vie, leur expérience avec le RSA ou autre, pourraient leur apporter des retours ou des propositions ou ce genre de choses sur d'autres domaines et qui seraient tout à fait pertinents, ou du moins à les prendre en compte dans la réflexion d'évolution. »*

Monsieur Y. aimerait pouvoir modifier beaucoup de paramètres, à commencer par le mode de recrutement et le mode de fonctionnement pour élire le président de l'instance, à la question *« Si vous deviez changer quelque chose, que changeriez-vous ? »*, sa réponse sans équivoque a été la suivante :

> *« Tout ! Ah je sais, je suis pas gentil sur ce coup-là. Tout, parce qu'il y a beaucoup de choses à changer. Déjà de base il n'est que consultatif, il n'y a pas de prise de décision, ce qui est tout à fait normal dans le mode de fonctionnement et le mode de recrutement. Ce serait très anti-démocratique de permettre à des personnes qui n'ont pas de légitimité de représentation d'avoir une liberté d'action sur la population. […] Et quand on parle de légitimité, on peut se poser clairement la question de la légitimité de certaines personnes qui ont été élues l'année passée au vu du taux de participation des élections. Il faudrait pas à un moment donné dire : si y'a pas au moins 50% des électeurs qui ont participé aux élections, l'élection on la recommence et pour le fun on vire tous les candidats. C'est que si les gens se sont pas pointés, il y a bien un problème quelque part. »*

Monsieur J. est ravi de son expérience, il ne souhaite rien modifier à part le fait de proposer à des demandeurs d'emplois de rejoindre l'instance.

C) Entretiens semi-directifs avec les professionnels en charge du Conseil Consultatif

Depuis 2012, hormis une agent, embauchée au démarrage en tant que secrétaire du Conseil Consultatif de l'Insertion et ayant désormais la charge de son pilotage en tant que cheffe de projets accompagnement social et participation des personnes en insertion ; il y a eu un turn-over important des agents gravitant autour de l'instance.

Le souhait pour construire cette étude de recherche était de pouvoir rencontrer tous les agents ayant travaillé sur le CC, depuis sa création. Grâce aux collègues de la DASI toujours en poste aujourd'hui, il a été possible de se mettre en lien avec tous. La personne ayant eu la charge de l'instance entre 2014 et 2017 n'a pas donné suite mais il a par contre été possible de rencontrer deux personnes, à la retraite aujourd'hui, et ayant accepté de livrer leur témoignage.

Quatre personnes ont ainsi répondu favorablement : deux personnes à la retraite et deux personnes en charge de l'instance à ce jour. Ces quatre personnes se sont montrées très enthousiastes dès les premières explications données sur l'objet de la recherche et ravies de pouvoir aider dans cette étude.

Tous les entretiens se sont déroulés au Centre Administratif Départemental (CAD), dans des salles réservées à cet effet. Les rencontres ont été planifiées en journée, à des moments de disponibilité pour elles. Les rencontres ont duré à chaque fois entre 1h10 et 1h40. Toutes ont donné leur accord pour un enregistrement audio. Les quatre personnes se sont montrées très enthousiastes d'aider dans ces recherches, se sont livrées très facilement et avec beaucoup de sincérité.

1. Profils des professionnelles ayant été ou étant en charge du Conseil Consultatif

Afin de mieux cerner les profils des personnes rencontrées lors des entretiens, il vous est à nouveau proposé ci-dessous un tableau *(Cf tableau 5)* informatif succinct. Les noms des personnes sont modifiés. Ce tableau précise les postes et périodes d'activité des agents rencontrés.

Noms	Poste occupé	Période	Situation professionnelle actuelle
Madame J.	Responsable de la cellule RSA	2012 à 2014	Retraitée
Madame S.	Secrétaire du conseil consultatif de l'insertion	2012 à 2017	
	Assistante du service accès aux droits et relation à l'usager	2017 à 2021	
	Cheffe de projets accompagnement social et participation des personnes en insertion	2021 à ce jour	Toujours sur ce poste
Madame I.	Chargée de projets accompagnement et participation	2017 à 2020	Retraitée
Madame L.	Référente participation des usagers et projets d'insertion	2021 à ce jour	Toujours sur ce poste

Tableau 5 : Profils des professionnels ayant été ou étant toujours en charge du CC, Mars 2022

2. La complexité du co-portage dans le processus de recrutement et la difficile mobilisation du public

Les quatre agents rencontrées font part d'un double processus existant depuis la création du Conseil Consultatif pour recruter des membres allocataires du RSA au sein de l'instance. Un tirage au sort d'ARSA selon différents critères (âge, territoire d'habitation, sexe) afin de composer une représentativité, est réalisé par requête sur un logiciel interne, un courrier est ensuite envoyé à l'ARSA puis l'agent appelle ce dernier afin de lui expliquer qu'il a été tiré au sort et est invité à une information collective pour se voir présenter l'instance.

La seconde méthode est un repérage des ARSA disponibles et en capacité de rejoindre une instance par le biais des Référents Uniques (RU), accompagnateurs de parcours des ARSA, qui leur expliquent ce qu'est le Conseil Consultatif et leur proposent de participer à une information collective.

A la question, « comment cette double méthode a-t-elle été conçue ? », **Madame S.** répond :

> *« Quand j'étais arrivée en septembre 2012 pour la création du CC, y'avait déjà les EC RSA créées et elles fonctionnaient déjà comme ça par requête et repérage. Et quand je suis arrivée il a été décidé à l'époque par les responsables d'utiliser la même méthode. C'était identifié comme une méthode qui permettait d'identifier des personnes or ça a ses limites car déjà à l'époque on disait que pour une centaine de courriers envoyés, au final t'en avais dix qui se présentaient en réu d'info coll. Donc t'avais 10%. Et puis d'expérience sur toutes les années, ça a toujours été sur ce ratio là en fait. Les deux méthodes là ont toujours été maintenues. »*

Ensuite, a lieu la réunion d'informations où tous les ARSA intéressés sont invités, pendant laquelle sont présentées les instances participatives du Conseil Départemental : EC RSA et CC. Puis les ARSA sont libres d'accepter ou non de rejoindre l'instance.

❖ Complexité du co-portage de la participation liée aux méthodes de recrutement

La seconde méthode fait intervenir de nombreux interlocuteurs dans le processus de recrutement : il s'agit pour les agents en charge du CC d'informer les responsables des services territoriaux insertion (RSTI), qui informent ensuite les responsables territoriaux insertion (RTI), qui eux-mêmes informent les référents uniques (RU). Ces derniers sont alors missionnés pour « repérer » des ARSA qui pourraient se joindre au CC, et leur en parler, en amont d'une information collective menée par les agents en charge du CC et les RTI.

La multiplication des interlocuteurs peut induire une déperdition d'informations, et selon l'interlocuteur et sa perception personnelle de la participation, un engagement plus ou moins prégnant. A ce sujet, **Madame I.** explique :

> *« Il y avait eu une formation à la fois des Travailleurs Sociaux (TS)[36] et des bénéficiaires sur la participation. C'est un thème pas facile à empoigner et qui attire pas forcément les TS de manière générale […] Donc on demandait au service social, parfois ils avaient du mal à repérer car je te dis c'est qq chose qui accrochait moyennement selon les territoires. […] Normalement il devait y avoir tous les territoires de représentés et les derniers temps il nous manquait Briey, là on avait pas de gens. Et tout s'explique toujours finalement. C'est vrai que la RSTI n'était pas branchée participation, du coup les RTI étaient moyennement branchés participation, ben… quand tu es toi-même pas assez convaincu de ce que ça peut apporter aux personnes ou même de qu'est-ce qu'on va leur envoyer faire, bah t'as pas de gens. Après si t'as des RTI qui disent « Ce sera important pour vous, vous allez prendre la parole, vous allez vous affirmer, vous allez donner votre avis etc. » là on a des gens. Faut le porter. »*

Madame I. fait également part des difficultés pour certains travailleurs sociaux d'intégrer la participation à leurs pratiques professionnelles :

[36] Note de l'auteur : Lorsque Madame I. mentionne les « travailleurs sociaux », elle fait référence aux référents uniques, en charge de l'accompagnement des allocataires du RSA.

« T'as même pleins de TS qui sont pas pour, parce que la participation ça veut dire demander l'avis à des gens dont tu t'occupes, ça veut dire se mettre presque sur le même plan d'égalité et ça embête des gens, mais beaucoup de gens. C'est absolument pas inné, en plus on a pas été formés comme ça, les TS ça a toujours été « aidant/aidé » et là… »

Madame S. confirme que le passage d'information ne peut se réaliser que si chaque personne dans la boucle porte la participation :

« En tout cas les RTI essayaient aussi de mobiliser les RU, ceux avec qui ils avaient le plus d'affinités, moi c'est comme ça que je l'ai perçu, via les RU qui avaient une certaine appétence pour tout ce qui était participatif ou certains professionnels qui étaient intéressés par la démarche et qui au final proposaient aux personnes qui souhaitaient faire du bénévolat […] Moi j'ai remarqué que d'un RTI, d'un animateur de l'EC RSA à l'autre, certains y arrivaient très bien, d'autres y arrivaient moins bien. Pour différentes raisons. Soit parce que t'avais un pro qui avait des facilités relationnelles pour créer du lien avec d'autres pros, du coup pour repérer le public, et qui savait porter la participation, avoir les éléments de langage qui permettent de. Et en plus t'avais des pros formés à la participation et des personnes convaincues qui n'étaient pas essoufflées par la dynamique de participation et également t'avais le RSTI qui portait la dynamique. Tous ces facteurs là viennent influencer aussi du coup le pro qui est sur place et permet de mener à bien cette mobilisation.

Par contre t'avais d'autres professionnels, où t'avais par exemple le RSTI qui ne portait pas la participation donc le pro ne se sentait pas légitime à aller voir d'autres pros, et à remuer son environnement, aller faire une formation etc. Parce que déjà son RSTI est pas forcément convaincu, le pro se sent seul dans la participation, en portage de la participation. Il suffit qu'il y ait aussi des pros sur le territoire qui soient pas forcément convaincus aussi de la participation parce que c'est aussi disparate d'un service à l'autre donc ça peut être compliqué aussi de mobiliser le public. Soit si aussi le public est déjà mobilisé dans différentes actions co il y aura un peu moins de public enclin à venir sur la participation. Si la pro n'a pas suivi de formation, elle va faire avec son langage, avec ses outils etc. c'est aussi moins efficace. On peut avoir des facilités relationnelles, si on a pas les éléments de langage qui permettent d'aller convaincre sur la participation ça peut être compliqué. Y'a aussi d'autres professionnels qui invitaient des ASS ou des RU aux ECRSA pour donner à voir ce que c'est la participation, pour se confronter au regard aussi de l'usager, donner son avis etc., pour convaincre aussi. Parce qu'on est pas forcément convaincu avec un langage, mais avec l'expérience. En tout cas, ce qui créé les conditions de la participation, franchement est très dépendant aussi de son environnement. Si on travaille pas sur tous les aspects autour de la communication, la formation, le portage, la création de cohésion entre les pro pour pas se sentir seuls devant la participation, tout ça, fait que si c'est pas travaillé autour, c'est fragile. C'est déjà très fragile à la base mais si tout ça n'est pas réuni, c'est très très compliqué. Ça fait beaucoup d'interlocuteurs et après avec le temps, les pratiques se délitent. Si c'est pas porté, si c'est pas animé par la direction, les pratiques se délitent. »

La première méthode, celle du tirage au sort, a également rencontré des freins de la part des travailleurs sociaux étant en charge des ARSA tirés au sort. **Madame J**. explique :

« Après on s'est confrontés pas mal aussi, comme c'était un tirage au sort, à l'avis de certains TS, même des accompagnateurs, qui disaient « Mais celui-là il est pas capable » ou « Cette personne là il est hors de question etc. ». Nous on a dit « On prend tout le monde », ça a donné lieu des fois à des discussions très animées ».

❖ Mobilisation du public

Au-delà de la méthode recrutement qui peut rencontrer des freins liés au portage ou non de la participation de la part de certains interlocuteurs, la mobilisation du public a toujours été une difficulté, une question pour le Département. **Madame I.** explique :

> *« Et la sensibilisation des publics, d'une manière générale, dans toutes les actions des TS c'est compliqué. On a du mal à mobiliser les gens, on a peut-être pas la bonne méthode, mais même quand on a la méthode les gens ils ne viennent pas forcément. Une méfiance aussi… vis-à-vis de l'institution, dans quoi je vais mettre les pieds, qu'est-ce que c'est que ce truc, y'a ça aussi… »*

Madame S. révèle aussi l'interrogation régulière du Département à modifier ses pratiques sur la mobilisation du public, sans pour autant mettre en œuvre de nouvelles méthodologies de travail :

> *« En tout cas ce que je peux dire c'est qu'après on s'est réinterrogés assez régulièrement sur la mobilisation du public, sur comment faire différemment, or y'a pas eu de vrai travail de fond sur la mobilisation des publics parce qu'on arrive toujours à la limite de « faut aller vers le public » sauf qu'au final « on a pas les moyens, on va pas dire aux pros d'aller vers ». Ou est ce qu'on va aller vers ? Comment ? En fait on s'arrête toujours à là. De ce que je vois, c'est un cycle comme ça. On réinterroge la mobilisation des publics, là faut changer, faut aller vers, mais ça s'arrête là. »*

La complexité du co-portage de la participation par différents interlocuteurs, inhérente au processus de recrutement, associée à la difficulté à mobiliser le public sans pour autant expérimenter des solutions pour y remédier, représentent des freins importants à la mise en œuvre du Conseil Consultatif.

3. Le rôle des membres allocataires du RSA au sein du Conseil Consultatif et la réalité de la démarche participative

Les quatre agents rencontrées décrivent le rôle des membres allocataires du RSA de la même façon. **Madame L.** explique :

> *« Ce que l'institution attend d'eux c'est de donner un avis éclairé sur leurs besoins, sur les difficultés qu'ils rencontrent, d'avoir des retours de terrain pour le dire en deux mots. Pour moi c'est ça, on attend des conseils de leur part, par des retours de terrain, de vécu, de difficultés qu'ils vivent et qu'à partir de ça on puisse proposer une réponse ou en tout cas trouver des choses existantes qui puissent faire office de réponse… Ils ont un rôle, de conseiller, de passerelle aussi avec la réalité. Ce qui est attendu en tout cas, je pense que c'est ça… ».*

Madame S. complète à propos du rôle des ARSA au sein du CC ainsi :

« Ils ont un rôle, au-delà de venir, se réunir et être force de proposition sur des sujets, des projets, ils ont un rôle aussi de représentation auprès des partenaires, ils sont aussi invités à des comités de pilotage, comme ça avait pu être le cas pour Reliance, ils viennent apporter un avis sur un dispositif d'accompagnement, ils participent à l'évaluation, ils mettent en avant les points de vigilance dans ce dispositif là„ ils mettent en avant ce qui est bien en termes de méthode d'accompagnement etc. Ça permet aussi aux pros de la direction, en écoutant en fait les propos des usagers, de se remettre en question dans leurs pratiques, et de se dire il faut peut-être faire comme ci comme ça, ou telle pratique d'accompagnement, ce serait intéressant de la développer dans d'autres actions etc…

Ça permet de prendre conscience et d'avoir un espèce d'effet miroir qui met en avant les difficultés et d'autres choses qui fonctionnent bien et il faut diffuser ces bonnes pratiques là. Et même nous mettre en avant des choses aussi très pertinentes par rapport à leur vécu.

Ça permet aussi, grâce à eux, de garder un pied dans la réalité, de sortir nos processus organisationnels et administratifs, sortir d'une logique de pensée qui serait du coup détachée des réalités de terrain parce qu'en fait avec le temps, on modèle nos idées, on vient se faire un avis par rapport à notre expérience, par rapport à ce qu'on a vu […].

Et on attend aussi que quand ils viennent à des évènements particuliers, ils fassent la représentation, de faire un discours par exemple sur les difficultés que rencontrent les usagers ou sur quels projets mériteraient d'être essaimés, on leur laisse aussi la place de porter une idée et de représenter entre guillemets même si dans les faits c'est pas vraiment le cas, mais de porter des idées qui sont au bénéfice des usagers et pour lesquels les partenaires doivent aussi prendre conscience qu'il est important de travailler dans tel sens ou tel sens pour améliorer l'accompagnement des usagers. »

Les quatre professionnelles ont la même vision du rôle des allocataires du RSA au sein du Conseil Consultatif. Elles alertent toutefois sur la nécessité de ne pas les leurrer sur la démarche participative.

En effet, à ce sujet, **Madame J.** exprime l'importance de ne pas les leurrer en leur laissant penser que toutes les idées des membres allocataires du RSA ne pourront être retenues et adoptées :

« Et on s'est bcp interrogés en tant que pro sur « On veut pas les leurrer », donc il faut leur dire que leurs idées vont être étudiées par les politiques, proposées par les pros mais validées ou pas en assemblée départementale et qu'il faudra pas qu'ils…. Toutes leurs idées vont pas être prises en compte… Donc il fallait leur dire d'emblée… Donc c'était ça aussi l'intérêt du CC, il fallait leur dire « vous avez cette idée là, elle est peut-être bonne, moins bonne, on va porter certaines idées, d'autres on les portera pas parce qu'on pense qu'on pourra pas non plus nous, en tant que professionnels assumer ». Donc c'était tous ces débats là aussi qu'il y avait au sein du CC. »

Madame I., tient les mêmes propos et explique que cela permet également, au-delà de toute transparence sur le fonctionnement, d'éviter des désillusions pour les membres et de leur permettre ainsi de garder un engagement au sein de l'instance :

« Moi je leur disais « On ne retiendra pas tout, c'est sûr, les élus ne retiendront peut-être qu'une partie, tout dans le meilleur des cas mais c'est rarement ». En plus ils ont vraiment mesuré comment ça s'organisait à

l'intérieur d'une institution, parce que ça c'est compliqué à expliquer comme ça. Mais au fil du temps ils ont eu cet avantage de voir comment ça s'organisait. Et je pense que c'est le principal écueil à éviter, c'est de leur dire « Venez venez, amenez votre avis » qu'ils ne s'imaginent pas que tout va être réglé parce qu'ils ont dit ça ou ça ou ça […] C'est un exercice difficile à tenir, « On vous demande votre avis mais on prendra pas tout dans votre avis ». Ceci dit franchement ils ont toujours été ravis, tous ceux que j'ai connu, de donner leur avis. Parce que personne ne leur demande leur avis, jamais. […] C'est important d'annoncer au départ de la participation que c'est bien mais que l'on peut être déçu. Ils étaient pas forcément trop déçus car d'une part, c'était expliqué pourquoi on avait pas tout pris en compte et aussi parce qu'ils se sont aperçus que même nous on était freinés dans certaines choses. Nous quand on propose des idées à nos responsables, parfois on nous dit « Mais non, ça tu fais pas ». Et comme ils ont vu que nous aussi on pouvait pas faire comme on voulait, ils se sont assez rangés. Mais même pour des choses qui paraissent banales.[…] Donc non, ils ont pas trop manifesté de grosses déceptions non. Et puis je dirais aussi que on avait pas des personnes très virulentes, très… On a eu des gens revendicatifs mais au final quand on explique pourquoi on fait pas ça, ils ont compris que notre société elle fonctionnait aussi comme ça, avec ses défauts. Donc non on a pas eu trop de retours, en tout cas dans moi ce que j'ai connu sur les trois ans passés ici.»

Le rôle des membres ARSA du Conseil Consultatif, majoritairement « Consultatif », bien défini et expliqué en amont par les professionnels en charge, ainsi que la transparence sur le fonctionnement de l'instance et du circuit de décision permet de limiter d'éventuelles déceptions à ces membres. Selon les propos des agents rencontrés, le fait que des ARSA soient sollicités pour donner leur avis, qu'ils soient écoutés et que leurs idées soient portées, leur apporte beaucoup de satisfaction, et leurs compréhensions des « rouages » de l'institution leur permet ainsi de maintenir un engagement participatif au sein du CC.

4. Les résultats du Conseil Consultatif sur la politique d'insertion

Comme établit lors de l'analyse documentaire précédente, les résultats de l'impact de la participation de membres allocataires du RSA dans le Conseil Consultatif sur la politique d'insertion du Département sont difficilement observables. Hormis la création ou l'amélioration d'outils de communication concrets tels que les plaquettes ou les vidéos, la participation au sein de l'instance a davantage apporté des améliorations non palpables et difficilement quantifiables.

Madame I. rencontre d'ailleurs dans un premier temps, avant de me parler de l'amélioration des courriers, des difficultés à faire état de l'apport du CC sur la politique d'insertion :

« Alors concrètement, à la politique d'insertion… C'est une question hyper vaste… Je sais pas si je peux répondre… J'ai pas tous les outils pour répondre à ça… La participation des allocataires ça les rend visibles, au niveau de notre institution déjà. Après moi je me dis que par rapport à la politique d'insertion, aux élus… Bah euh… »

Elle mentionne également d'autres outils sur lesquels les membres ont travaillé et les limites de leur cadre d'intervention :

> *« On a un outil qu'on appelle le projet d'insertion, le pacte territorial d'insertion, on l'a écrit bien sûr nous, mais ils ont participé à l'écriture. Y a toute une partie dedans où il y a leurs témoignages, ils ont participé. Donc là on est concrètement, mais c'est de la cuisine interne hein on va dire, parce que pacte territorial d'insertion, t'en parle à l'extérieur, personne ne sait… Déjà l'insertion… Et en fait ils ont quand même participé à ça aussi. […] Ah mais oui je revois le petit schéma qu'on a fait, c'est avec eux qu'on a fait ça, sur la présentation des différents parcours d'insertion. Ça t'as dû la voir cette plaquette là. Cette plaquette a été simplifiée par eux. Parce qu'eux ils ont dit « Mais comment vous parlez ? Qu'est-ce que c'est que ce langage ? » et on a tout resimplifié en étant quand même dans la réalité, parce qu'il faut pas simplifier à l'extrême, ça peut enlever le sens. Donc on a refait ça et ça c'est un outil qui a eu beaucoup de succès au niveau des territoires. Dès qu'on l'a fait, on l'a envoyé aux territoires, y'en a pleins qui s'en sont ressaisi pour expliquer… Tu vois les TS qui avaient besoin d'expliquer que l'on pouvait faire du socio-pro, du pro, du social… Hé ben ça ça aide. Donc oui il y a un impact, qui paraît… C'est pas un gros truc mais c'est plein de petites choses. Et puis de toute façon on peut intervenir que sur des axes comme ça. Après on peut pas influencer la politique, la direction, enfin tout ce qui est national déjà on peut pas y toucher. Y aura toujours une allocation et des droits et des devoirs etc. Mais après à l'intérieur de ça oui. »*

Madame J. révèle quelques aspects non quantifiables de l'apport du CC sur la politique d'insertion, tels que les bénéfices dans les pratiques professionnelles et la visibilité des allocataires du RSA au niveau national :

> *« Elle a déjà permis, avant d'apporter qq chose à la politique elle-même, elle a permis de changer le regard des pros qui accompagnaient les bénéficiaires du RSA et de se dire que voilà « C'est pas moi le pro je sais tout et la personne en face de moi elle sait pas ». Y'a eu comme un rééquilibrage, ça a été déjà la première chose qu'a apporté cette participation et puis après ça a permis quand même de nous rendre compte nous, qu'on était dans un langage très administratif, que si on recevait le courrier qu'on avait élaboré, on aurait peut-être pas compris non plus ce que ça voulait dire. Donc ça nous a permis aussi de nous mettre à la portée des personnes et de pouvoir les faire adhérer à la politique qui était mise en place. […] Et ça a permis aussi de porter auprès du Ministère des choses auxquelles personnes ne pensaient. […] Et ça a permis de débloquer quand même, même au niveau du Ministère, on a eu de l'écoute. Alors après je dis pas qu'ils sont dans une obligation de… ils ont un autre regard, une autre perspective que le département… Mais ça a permis quand même d'améliorer la façon de traiter les personnes. C'est pas un gros mot… »*

Après un état de tous les apports de l'instance sur des outils concrets, **Madame S.** fait également part des améliorations non visibles dans les positionnements professionnels, jusqu'au niveau national :

> *« Le fait d'écouter régulièrement des usagers, d'avoir des pros de l'insertion qui viennent ça a permis de sensibiliser aussi les pros, ça c'est du non visible, sensibiliser les professionnels à la parole de l'usager, au fait qu'elle est intéressante, qu'elle est importante, qu'elle donne des éléments de repères pour améliorer notre politique et notre action. J'ai pu aussi constater avec des échanges avec des pros que ça leur permettait de modifier leur posture, pour des pros qui ont une posture plutôt haute de tout sachant, là c'était plutôt de redescendre à une posture plus équilibrée et à égalité avec des usagers. […] ça a permis aussi, au-delà de la politique d'insertion départementale, qu'ils puissent aller à des groupes de travail nationaux sur l'orientation, sur l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, ça a aussi eu un effet. Ils ont pu aussi contribuer à des groupes de réflexion sur la stratégie de prévention de lutte contre la pauvreté des enfants à l'époque.*
>
> *Leur représentation aussi permet de voir qu'on tient compte de la parole des usagers, toujours de manière relative aussi, on tient compte de leur parole, qu'ils aient aussi leur place du côté des partenaires et*

qu'on sorte de ce formalisme collé monté des grandes personnalités hiérarchiques ou des élus etc… Et de sortir de ça et d'être sur un pied d'égalité avec des usagers. »

En plus de tous ces aspects, **Madame L.** mentionne également l'apport en termes d'image pour le Conseil Départemental, d'avoir mis en place une instance participative :

« Je pense que l'institution y gagne en termes d'image à avoir une instance participative, d'ARSA. En plus dédiée aux politiques d'insertion, ça se fait assez peu. Ça aussi je pense que ça a des apports à souligner pour le département, de pouvoir se targuer d'avoir mis en place assez rapidement, là où on c'était pas encore l'envol, justement une instance participative, dédiée à des publics à qui d'habitude on s'adresse pas pour ce qui est de la participation. »

En parallèle, **Madame L.** s'interroge sur l'aspect « image » de la participation, qui a pu biaiser l'approche et l'objectif initial, en amenant de la participation « pour faire de la participation » :

« Y'avait à la création du CC les moyens, les moyens pour le mettre en œuvre. Parce qu'après une fois qu'on a les moyens, qu'est-ce qu'on en fait ? Mais en fait les choses étaient bien prévues pour rendre leur participation la plus effective et la moins contraignante et peut-être qu'on a changé aussi un peu d'approche, là où la participation au sens large s'est démocratisée en fait, et que maintenant peut-être qu'au lieu de s'intéresser à l'insertion et à des moyens d'améliorer les politiques d'insertion c'est de s'appuyer sur une instance d'allocataires. On résonne peut-être dans le sens inverse en parlant de « faire de la participation » et « faire participer les personnes accompagnées » et c'est peut-être dans ce changement d'approche que l'on se perd, peut-être. Je sais pas si nous on est perdus là-dedans mais c'est peut-être dans ce changement de paradigme où finalement y'a un peu une injonction à faire de la participation. Donc faisons de la participation partout, dans tous les services, alors c'est bien c'est le but aussi d'insuffler, d'acculturer les professionnels dans leur pratique à y mettre plus de participation, plus de collaboration, de s'appuyer sur le regard de l'usager, de replacer l'usager au cœur des politiques publiques et de construire autour d'elles… Et avec cette injonction de « faire de la participation » on a peut-être plus tendance à dupliquer des instances qui réunissent des personnes concernées et on recloisonne finalement de plus en plus parce que oui, l'instance dont je retrouve plus le nom à l'autonomie, ils ont leur truc à l'autonomie, nous on a la nôtre à l'insertion alors qu'on est même dans une démarche d'élargissement pour s'adresser à des publics un peu plus large. On est toujours dans le prisme insertion, c'est ce qui nous intéresse dans cette direction, mais pareil on met des moyens aussi sur la jeunesse, faire participer la jeunesse, mais tout redevient cloisonné là où je pense que dans l'effet inverse, si on s'intéresse aux politiques d'insertion la participation c'est un moyen, pas une fin. Et peut-être que le changement d'approche biaise l'objectif initial et que maintenant on fait de la participation dans l'objectif de faire de la participation avec tous les impacts que ça peut avoir et notamment des impacts qui sont peut-être pas favorables aux personnes qui participent, ni même aux politiques d'insertion en elle-même mais qui ont un impact favorable pour l'image de la collectivité. Donc moi je pense qu'il y a un changement de cap qui nous a perdu un peu en route… »

Les objectifs du Conseil Consultatif ont été définis clairement par Monsieur Dinet à sa création, ont été assimilés par les professionnels en charge de l'instance et par les membres allocataires du RSA. Toutefois, l'absence de création d'indicateurs pour chaque action menée (débat, projet ou évènement) empêche une appréhension fine des résultats sur la politique d'insertion.

En parallèle, l'apport sur l'image du Conseil Départemental est un élément à prendre en compte pour le bon fonctionnement de l'instance. Il s'agit de resituer l'instance et de la

réadapter systématiquement dans l'environnement et dans ses missions afin de ne pas, avec le temps, en avoir un regard biaisé et la laisser vivre « pour la laisser vivre ». Ce repositionnement de l'instance doit pouvoir s'opérer à différentes échelles : chez les professionnels en charge, dans l'équipe de direction de la DASI, et également de la part des élus de l'insertion.

5. Un portage de la participation à différentes échelles : au niveau des élus et de la direction, selon les périodes de mandature

Dans la partie 3.2 de ce chapitre, a été abordé la complexité du portage de la participation avec différents interlocuteurs de terrain, des référents des services territoriaux d'insertion aux référents uniques, accompagnateurs des parcours des allocataires du RSA. Ce chapitre s'emploie à observer le portage du Conseil Consultatif, de la part de l'équipe de direction et de la part des élus, selon les différentes périodes de mandature.

Comme mentionné dans l'analyse documentaire, le Conseil Consultatif a vu le jour sous la mandature présidentielle de Monsieur Dinet, puis a continué d'exister sous les mandatures de Monsieur Klein, Madame Beausert-Leick et désormais de Madame Khirouni. Aussi, les quatre agents rencontrées ont travaillé sous des mandatures différentes.

❖ Portage du Conseil Consultatif de 2012 à 2014

Pour la période de mandature de Monsieur Dinet en tant que président et Monsieur André Corzani en tant que Vice-Président Insertion, concernant le portage, **Madame J.** se remémore :

> *« Ah oui c'était très très porté. On avait un VP André Corzani qui était à fond dedans donc qui portait la chose. Le Président nous avait dit vous faites ce que vous voulez faut que ça marche. On avait un petit peu carte blanche. Le directeur général était aussi très impliqué dans la politique d'insertion à l'époque donc… c'était une direction qui était très portée, oui très appuyée pour les brsa donc on avait pratiquement tout le CD qui travaillait quand même bcp pour l'insertion. C'est à ce moment là aussi qu'on a mis en place les clauses d'insertion dans les marchés publics etc… C'était une politique publique l'insertion qui a été à l'époque, oui de 2008 à 2014… Après c'est encore je suppose mais moi quand j'étais là c'était vraiment la politique publique sur laquelle les politiques appuyaient le plus et ils en ont fait la preuve aussi en demandant à ce que chaque politique publique accorde une partie de son budget à la politique d'insertion. Donc ça allait vraiment très loin par rapport à d'autres départements, on était vraiment… Alors ça embêtait les directions autres mais on était la direction qui prenait des sous aux autres directions mais voilà… on a réussi à faire ça quand même… C'était vraiment, politiquement, c'était très très porté. »*

Par rapport à la direction, **Madame J.** se souvient également de sa place « à part » dans l'organigramme :

> *« La direction était d'ailleurs placée sous le DG je crois à un moment donné, carrément. Elle était détachée, on était pas sous un DGA puis après ça a changé mais c'était très…voilà… C'était LA politique phare on va dire du département. »*

Madame S., qui a travaillé autour du CC depuis sa création**,** confirme ce portage à un double niveau, élus et direction :

> *« A l'époque c'était au tout début, c'était porté par André Corzani, c'était lui le référent délégué à l'insertion. Lui il portait, il parlait de participation il était convaincu, il était très présent, il avait toujours un discours, il proposait des thématiques etc. […] Monsieur P. [37] faisait en tant que cadre de la direction, avec les RSTI, avec André Corzani, il faisait tous les mois des temps de travail où t'avais l'élu qui donnait ses orientations.[…] Ca permettait aussi d'aborder la participation et toutes les thématiques annexes et d'avoir un vrai temps de travail technique des cadres avec l'élu. Je trouvais que ça avait un impact et que ça fonctionnait bien. Ça fonctionnait.[…]*
>
> *Aussi Monsieur P., il portait fortement la participation. Je te donne un exemple on va faire par exemple un questionnaire auprès des bénéficiaires du RSA sur tout le département avec les membres du CC, lui il porte, il va faire un mail et informer tout le monde, les différents services que ce soit insertion et action sociale et ensuite il déroulait l'action.»*

Madame I., qui travaillait déjà au département à cette période témoigne également :

> *« Monsieur Dinet avait un discours qui portait, parce que les politiques c'est aussi beaucoup dans le discours, mais c'est important. Dès qu'il pouvait il parlait de l'insertion, mais fortement. On a jamais été aussi bien porté, l'insertion, que par Michel Dinet. Donc quand il était élu, il y avait un élu insertion très impliqué aussi et qui était plutôt présent dans les instances, avec les allocataires. »*

Les trois agents travaillant au Conseil Département à cette période ont le même discours sur le portage de la participation, de l'insertion et du Conseil Consultatif pour cette première période. Chacune explique ainsi que la participation n'a jamais été autant portée par les élus et la direction que sous la mandature de Monsieur Dinet.

❖ Portage du Conseil Consultatif de 2014 à 2020

En 2014, suite au décès de Monsieur Dinet, Mathieu Klein, jusqu'alors vice-président délégué à l'éducation et à l'innovation citoyenne est élu président de l'assemblée départementale. En

[37] Note de l'auteur : Monsieur P. était le directeur de la DASI à cette période.

2015, pour le nouveau mandat de six ans, Madame Sylvie Balon est élue vice-présidente déléguée à l'insertion.

Mme S. poursuit ainsi ses explications sur le portage dans le temps avec l'arrivée de la nouvelle élue à l'insertion :

> *« Ensuite on a eu l'élue Sylvie Balon, elle était moins présente globalement, même en dehors même de la participation, elle était moins présente. »*

Madame I. confirme, elle a également le sentiment que la nouvelle élue insertion en charge était moins présente :

> *« La personne élue qu'on a eu pendant que j'y étais, elle était moins présente. Pas très présente même pour être honnête. Elle venait à la plénière puis après quand y'avait des grosses réunions organisées par le président, par Mathieu Klein, on la voyait mais on peut pas dire qu'elle était proche des allocataires, mais parce qu'elle était pas proche de nous non plus hein, pas tellement. Après dans le discours oui, elle l'était mais dans les faits, elle était beaucoup moins présente que les élus précédents. C'est comme ça que je l'ai ressenti. »*

A la question si l'élue à l'insertion lui donnait des directives, des orientations, **Madame I.** répond :

> *« Elle ? Ah non pas du tout, rien. C'était plutôt le directeur de l'insertion qui nous donnait des directives et là encore, j'ai pas du tout envie d'être rabat joie mais l'insertion a été moins portée. Sous la période Michel Dinet, on a eu un directeur de l'insertion qui s'appelait Monsieur L. qui a été hyper impliqué, alors lui il allait au-devant des allocataires. Tu sens quand une direction elle porte la politique d'insertion. Là y'avait une volonté quand même, quand Monsieur A. est arrivé, mais déjà plus faible, moins d'implication, mais ceci dit il m'a jamais empêché de travailler. J'ai commencé avec un autre directeur Monsieur P., qui était impliqué assez sur la participation. Tu vois, à chaque fois quand tu changes d'interlocuteur, que ce soit un élu ou un directeur de service, tout dépend comment il porte cette affaire là. Et la participation a été portée beaucoup par Michel Dinet, elle a été portée par Mathieu Klein. Lui ce qu'il portait beaucoup et j'ai travaillé aussi là-dessus en dehors du CC, c'était sur les discriminations. Alors ça lui, il était très fortement impliqué là-dessus. Et quand tu es un fonctionnaire dans une institution et que tu as un élu qui porte une politique, t'es portée. Et quand tu as un élu qui est un peu plus… Alors tu rames, si t'es convaincue tu le restes quand même, comme moi j'étais convaincue même si c'est dur parfois la participation, tu as envie de claquer tout le monde et de dire « tout le monde m'embête je m'en vais » mais quand t'as envie t'es… Mais voilà, mais si t'as quelqu'un en face qui te porte moins, tu rames plus. Tu vois par exemple l'histoire de cette formation pour les TS qui a pas été suivie, moi je me suis dit « bah voilà, ça c'est le fruit du non-portage de la politique de participation, d'insertion. »*

Madame I. explique également la nature des relations entre le président en charge et les membres ARSA du CC :

> *« Par rapport aux élus, Mathieu Klein il venait régulièrement au CC, parfois on l'invitait nous parce qu'on voulait lui faire remonter des avis, et parfois il venait à sa demande. Lui il a toujours eu envie d'avoir l'avis des ARSA. Michel Dinet aussi bien sûr. Mais dans mes années-là c'était Mathieu Klein. Il a toujours demandé à venir. Il a dit je viens et je viens vous poser des questions sur ça, ça, ça. On était pas pris de court, il nous envoyait un mail, j'ai envie de parler de ça, ça, ça et nous on travaillait un peu avec eux, on leur disait voilà le président il va venir, on va lui faire des retours, « qu'est-ce que vous avez à dire là-dessus ? ». Alors ça ils aimaient bien parce qu'ils se sentaient pris en compte. C'est toujours pareil. Se sentir écouté, se sentir exister, se sentir entendu. Bien sûr qu'ils aimaient bien quand c'était le président, c'était encore mieux, mais ils*

aimaient bien quand c'était d'autres élus ou même des chefs de service, même juste à notre niveau ils aimaient bien. »

Concernant le portage au niveau de la direction, **Madame S.** précise concernant Monsieur A. en poste à cette période :

« Monsieur A. voilà, il portait mais portait par à-coup, c'était par à-coup, selon la commande politique, il était très sur l'aspect politique, liens avec le cabinet, pas trop sur la direction et sur la participation par à-coup à coup de communication institutionnelle même s'il croyait en la participation, ça j'y crois fortement, mais tu sens qu'aussi la participation est parfois au service de carrière. C'est parce qu'à un moment donné, même si t'en es convaincu tu veux faire un gros coup de comm, une grosse action participation, lui à l'époque en plus il voulait faire les grands débats avec des citoyens et des élus mais tous les trois mois, le truc complètement irréaliste en termes de moyens. »

Les deux agents en charge à cette période-là ont la même vision du portage de la part des élus et des cadres de direction. D'après elles, malgré un portage fort de la part du Président du Conseil Départemental, l'élue à l'insertion s'est montrée peu présente concernant la thématique de la participation et le Conseil Consultatif. En parallèle, trois directeurs se sont succédé, Monsieur L., Monsieur P. et Monsieur A., les deux premiers semblent avoir davantage porté la participation que le dernier. Certains projets, dont un projet de formation sur la participation à destination des travailleurs sociaux n'a alors pas pu voir le jour sous la direction de Monsieur A. Le portage modéré de la participation par l'élue insertion semble avoir eu des répercussions sur le portage de la part de la direction, et ainsi sur la mise en œuvre de projets autour du Conseil Consultatif.

❖ Portage du Conseil Consultatif depuis 2021

En Septembre 2021, Madame Chaynesse Khirouni a pris ses fonctions en tant que Présidente du Conseil Départemental, Madame Silvana Silvani en tant que vice-présidente déléguée à l'insertion. Au moment des entretiens avec Madame L. et Madame S., les deux élues occupaient leurs fonctions depuis 7 mois. La directrice actuelle de la DASI, Madame H., a quant à elle pris son poste en février 2021.

En 7 mois, Madame L. et Madame S. n'ont rencontré Madame Khirouni qu'une seule fois, dans le cadre du Conseil Consultatif plénier de novembre 2021, au cours duquel elle a fait un discours d'ouverture, et Madame Silvani une fois lors d'une rencontre avec les membres allocataires du RSA du CC et une fois lors de ce même CC plénier.

Hormis ces deux rencontres, **Madame L.** explique que ses relations avec les élus membres du CC sont inexistantes et précise les modalités de sa rencontre avec la vice-présidente déléguée à l'insertion :

> *« Avec les élus, au sens large, elle est inexistante[38]. Les élus qui sont désignés pour siéger au CC plénier, la relation existe juste dans le fait de les inviter, de les désigner par arrêté de nomination. On a pas de temps de rencontre prévu avec eux, je dis « on » mais c'est « je ». J'ai pas de relation avec les élus. La seule élue avec laquelle j'ai eu un tout petit peu de lien c'est la VP insertion, qu'on a invité spécifiquement à une réunion qui était dédiée à rencontrer pour les allocataires membres du CC, rencontrer la VP, et pour la VP inversement, qu'elle puisse rencontrer les membres du CC, les écouter et puis prendre note de ce qui se dit, et pour se faire en fait une vision et pour pouvoir aussi se positionner par rapport à l'instance parce qu'elle existait avant sa venue. C'est les seules relations que j'ai eu… »*

A la question permettant de savoir la position de la présidente du Département sur la participation, **Madame L.** fait part de pistes, de suppositions, mais il ne semble pas encore exister de positionnement affirmé dans une orientation politique ou une ligne directrice donnée :

> *« Sur la participation, maintenant avec le projet départemental on a des pistes, des remontées des services techniques qui proposent des choses qui sont validées ou pas par le cabinet… Je sais pas à quel point ça peut être de son initiative de porter la participation mais bon on peut penser quand même oui… Y'a tout un axe sur l'engagement citoyen et la participation au sein du département donc je pense qu'on peut espérer qu'elle souhaite développer un peu plus la participation, l'infuser dans toutes les directions, dans tous les services départementaux. […] Donc je pense que la participation oui c'est un truc qu'elle veut porter mais au-delà de ça… Y'a toujours l'intermédiaire en fait de nous, service, avec les allocataires, y'a jamais eu de demande de prise de contact direct, d'initiative, d'invitation des membres du CC…[…] Elle a fait un mot introductif lors du plénier du CC donc je pense que ça montre aussi sa volonté de porter l'instance après je pense qu'elle manque aussi de connaissances sur le sujet on le voit bien… Nous on a la tête dedans, y'a une feuille de route qui avait été écrite déjà depuis 2019, depuis l'expérimentation du SPIE en tout cas sur l'évolution du CC donc je pense que ça lui demande aussi de pouvoir s'approprier un peu plus le sujet pour savoir un peu quoi en faire. Je pense que y'a cet obstacle là pour elle, en tout cas comparé peut-être à Mathieu Klein qui avait plus de facilités à mobiliser les membres, parce qu'avant ça se faisait de manière aussi plus fluide, que les choses étaient déjà bien installées… Tandis que là on est dans un nouveau format, une nouvelle dynamique qu'on essaie déjà d'insuffler avant de pouvoir concrètement les faire participer à des choses… Pour l'instant ça démarre donc c'est des nouvelles personnes qui découvrent l'instance, qui vont être installées officiellement dans l'instance, de là à les solliciter pour quoi que ce soit, je crois que c'est pas encore à l'ordre du jour. Je pense que c'est aussi un des obstacles, le fait que y'ait cette transition entre l'ancien et le nouveau format. »*

Concernant leurs relations avec Mme H., la nouvelle directrice de la DASI, **Madame L. et Madame S.** n'évoquent aucun temps de travail commun autour de la participation et du CC.

Madame S., sur un poste de pilotage de l'instance, précise concernant des contacts directs avec Mme H. :

> *« Très peu, je fais mes points avec ma responsable, c'est elle qui lui en fait part. Moi c'est filtré. »*

[38] Note de l'auteur : Madame L. parle de sa relation avec les élus qui est inexistante.

Madame S. évoque ses difficultés à faire fonctionner le Conseil Consultatif en raison du filtrage d'information. Elle n'est jamais en contact direct avec la présidente du CD, l'élue insertion ou la directrice de la DASI. Elle fait ses points avec sa responsable de service, qui en fait ensuite part aux élus et à la direction, et vice-versa. A ce sujet, elle explique :

> *« Si tu veux y'a trop de filtres, trop de hiérarchisation, ça nous pénalise et ça pénalise le fonctionnement. Ca pénalise le fonctionnement. […] . Donc je dirai même que le fonctionnement entre professionnels, la coordination, si elle aussi a des difficultés, ça un impact sur la participation, sur notre efficacité, sur les orientations qui sont prises, sur la manière d'informer l'élu aussi… Donc voilà. Donc là l'élue pour nous est inaccessible, alors qu'avant, même quand j'étais cat C, j'avais plus d'échanges avec l'élue que je n'en ai aujourd'hui. Et en plus je vois bien que dans les effets de diffusion de la communication, de l'information, y'a telle information qui t'es pas revenue par un cadre, peut être un autre cadre te fait parvenir l'information, l'information qui est opposée ou pas claire et comme j'ai pas d'information claire je suis toujours obligée de prendre avec des pincettes, les orientations, ou pas. Car c'est pas moi qui ait entendu l'info et je vois qu'il y'a différents filtres en fonction. Parce que t'as le filtre, par ex la directrice « moi j'ai entendu ça mais je veux ça », par exemple ma responsable qui va dire « j'ai entendu ça mais moi je veux ça » chacune ajoute sa propre expertise et analyse et puis elles mettent en avant aussi leur capacité de recul par rapport à ce que l'élu vient dire. Et c'est normal parce que l'élu propose des orientations mais nous en tant que technicien on doit aussi prendre du recul par ce qu'il dit, voir ce qui est réalisable et faire des propositions de mise en œuvre. On vient la mettre en alerte par rapport aux difficultés qui vont être rencontrées. Ca je le comprends parfaitement mais du coup c'est très compliqué de venir… tu vois ça demande beaucoup de finesse, de réflexion et je perds du temps beaucoup à cogiter et du coup c'est au détriment de la mise en œuvre. Parce que du coup on tourne un peu en rond. »*

Ces filtres ne lui permettent pas vraiment d'avoir des contacts directs, également avec certains professionnels comme les responsables des Services Territoriaux d'Insertion, empêchant alors **Madame S.** de fédérer les professionnels autour du CC :

> *« Non je ne peux pas fédérer, je ne peux pas être porte-parole de quoi que ce soit. Du coup quel crédit j'ai auprès des RSTI en faisant entre guillemet du porte à porte, si je peux pas faire de portage au niveau de la direction, j'ai pas de crédit.*
>
> *Après on est aussi dans une logique, de plus en plus les pros sont conditionnés à arriver à une logique de rationalisation, de rendement. Le souci c'est que la participation si tu veux c'est un truc en plus, par rapport au projet. Et c'est pas quelque chose qu'on peut rationnaliser, on peut apporter du chiffrage et du qualitatif mais en soit ça n'a pas la même puissance si c'est pas porté que d'autres choses sur l'accompagnement. C'est un plus et pour le coup c'est souvent comme une thématique, même si on vient dire c'est important tu vois bien que dans les pratiques de travail et dans la manière de raisonner ça va être un sujet qui va rapidement être mis de côté.*
>
> *Alors que c'est un outil formidable à la construction par exemple d'offres, à l'évaluation d'offres, à la remise en question de nos pratiques de travail, à notre capacité aussi à vulgariser tous nos processus qui sont extrêmement complexes… ».*

Ce « filtrage », dénoncé ainsi par Mme S., ainsi que le manque de visibilité de l'intérêt de porter une démarche participative s'inscrivent dans la complexité de la conduite de l'instance participative qu'est le Conseil Consultatif.

D) Conclusion de l'analyse : la complexe analyse des effets de la participation

En construisant la problématisation de ce travail de recherche, une des volontés était de comprendre comment la politique publique annoncée à l'échelle nationale était traduite à l'échelle d'un territoire. Il est très rapidement apparu que cette question ne pouvait pas réellement se vérifier à propos du Conseil Consultatif. En effet, la création de cette instance n'est pas une injonction de l'Etat mais une ambition propre au Président du Conseil Départemental l'ayant mise en place. Toutefois, comme évoqué dans le cadre théorique, l'Etat attribue davantage de places chaque année à la participation citoyenne, dans ses textes, ses discours, ses dispositifs ; notamment avec la participation active de l'allocataire dans le cadre du RSA. Aussi, un lien peut exister entre l'initiative du Président du Conseil Départemental qui a pu être influencée par les souhaits généraux de l'Etat à insuffler de la participation dans ses politiques publiques.

1. D'après l'analyse documentaire : le Conseil Consultatif sous le prisme de l'échelle de la participation publique de l'Institut du Nouveau Monde

L'échelle de l'Institut du Nouveau Monde (INM) (*cf. Tableau 3*) paraît pertinente pour observer les degrés de participation des membres allocataires du RSA au sein du Conseil Consultatif car elle a cette particularité de ne pas avoir pensé ses différentes catégories comme mutuellement exclusives.

Dans le cas du CC, la participation publique propose en effet différents degrés de participation.

Dans les textes, le Conseil Consultatif vise à permettre une amélioration du dispositif RSA, par le biais de conseils, d'avis, de propositions. Il s'agit également de favoriser la concertation par la participation d'ARSA. Son nom pourrait laisser penser qu'il n'est « que » consultatif, et ainsi définit sur le degré 2 **« Consultation »** de l'échelle de l'INM : ***« Les participants informent les décideurs de leurs opinions et de leurs points de vue »***.

Toutefois, l'aspect « concertation » des objectifs fixés par le Conseil Départemental donne à voir un second degré de l'échelle de l'INM, le numéro 3 **« Discussion »** qui est défini ainsi

« Les participants échangent autour d'un enjeu et confrontent leurs idées et leurs points de vue ».

Dans les faits, suite à l'analyse documentaire réalisée précédemment dans ce chapitre, plusieurs degrés de participation ont été constatés au sein du CC. Se retrouvent en effet les degrés **« Consultation »** et **« Discussion »**, auxquels peuvent être ajoutés :

- **Le degré « Information »**, en effet, à l'arrivée de chaque nouveau membre, au démarrage de tout nouveau projet et dans son suivi, en amont de chaque évènement, les membres reçoivent des informations au sujet des enjeux liés, des problèmes à résoudre, des projets et des politiques.
- **Le degré « Délibération »** apparaît également nettement au sein du Conseil Consultatif puisque c'est l'objet de chaque rencontre : formuler un avis sur une question précise.

Aussi, hormis le degré « Collaboration », la participation des membres ARSA au sein de l'instance du Conseil Consultatif s'effectue à différents degrés, allant de l'information à la délibération et les objectifs fixés en amont par le Département ont été largement atteints.

A ce sujet, la lecture de l'article d'Elizabeth Durand, Charles Duprez et Stéphanie Yates (2021) pourrait apporter un éclairage supplémentaire puisque ces auteurs ont étudié comment le potentiel d'influence accordé aux participants sur le processus décisionnel était retranscrit dans les textes des ministères Canadiens ayant structuré leurs démarches et rapports avec les participants.

2. D'après les entretiens semi-directifs : la participation perçue par les membres allocataires du RSA au sein de l'instance consultative

Afin de mesurer le ressenti de la participation des ARSA au sein du Conseil Consultatif, il semble à nouveau approprié d'utiliser l'échelle de l'Institut du Nouveau Monde (INM), qui permet d'évaluer les degrés de participation, indépendamment les uns des autres ; mais également les échelles de participation proposées par Sherry Arnstein et par l'International Association for Public Participation (IA2P).

Les membres allocataires du RSA du Conseil Consultatif ont relevé différents éléments concernant la participation : dans les projets menés, dans la représentation qu'ils en ont, dans ce que le CC leur a apporté, mais aussi dans la façon dont ils aimeraient la vivre.

❖ Concernant les projets menés au sein du Conseil Consultatif

Les membres ARSA ont effectivement systématiquement eu des informations, des éléments de compréhension, de contexte ; en amont d'un projet et dans le suivi. Ils sont également systématiquement consultés afin d'informer l'institution de leurs opinions et points de vue. Les deux premiers degrés **« Information et Consultation »** sont ressentis de façon prégnante dans leur démarche participative au sein du CC. Ils sont également amenés à échanger et confronter leurs idées et points de vue, ainsi qu'à formuler des avis sur des questions précises, les degrés **« Discussion et Délibération »** sont ainsi également ressentis par les membres ARSA du CC.

Toutefois, deux projets sur lesquels ont travaillé les membres interrogés leur ont fortement posé question : le travail sur une application « 54+ » et la vidéo de présentation du dispositif RSA réalisée par l'Etat.

Pour le premier, les membres ont été consulté à plusieurs reprises pour effectuer un travail autour de la création d'une application pour le Département, puis ils n'ont plus jamais eu de nouvelles à propos de cet outil pendant près de deux ans. Au bout de deux ans, un des membres ayant travaillé dessus a demandé où en était la création de cette application et il a appris que le projet avait été abandonné. **En ce sens, selon l'éventail de la participation publique proposé par l'International Association for Public Participation (IA2P), l'aspect « Consultation » n'a pas été totalement respecté par l'institution car elle n'a pas fourni de retour d'information sur comment leur contribution avait influencé la suite du projet.**

Pour le second, l'Etat a sollicité l'avis des membres ARSA du CC de Meurthe-et-Moselle à propos d'une vidéo présentant le dispositif RSA, déjà finalisée par leurs soins. Selon les propos tenus par les membres au sujet de ce processus dans lequel l'information était donnée après et pour lequel il n'y avait pas de place pour la discussion, **la participation des membres allocataires du RSA a été ressentie comme de l'ordre de la « Manipulation », soit sur le premier barreau de l'échelle proposée par Sherry Arnstein, relevant de la non-participation.** Toutefois, ils ont fait la distinction entre le procédé de l'Etat, et celui du

Département, qui avait édité sa vidéo avant celle de l'Etat, et pour laquelle les membres avaient largement été associés et impliqués à sa création.

Dans la problématisation, une des idées énoncées était d'aller observer la part effective des membres allocataires du RSA dans cette instance et leur participation à la construction de la politique d'insertion. Comme mentionné dans l'analyse documentaire de ce chapitre, hormis la création ou l'amélioration d'outils de communications, les impacts directs sur les politiques, départementale et nationale, d'insertion sont difficilement observables. Toutefois, la recherche autour du rôle des membres ARSA a permis d'apporter des éclairages sur leur ambition à vouloir dépasser leur rôle.

❖ Concernant la façon dont les membres ARSA perçoivent leur rôle

Les propos qui sont le plus revenus concernant les raisons pour lesquelles ils ont souhaité s'investir dans l'instance et la façon dont ils perçoivent leur rôle, sont autour des notions de *« porte-parole »*, de *« représentant »*, avec l'idée de *« donner un retour d'expérience »* et de *« faire remonter de l'information »*. Ainsi, les degrés de participation ressentis par les membres sont en corrélation avec ceux annoncés par le Département. **Toujours selon l'échelle de participation de l'Institut du Nouveau Monde, hormis le degré « Collaboration », les membres ARSA vivent leur participation de façon cohérente avec les promesses annoncées par le Conseil Départemental.**

❖ Concernant la façon dont ils souhaiteraient vivre leur participation

Un membre a évoqué le souhait de pouvoir prendre des initiatives, en termes de réunions ou de projets. Cette remarque est à noter car le rapport sur le Conseil Consultatif, passé en délibération en 2012, mentionne la possibilité pour le conseil de s'autosaisir, accordant ainsi une place importante à la prise d'initiative. Il semble alors, qu'à minima sur ces dernières années, pendant lesquelles les membres ARSA interrogés ont siégé au CC, il n'y ait pas eu cette place accordée à la prise d'initiative malgré la volonté politique initiale.

Trois membres ont évoqué leur souhait de voir davantage d'autres acteurs, élus et professionnels externes, s'impliquer dans l'instance, afin de pouvoir travailler en concertation et collaboration. **Ce souhait traduit une volonté de « Collaboration »**, traduite dans l'éventail de l'IA2P par le but de *« Travailler en partenariat avec le public dans chaque aspect de la décision y compris l'élaboration des alternatives et l'identification de la solution préférée »* et par l'échelle de l'INM ainsi : « Les participants participent eux-mêmes à la définition et à la construction du processus participatif et contribuent directement à la décision finale ». Selon l'échelle de Sherry Arnstein, il s'agit du barreau numéro 6, celui du **« Partenariat »**, dans la catégorie du « Pouvoir citoyen ».

Le cadre réglementaire du Conseil Consultatif permet de poser le cadre d'intervention des membres allocataires du RSA. Ce cadre, systématiquement expliqué par les professionnels aux ARSA a permis à chacun d'entre eux d'adopter le bon positionnement en tant que membres au sein de l'instance consultative et de vivre leur participation de façon cohérente avec les directives annoncées par le Conseil Départemental. Toutefois, malgré un cadre défini et ainsi avec la compréhension fine que les membres ARSA ont de l'instance consultative, des attentes, des objectifs et des enjeux ainsi que leur bon positionnement dans celle-ci, il semble poindre une forme de frustration induite par les limites de celui-ci. Les membres ARSA manifestent avec cette idée de collaboration une volonté de pouvoir s'engager davantage encore dans leur démarche participative, avec les agents du Conseil Départemental, mais également avec les autres institutions gravitant autour du RSA.

3. D'après les entretiens semi-directifs : la complexité de la mise en œuvre de la participation ressentie par les professionnelles

Les quatre professionnelles rencontrées ont quant à elles soulevé pendant les échanges différents obstacles venant freiner le fonctionnement du Conseil Consultatif.

❖ Portage partagé entre la Direction de l'Action Sociale et de l'insertion et les Services Territoriaux d'Insertion

Parmi ces obstacles, a été citée la complexité du co-portage sur le terrain, par les différents agents des Services Territoriaux d'Insertion (STI), dans le cadre du processus de recrutement. Au-delà de la conviction personnelle de chacun des acteurs en la participation des publics et ainsi de leur volonté ou non de mettre en œuvre des démarches participatives, semble apparaître une difficulté d'ordre structurel. En effet, les territoires ne sont pas rattachés hiérarchiquement [39]à la Direction de l'Action Sociale et de l'Insertion (DASI), ou même plus haut dans la pyramide, aux Solidarités. Les agents des territoires sont rattachés à leur propre direction des territoires, attachée elle-même directement à la Directrice Générale des Services (DGS). Sans lien hiérarchique entre la DASI et les Services Territoriaux d'Insertion, des directives ne peuvent pas être énoncées par la DASI en direction des STI. Dans la configuration actuelle, il conviendrait que les propositions portées par la DASI soient discutées avec la DGS, puis transformées en directive par cette dernière mais la DGS n'a jamais été citée pendant les entretiens avec les professionnelles. **Le portage d'un dispositif élaboré à la DASI, au sein du Centre Administratif Départemental, devrait pouvoir se faire haut dans la pyramide hiérarchique, au niveau du DGA Solidarités, de la DGS, de la Présidente et de l'élue insertion, afin d'être infusé dans chaque direction de territoire.**

❖ Portage partagé avec les travailleurs sociaux du Conseil Départemental

Sur l'aspect du difficile portage de la participation par les travailleurs sociaux, une explication pouvant être pensée, et celle de l'absence de cette thématique dans les études préparant à ces métiers jusqu'à peu. La participation étant développée depuis quelques années seulement dans ces formations, les travailleurs sociaux diplômés plus récemment seront peut-être davantage familiers avec cette thématique, et enclins à la mettre en œuvre dans leurs pratiques professionnelles. Sur cette thématique, il pourrait être pertinent de consulter l'article de Didier Dubasque (2017) traitant de la participation en tant que partenariat entre les personnes accompagnées et les travailleurs sociaux.

[39] Voir Annexe 1

❖ Portage partagé entre les agents, les cadres de la Direction de l'Action Sociale et les élus

A également été abordée la complexité du portage de la participation pour les agents en charge du CC, par les élus et la direction, selon leurs propres engagements et orientations politiques plus ou moins prégnantes en ce sens. En faisant référence à ces derniers, Madame I. a employé la formulation sans équivoque suivante « *Mais voilà, mais si t'as quelqu'un en face qui te porte moins, tu rames plus.* ». Un projet fort sur la participation a d'ailleurs été avorté par un possible manque de soutien de la direction. Intervient ici également l'idée de « l'image » du Conseil Départemental très positive ayant mis en place une instance participative de ce type en avance dans le temps par rapport à d'autres départements. Il est également apparu que certaines personnes pouvaient porter la participation dans des buts personnels, en servant leur carrière à des moments précis, se pose alors la question de « faire de la participation pour faire de la participation », qui ferait alors perdre tout son sens à cette instance. Il aurait été intéressant de pouvoir consulter un ouvrage sur ces thématiques mais hormis ceux des sociologues Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau (2011) repérés dans l'élaboration du cadre théorique, aucun auteur a été possible d'être identifié.

❖ La participation : une charge de travail supplémentaire ?

Un élément relevant également de l'obstacle dans le portage de la participation a été posé : la considération parfois pour certains, qu'en raison d'une difficile évaluation quantitative, elle relève de la superficialité. **La démarche de participation devient alors une charge de travail supplémentaire, une contrainte, qu'il est plus facile d'ignorer que de conduire sans avoir la certitude d'en obtenir des résultats concrets et positifs.**

Cet aspect peut rejoindre le manque de formation des agents et élus sur la thématique de la participation. L'observant de loin, les personnes ne sont pas toujours formées à la participation, aussi, il n'est pas évident de modifier ses pratiques professionnels lorsque l'on n'en comprend pas encore l'intérêt.

4. Trois approches pour une analyse croisée et complémentaire

L'observation de la participation au sein du Conseil Consultatif à travers trois prismes : documentaire, perceptions des membres allocataires du RSA et perceptions des professionnels en charge de l'instance, a permis de réaliser une analyse complémentaire entre les textes (l'intention), le vécu (la réalité) et le perçu (les sentiments).

Cette recherche a mis en relief les entraves à l'application de la participation, résidant, comme supposé dans la problématisation, à la fois dans les formes de procédures mises en place par la collectivité et dans les effets d'un mouvement de transformation pour les agents.

Ce travail d'investigation avait pour objectif de répondre à la question suivante : **« En quoi la structure, énoncée comme participative, telle qu'elle fonctionne participe réellement à la construction et à la co-construction de la politique d'insertion mise en œuvre dans le Département ? »**

Le croisement des données entre l'analyse documentaire et l'analyse des entretiens semi-directifs montre que l'instance qui est énoncée comme participative à différents degrés et allant jusqu'à la délibération dans les textes, est effectivement vécue et perçue ainsi par les membres allocataires du RSA. Malgré leur volonté de pouvoir s'engager davantage, ils ont compris et acceptent le cadre qui leur a été donné par les professionnels. Aussi le seul niveau non atteint dans l'échelle de participation est celui de la collaboration.

Sur l'aspect fonctionnement, l'analyse est plutôt positive : l'instance vit à travers de nombreuses actions menées, malgré les nombreux changements d'élus (quatre présidents et trois élus différents en 10 ans) et changements de cadres de direction (également quatre directeurs différents en 10 ans). Toutefois, des freins subsistent, notamment en raison d'un manque de motivation, de communication, de formation, de la part de certains élus et acteurs de l'insertion.

En raison de l'absence d'indicateurs évaluatifs à la démarche de projet du Conseil Consultatif, l'analyse croisée n'a pas permis de répondre à la question de la participation réelle du Conseil Consultatif à la construction et à la co-construction de la politique d'insertion. Aussi, il est

impossible de savoir si cet objectif de participation à la politique d'insertion a été atteint. Cependant, de nombreux aspects positifs ont été relevés puisque le Conseil Consultatif a eu des effets positifs dans la mise en œuvre de la politique d'insertion à différents niveaux : dans la facilitation des échanges entre les travailleurs sociaux et les allocataires du RSA, entre les agents et élus du Conseil Départemental et les publics, mais également entre les professionnels institutionnels externes et les publics. En effet, des organismes tel que Pôle Emploi sollicitent désormais de leur propre initiative la présence et l'avis des membres du Conseil Consultatif lors de certains évènements. Ces échanges facilités permettent ainsi, en obtenant des retours d'expérience, d'envisager des améliorations.

Enfin, l'aspect positif supplémentaire est l'impact très marqué et unanime pour les membres allocataires du RSA du Conseil Consultatif, qui ont retiré de leur participation de nombreuses satisfactions personnelles et professionnelles.

Il serait désormais pertinent de prolonger cette étude en s'intéressant aux façons de pouvoir quantifier et qualifier la participation afin de lui donner le sens manquant pour certains professionnels, et leur permettre ainsi une meilleure appropriation de la démarche participative, de sa mise en œuvre, et de son maintien dans le temps.

V- Perspectives

A) Fédérer autour d'une conception et d'une application commune de la participation

Cette étude de recherche a montré que les principaux obstacles des professionnels dans la mise en œuvre de la participation dans le cadre du Conseil Consultatif était un manque d'engagement, de conviction personnelle, un défaut d'application des consignes, lié à un manque de connaissance et/ou à un défaut de portage de la part de la direction, des élus.

Afin de lever ces freins, il serait peut-être intéressant de fédérer élus et agents autour de la thématique de la participation. Afin de structurer une proposition de co-construction de la démarche de participation, il serait pertinent de s'appuyer sur l'outil préconisé par le Secrétariat Général de Modernisation pour l'Action Publique : la chaîne de valeurs *(cf Illustration 6)*.
Il s'agirait alors de redéfinir chaque axe de la chaîne, du besoin de participation au processus d'évaluation.

Une série d'actions pourrait alors être mise en place en ce sens, à l'échelle des services gravitant autour de l'insertion dans un premier temps, puis généralisée à chaque service ensuite. Chaque direction étant concernée par la thématique transversale qu'est la participation.

Pour chaque action, seraient invités à minima la Présidente du Conseil Départemental, l'élue déléguée à l'insertion, la Directrice Générale des Services, le Directeur général adjoint aux Solidarités, tous les cadres et agents de la Direction de l'Action Sociale et de l'Insertion, les six Directeurs des territoires, les Responsables des Services Territoriaux d'Insertion ainsi que les membres allocataires du RSA du Conseil Consultatif.

Le premier type d'action auquel il est possible de penser est une formation sur la thématique de la participation, dispensée par un intervenant externe au Conseil Départemental, spécialisé dans ce domaine, afin d'offrir à chacun des éléments théoriques, des cadres d'intervention, des conseils, des partages d'expériences d'autres collectivités.
Le second type d'action pourrait être la mise en place de groupes de travail de type brainstorming, afin que chacun puisse laisser libre court à son imagination et être force de

proposition. La restitution commune des travaux élaborés dans chaque groupe pourra alors servir de piste, de démarrage, pour construire une vision commune.
Le troisième type d'action serait le travail commun autour d'une feuille de route, permettant d'établir les besoins, les objectifs, les directives, les ressources, le fonctionnement de l'instance et les procédures de mise en œuvre ; permettant également de définir le rôle de chacun dans ou autour de l'instance.

Il conviendrait également de pouvoir créer des indicateurs de suivi dans le cadre d'une future évaluation du dispositif, afin de mesurer finement dans le temps l'intérêt de faire vivre une instance participative au sein de la collectivité.
Il sera alors intéressant de réunir les personnes ayant participé à ces actions à échéance régulière, afin d'assurer le suivi et le portage de la participation pour la co-construction de la politique publique d'insertion.
Une évaluation annuelle permettra de réajuster la feuille de route en cas d'objectifs non atteints.

L'avantage parallèle à ce procédé est le suivant : l'intégration et la participation des membres allocataires du RSA dès le démarrage et tout au long de la démarche de projet répondra peut-être à leur volonté de pouvoir s'engager davantage encore dans la politique d'insertion du Département.

Cette série d'actions permettrait peut-être aux personnes se sentant peu ou pas concernées par la thématique de la participation d'être plus impliquées, mieux outillées et de s'engager ainsi à leur tour dans la démarche, en infusant également les bonnes pratiques auprès de leurs collègues et des différents services ; pour une meilleure coopération entre acteurs, autour des démarches participatives.

B) Mon positionnement professionnel à la suite de cette étude de recherche

Cette expérience de recherche m'a confortée dans l'idée que les projets professionnels ne peuvent être mis en œuvre, ou mis en œuvre de la manière la plus complète et optimale possible, sans la synergie de tous les acteurs gravitant autour, professionnels et publics.

Animée par l'ambition de la co-construction entre les acteurs institutionnels, associatifs et les publics, je souhaite poursuivre mon inscription dans la traduction des politiques publiques avec une volonté forte de synergie, de collaboration, et bien au-delà, de coopération.

Mon double cursus, en travail social et en ingénierie de projet, mes connaissances et compétences développées dans le monde associatif et dans la fonction publique territoriale m'ont permis d'acquérir une compréhension fine des publics et des enjeux politiques pour une meilleure efficience sur un poste de chargée de mission dans le champ des solidarités.

Dans le cadre de mon futur poste de chargée de mission insertion dans une Maison de l'Emploi, j'aurai la charge de faciliter la mise en œuvre des clauses d'insertion, de coordonner et mettre en œuvre un programme de partenariat entreprises et insertion et d'organiser et coordonner des actions de communication avec l'ensemble des acteurs de l'emploi et de l'insertion du territoire.

Pour mener à bien ces missions, je souhaite mettre en réseau les acteurs en vue d'améliorer le dispositif des clauses d'insertion, favoriser la mise en réseau des prescripteurs de personnes en insertion, des techniciens, des collectivités territoriales. Je veillerai à rapprocher les opérateurs d'insertion des entreprises locales. J'ai pour objectif de coordonner les actions en partenariat avec les acteurs, privés et publics, et les entreprises concernées afin de fédérer autour d'objectifs et de défis communs, pour une meilleure appropriation du dispositif juridique de la clause sociale d'insertion et une meilleure synergie entre tous les acteurs.
Pour cela, je construirai par exemple, à chaque démarrage de projet une chaîne de valeur, afin d'avoir une vision d'ensemble du projet à mener et une direction vers laquelle tendre. Un des objectifs étant de pouvoir associer les acteurs dès le démarrage du projet, ils seront associés à l'ingénierie de projet dès que possible, à chaque fois que cela sera pertinent.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

Causer J-Y. (2020). *Mobilisations et identités : pour une sociologie de l'acteur engagé*. Edition modulaires européennes.

Dubet F. et Wieviorka M. (1995). *Penser le sujet*. Editions Fayard

Shütz A. et Schrecker C. (2009). *Contribution à une sociologie de l'action*. Editions Hermann.

Articles :

Bacqué, M.H. & Biewener, C. (2013). L'empowerment, un nouveau vocabulaire pour parler de participation ? *Idées économiques et sociales*, 173, 25-32. https://doi.org/10.3917/idee.173.0025

Bacqué, M.H. & Biewener, C. (2013), L'empowerment, une pratique émancipatrice : La découverte, 2013, 175 p. *Revue Projet*, 336-337, 186a-187. https://doi.org/10.3917/pro.336.0186a

Bénoit, F. (1978). 4 - Démocratie française de Valéry Giscard d'Estaing. Dans : , F. Bénoit, *La Démocratie libérale* (pp. 125-146). Paris cedex 14: Presses Universitaires de France. https://doi.org/10.3917/puf.benoi.1978.01

Blondiaux, L. & Fourniau, J. (2011). Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ?. *Participations*, 1, 8-35. https://doi.org/10.3917/parti.001.0008

Bresson M. (2014), « La participation : un concept constamment réinventé », *Socio-logos* [En ligne], 9 | 2014, https://doi.org/10.4000/socio-logos.2817

Dubasque, D. (2017). Participer, oui, mais comment ? Éloge de la co-construction. *Vie sociale*, 19, 73-78. https://doi.org/10.3917/vsoc.173.0073

Durand, É., Duprez, C. & Yates, S. (2021). Participation publique et gestion des ressources naturelles : quel potentiel d'influence pour les participants ?. *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, XXVII, 113-135. https://doi.org/10.3917/rips1.069.0113

Documents internes / Rapports :

Livret de l'agent du Conseil Départemental 54, 2021

Pacte Territorial d'Insertion de Meurthe-et-Moselle, 2016-2021

Rapport d'activité 2020 Insertion

Rapport d'exécution de la convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi, Département de Meurthe-et-Moselle, Mars 2019

Rapport « Projet d'administration 2012-2014 » du Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle

Rapport n° DEV 21, session du 19 mars 2012, Le Conseil Consultatif de l'Insertion

Règlement intérieur du Conseil Consultatif de l'Insertion, 2014

Documents externes / Rapports :

Rapport sur l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, Matthieu Klein et Claire Pitollat, Août 2018

Rapport « Quelle(s) politique(s) pour le RSA ? Contractualisation et suivi des bénéficiaires du RSA » de l'ODAS et de Sciences Po, Juillet 2020

Rapport « Ensemble, refaire la ville » à l'attention du premier ministre et du Président de la commission nationale pour le développement social des quartiers, d'Hubert Dudebout, Janvier 1983

Rapport « Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous », dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, Octobre 2018

Rapport d'étape national « Stratégie Nationale de prévention et lutte contre la pauvreté : le point sur la mise en œuvre 2018-2021 », Octobre 2021

Sites internet :

Bats R. (2016). *Les échelles de la participation*. https://infogram.com/les-echelles-de-la-participation-1gew2v80nln1mnj

Institut du Nouveau Monde (s.d.). *Les échelles de la participation publique.* https://inm.qc.ca/les-echelles-de-la-participation-publique/

Ministère des Solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées. (s.d.), *Stratégie Nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.* https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr/

Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion. (s.d.). *Service publique de l'insertion et de l'emploi.* https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/service-public-insertion-emploi-spie/

ANNEXES

Annexe 1 : Organigramme général du Conseil Départemental

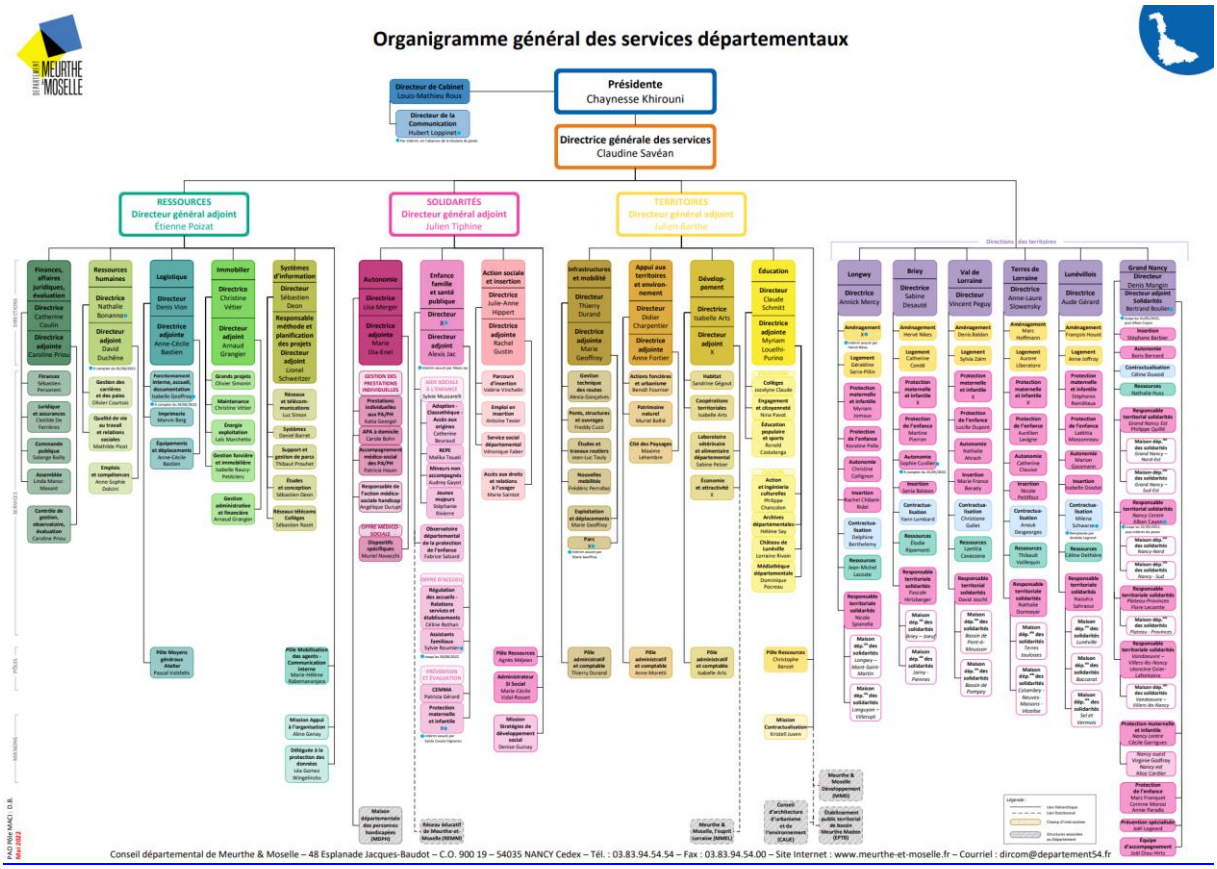
Annexe 2 : Organigramme de la Direction de l'Action Sociale et de l'Insertion

Annexe 3 : Rapport « Le Conseil Consultatif de l'Insertion » passé en session du 19 mars 2012

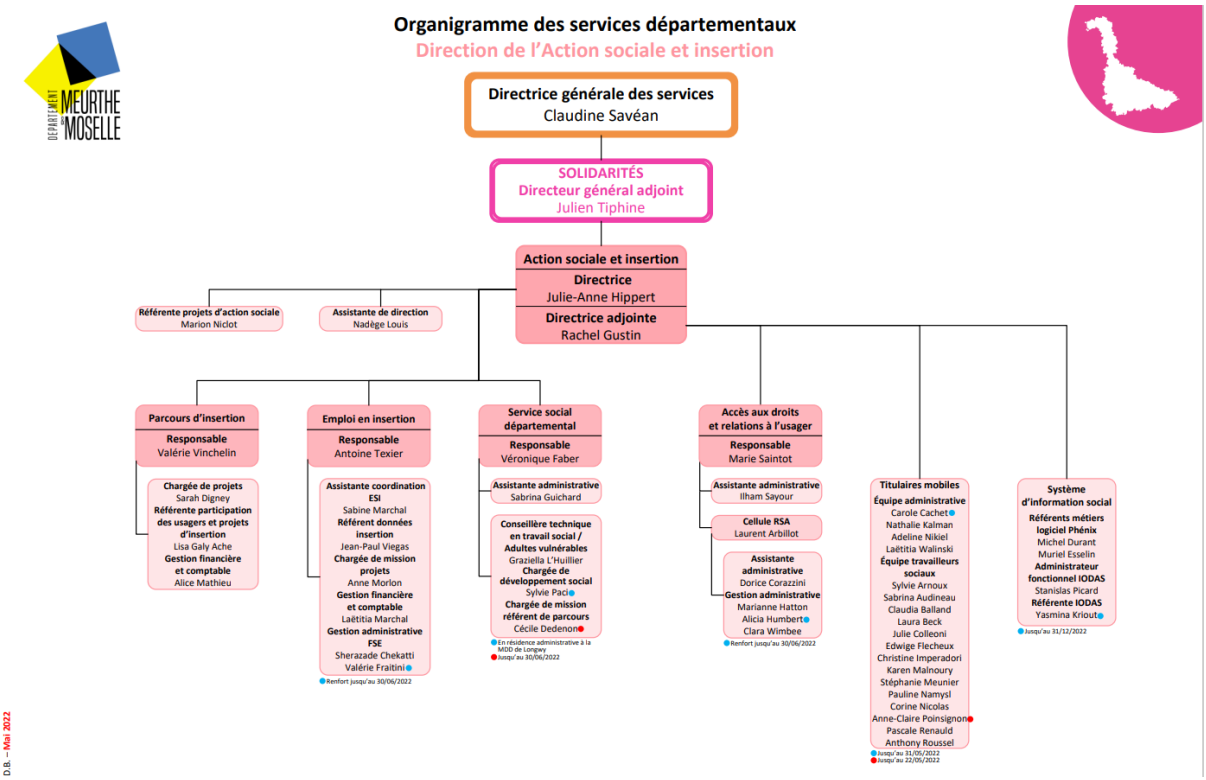
Annexe 4 : Guide d'entretien à destination des membres allocataires du RSA du Conseil Consultatif

Annexe 5 : Guide d'entretien à destination des professionnels en charge du Conseil Consultatif

Annexe 1 : Organigramme général du Conseil Départemental



Annexe 2 : Organigramme de la Direction de l'Action Sociale et de l'Insertion



Annexe 3 : Rapport « Le Conseil Consultatif de l'Insertion » passé en session du 19 mars 2012

MEURTHE & MOSELLE
CONSEIL GÉNÉRAL

usé de réception - Ministère de l'intérieur
054-225400019-20120319-D201200_8648-DE

SESSION DU 19 MARS 2012

RAPPORT N° DEV 21

Acte certifié exécutoire

Réception par le préfet : 28/03/2012
Publication : 28/03/2012

Pour l'"Autorité Compétente" par délégation

■ DIRECTION GENERALE

■ DIRECTION INSERTION

8648

Le Conseil Consultatif de l'Insertion

L'association des personnes à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques qu'il conduit a toujours été une priorité pour le conseil général de Meurthe-et-Moselle.

Riche de son expérience, il a souhaité que les équipes pluridisciplinaires créées par la loi relative au revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion ne se restreignent pas à la simple étude de situations individuelles mais que ces équipes contribuent plus largement à l'amélioration des politiques d'insertion menées dans le département.

Une rencontre – bilan a été organisée en ce sens le 10 octobre dernier ; les allocataires membres des équipes consultatives RSA ont pu ainsi exprimer directement aux élus présents les propositions d'amélioration qu'ils avaient déjà travaillées en équipe territoriale. Ils ont également fait part de leur souhait de pouvoir être toujours associés à ce type de démarche alors qu'ils ne sont plus membres des équipes consultatives parce qu'atteignant la fin de leur mandat.

A l'issue de cette réunion, j'ai proposé que soit soumis à l'assemblée départementale un projet de constitution d'un conseil consultatif permanent pour l'insertion.

Vous voudrez bien en trouver ci-après une proposition de déclinaison de ce projet.

1. Motivations

De nombreux dispositifs participatifs se mettent en place dans notre société. Cependant, la plupart des politiques publiques continuent à être pensées et mises en place sans y associer les principaux concernés : les usagers, les citoyens !

La politique d'insertion n'est pas en reste et souvent, des actions sont mises en place sans interroger, avant, pendant et après, les principaux acteurs concernés. L'organisation d'un conseil consultatif permanent doit permettre aux allocataires et à leurs représentants de s'exprimer, d'apporter leur expérience et leur regard afin d'améliorer les politiques publiques.

2. Le rôle du conseil consultatif permanent

C'est une instance consultative, espace d'analyse, de dialogue, de concertation et de propositions qui peut :
- conseiller le département sur son action en matière d'insertion,
- émettre des avis, faire des propositions et des évaluations dans le champ de la politique d'insertion,
- mener des études à la demande des élus du conseil général et/ou de la direction de l'insertion,
- favoriser la concertation par la participation d'allocataires du RSA, experts d'usage.

Le conseil doit pouvoir aider le département dans son action mais aussi s'autosaisir.

3. Composition du conseil consultatif permanent

* Dix élus du conseil général.
* Dix allocataires du RSA.
* Auxquels s'ajoutent des membres à voix consultative en nombre non limité :
- un représentant de la Caisse d'Allocations Familiales,
- un représentant de la Mutualité Sociale Agricole,
- un représentant de Pôle emploi,
- un représentant de la Caisse Primaire d'Assurance Maladie,
- un représentant de l'Etat,
- un représentant de la Chambre de Commerce et d'Industrie,
- un représentant de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat,
- un représentant du FNARS,
- et d'éventuels autres représentants d'acteurs de l'insertion que le conseil consultatif jugerait utile d'intégrer.

Le président et les membres du conseil consultatif à voix délibérative sont désignés pour un mandat de trois ans.

4. Désignation des membres

4.1 Le Président

Le conseil élit au sein du collège des allocataires du RSA un président.

Celui-ci est chargé des relations avec le conseil général et notamment la direction de l'insertion : il est leur interlocuteur privilégié. Il convoque le conseil et anime la réflexion en proposant, le cas échéant, des thématiques de travail.

4.2 Les élus du conseil général

Dix élus désignés par l'assemblée départementale siégeront au conseil.

4.3 Les dix allocataires du RSA

Ils sont issus prioritairement des équipes consultatives RSA : actuels ou anciens membres d'une équipe consultative RSA.
Tout allocataire peut, de ce fait, proposer sa candidature au conseil consultatif permanent.
La désignation est faite par tirage au sort à partir des candidatures déposées avec six sièges réservés aux allocataires membres ou anciens membres des EC-RSA. Cette désignation fait l'objet d'une confirmation par arrêté du président du conseil général.

4.4 Les représentants à voix consultative

Il sera proposé à nos principaux partenaires pour la gestion du RSA (Etat, Caisse d'Allocations Familiales, Caisse Primaire d'Assurance Maladie, Mutualité Sociale Agricole, Pôle emploi, Chambre de Commerce et d'Industrie, Chambre des Métiers et de l'Artisanat, FNARS…) de désigner au sein de leurs entités respectives un représentant pour la durée de la mandature.
Ces membres à voix consultative seront désignés par arrêté du président du conseil général.

5. Fonctionnement

Il est assuré au moyen des structures suivantes :

* un conseil plénier avec un président élu et choisi parmi les allocataires du RSA,
* les six équipes consultatives RSA des territoires du département,
* un secrétariat.

5.1 Le conseil

- Il se réunit au moins deux fois par an.
- Il ne peut débattre que des sujets portés à l'ordre du jour et détient seul le droit d'émettre ou de formuler des propositions officielles.
- Le conseil peut auditionner des personnes extérieures sur un dossier précis afin de pouvoir disposer de tout élément nécessaire à la formulation des avis.
- Des groupes de travail seront organisés dans les territoires pour que l'ensemble des acteurs de l'insertion (missions locales, PLIE…) puissent être associés aux réflexions, au moins une fois par an.

5.2 Les six équipes consultatives RSA

Outre son fonctionnement dans le cadre de la loi, chaque équipe consultative se réunit autant que besoin et une fois au moins par trimestre pour travailler sur les questions qui lui sont soumises par le conseil.

Lors de chaque séance, un animateur et un secrétaire–rapporteur sont désignés : un relevé de propositions et avis sera adressé au secrétariat du conseil.

Elle est également force de propositions sur des sujets qui la concernent.

5.3 Le secrétariat

Le secrétariat est assuré par un allocataire du RSA embauché en CUI CAE pour un an. Il est tutoré par le cadre de la direction de l'insertion chargé de la participation.

Missions :
- animation des groupes de travail,
- préparation des séances du conseil,
- appui aux équipes consultatives pour leurs réflexions relatives à la politique d'insertion.

6. Appui de la direction de l'insertion

Elle est chargée de mettre en œuvre les décisions et reste en appui conseil auprès tant du président, du secrétariat que des équipes consultatives RSA.
Elle favorise le transfert de compétences acquises par les différents allocataires.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

Le président du conseil général

La séance du **Jeudi 22 Mars 2012** est ouverte à 09 H 40, sous la présidence de M. Michel DINET.

Tous les membres de l'assemblée sont présents, à l'exception de MM. BAUMANN Pierre, CASONI Alain, CAUSERO Louis, HARMAND Alde, MARIUZZO Michel, MINELLA Jean-Pierre et SONREL Christophe, qui avaient donné respectivement délégation de vote à MM. CHANUT Henri, DE CARLI Serge, MARCHAL Michel, Mme PILOT Michèle, MM. RIGHI Laurent, TRITZ Olivier et CORZANI André.

DELIBERATION

RAPPORT N° 21 - LE CONSEIL CONSULTATIF DE L'INSERTION

M. CORZANI, rapporteur
Le conseil général,
Vu le Rapport N° 21 soumis à son examen.
Après en avoir délibéré,

- décide de :

* valider le projet de création du conseil consultatif permanent et sa composition,

* désigner à cette instance les dix élus suivants :
- Mme Nicole CREUSOT
- Mme Rose-Marie FALQUE
- Mme Sophie MAYEUX
- M. Michel BAUMONT
- M. Gauthier BRUNNER
- M. Henri CHANUT
- M. Philippe COLIN
- M. André CORZANI
- M. Alde HARMAND
- M. Christophe SONREL

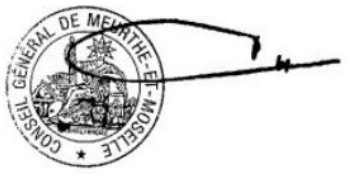
* autoriser son président à signer tous les actes nécessaires,

* et autoriser son président à désigner par arrêtés les membres représentant les allocataires et les partenaires.

Cette délibération est adoptée à l'unanimité.

Le président du conseil général certifie que cet extrait est conforme au registre des délibérations, qu'il a été publié ou notifié et qu'il sera exécutoire dès réception par M. le Préfet.

NANCY, LE 28 MARS 2012
LE PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL,



Michel DINET

Annexe 4 : Guide d'entretien à destination des membres allocataires du RSA du Conseil Consultatif

Grille d'entretien à destination des membres allocataires du RSA du Conseil Consultatif

Pouvez-vous me parler de votre entrée dans le Conseil Consultatif ?

- Depuis combien de temps faites-vous partie du Conseil Consultatif ?
- Comment l'avez-vous rejoint ?
- Pour quelle(s) raison(s) avez-vous souhaité le rejoindre ?
- Qu'en attendiez-vous ?
- Que pensiez-vous pouvoir y apporter ?
- Aviez-vous des appréhensions ? Des craintes ?
- **Pouvez-vous me raconter comment se sont passées vos premières rencontres avec les professionnels et les autres membres ?** Quel état le climat ? Comment vous y êtes-vous sentis ?

Pouvez-vous me parler du travail réalisé au sein du Conseil Consultatif ?

- Comment s'organisent les rencontres avec l'équipe de la DASI ? A quelle fréquence ?
- Quels sont les sujets abordés ?
- Quels travaux avez-vous pu élaborer ?
- De quelle façon avez-vous pu vous investir dans les rencontres ?
- Quels ont été les travaux retenus et investis par la collectivité tels que vous le souhaitiez ?

Pouvez-vous me parler de votre rôle au sein du Conseil Consultatif ?

- Qui représentez-vous ?
- Rencontrez-vous d'autres allocataires du RSA pour recueillir leurs avis/besoins ?
- En tant que représentant, comment transposez-vous votre travail et les besoins/idées des allocataires du RSA ?

Que retenez-vous de cette expérience ?

- Qu'est-ce que votre participation dans ce conseil consultatif vous a-t-elle apporté ?
- Quels seraient les conseils que vous pourriez donner à de futurs membres ?

Si vous deviez changer quelque chose, que changeriez-vous ?

Annexe 5 : Guide d'entretien à destination des professionnels en charge du Conseil Consultatif

Grille d'entretien à destination des professionnels du Conseil Consultatif

Pouvez-vous me parler de l'activité du Conseil Consultatif ?

- Types d'actions mises en place
- Points de vigilance
- Part de travail des allocataires sur produit final ?

Pouvez-vous me parler du processus d'entrée au Conseil Consultatif des membres allocataires du RSA ?

- Comment sont-ils ciblés ? Invités ? Par Qui ? EC RSA ?
- Si cooptés : pourquoi choix de cooptation ?
- Quelles informations sont fournies en amont aux membres ? Par qui ?

Pouvez-vous m'en dire plus sur ce qui est attendu de la part des membres allocataires au sein du CC ?

- Quel rôle ont-ils ?
- Qui représentent-ils ?
- A votre connaissance, comment s'organisent-ils pour jouer leur rôle ?
- Selon votre expérience, comment interviennent-ils au sein du conseil ? Sur quels sujets sont-ils les plus sollicités ?

Pouvez-vous me parler des relations que vous entreteniez avec… et que les allocataires entretenaient avec…

- Avec les élus ?
- Avec la direction ?
- Avec le National ?

Que retenez-vous de cette expérience d'instance participative ?

- Qu'est-ce que la participation des allocataires dans ce conseil consultatif a-t-elle apporté à la politique d'insertion ?
- Quels seraient les conseils que vous pourriez donner à de futurs professionnels ?

Si vous deviez changer quelque chose au sein de cette instance, que changeriez-vous ?

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Echelle de la participation, Sherry Arnstein, 1969

Tableau 2 : Spectre de la participation du public, IA2P, 2007

Tableau 3 : Echelle de la participation publique, Institut du Nouveau Monde, Août 2013

Tableau 4 : Profils des membres allocataires du RSA rencontrés, Mars 2022

Tableau 5 : Profils des professionnels ayant été ou étant toujours en charge du CC, Mars 2022

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Illustration 1 : Le département de Meurthe-et-Moselle et son découpage en 23 cantons

Illustration 2 : Répartition du budget 2021 du Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle

Illustration 3 : La structure en division selon Mintzberg

Illustration 4 : Les 6 territoires d'action du Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle

Illustration 5 : La pauvreté en France quantifiée

Illustration 6 : La chaîne de valeur du Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique

TABLE DES SIGLES

AAH : Allocation Adulte handicapé

AGDE : Accompagnement Global des Demandeurs d'Emploi

ARSA : Allocataire au Revenu de Solidarité Active

CAD : Centre Administratif Départemental

CAF : Caisse d'Allocations Familiales

CASF : Code de l'Action Sociale et des Familles

CC : Conseil Consultatif

CCAS : Centre Communal d'Action Sociale

DASI : Direction de l'Action Sociale et de l'Insertion

EC : Equipe Consultative

FSE : Fonds de Solidarité Européen

MDS : Maison Départementale des Solidarités

PE : Pôle Emploi

RMI : Revenu Minimum d'Insertion

RSA : Revenu de Solidarité Active

RSTI : Responsable de Service Territorial d'Insertion

RTI : Référent Territorial d'Insertion

RU : Référent Unique

SPIE : Service Public de l'Insertion et de l'Emploi

STI : Service Territorial d'Insertion

MEMOIRE DE FIN D'ETUDE DE MASTER

Du concept de la participation à sa place effective dans la construction de la politique d'insertion, focus sur une instance participative au sein du Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle

Gossiaux Elisabeth

UNIVERSITE DE LORRAINE

Juin 2022

Mots clés : Politiques publiques, insertion, RSA, participation

Le rapport « *Investir pour l'émancipation de tous* » paru en 2018 dans le cadre de la Stratégie Nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté dévoile la nécessité absolue de partir des personnes concernées afin de rétablir chacun dans sa légitimité d'initiative et de créer un cadre de reconnaissance mutuelle entre tous les acteurs. Est ainsi établit la nécessité d'un « choc de participation » laissant entrevoir une vraie volonté de la puissance publique à joindre la participation citoyenne de façon systématique au cœur des constructions politiques.

Ce travail de recherche s'attache à comprendre en quoi une instance participative telle que le Conseil Consultatif (2012-) au sein du Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle, participe réellement à la construction et à la co-construction de la politique d'insertion mise en place par le Département. Pour mener à bien cette étude, deux modalités de recueil ont été établies : une analyse documentaire, des entretiens semi-directifs avec 5 membres allocataires du Revenu de Solidarité Active (RSA) et avec 6 professionnels. Le croisement de ces données permet notamment d'observer la complexité du co-portage de la participation entre les différents acteurs. Les résultats permettront d'apporter des préconisations pour fédérer les professionnels autour d'une conception et d'une application commune de la participation.

From the concept of participation to its effective place in the construction of the inclusion policy, focus on a participative body within the Departmental Council of Meurthe-et-Moselle

Keywords: Public policy, inclusion, minimum social benefits, participation

The report "Investing for the emancipation of all" published in 2018 as part of the National Strategy for the Prevention and Fight against Poverty reveals the absolute necessity to start from the people concerned in order to restore everyone's legitimacy of initiative and to create a framework of mutual recognition between all actors. This establishes the need for a "participation shock", allowing us to glimpse a real willingness on the part of the public authorities to systematically include citizen participation in the heart of political constructions. This research aims to understand how a participatory body such as the Consultative Council (2012-) within the Meurthe-et-Moselle Departmental Council, really participates in the construction and co-construction of the inclusion policy implemented by the Department. To carry out this study, two methods of data collection were established: a documentary analysis and semi-directive interviews with 5 minimum social benefits and with 6 professionals. Data cross-referencing allows us to observe the complexity of the co-management of the participation between the different actors. The results will make it possible to make recommendations for federating professionals around a common conception and application of participation.