

RAPPORT FINAL
EVALUATION DE LA DEMARCHE DE
PARTICIPATION DES PERSONNES
ACCUEILLIES OU ACCOMPAGNEES
AU SEIN DU CCPA ET DES CCRPA

Direction générale de la cohésion sociale



Mars 2015

Sommaire

Rappel des objectifs et de la méthode.....	4
1. Le contexte et les objectifs de l'étude	4
2. La méthode déployée	5
Partie I / Portrait du CCPA et des CCRPA.....	8
1. L'histoire du CCPA et des CCRPA	8
2. Qui y-a-t-il dans les plénières du CCPA et des CCRPA ?	9
3. Quel est le rôle de l'animateur ?	11
4. Comment fonctionne le système de délégués ?	12
5. Quel est le programme de travail ?	13
6. Quelles sont les thématiques de travail ?	15
7. Comment travaillent les instances avec les institutions ?	16
8. Quel est le lien entre CVS et CCPA/CCRPA ?	19
9. Comment sont articulés CCPA et CCRPA ?	19
10. Quels sont les moyens financiers ?	20
Partie II / Les grands enseignements de l'évaluation.....	21
1) CCPA et CCRPA ont été pensés comme des « forums ».	23
a) Des plénières ouvertes, centrales dans le fonctionnement du CCPA et des CCRPA.	23
b) La présence structurante des travailleurs sociaux.	25
c) De la difficulté d'embrasser la diversité des publics AHI.	27
d) Des productions plutôt à vocation interne.....	29
e) Le conseil consultatif, prolongation « naturelle »	30
2) L'appel à la fonction de « vivier ».	32
a) Une fonction valorisée par les personnes accueillies et accompagnées	32
b) Des institutions souvent démunies face à la question de la participation	34
c) Des réponses en ordre dispersé face à l'augmentation des sollicitations	36
3) Vers la constitution à moyen terme d'un groupe autonome ?	37
a) Une place des animateurs peu définie et qui peut faire débat.	38
b) Vers une culture commune de la participation ?	40
c) Les grands écarts du CCPA et des CCRPA : entre « forum » et « groupe de revendications »	42

4)	La reconnaissance d'une place à la table des négociations : entre avancées et « zone d'inconfort » .	44
a)	Etre considérés comme de « vrais citoyens » : l'importance du « je » et du « nous »	45
b)	L'impact indirect sur les pratiques des structures et des travailleurs sociaux.....	47
c)	Pour les politiques publiques : entre impact technique et symbolique	48
d)	Encore dans la « zone d'inconfort »	51
Conclusion de l'évaluation		53
Partie III / Recommandations		54
1)	Enjeux stratégiques. Quels objectifs viser pour le CCPA et les CCRPA ?	54
a)	Quelles fonctions pour le CCPA et les CCRPA ?	54
b)	Comment mieux articuler CCPA et CCRPA ?	55
c)	Quel périmètre pour le CCPA et les CCRPA ?	56
2)	Enjeux organisationnels. Quelles modalités de mise en œuvre ? Quelle gouvernance (interne et externe) ?	57
a)	Quelle gouvernance au sein du CCPA et des CCRPA ?	57
b)	Quelles modalités de travail avec les institutions ?	58
Conclusion des recommandations		59
Annexes		61

RAPPEL DES OBJECTIFS ET DE LA MÉTHODE

1. Le contexte et les objectifs de l'étude

La DGCS a souhaité engager une démarche d'évaluation de la participation des personnes accueillies au sein du Conseil consultatif des personnes accueillies ou accompagnées (CCPA) et des Conseils consultatifs régionaux des personnes accueillies ou accompagnées (CCRPA).

Cette évaluation s'inscrit dans un contexte où la participation des usagers et des bénéficiaires constitue **un enjeu de plus en plus fort pour les politiques publiques**, un enjeu notamment au cœur du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Sur les différents champs des politiques publiques, **cette participation des usagers et bénéficiaires se renforce** : dans le domaine des politiques d'accès au logement, mais également dans le champ des politiques d'insertion, de la politique de la ville, ...

Pour les politiques d'hébergement et de logement, ce principe de participation a récemment été concrétisé par **la loi ALUR, qui prévoit un décret pour définir les modalités de participation des personnes** à la définition, au suivi et à l'évaluation du dispositif d'accueil, d'hébergement, d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile.

L'évaluation est au cœur d'un **triple enjeu** :

- Un enjeu de fond relatif au fonctionnement et à l'impact de ce dispositif de participation,
- Un enjeu organisationnel et de repérage de « bonnes pratiques »,
- Un enjeu très opérationnel pour identifier dans la perspective des futurs décrets d'application sur la participation, les pratiques et modalités d'animation, de pilotage, de fonctionnement et de financement à privilégier.



Premier objectif : l'analyse du fonctionnement des instances

Il s'agit de **décrire de manière systématique et minutieuse l'ensemble du fonctionnement du CCPA et des trois CCRPA** retenus pour l'étude. Cet état des lieux devra caractériser la composition des instances et les choix effectués pour mobiliser les participants, les règles d'organisation dont se sont dotées les instances, leurs modalités de travail ainsi que les modalités de formalisation et de diffusion de leurs productions, l'articulation entre niveau régional et niveau national...



Second objectif : quel impact de la démarche et des instances ?

C'est **une question clé qui est pour partie à relier aux objectifs de la démarche** tels qu'ils sont énoncés dans les conventions de financement. Il conviendra d'examiner les modalités de prise en compte de la participation des bénéficiaires aux politiques publiques les concernant, l'impact de la démarche de participation sur les personnes elles-mêmes, ainsi que sur les intervenants sociaux participants aux instances, les effets observables pour les organismes et administrations impliqués, les éventuelles difficultés, etc.



Troisième objectif : quelles recommandations pour l'évolution du CCPA et des CCRPA ?

A partir des enseignements de l'évaluation, il s'agit **d'identifier les pratiques et expériences porteuses** sur toutes les dimensions de fonctionnement des instances (repérage des participants, formation, soutien, animation, financement, modalités de travail, modalités d'élaboration des productions, modalités de diffusion des productions, modalités de prises en compte des contributions dans la prise de décision publique...), et de **formaliser des pistes de réflexion et d'évolution pour les instances**.

2. La méthode déployée

Dans le cadre de cette étude, plusieurs modules de recueil d'information ont été mis en œuvre.



Des entretiens approfondis auprès des services centraux de l'Etat et des associations porteuses des instances. Ont été rencontrés :

- › *Au niveau des services de l'Etat* : la Direction générale de la cohésion sociale, la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, le Secrétariat Général du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- › *Au niveau du portage associatif* : la Fondation Armée du Salut, la FNARS, l'UNIOPSS.



Des séances d'observation et des entretiens approfondis dans les 4 instances étudiées.

Les 4 instances ont été retenues de manière à représenter un échantillon de Conseils varié, du point de vue des associations porteuses et des caractéristiques du territoire (urbain/rural ; taille du territoire). L'ensemble des instances retenues sont relativement anciennes : elles font partie des premiers Conseils créés.

	Observation	Entretien auprès des animateurs	Entretiens auprès de membres participant aux instances	Entretiens auprès des pouvoirs publics
CCPA	Comité de pilotage et réunion plénière	Coordinateur Fondation Armée du Salut	4 personnes rencontrées (2 délégués, 1 membre régulier, 1 travailleur social)	-
CCRPA Bretagne	Réunion plénière	Coordinateur régional FNARS	5 personnes rencontrées (1 délégué, 3 nouveaux venus, 1 travailleur social)	DRJSCS, DDCS 22
CCRPA Champagne-Ardenne	Comité de pilotage	Coordinateur régional UNIOPSS	4 personnes rencontrées (2 membre régulier, 1 nouveau venu, 1 travailleur social)	DRJSCS, ARS
CCRPA Ile-de-France	Réunion plénière	Coordinateur régional Fondation Armée du Salut	2 personnes rencontrées (1 membre du COPIL, 1 travailleur social)	DRIHL, Mairie de Paris
Total	5 réunions observées	4 entretiens	15 entretiens	6 entretiens

S'agissant des membres des instances rencontrés, nous avons été attentifs à représenter des situations et « profils » contrastés afin de comprendre les différentes logiques d'implication des personnes, les différentes postures et les différents types d'effets de la participation aux instances. Les entretiens ont été réalisés en face-à-face, pour une durée d'1 à 2h selon les situations. Ils ont été très riches et ont permis de saisir les enjeux de la participation aux instances pour chaque personne.



Une analyse documentaire des productions de chaque instance

Pour chacun des Conseils, un ensemble de documents a été recueilli auprès des animateurs des instances : productions du CCPA/CCRPA et compte-rendu de réunions, documents de communication, supports d'animation, etc. Ces documents nous renseignent à la fois sur le fonctionnement et l'activité des différentes instances (données sur les participants, thématiques traitées, participation à des instances institutionnelles...) et sur la nature des contributions produites par les Conseils sur des sujets de politique publique.

Point de vigilance : Tous les Conseils ne formalisent pas de manière uniforme les comptes rendus des réunions plénières et des comités de pilotage. Par ailleurs, l'ensemble des comptes rendus n'a pas toujours pu être recueilli. Les indicateurs retenus pour caractériser l'activité des instances ont ainsi été calculés à partir des données disponibles pour chaque Conseil, et sont de ce fait rarement systématiques pour l'ensemble des instances. Les chiffres présentés ont donc avant tout une visée indicative : ils permettent de décrire l'activité des CCPA/CCRPA, mais ne peuvent être utilisés comme outil de comparaison entre les différentes instances.

PARTIE I / PORTRAIT DU CCPA ET DES CCRPA

1. L'histoire du CCPA et des CCRPA

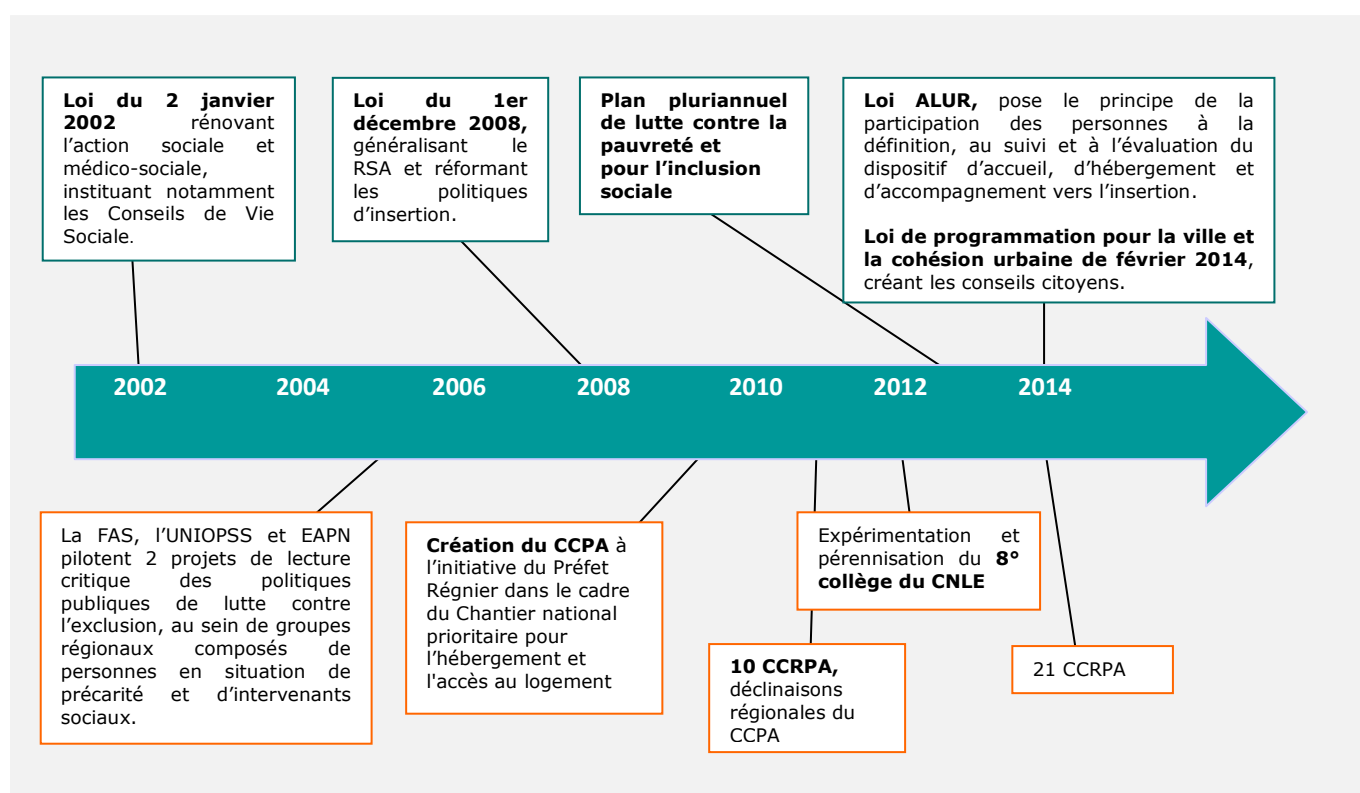
› Une histoire récente

Le CCPA a été créé en 2010 et dès 2011, des déclinaisons régionales (CCRPA) ont été mise en place sur 10 territoires.

A ce jour, les CCRPA couvrent quasiment la totalité du territoire national: 12 CCRPA en 2012, 16 en 2013 et 21 en 2014.

Dans certaines régions, des instances de participation préexistaient au CCRPA, à l'instar de la Champagne-Ardenne qui organisait des rencontres depuis 2005 sous l'égide du collectif ALERTE.

› Une évolution législative rapide suite à des initiatives associatives pionnières



2. Qui y-a-t-il dans les plénières du CCPA et des CCRPA ?

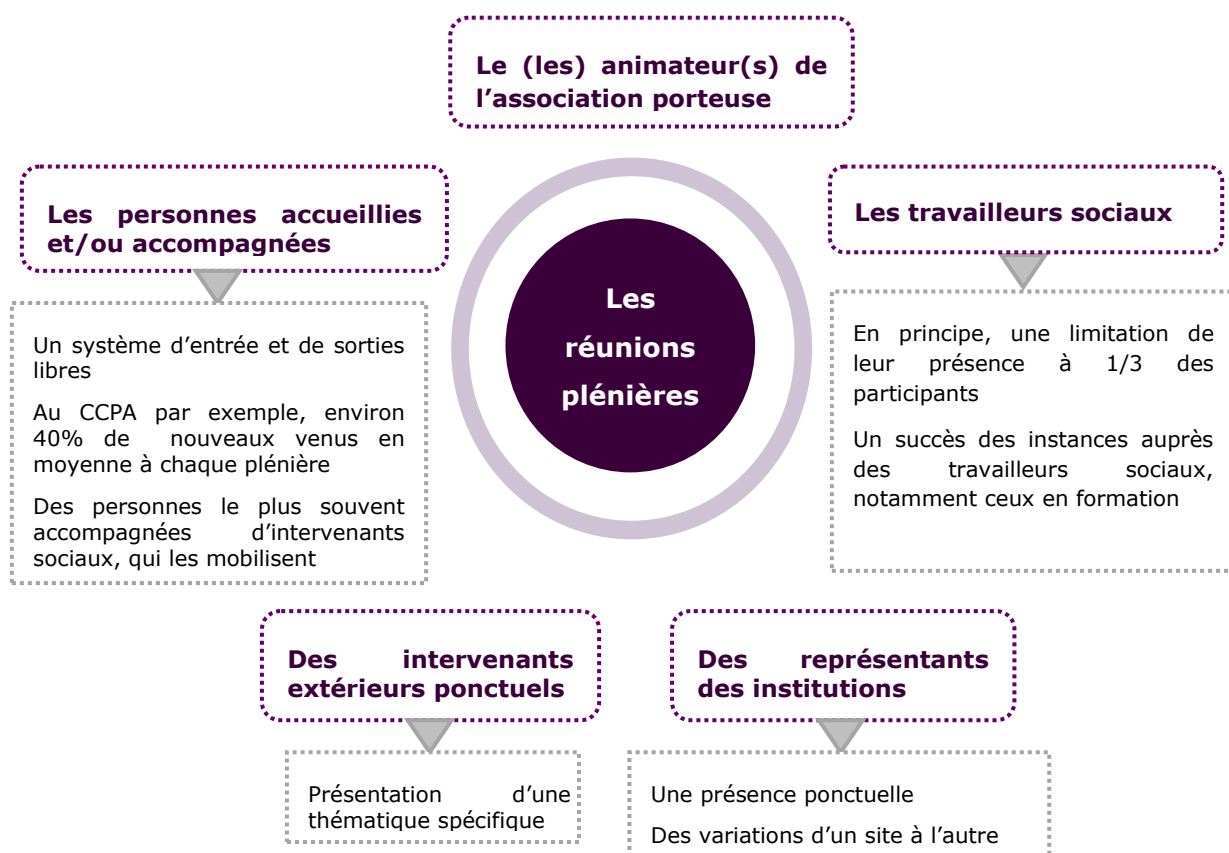
Des réunions plénières ouvertes, qui rassemblent divers types d'acteurs

Les réunions plénières, « temps forts » à ce jour du CCPA et des CCRPA, réunissent différents types de participants. Elles sont, bien entendu, **avant tout ouvertes aux personnes accueillies et/ou accompagnées**. Ce principe d'ouverture des réunions vise à garantir la richesse et la diversité de la participation, tout en répondant à un enjeu plus « pragmatique », celui de permettre l'implication de tous en énonçant des règles souples et peu contraignantes.

Les plénières rencontrent également du **succès auprès des travailleurs sociaux**, qui mobilisent et accompagnent la plupart des personnes présentes. Ce succès est tel que dans certaines instances, la proportion de travailleurs sociaux a pu représenter dans certaines plénières près de 2/3 des participants (celle-ci étant en principe limitée à 1/3).

Enfin, **d'autres acteurs peuvent être conviés** aux plénières des Conseils : des acteurs institutionnels sont ainsi régulièrement invités (bailleurs sociaux, SIAO, DDSCS, ARS...) ; des intervenants extérieurs peuvent également être ponctuellement mobilisés.

Schéma : Les acteurs participant aux réunions plénières



) Quelques repères chiffrés

La fréquence des réunions plénières varie d'un site à l'autre : alors que l'instance nationale se réunit 6 fois par an, les instances régionales organisent des temps de rencontre 3 à 4 fois dans l'année. Ces différences tiennent à plusieurs facteurs : coût représenté par une plénière (lié notamment à l'étendue du territoire, au lieu de déroulement des réunions) ; autres temps de rencontre organisés en parallèle¹...

La mobilisation lors de ces temps collectifs est plutôt satisfaisante : en moyenne, le CCPA et le CCRPA Bretagne attirent près de 80 participants à chaque plénière ; le CCRPA Champagne-Ardenne environ 60. Si en Ile-de-France, la mobilisation semble moins importante², 2 éléments peuvent venir éclairer ce différentiel : d'une part, le déroulement des plénières dans un même lieu, d'une réunion sur l'autre, ne facilite sans doute pas la mobilisation de nouveaux participants ; d'autre part, les plénières du CCPA, également à Paris, font peut-être « concurrence » au CCRPA Ile-de-France.

	CCPA	CCRPA Bretagne	CCRPA Champagne-Ardenne	CCRPA Ile-de-France
Nombre de plénières annuelles	6	4	3	5
Nombre moyen de participants par plénière	79	76	60	44*
Part moyenne de personnes accueillies et/ou accompagnées	nc	Nc	61%	nc
Nombre d'acteurs institutionnels différents ayant participé aux plénières	3	10	6	nc

**Seules 2 réunions ont été prises en compte.*

) Des plénières « sédentaires » dans certains Conseils ; des réunions « tournantes » pour d'autres

L'enjeu territorial autour de la mobilisation des participants est traité différemment par les Conseils. Sur 2 des sites étudiés, les réunions plénières « tournent » entre les départements, de manière à « couvrir » l'ensemble du territoire régional : Si un tel mode de fonctionnement induit un coût organisationnel supplémentaire, celui-ci est compensé par les bénéfices attendus en termes de participation de « nouveaux venus ». A l'inverse, en Ile-de-France et au niveau de l'instance nationale, les plénières sont plus « sédentaires » : un même lieu accueille les participants d'une réunion sur l'autre.

¹ C'est par exemple le cas en Champagne-Ardenne où les comités de pilotage sont très réguliers (8 dans l'année).

² Le chiffre présenté dans le tableau est néanmoins sujet à caution, puisqu'il a été calculé à partir de 2 comptes rendus de plénières seulement.

3. Quel est le rôle de l'animateur ?

› Un socle commun de missions, un rôle central

Les animateurs des instances occupent aujourd'hui une fonction centrale au sein des CCPA et CCRPA, qui recouvre plusieurs missions. La première renvoie à **l'organisation de l'activité de l'instance** (calendrier, thématiques retenues, etc.), ainsi que **l'information et la communication** afférentes. Ils s'occupent du **recrutement des participants**, par le biais des travailleurs sociaux. Les animateurs assurent également toute **la partie logistique** – très chronophage – induite par le fonctionnement de l'instance : il s'agit notamment de lever tous les freins matériels (défraiement des transports, prise en charge du repas...) à la participation. Ils **formalisent également les programmes de travail, ainsi que les comptes rendus** des réunions. Enfin, ils prennent souvent en charge une **fonction de coordination de l'instance**, en relayant les demandes des institutions, etc.

› Des rôles à géométrie variable dans l'animation des réunions et dans la préparation de la participation aux instances extérieures

Pour autant, au-delà de ce « socle commun », les missions exercées peuvent varier. **L'accompagnement des représentants à la préparation de la participation à des instances** extérieures n'est par exemple pas systématique sur tous les sites. **La place occupée dans l'animation des réunions plénières** est aussi variable, et traduit des postures distinctes des animateurs. Le contenu de la fonction d'animation n'est donc pas stabilisé. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer : un rôle d'animateur qui n'a pas été formalisé collectivement, une formation à l'animation qui s'est souvent faite « sur le tas » et peut générer des positionnements distincts ; des conditions matérielles d'exercice de la fonction hétérogènes, qui en conditionnement pour partie le contenu et le temps qui y est consacré. Dans certains cas, les associations porteuses dégagent par exemple du temps en interne à leurs salariés, leur permettant d'assumer d'autres missions que la seule animation.

➤ **Pas de « profil-type » de l'animateur**

	CCPA	CCRPA Bretagne	CCRPA Champagne-Ardenne	CCRPA Ile-de-France
Association porteuse	Fondation Armée du Salut	FNARS	UNIOPSS	Fondation Armée du Salut
Nombre d'ETP consacré à la fonction d'animation	0,5 ETP	0,23 ETP	0,3 ETP	1 ETP
Nombre de personnes différentes mobilisées	1	2	1	3
Fonction de l'animateur (hors animation de l'instance)	Chargé de mission secteur exclusion	Délégué régional	Conseiller technique exclusion-jeunesse	Directeur structure d'hébergement
Formation initiale	Travail social	Gestion de structure associative	Animation socioculturelle	Travail social

4. Comment fonctionne le système de délégués ?

➤ **Certaines instances élisent des délégués, d'autres non.**

Les instances de participation étudiées ne présentent pas aujourd'hui un mode de désignation des représentants uniforme. **Ces règles de gouvernance ont été débattues en interne par chaque CCPA/CCRPA** et ont été adoptées en réunion plénière. La désignation de représentants permanents (délégués) ou la question de la représentativité territoriale font ainsi débat. Plusieurs modèles se dégagent à ce jour, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

	CCPA	CCRPA Bretagne	CCRPA Champagne-Ardenne	CCRPA Ile-de-France
Type de représentants	Délégués	Délégués	Pas de représentants	Des représentants ad hoc
Nombre de délégués	8 délégués	8 délégués	-	-
Mode de désignation	Election en plénière par l'ensemble des participants	Election en plénière par l'ensemble des participants	Désignation de porte-parole en plénière, le cas échéant	Désignation ad hoc par des élections sans candidats en comité de pilotage
Règles du mandat	Mandat d'1 an renouvelable 1 fois	Mandat d'1 an renouvelable 2 fois ; principe de représentativité territoriale (2 délégués/département)	-	-

› Des mandats courts et ouverts à tous

Pour autant, les CCRPA et le CCPA ont fait leur **un certain nombre de principes communs, qui participent à dessiner une culture de la participation collective**. Sur l'ensemble des sites, la question du renouvellement des représentants est centrale. Les conditions électives sont en ce sens très « inclusives » : sur les sites fonctionnant avec des délégués, les conditions à réunir pour se présenter sont limitées au fait d'être (ou d'avoir été) accompagné ou accueilli, et d'avoir participé à un certain nombre de réunions du CCPA ou du CCRPA (de 1 à 3). Les mandats courts sont également une manière de garantir une « rotation » des fonctions représentatives.

5. Quel est le programme de travail ?

› Différents temps de travail rythment l'activité des instances

► Des réunions en séance plénière qui constituent les temps forts de l'année

Organisées sur une journée et autour d'une thématique préalablement définie, elles sont l'occasion de travailler collectivement sur un sujet.

► Des comités de pilotage

La fonction première des comités de pilotage, dont la composition est plus restreinte, est de préparer les réunions plénières (définition des sous-questions à traiter, choix de techniques d'animation adaptées...).

► Parfois des plannings de réunions parallèles

Des temps de rencontre supplémentaires peuvent être mis en place parallèlement, suivant le programme de travail et les priorités définies. En Ile-de-France, une réflexion autour des questions de gouvernance interne est engagée avec l'Université du Nous (système de représentation ; méthodes d'intelligence collective ; etc.). En Champagne-Ardenne, plusieurs demi-journées départementales ont été planifiées avec des bailleurs sociaux en 2015.

► Des réunions ad hoc de préparation à la participation à des instances extérieures sur 2 sites

Peuvent s'ajouter à ces différents temps des séances de travail qui réunissent délégués/représentants et animateurs pour préparer les interventions dans des instances

Le déroulement d'une plénière type

Matinée

- Accueil convivial des participants : café, petit déjeuner...
- Séparation en 2 groupes : nouveaux (présentation de l'instance) et anciens (restitution des travaux)
- Présentation du thème de travail du jour

Après-midi

- Travail en groupes restreints sur des sous-thèmes, techniques d'animation spécifiques (world café, débat mouvant, photo langage, etc.)
- Restitution en plénière des propositions formulées
- Discussion et vote du prochain thème traité

extérieures. En Ile-de-France, 1 à 5 réunions peuvent être consacrées à ce temps de travail préparatoire.

Des programmes de travail chargés

Ces différents temps de travail dessinent **un planning annuel chargé et une fréquence de réunions parfois intensive**. Les délégués du CCPA par exemple occupent souvent également une autre fonction représentative. Ils peuvent alors être amenés à participer à une dizaine de réunions plénières par an, à autant de comités de pilotage, ainsi qu'à diverses instances institutionnelles. Certains délégués estiment ainsi qu'ils consacrent en moyenne plus de 3 jours par semaine au CCRPA et au CCPA.

Illustration. Le programme de travail du CCRPA Champagne-Ardenne en 2015

Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
16/01 : Reims Copil Régional (9h – 15h30) à Epernay	4/02 : Paris CCPA National (9h30 – 16h)	12/03 : ARCA = rencontre Aube (9h-12h à Troyes)	9/04 : Paris CCPA National (9h30 – 16h)		5/06 : Paris CCPA National (journée) 11/06 : St Dizier Atelier de rencontres n°2
	12/02 : ARCA = rencontre Marne (9h-12h à Epernay)	27/03 : Troyes Atelier de rencontres n°1 (9h - 16h)	10/04 : Reims Copil Régional (14h30 à l'URJOPSS)	22/05 : Reims Copil Régional (14h30 à l'URJOPSS)	19.06 : ARCA = rencontre Haute Marne (9h-16h à St Dizier)
	13/02 : Reims Copil Régional (14h30 à l'URJOPSS)			29.05 : ARCA = rencontre Ardennes (9h-12h à Charl. Méz.)	26/06 : Reims Copil Régional (14h30 à l'URJOPSS)
Juillet ⇨ 30/07 : Paris CCPA National (9h30 – 16h) Août : relâche					
Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Pour vous repérer dans ce programme ...	
	1/10 : Paris CCPA National (9h30 – 16h)	6/11 : Charleville M. Atelier de rencontres n°3 (9h - 16h)	2/12 : Paris CCPA National (9h30 – 16h)	En bleu ⇨ CCRPA Champagne Ard. Comités de Pilotage Journées Régionales	
11/09 : Reims Copil Régional (14h30 à l'URJOPSS)	9/10 : Reims Copil Régional (14h30 à l'URJOPSS)		4/12 : Reims Copil Régional (14h30 à l'URJOPSS)	En rouge ⇨ CCRPA/ARCA (bailleurs) Rencontres départementales et régionale Personnes - Associations - bailleurs	
	17/10 : Reims Journée Mondiale Refus de la misère		Mi Décembre Journée Régionale (10h - 16h)	En vert ⇨ CCPA et inter-CCRPA Journées Nationales CCPA National et Inter CCRPA	

Des comités de pilotage plus ou moins structurants selon les territoires

Les **règles de composition des comités de pilotage diffèrent** d'un site à l'autre : ils peuvent intégrer des intervenants sociaux (Champagne-Ardenne, Ile-de-France) ou n'être composés que de personnes accueillies/ accompagnées (Bretagne, CCPA). D'autre part, leurs prérogatives sont susceptibles de varier, traduisant le rôle **plus ou moins stratégique qu'ils occupent**. En Champagne Ardenne par exemple, le comité de pilotage a un rôle moteur : il se réunit 8 fois dans l'année, est ouvert à tous et outrepassa la seule fonction de préparation des plénières (actualité législative, programme de travail de l'instance...). A

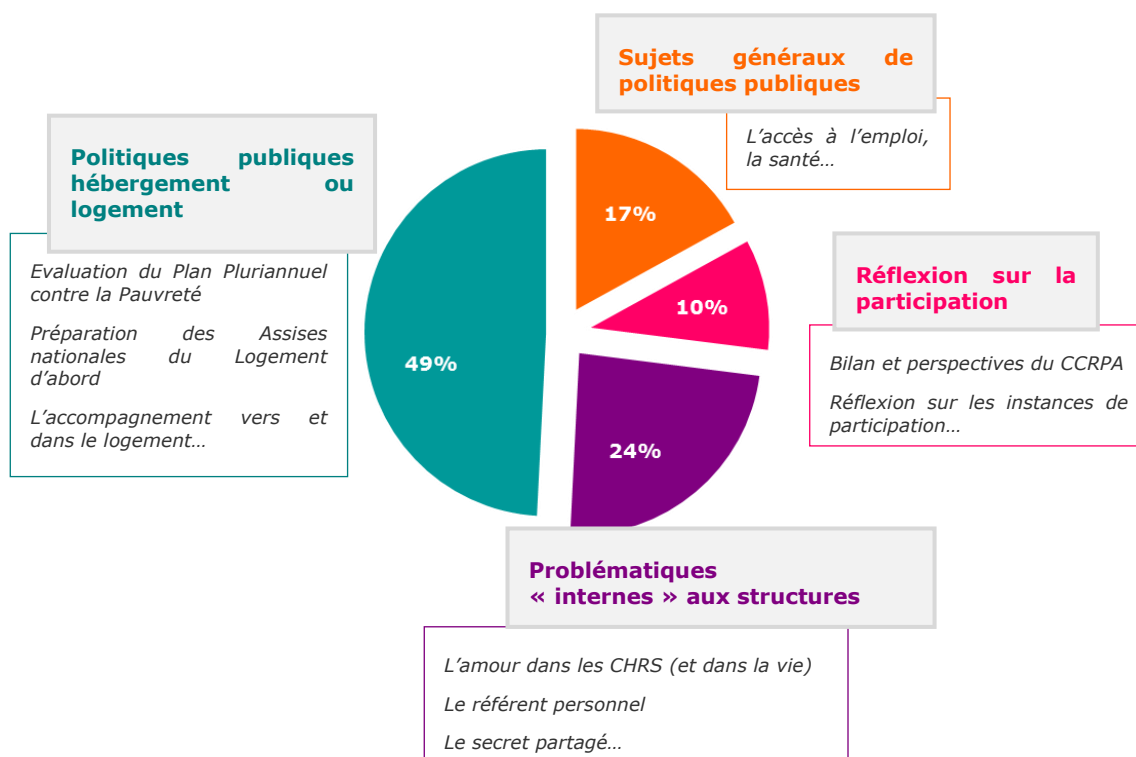
contrario, sur d'autres sites tels que la Bretagne, le CCRPA s'incarne essentiellement dans les plénières.

6. Quelles sont les thématiques de travail ?

› En principe, un choix des sujets traités qui s'effectue en plénière

Les thématiques dont se saisissent les CCPA et CCRPA s'arbitrent le plus souvent lors des réunions plénières : les participants formulent des propositions qui sont ensuite soumises au vote. A certaines occasions, la sélection des thèmes travaillés peut toutefois déroger à cette règle en étant directement mis à l'agenda, dans les cas de « saisine » des instances par une institution – à l'exemple de la DIHAL qui a associé les CCPA/CCRPA à une réflexion sur l'accès au logement dans le cadre d'un appel à projet innovant – ou d'une actualité politique forte sur laquelle l'instance souhaite réagir – à l'image du bilan annuel du Plan pluriannuel contre la pauvreté –. Ce mode de sélection des sujets reste néanmoins marginal à ce jour.

› Des thématiques qui oscillent entre sujets de politiques publiques et problématiques « internes » aux structures d'hébergement et à l'instance de participation



Le graphique ci-dessus témoigne de la **diversité des sujets traités en plénière par les instances**. CCPA et CCRPA s'emparent aussi bien de sujets ayant trait aux politiques

publiques – ceux-ci étant majoritaires – que de thématiques renvoyant au fonctionnement et à la vie en structures d’hébergement ou au travail social – dans près d’1/4 des réunions –.

	CCPA	CCRPA Bretagne	CCRPA Champagne-Ardenne	CCRPA Ile-de-France
Problématiques « internes » aux structures	8%	33%	33%	33%
Politiques publiques hébergement/logement, lutte contre la pauvreté	71%	42%	33%	33%
Sujets généraux de politiques publiques	8%	17%	8%	27%
Réflexion sur la participation	13%	8%	25%	7%
Total	100%	100%	100%	100%

Des différences significatives sont pour autant observables entre les instances considérées : ainsi, **l’instance nationale débat bien plus fréquemment de sujets de politiques publiques** ayant trait à l’hébergement et au logement (dans 71% des cas) **que les instances régionales**. Ces différences dessinent les différentes fonctions³ que peuvent occuper en dominante les instances (forum, conseil consultatif, vivier, groupe de revendications), bien que celles-ci ne soient pas exclusives.

7. Comment travaillent les instances avec les institutions ?

Des Conseils de plus en plus sollicités

Le CCPA et les CCRPA reçoivent **de plus en plus de sollicitations de la part des institutions**. Ces invitations émanent d’instances ou d’acteurs similaires quasiment dans tous les territoires où sont implantés les Conseils : services déconcentrés de l’Etat, collectivités (de manière plus marginale), collectifs associatifs, etc. La nature des interventions est variable : il peut s’agir de réunions ponctuelles, ou de temps d’échanges plus réguliers (les premières étant à ce jour majoritaires).

³ Ces différentes fonctions sont décrites plus précisément en introduction de la partie II, et développées dans l’ensemble de la partie II.

Tableau – Liste indicative de sollicitations des CCPA/CCRPA par des institutions, associations....

Nature des interventions du CCPA/CCRPA	Exemples
Participation à des instances institutionnelles régulières	• Les SIAO dans le cadre des comités de pilotage départementaux et régionaux, • Participation aux AG et groupes de travail FNARS/UNIOPSS... • Comités régionaux de l'Habitat et de l'Hébergement, • ...
Participation à des instances dans le cadre d'une consultation (temps de rencontre répétés, sur une période donnée)	• L'ARS dans le cadre de l'élaboration et l'évaluation des PRAPS, • Groupes de travail PDALPD et PDAHI, • Participation à des instances de concertation nationales et locales : Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale; Grand Paris; Grande Cause parisienne ... • Des réunions en Préfecture (veille saisonnière, sortie plan hivernal...), • Les commissions de sélection départementale appels à projet CADA, • ...
Participation ponctuelle	• Des rencontres avec les bailleurs sociaux, • Des interventions dans les Instituts Régionaux du Travail Social et à l'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique, • Participation à des séminaires et colloques, • ...

➤ Des modalités de travail diverses et non exclusives

Différentes configurations se dégagent quant à la collaboration entre institutions et CCPA/CCRPA :

- ▶ La **participation aux instances institutionnelles** via les délégués ou les porte-parole. Le Conseil envoie ici un ou plusieurs représentants dans une instance institutionnelle qui l'a sollicité afin de porter la parole collective. Les interventions sont ensuite systématiquement restituées à l'oral aux participants de la réunion plénière suivante⁴. Pour la plupart des Conseils, il s'agit de la forme « dominante » de collaboration avec les institutions.
- ▶ La **venue des institutions au sein des plénières du CCPA/CCRPA**. Certains acteurs institutionnels se rendent, ponctuellement ou régulièrement, au sein des

⁴ Cf. Annexe n°1, exemple de restitution d'un délégué au CCPA.

plénières. A titre d'illustration, la DDCS 22 est présente systématiquement aux réunions plénières du CCRPA Bretagne ; en Champagne-Ardenne, l'ARS a assisté à 1 réunion afin d'associer le CCRPA aux travaux sur le PRAPS ; la DIHAL envoie très régulièrement un représentant au sein des plénières du CCPA. Si cette modalité de travail est jugée intéressante par les parties prenantes et est développée par certains Conseils, elle reste fonction de la volonté des acteurs institutionnels et recouvre souvent des participations très occasionnelles aux plénières.

Illustration. La participation d'acteurs institutionnels aux réunions plénières du CCRPA Bretagne depuis 2012.

Acteurs institutionnels	Nombre de présences aux réunions plénières (10 depuis 2012)
DDCS 22	8
SIAO 29	4
SIAO 35	3
CG 56	2
DDCS 35	2
Mairie de Carhaix	1
DRJSCS Bretagne	1
DDCS 56	1
ARS Bretagne	1
DT ARS 56	1

- La « **consultation** » **par les institutions** sur un sujet précis. Dans ce premier cas, une institution « saisit » le CCPA/CCRPA dans un cadre défini. L'instance y travaille en plénière et produit des propositions, qu'elle « remonte » ensuite à l'institution. Cette forme de collaboration reste à ce jour assez rare.

Ex : la DIHAL a sollicité plusieurs instances dans le cadre d'un appel à projet innovant visant à favoriser l'accès au logement et la prise en charge adaptée de personnes en situation de rupture.

- ⋮ **La participation aux instances institutionnelles est une fonction qui ne va pas de soi**

La **participation à des instances institutionnelles n'a pas été développée de manière prioritaire** par les CCPA/CCRPA. Ainsi, des questions de gouvernance et de fonctionnement interne ont pu prévaloir en ces premières années d'existence. Dans d'autres cas, le refus de se rendre dans les institutions fait davantage écho à une « doctrine » de la participation (crainte d'une « participation alibi », institutions considérées comme peu « préparées », souci de privilégier une dynamique collective dans la réflexion, etc.). **Tous les Conseils ne participent donc pas à la même fréquence ni selon les mêmes modalités** à des instances institutionnelles.

8. Quel est le lien entre CVS et CCPA/CCRPA ?

› Les CVS ne constituent pas directement les viviers de recrutement des instances

Le processus de recrutement des participants au CCPA/CCRPA s'appuie à ce jour essentiellement sur les structures d'accueil et d'hébergement, qui mobilisent les personnes via les directeurs et travailleurs sociaux. Si **la communication est donc surtout tournée, initialement, vers les professionnels⁵**, des expériences ponctuelles de mobilisation directe peuvent avoir lieu. Ainsi, en Bretagne ou en Ile-de-France, les délégués ou un animateur peuvent se rendre au sein des structures afin d'informer et de sensibiliser les résidents au sujet de la participation.

Pour autant, il apparaît que **de nombreux participants aux Conseils sont issus du CVS ou de groupes d'expression internes aux structures**, même si ce lien entre les deux types d'instances n'a rien de « mécanique ». Considérés comme plus « aisés » à mobiliser, nombre de travailleurs sociaux privilégient les membres de ces collectifs quand il s'agit de recruter des personnes pour les plénières. A noter néanmoins que les CVS sont plus ou moins dynamiques selon les établissements, et ne constituent donc pas toujours des viviers « naturels » pour les CCPA/CCRPA.

9. Comment sont articulés CCPA et CCRPA ?

› Un CCPA « modèle » dont les CCRPA sont inspirés, mais pas de lien formalisé

A ce jour, il n'existe pas à proprement parler d'articulation entre CCPA et CCRPA. **Leurs modes de fonctionnements sont dans les faits assez indépendants** : chaque instance définit ses règles de gouvernance, choisit les thématiques qu'elle souhaite traiter, décide des modalités éventuelles de participation à des instances institutionnelles... Les liens entre les deux échelons ne sont pas formalisés ; ils se font essentiellement à travers les personnes qui y participent. Il est fréquent par exemple que plusieurs délégués régionaux soient présents lors des plénières du CCPA (même si la présence au CCPA n'est pas conditionnée par un statut particulier), et fassent un retour sur la journée lors de la plénière régionale suivante. S'il arrive qu'une même thématique soit examinée par plusieurs instances régionales (à l'occasion d'une saisine institutionnelle au niveau national par exemple), la coordination entre les Conseils reste toutefois rare.

Si les CCRPA bénéficient donc d'une autonomie certaine dans leurs modes de fonctionnement et de gouvernance, **la création des conseils régionaux a posteriori du CCPA induit nécessairement des convergences entre les instances**. Les « principes » qui guident

⁵ En effet, une fois qu'une personne accueillie/accompagnée s'est rendue à une réunion plénière du CCPA/CCRPA, elle est intégrée par l'animateur à la liste de diffusion informant par mail de l'activité de l'instance.

leur activité découlent d'une « doctrine » de la participation commune (parole collective, ouverture des instances, présence des travailleurs sociaux, rotation des représentants, etc.), qui produit également des modalités de fonctionnement partagées (centralité du collectif incarné par les plénières, conditions électives inclusives, importance de la convivialité, etc.). Le CCPA fonctionne alors comme un « modèle » au degré de maturité plus « avancé » (collaboration avec les institutions, sujets de politiques publiques mis à l'agenda, ...) vers lequel tendent les instances régionales, tout en tenant à respecter les problématiques propres à chaque territoire (histoire de la participation, questions de gouvernance, rapport aux institutions, etc.).

10. Quels sont les moyens financiers ?

› Une convention signée avec la DGCS qui attribue une enveloppe au CCPA et une enveloppe globale pour tous les CCRPA

Deux conventions lient à ce jour la Direction générale de la cohésion sociale et la Fondation Armée du salut :

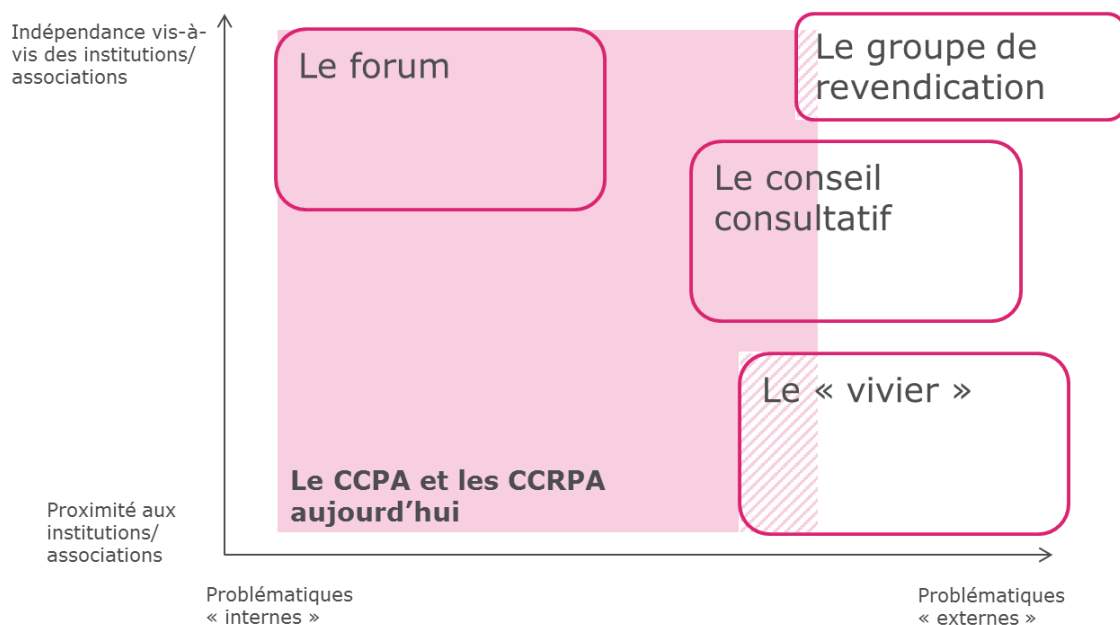
- Un **budget de 80 000 euros est attribué au CCPA**,
- Un **budget global de 250 000 euros** est dévolu à **l'ensemble des CCRPA**, la Fondation Armée du salut étant chargée de répartir cette enveloppe entre les différents territoires concernés.

A noter que **l'enveloppe budgétaire octroyée aux instances reste constante, alors que le nombre de CCRPA est en hausse** (l'ensemble du territoire national est presque couvert en 2014).

PARTIE II / LES GRANDS ENSEIGNEMENTS DE L'ÉVALUATION

Quel impact du CCPA et des CCRPA ? Quelles sont les fonctions qu'ils jouent aujourd'hui ? Les instances observées s'inscrivent dans différents registres de la participation. A travers le positionnement hybride qui les caractérise, on lit l'histoire des instances, liée à celle des institutions.

Les différentes fonctions du CCPA et des CCRPA peuvent être définies en 4 grandes polarités qui sont occupées parfois pleinement, parfois partiellement, et qui dessinent la « carte stratégique » du CCPA et des CCRPA.



Zoom. Modélisation des 4 fonctions occupées par les instances

➤ Le forum.

- *Objectifs* : être un lieu d'échange entre pairs, un espace de dialogue entre administrations-personnes accueillies-professionnels du travail social, être un temps bénéfique dans le parcours d'insertion des personnes.
- *Thématiques privilégiées* : les problématiques propres au travail social, à la vie dans les structures...
- *Modalités de travail avec les institutions* : l'accent est moins mis sur les productions de l'instance et leur diffusion que sur la qualité de ces temps d'échange.

› Le « vivier ».

- *Objectifs* : alimenter les instances de pilotage et de concertation avec des personnes accueillies « prêtes » pour la participation (mobilisées, formées...)
- *Thématiques privilégiées* : les sujets de politiques publiques, et en particulier ceux qui concernent les politiques d'hébergement et de logement.
- *Modalités de travail avec les institutions* : les représentants des instances « se déplacent » dans les instances de pilotage et de concertation, et vivent au rythme des demandes de l'administration.

› Le conseil consultatif.

- *Objectifs* : faire venir les institutions au CCPA/CCRPA pour qu'elles s'adaptent au rythme de la participation ; répondre à des « consultations » de la part d'administrations dans le cadre d'un collectif.
- *Thématiques privilégiées* : les sujets de politique publique, avec des focus sur des thématiques précises, sur certains dispositifs/plans.
- *Modalités de travail avec les institutions* : les administrations consultent le CCPA et le CCRPA, charge à ces administrations ensuite d'intégrer les propositions des Conseils dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques.

› Le groupe de revendication.

- *Objectifs* : faire valoir une parole collective des usagers, militer pour leurs intérêts, négocier avec les pouvoirs publics...
- *Thématiques privilégiées* : les sujets de politique publique, y compris sur des sujets qui ne concernent pas l'hébergement et le logement, selon ce sur quoi les militants jugent essentiel d'agir (l'agenda des instances prévaut).
- *Modalités de travail avec les institutions* : les Conseils décident des actions à mener pour défendre leurs points de vue, ils mettent l'accent sur le choix de moyens de « pression » efficaces. La diffusion des productions est ici essentielle.

Pensés comme des « forums », le CCPA et les CCRPA se sont beaucoup depuis leur création en 2011 sur leur fonctionnement interne, sur le dialogue qu'ils étaient capables de générer entre participants.

La fonction de « conseil consultatif » s'est ensuite développée assez spontanément, encouragée par les associations. Le CCPA et les CCRPA ont accueilli à plusieurs reprises des représentants d'institutions qui se rendaient aux plénières devant les personnes accueillies et accompagnées recueillir leur avis sur un sujet d'actualité des politiques publiques.

Au fil du temps, devant les impératifs de la participation, renforcés par la loi ALUR et par les circulaires qui ont suivi (CRHH, CIL, ...), les institutions ont identifié dans le CCPA et les CCRPA des partenaires idéals pour mobiliser des personnes accueillies et accompagnées dans leurs propres instances de pilotage. CCPA et CCRPA ont été de plus en plus sollicités, et ont fait face différemment. Cette fonction de « vivier » ne fait pas consensus, pour des questions techniques mais aussi politiques.

Enfin, certaines instances observées ont davantage d'antériorité. Elles sont incarnées aujourd'hui par des personnes accueillies et accompagnées qui sont devenues des militants et des figures de la participation. Très « encadrées » par les associations à leurs débuts (CCPA et CCRPA sont issus d'une initiative associative), la place des animateurs commence dans certaines instances à évoluer pour devenir plus discrète. Les délégués se construisent progressivement une identité commune, et le rôle de lobbying d'un « groupe de revendications » (équivalent à celui d'AC ! sur le chômage par exemple) commence à poindre dans les propos et les échanges, et dans les projets.

1) CCPA et CCRPA ont été pensés comme des « forums ».

Dès leur création, les instances étudiées se sont assez spontanément constituées comme des « forums ». Espaces de dialogue entre personnes accueillies, travailleurs sociaux et - plus ponctuellement - administrations, les Conseils ont façonné leur identité autour de plusieurs fondamentaux. La volonté de créer un collectif produisant des débats de qualité, le souci de s'ouvrir à une diversité de participants et d'offrir à tous la possibilité de s'exprimer ont été centraux dans la genèse des instances. Cette focale sur des problématiques avant tout internes – organisation, fonctionnement, gouvernance – n'a pas pour autant signifié un repli des Conseils sur eux-mêmes : très tôt, ils se sont également positionnés comme des instances ouvertes aux pouvoirs publics et aux institutions, avec l'ambition de « faire entendre leur voix » aux décideurs publics.

a) Des plénières ouvertes, centrales dans le fonctionnement du CCPA et des CCRPA.

A ce jour, **les réunions plénières constituent les « temps forts »** du fonctionnement des Conseils. Tant les moyens financiers que le temps qui y est consacré en témoignent. Les plénières absorbent la majeure partie du budget des instances. De la même manière, le calendrier de travail est avant tout tourné vers les plénières : animateurs comme délégués consacrent la plus grande partie des comités de pilotage à la préparation et l'animation de ces réunions. L'organisation des réunions suppose par ailleurs une logistique assez lourde que l'animateur doit anticiper dans toutes ses dimensions (défraiement des transports, location de salle, prise en charge du repas, etc.). En définitive, les réunions plénières représentent le cœur des Conseils, et la majeure part de l'énergie qui y est consacrée.

Cette **place centrale des plénières tient pour partie à l'un des fondements de la doctrine de participation** qui guide l'action et le fonctionnement des CCPA/CCRPA. L'organisation des instances répond à la volonté d'embrasser la diversité des personnes et

des situations. **La participation n'a de sens que si elle permet aussi de recueillir la parole de « ceux qui se taisent »**, des « invisibles » qui n'osent pas faire valoir leur parole citoyenne. Cet impératif de diversité de prises de parole implique une ouverture maximale des plénières. L'une des « règles de vie » du CCPA/CCRPA énonce en ce sens que l'« on fonctionne sur un système d'entrée/sortie permanente : on vient une seule fois, ou plusieurs fois, de manière continue ou discontinue. C'est à la carte. ».

Cette promotion d'une participation ouverte à tous se traduit dans les modalités de fonctionnement des réunions. **Le rythme de la journée et les modalités de travail sont ainsi séquencés de manière à éviter les moments de « décrochage »** : des temps de travail distincts se succèdent et mettent en jeu des techniques d'animation variées ; des moments de pause sont prévus régulièrement...

« Les règles du jeu, c'est que tout le monde puisse travailler et s'exprimer facilement. Que chacun y trouve son compte, qu'on ressorte de là en ayant appris quelque chose. On cherche à favoriser l'implication de tous. Ça suppose une animation collective, des petits groupes de travail, d'essayer de donner du rythme au cours de la journée.... » (Animateur)

Le déroulement est également **pensé pour intégrer au mieux les nouveaux venus**. Chaque réunion plénière met en son centre **la recherche de convivialité**, présentée comme une condition indispensable au bon fonctionnement des instances. La matinée débute par un accueil autour d'un café et se poursuit par des animations qui facilitent l'interconnaissance des participants, ceux-ci ayant été préalablement enjoins à « se mélanger ». La salle est ensuite divisée en 2 groupes : les « anciens » se réunissent pour faire le point sur les participations à des instances institutionnelles tandis que l'on présente le CCPA/CCRPA aux « nouveaux » par la projection d'un film. De manière générale, l'« atmosphère » des réunions plénières vise à favoriser l'aisance de chacun au sein du collectif et libérer la parole.

« Au début, avant, je me suis dit ça va être une réunion où les gens sont placés, et où on débat. J'étais étonné du mélange des groupes, j'ai trouvé ça pas mal, la facilité de discuter entre personnes, les gens s'enfermaient pas. Les formes de jeu ça facilitait le contact, c'était assez bien fait, assez sympathique. » Nouveau venu)

L'ensemble de ces modalités de fonctionnement font des plénières **des moments qui « mixent » des personnes aux trajectoires et aux situations très variées**. On peut trouver au sein des plénières à la fois des personnes très désaffiliées ou en grande difficulté, qui parfois dorment ou peinent à se concentrer trop longtemps, et des personnes très autonomes, engagées dans des trajectoires de réinsertion. Si cette diversité complique en partie le fonctionnement des instances, elle fait pleinement partie de l'identité des CCPA/CCRPA qui se donnent à voir comme des instances ouvertes et incluanes.

Les plénières sont enfin centrales car elles répondent à **une aspiration des personnes de s'inscrire dans un collectif de pairs**, distinct de celui de leur structure d'hébergement. Le rapport au collectif est souvent décrit comme difficile par les personnes rencontrées : il peut être synonyme de contrainte (dans les établissements où la vie collective est structurante),

ou inexistant (dans les cas de logements dans le parc diffus par exemple). Le CCRPA ou le CCPA apparaît à l'inverse comme un collectif choisi : il s'agit de rencontrer d'autres personnes hébergées, d'échanger sur des conditions de vie, des histoires individuelles, et ainsi de **partager une forme d'identité collective** liée à des conditions matérielles d'existence précaires. Cette dimension est d'autant plus importante que CCPA et CCRPA constituent, bien souvent, la première expérience de réflexion commune et de production d'une parole collective depuis le moment de la perte de logement.

b) La présence structurante des travailleurs sociaux.

Aux côtés des personnes accueillies et/accompagnées, de nombreux travailleurs sociaux participent aux réunions plénières des instances. Historiquement, CCPA et CCRPA se sont en effet construits sur la base d'une **co-présence des personnes accueillies/accompagnées et des professionnels du travail social**, à l'instar des travaux initiés dans le cadre de la Méthode Ouverte de Coordination. Cette composition « bicéphale » des plénières – soumise à l'impératif de la règle du 1/3-2/3 – constitue une « marque de fabrique » des CCPA et CCRPA : elle permet de **brasser divers points de vue, expériences et expertises** et ainsi d'enrichir les discussions et le regard porté sur les politiques publiques.

« C'est une instance de personnes accueillies, où il faut croiser les regards. C'est pour ça qu'on se distingue d'ATD Quart Monde, eux ils font du travail uniquement entre pairs pour éviter une instrumentalisation, parce que la personne n'est pas libre quand il y a le travailleur social. Nous on prouve que c'est possible, en étant vigilant sur un certain nombre de choses. » (Tête de réseau associatif)

« On est d'égal à égal dans la parole. Mais on a une expertise différente. D'un côté, une expertise du vécu et de l'autre, une expertise technique du travail social. » (Tête de réseau associatif)

Le rôle que les travailleurs sociaux occupent aujourd'hui dans les Conseils ne se limite pas à leur seule présence dans les plénières. Ils interviennent bien en amont, le **processus de recrutement se faisant essentiellement au travers des établissements**. Les animateurs s'appuient en effet sur les professionnels des structures afin d'informer les personnes accueillies de l'existence du CCPA/CCRPA. Procéder ainsi leur paraît plus aisé dans la mesure où ils peuvent mobiliser leur réseau. Les intervenants sociaux peuvent aussi effectuer un travail de médiation, souvent jugé nécessaire pour « emporter » l'adhésion des personnes et leur participation à l'instance. Les structures peuvent également avancer les frais de transport, ce qui facilite les modalités de défraiement pour les animateurs.

Ce mode de recrutement a néanmoins pour effet une forte hétéronomie des personnes vis-à-vis des travailleurs sociaux : il est en effet assez rare qu'elles viennent

« en autonomie » et la participation à une plénière peut parfois rester fortement associée à un objectif de réinsertion, le professionnel étant « prescripteur ».

« La participation des usagers dépend beaucoup des travailleurs sociaux. Si un travailleur social vient, il vient avec des usagers ; s'il ne vient pas, les usagers viennent difficilement tous seuls. Si on n'a pas un bon relais au niveau de la structure, qui explique bien ce qu'est le CCRPA, les personnes ne viendront pas, ce n'est pas leur priorité ». (Animateur)

La place importante des travailleurs sociaux se donne également à voir au cours des plénières. Leur nombre peut étonner : **la règle de composition des instances n'est parfois pas respectée**, les CCPA/CCRPA étant « victimes » de leur succès auprès des professionnels. Ils ont également, sur certains territoires, un rôle dans l'animation : dans une des instances étudiées, les groupes de travail sont animés par un binôme travailleur social – personne hébergée.

Ce succès des réunions plénières auprès des travailleurs sociaux intéressés par la notion de participation fait écho à plusieurs considérations. Pour les jeunes travailleurs sociaux, notamment ceux en formation, les instances peuvent **participer de la construction d'une identité professionnelle** et permettre de construire un réseau professionnel autour de cette question de la participation. Pour d'autres, la venue aux réunions permet d'ouvrir davantage sa structure sur l'extérieur, de voir « ce qui se fait ailleurs » et de **prendre du recul sur ses pratiques professionnelles**. Enfin, les CCPA/CCRPA sont **également un lieu d'échange, de formation et de veille sur les politiques publiques...** A noter que la participation aux Conseils a d'ailleurs pu amener certains professionnels à revendiquer la création d'espaces d'échanges propres.

« Le CCRPA reste une journée où ils peuvent aussi se rencontrer entre eux, il y a du lien qui se fait. [...] Et puis c'est intéressant : ils comprennent ce que c'est que [l'association porteuse], identifient mieux ses missions, et je commence aussi à en voir dans les commissions de travail. Certains poussent leurs professionnels à sortir de leurs structures pour prendre du recul. » (Animateur)

Du côté des personnes accueillies, cette présence des intervenants sociaux est appréciée. Les plénières sont souvent présentées comme « un moment à part » où les frontières et les rôles « se brouillent » : les rapports se veulent moins asymétriques, les relations se nouent autrement, les regards que l'on se porte mutuellement évoluent. In fine, beaucoup apprécient le cadre inédit qu'offrent les instances, notamment car il rompt avec la relation d'accompagnement vécue quotidiennement (même si cela n'est pas toujours formulé explicitement par les personnes). Par ailleurs, le croisement des regards permis par cette mixité des participants permet de co-construire une parole collective plus riche.

« Les professionnels sont plus ouverts, parce qu'ils sont pas dans la structure. Dans mon CHRS, je pense qu'ils auraient évité la question [du secret professionnel]. » (Nouveau venu)

Si la présence des travailleurs sociaux ne soulève donc pas d'opposition de principe, **elle peut néanmoins s'avérer problématique lorsqu'elle n'est pas suffisamment**

encadrée. Beaucoup d'acteurs rencontrés (personnes accueillies, têtes de réseaux associatives, voire travailleurs sociaux) mettent en garde contre de potentielles « dérives » : répartition de la parole déséquilibrée, écarts de légitimité ressentis, risque d'imposition de sujets, etc. Ces éléments doivent être pris en considération avec beaucoup de précaution si l'on ne veut pas que les instances soient trop « phagocytées » par les intervenants sociaux. Le respect de la règle de composition 1/3-2/3 est à cet égard jugé fondamental si l'on veut garantir la place des personnes accueillies. Certains militent également pour une extension des temps de travail en groupes de pairs – technique à ce jour utilisée très ponctuellement – afin d'éviter les déséquilibres trop importants dans la prise de parole.

« Après il y a un truc qui me met un peu mal à l'aise, c'est qu'on part du principe que les personnes et les travailleurs sociaux sont à égalité... Mais dans les faits, en termes de réflexion, de prise de parole, c'est faux. C'est un gros problème, les travailleurs sociaux on peut prendre rapidement le pouvoir, il faut l'avoir en tête. » (Travailleur social)

La place des travailleurs sociaux au sein des Conseils n'est finalement pas toujours très bien définie. En témoignent les postures variées que ceux-ci adoptent lors des plénières. Le rôle des professionnels navigue bien souvent entre « **accompagnateur** » des **personnes** qu'ils ont mobilisées, en se plaçant avant tout comme des observateurs ou des « facilitateurs », et une **posture plus active**, où ils s'expriment au même titre qu'un autre, font valoir leur avis dans l'élaboration des propositions. Si leur participation aux plénières est en définitive jugée enrichissante et nécessaire, nombreux sont ceux qui plaident pour mieux cadrer leur posture et leur rôle dans les instances.

c) De la difficulté d'embrasser la diversité des publics AHI.

L'observation des réunions plénières des instances fait état, nous l'avons vu, **de la diversité des profils et trajectoires des personnes hébergées participantes**, qui répond à l'ambition des instances d'embrasser la variété des situations d'accueil et d'accompagnement. A l'instar des structures d'hébergement et d'accueil, les instances sont susceptibles de réunir en leur sein des personnes aux profils et aux parcours très variés (tant en termes de caractéristiques sociodémographiques que de ruptures à l'origine de la perte de logement, de conditions d'hébergement/logement, etc). Ces différents éléments se traduisent notamment par une multiplicité de motivations et d'attentes vis-à-vis de la participation, une variété dans le degré de connaissance des politiques publiques et dans les trajectoires citoyennes...

Pour autant, nombre d'acteurs rencontrés soulignent que **la composition des plénières ne reflète pas la réalité des situations d'exclusion que recouvre la perte de logement.** Les Conseils sont théoriquement ouverts à l'ensemble du public relevant du dispositif AHI (accueil, hébergement, insertion). Les structures AHI sont très diverses et couvrent

l'ensemble du spectre de l'accueil à l'accès au logement: accueils de jour, centre d'hébergement d'urgence (CHU), hôtels conventionnés, centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), résidences hôtelières à vocation sociale, maisons relais, résidences accueil, résidences sociales, etc. Or à ce jour, les Conseils sont essentiellement composés de personnes issues de CHRS, et ne comptent que très peu de participants fréquentant les accueils de jour et les centres d'hébergement d'urgence.

La prospection dans les structures d'hébergement, essentiellement les CHRS, explique pour une très large part cette « distorsion » dans le recrutement des participants. Cette « entrée » a en effet été identifiée comme le canal de diffusion le plus aisé à mobiliser, et dont on anticipe qu'il produira le plus de « résultats ». Par ailleurs, le rôle pivot des travailleurs sociaux officiant dans ces structures quant à la mobilisation des personnes exclut de fait toute une fraction de participants potentiels.

« Nous on s'appuie surtout sur les CHRS ; c'est assez facile de les toucher en termes d'information. Par contre les personnes en précarité, isolées chez elles, on n'y arrive pas... On n'a pas de relais, on sait pas où elles sont, alors qu'il y a énormément de personnes en situation de pauvreté qui pourraient faire avancer les choses. On s'appuie sur le plus facile, là où les gens sont captifs... » (Animateur)

La mobilisation de nouvelles structures n'est pas, non plus, toujours aisée. De fait, la participation aux plénières dépend pour partie du volontarisme, en interne, des équipes. Les travailleurs sociaux qui mobilisent les personnes au CCPA/CCRPA doivent en effet se dégager a minima une journée afin de les accompagner aux plénières. Afin de réduire ce risque de non renouvellement des structures participantes, **certaines instances font varier les lieux de déroulement des plénières, afin de faciliter la venue de nouveaux participants.** En Champagne-Ardenne ou en Bretagne, les CCRPA « tournent » sur le territoire régional. A l'inverse, le CCRPA Ile-de-France, plus « sédentaire », constate que la composition de ses plénières est très « parisienne », et réfléchit à créer des instances « délocalisées », en Seine-et-Marne notamment.

Cette circonscription des participants aux instances à une partie de ces publics est fréquemment citée comme problématique. Si les animateurs en sont conscients, ce sont surtout les personnes accueillies et/ou accompagnées qui soulèvent cette difficulté. Nombre d'entre elles souhaiteraient que cette question soit abordée de manière prioritaire par les instances. Représenter dans les plénières la multiplicité des situations d'accueil ou d'hébergement constitue, à leur sens, un préalable si l'on veut que la participation soit effective et que le collectif ait un sens. Nombre de participants militent ainsi pour davantage d'initiatives, de « mobilisation directe » par les personnes hébergées elles-mêmes. Les délégués par exemple ont prévu pour certains de se rendre eux-mêmes dans les structures pour faire la promotion des instances et encourager les personnes à s'y rendre.

« On a un vrai travail de mobilisation à faire, en particulier auprès de ceux qui sont dehors. Une personne qui a tout perdu, qui vit dehors... On lui dit 'tu veux participer ?' ; il se dit 'on se fout de moi ?'. C'est toute une culture à réapprendre, comme on réapprend à faire des démarches administratives. Ceux des enfants du canal, ils viennent pas au CCRPA... » (Délégué)

d) Des productions plutôt à vocation interne

Toutes les instances étudiées produisent, à la suite des réunions plénières, un travail de formalisation de comptes rendus afin de témoigner de l'activité des CCPA/CCRPA. Ces comptes rendus ont vocation à être largement diffusés : ils sont en effet voués à être transmis tant aux participants de la réunion qu'à un certain nombre d'institutions travaillant sur des champs connexes. L'étude de ces documents montre néanmoins, qu'à ce stade, **la formalisation de ces productions n'a pas été considérée comme une priorité par les instances**, ou du moins que les acteurs institutionnels n'ont pas été pensés comme leurs principaux destinataires.

En effet, la lecture de ces documents témoigne du fait que, dans la plupart des cas, **ils visent avant tout les participants aux plénières, ou de potentiels participants**. Les productions sont davantage des comptes rendus exhaustifs ou des « verbatims » que des documents de synthèse qu'un lecteur extérieur pourrait facilement s'approprier. Les idées et/ou propositions d'action sont souvent recensées de manière intégrale, de la même manière qu'est retranscrit l'ensemble du déroulement de la journée. **Les comptes rendus s'avèrent donc assez peu « opérationnels »** : les propositions semblent parfois un peu « noyées » dans le corps du document, aux côtés de constats ou d'interpellations.

Par ailleurs, les **modalités de diffusion de ces mêmes documents auprès des acteurs institutionnels sont souvent systématisées**. Les comptes rendus sont en effet communiqués à une liste de destinataires qui varie peu, englobant les participants à l'instance et, du côté des institutions, généralement les DRJSCS et leurs déclinaisons départementales, plus rarement les Conseils Généraux ou Régionaux. La diffusion se fait en ce sens de manière assez « mécanique », dans la mesure où les instances ne procèdent pas à une identification des interlocuteurs pertinents en fonction des sujets traités.

Les **animateurs des Conseils présentent souvent cet aspect de l'activité des CCPA/CCRPA** – formalisation des productions et diffusion – **comme un axe à améliorer**. De fait, cette formalisation n'a pas été considérée à leurs yeux comme une priorité pour plusieurs raisons : prévalence d'autres questions en interne, manque de temps et de moyens...

« Généralement je fais un compte-rendu, que je rédige et que je diffuse. Parfois on a pu le formaliser par le biais d'un courrier papier à l'attention des services de l'Etat. C'est peut-être à systématiser, peut être qu'un courrier spécifique pourrait leur être envoyé, avec juste les propositions. Pour l'instant c'est vrai que les comptes rendus sont denses et un peu noyés... C'est à travailler ».
(Animateur)

« J'ai pris du retard sur les compte rendus à faire des plénières, c'est un peu le point noir... Mais il y a un manque de moyens aussi, c'est une question de priorités. Après c'est dommage. On se réunit, on a des propos, mais on diffuse pas assez. » (Animateur)

Cette formalisation dépend également des thématiques abordées. Les comptes rendus qui paraissent les moins « opérationnels » sont bien souvent ceux relatifs soit à une problématique « interne » – portant sur le travail social ou la vie des structures –, soit à un sujet très large de politique publique – du type « l'accès à l'emploi » ou « la santé » –. Les enjeux sont ici moindres en termes de formalisation, dans la mesure où les instances se positionnent sur des grandes orientations des politiques publiques et formulent des propositions dont pourraient difficilement se saisir des services déconcentrés de l'Etat.

A l'inverse, **lorsque le sujet traité répond à une saisine institutionnelle, ou a été initialement circonscrit en lien avec un objectif précis, la « forme » de la production est beaucoup plus adaptée** à la fonction qu'on en attend. A titre d'illustration, la lettre envoyée au Premier Ministre en janvier 2014 à propos de la gestion saisonnière de l'hébergement d'urgence répond d'un point de vue formel en tous points à son ambition (voir annexe n°2). La formalisation des productions fait donc écho aux différentes fonctions dont peuvent se saisir les CCPA/CCRPA, et peut en ce sens varier selon l'objectif recherché.

e) Le conseil consultatif, prolongation « naturelle »

Les principes fondateurs du CCPA et des CCRPA qui dessinent les contours d'une culture de participation ont joué, nous l'avons vu, en faveur de la constitution de « forums ». Les instances sont un lieu d'échange et de débat interne, où les questions liant les travailleurs sociaux et les personnes sont fréquemment évoquées, où les règles de gouvernance sont débattues, ... Pour autant, **les Conseils sont loin de fonctionner sur un modèle « autarcique »** : la question de leur impact sur les politiques publiques a toujours été fortement portée par les personnes et les animateurs associatifs. Pour nombre de participants, ces instances sont intéressantes – et valorisantes – précisément parce qu'elles ont aussi pour vocation de transformer – ou au moins de peser sur – la décision publique.

« [Le CCRPA] c'est aussi pour que les choses aboutissent. Parce que si c'est juste pour parler entre soi dans le vent... » (Nouveau venu)

La question du lien et du travail en commun avec les institutions, jugée nécessaire, s'est dès lors posée assez spontanément. La forme la plus « évidente » de collaboration était celle de **la venue des institutions au sein des plénières pour recueillir l'avis des participants** concernant un sujet de politique publique défini en amont. A plusieurs égards, cette manière de fonctionner s'inscrit en continuité avec la fonction de forum et en cohérence avec les fondamentaux guidant l'activité des Conseils. Le choix du terme « Conseil consultatif » pour se nommer inscrit d'ailleurs avec force ce mode de fonctionnement comme la « norme » dans l'activité des instances.

En termes de fonctionnement, **le Conseil consultatif suppose une posture active de la part des institutions** : il s'agit pour elles ou bien de se rendre directement en plénières, ou

bien de saisir le Conseil sur la thématique souhaitée, afin que les participants puissent y travailler à l'occasion d'une journée de réunion. Cette modalité de travail permet donc de **préserver le collectif** en faisant de la réunion plénière le lieu de l'élaboration d'une réflexion et d'une parole communes. Par ailleurs, les **institutions sont ici contraintes de « s'adapter »** au rythme de l'instance, à ses modalités de travail (techniques d'animation) et à son « ambiance », tandis que les participants peuvent faire entendre leur parole directement auprès des responsables institutionnels. Le Conseil consultatif serait également une manière de « **casser les représentations mutuelles** » (dans le cas où les institutions se rendent dans les plénières) : les réunions permettent d'engager un dialogue entre l'administration et l'utilisateur, favorisent une meilleure interconnaissance en mettant à jour les contraintes et les ressources de chacun.

Si **cette fonction de Conseil consultatif est valorisée par l'ensemble des instances étudiées**, elle peut parfois être envisagée comme la seule manière souhaitable de travailler avec les institutions. Les plus « militants » notamment estiment que le changement des institutions représente une condition indispensable au succès de la participation.

Plusieurs exemples de collaborations de ce type ont été mises en œuvre par les instances étudiées. **En Champagne-Ardenne notamment, le CCRPA a eu l'occasion de travailler avec l'ARS** sur l'élaboration du Plan Régional d'Accès pour l'accès à la prévention et aux soins des plus démunis. La collaboration a d'une part permis de valider les orientations du PRAPS qui avaient été définies, et d'autre part de travailler conjointement à l'élaboration d'un questionnaire destiné aux structures d'accueil/hébergement et aux personnes y résidant.

Les succès et bénéfices de ces types d'expériences sont fréquemment évoqués, tant du côté des instances que des institutions. Du côté des premières, elles permettent de découvrir des univers institutionnels et leurs contraintes, d'obtenir des réponses aux questions que l'on se pose, d'apporter un autre regard, une autre expertise et enfin de faire valoir sa parole auprès d'acteurs institutionnels. Pour les institutions, l'intérêt est également multiple : il s'agit d'abord d'« aller au contact direct des usagers », d'apporter un autre éclairage sur un sujet, d'améliorer le contenu des politiques concernées en procédant à des ajustements (parfois même très modestes, mais très significatifs), d'engager un dialogue...

« Il y a peut-être des propositions dont on sait qu'elles ne peuvent pas être satisfaites, mais il y a aussi des choses basiques sur lesquelles on peut travailler. Notamment répondre au minima sur des demandes qui ne nécessitent pas toujours des moyens supplémentaires. Ou même expliquer pourquoi on ne répond pas, ou on ne peut pas répondre. Le tout c'est de ne pas laisser la question pendante, au moins donner une réponse, être dans le dialogue... » (Service déconcentré de l'Etat)

Si cette acculturation mutuelle est donc valorisée sous bien des dimensions, elle suppose de réunir un certain nombre de conditions. Le volontarisme politique et l'intérêt pour la question de la participation des institutions sont d'abord nécessaires ; il

convient également de prévoir un calendrier adéquat au programme de travail décidé... Par ailleurs, travailler selon de telles modalités suppose que l'instance se concentre sur quelques thèmes afin qu'ils soient traités en plénière, ce qui peut poser question dans un contexte de sollicitation croissante des Conseils par les institutions... En définitive, si travailler exclusivement comme Conseil consultatif paraît aujourd'hui difficile, il s'agit pour autant d'un mode de fonctionnement valorisé par tous les acteurs en présence.

2) L'appel à la fonction de « vivier ».

Faire des CCPA/CCRPA des « viviers » susceptibles d'« alimenter » des instances institutionnelles avec des personnes accueillies le souhaitant ne fait pas aujourd'hui consensus. Face aux sollicitations croissantes des institutions, les instances se sont de fait plus ou moins saisies de cette fonction. Au-delà de ces divergences entre Conseils, une même instance ne répond pas toujours à ces sollicitations de manière homogène et systématique. D'un point de vue politique, cette relative indécision fait écho au « dilemme » qui peut traverser les instances : d'une part, une volonté de jouer le jeu des institutions, car cela entérine la reconnaissance du bien-fondé de la participation ; d'autre part, le refus d'une « participation alibi » ou faire valoir. Mais au-delà de ces considérations politiques, c'est bien le fait que cette fonction de vivier n'ait pas été préparée ou anticipée qui en a surtout freiné le développement, et a mené à des réponses dispersées de la part des instances.

a) Une fonction valorisée par les personnes accueillies et accompagnées

Bien que la question de la participation à des instances institutionnelles puisse interroger les membres des instances à plusieurs égards (dans les modalités d'organisation de la participation notamment), **la plupart des personnes accueillies et/ou accompagnées sont en règle générale favorables à une telle participation.** Parmi elles, ce sont souvent les délégués, amenés au cours de leur mandat à siéger dans ce type d'instances, qui valorisent la place qui leur est ainsi accordée. La croissance des sollicitations dénote à leurs yeux le processus de reconnaissance symbolique de leur voix par les institutions, ainsi que l'intérêt et la pertinence de leurs interventions. C'est un signe que leur parole commence à compter, signe qui ne peut être dénié. Les expériences qu'ils narrent de leur participation à des instances institutionnelles sont d'ailleurs, le plus souvent, présentées comme des moments constructifs. Et si la participation est encore perfectible, c'est selon eux en allant dans les instances que les choses changeront.

Sur les sites où cette participation à des temps institutionnels s'est le plus développée, **la tendance est d'ailleurs plus à l'« encombrement » pour se rendre dans les**

instances qu'au déficit de candidats. De fait, c'est bien souvent plus les animateurs qui tentent de « freiner » la participation à des instances institutionnelles que les personnes elles-mêmes. Ils sont en effet souvent plus réticents et/ou plus sceptiques quant à l'intérêt de ces sollicitations. Plusieurs types d'arguments peuvent être avancés. Parfois, les conditions techniques pour assurer une intervention de qualité ne sont pas réunies (défraiement, délai trop court pour assurer une préparation, etc.) ; dans certains cas, les animateurs peuvent aussi craindre des « ratés » liés à un manque de préparation, qui viendrait « discréditer » l'instance ; enfin, le refus peut correspondre à un positionnement de principe de l'animateur, qui juge que c'est aux institutions de se déplacer et non l'inverse, si l'on souhaite assurer une participation réelle et effective. Certains avancent aussi des appréhensions quant à « des questions d'égo » qui motiveraient en premier lieu cette participation.

Quoiqu'il en soit, **ces positionnements distincts peuvent parfois mener à des divergences entre animateurs et représentants.** Ces derniers peuvent parfois décider de se passer de l'assentiment de l'animateur pour répondre à telle ou telle demande institutionnelle.

« C'est un professeur, qui nous a invités [dans une école de formation du secteur sanitaire et social] ; elle connaissait [un ancien délégué], elle a parlé de nous à ses étudiants. [L'animateur] trouvait que c'était un peu tôt. Mais j'e lui ai dit que je m'en sentais capable, que je voulais aller sur le terrain et que c'était une demande qu'on ne pouvait pas refuser. Et finalement, la prof était contente, elle nous a remerciés, elle a dit qu'on leur avait rendu service. » (Délégué)

L'importance que revêt cette participation à des instances institutionnelles pour les délégués ou représentants des participants se traduit **dans la ritualisation des temps de restitution des interventions lors des plénières.** Ces moments ne prennent pas nécessairement la même forme d'une instance à l'autre, mais sont toujours considérés comme très importants par les délégués. La restitution est aujourd'hui très formalisée dans certaines instances : c'est le cas au CCPA notamment, où un « dossier du participant » est distribué à chaque participant à la réunion en début de journée où figure par écrit un retour sur les différentes interventions effectuées par les délégués, et où un temps significatif est systématiquement dédié à cette restitution orale.

Extrait d'observation. Plénière du CCPA, le matin. La salle a été divisée en 2 groupes, avec d'un côté les nouveaux venus et de l'autre les « anciens ». Pendant 45 minutes, les différents délégués doivent présenter l'ensemble de leurs interventions dans des institutions depuis la dernière plénière. Leurs interventions sont minutées : chacun ne dispose que d'environ 5 minutes. L'intervention de chacun est chronométrée par un délégué désigné, qui les interrompt lorsque le temps est écoulé (ce sera le cas pour toutes les interventions). Pendant le dernier quart d'heure, les questions de la salle se transforment en débat de fond, sur les dispositifs législatifs concernant les maisons relais, puis sur le rôle et la fonction du CCPA : dans quelle mesure faut-il renforcer la force d'interpellation du CCPA ? Comment essayer de « combler le fossé » entre ce qu'énoncent les textes et la réalité de leur application ? Comment s'en saisir dans les instances institutionnelles ?

b) Des institutions souvent démunies face à la question de la participation

Du côté des institutions, la participation ne va pas sans poser question non plus. Il apparaît d'abord que, bien souvent, **les institutions méconnaissent les travaux des instances**. Quoique destinataires des comptes rendus de réunions, les services de l'Etat rencontrés sont généralement très peu au fait des productions du CCRPA et du CCPA. Les institutions concèdent souvent ne pas s'être concentrées de manière prioritaire sur cette question de la participation.

« Les comptes rendus on les reçoit, ils nous sont envoyés régulièrement ; on a un lien constant, par messagerie. Après j'approfondis pas ... [...] Moi j'ai pas le temps de le faire, il faudrait préparer... Il faudrait être présent aux réunions, mais j'ai pas le temps... » (Service déconcentré de l'Etat)

Par ailleurs, face à l'impératif législatif qui souvent s'impose sans qu'une réflexion sur le « comment » n'ait été engagée, beaucoup se sentent peu outillés et estiment ne « pas savoir comment s'y prendre ». **Les modalités de travail avec les instances peuvent en effet leur paraître déstabilisantes**, dans la mesure où celles-ci ne concordent pas avec leurs propres habitudes organisationnelles. Ces différences peuvent constituer de véritables freins, qui amènent certaines institutions à considérer la participation comme très complexe à mettre en œuvre.

- Les questions de **calendrier** et de **temporalité** constituent pour les institutions une première difficulté. Afin de mener à bien leurs travaux, CCPA et CCRPA demandent à être sollicités bien en amont, de manière à préparer leur intervention et, dans la mesure du possible, à asseoir collectivement leur parole. A l'inverse, les institutions communiquent souvent leurs demandes « à la dernière minute », en fonction du calendrier dont elles sont elles-mêmes tributaires.

« Lors des assises interrégionales qu'on a organisé sur la formation initiale et continue des travailleurs sociaux, [...] dans l'organisation nous avons sollicité le CCRPA, pour qu'ils aient une parole le jour J. Ça s'est fait, sans doute de notre côté... On n'a pas pris assez en amont, quand on a saisi, et ça n'a pas été assez facile pour eux d'être en réactivité. Ils l'ont fait quand même, c'était bien, mais ils n'étaient pas nombreux... » (Service déconcentré de l'Etat)

- Le **flou sur les questions logistiques**, et notamment celles relatives au défraiement des participants, est également problématique. Les institutions anticipent rarement la question comme un frein potentiel, et ne disposent souvent pas de budget dédié. Elles n'ont pas non plus pour habitude de procéder à une avance de ces frais. Quant aux CCPA/CCRPA, le budget qui leur est alloué ne prévoit pas, en principe, cette participation à des instances extérieures. Ces problèmes logistiques peuvent dès lors empêcher la participation à des temps institutionnels : ça a notamment été le cas en Bretagne d'un délégué qui n'a pu se rendre, au dernier moment, aux Rencontres Territoriales de la mise en œuvre du plan pauvreté en présence de François Chérèque, faute d'anticipation des coûts de transports. De manière générale, ces « ratés »

amènent les Conseils à s'interroger sur la possibilité et l'intérêt de siéger dans de telles instances.

« Le CNOSS nous a contactés dernièrement ; on s'est dit qu'il fallait qu'on y aille mais ils n'ont pas prévu de budget. C'est toujours le même problème. Ils n'ont pas de budget ni pour le déplacement, ni pour le repas ! La question c'est est-ce qu'on y va ? Est-ce qu'on y va dans ces conditions-là ? »
(Animateur)

Outre ces questions d'ordre technique, **le manque de réflexion sur le « fond » de la question est considéré comme problématique**. Les interrogations sont multiples : associer, oui, mais pour faire quoi ? A quel niveau (opérationnel ou stratégique) est-il pertinent de les solliciter ? Comment tenir compte des propositions ? L'absence de « doctrine », à la fois sur les objectifs de la participation et les modalités d'association des instances, suppose selon les services rencontrés d'engager une réflexion en interne. Les administrations sont également demandeuses de retours d'expérience et de capitalisation afin de faciliter l'essaimage des expériences de collaboration.

« Comment la participation a un réel impact sur la manière d'appréhender les politiques publiques ? C'est pas simple. Il faut qu'on ait un temps de réflexion en commun, on compte le poser, on en a parlé lundi au comité de direction... » (Service déconcentré de l'Etat)

« Il y a la question de l'efficacité des CCRPA par rapport aux sujets traités, l'utilisation qu'on en fait. Parce que cette parole recueillie, elle doit être riche, mais quelle est son utilisation ? Dans l'équipe, on a des techniciens pointus qui peuvent l'utiliser, mais en termes de pilotage des politiques sociales, on n'utilise pas ces éléments-là. Pour l'instant, on ne les a pas mis à profit. [...] Il y a une vraie interrogation à l'échelon régional sur comment les saisir ou les associer... Nous on a des missions plus stratégiques, donc les thèmes pour les associer sont moins évidents. » (Service déconcentré de l'Etat)

Cette **absence de « feuille de route » a donc participé à freiner les expériences de collaboration entre institutions et Conseils (ou, du moins, leur systématisation)**. Les expériences encore ponctuelles de réussites ont aujourd'hui surtout été fonction de l'intérêt d'une personne pour la question et/ou de la manière dont elle était portée politiquement en interne. Le constat partagé par les acteurs est plutôt celui d'un **manque de communication et de travail en commun**, qui nécessiterait à leur sens une collaboration plus étroite, un engagement au long cours et des modalités d'association plus réfléchies. La participation régulière à des instances institutionnelles reste en ce sens à construire.

« Le CCRPA, j'aimerais bien l'imaginer comme un partenaire comme un autre, comme un Conseil Général par exemple... C'est l'esprit, ils sont pas là pour tenir la chandelle... Ça doit être un partenaire comme un autre. Une écoute attentive, ne pas les associer sur une injonction. Ça peut se faire à différents degrés, on peut jouer sur toutes les cordes, de la concertation, l'information à la co-construction... » (Service déconcentré de l'Etat)

c) Des réponses en ordre dispersé face à l'augmentation des sollicitations

La **participation à des instances extérieures**, si elle est prévue de manière croissante dans les textes législatifs, **n'a finalement été que très peu définie et préparée**. Du côté des institutions, nous avons vu que plusieurs freins avaient joué à l'encontre d'une multiplication des expériences de travail commun. De la même manière, du côté des instances étudiées, cette question s'est posée au fil de l'eau et n'a pas été organisée.

Cette question n'est d'abord **pas évoquée explicitement dans la convention qui lie les CCPA/CCRPA et la DGCS**. Par ailleurs, le budget alloué ne permet pas, à l'heure actuelle, de « développer » la fonction de délégué ou de représentant, ni de multiplier les temps de rencontre et de proposer un accompagnement à la préparation des interventions à des instances institutionnelles. **Les moyens manquent en effet pour outiller les délégués ou représentants pour cette participation**, qu'il s'agisse de ressources matérielles (afin d'accéder aux documents nécessaires, de les imprimer, etc.) ou de temps de formation (qui, jusqu'à ce jour, ont été très ponctuels, voire quasi inexistantes). De même, le temps prévu pour l'animation des instances ne prévoit pas la préparation des potentielles interventions dans des instances extérieures. Lorsque cette préparation est assurée (dans 2 instances sur 4), elle l'est à la charge des animateurs ou de leur association.

Outre la question des moyens, **la participation à des instances extérieures n'a pas non plus été formalisée dans un programme de travail par chaque instance, ou du moins « mise à plat »**. Il n'y a pas eu, en effet, d'arbitrage collectif quant aux institutions avec lesquelles travailler, aux réunions ou instances auxquelles être présents... Les sollicitations des institutions sont aujourd'hui centralisées par l'animateur, qui assure ce lien entre les instances et leur environnement extérieur. Si ces questions peuvent parfois être abordées en comité de pilotage, elles sont en revanche rarement évoquées en réunion plénière en amont de l'intervention.

Peu encadrée, cette forme de participation est donc aujourd'hui à géométrie variable et prend différentes formes selon les sites étudiés. Différents facteurs ont pu jouer. Le positionnement de l'animateur a d'abord plus ou moins favorisé la participation à des instances extérieures : son rôle central, notamment dans le lien avec les institutions, peut être facilitant ou, à l'inverse, freinant. Parallèlement, la manière dont les délégués ou les représentants se représentent et « habitent » leur fonction est déterminante. Ces positionnements dessinent des « bases » plus ou moins importantes de délégués prêts à aller siéger dans les institutions. Enfin, la dynamique interne de l'instance, son historique sur le territoire, la nature de ses liens avec les pouvoirs publics sont autant d'éléments qui ont pu influencer sur cette participation à des instances extérieures.

Schématiquement, **les Conseils ont adopté plusieurs postures vis-à-vis de cette fonction de « vivier » :**

- ⋮ Le **refus de se rendre dans les instances institutionnelles**. Les réticences à faire de l'instance un « vivier » renvoient à un positionnement militant. La participation doit « faire bouger les lignes » du côté des institutions : celles-ci doivent s'adapter aux « règles du jeu » de l'instance en respectant ses modalités de travail, son calendrier, etc. L'élaboration d'une réflexion collective est par ailleurs considérée comme centrale : l'instance ne peut donc fonctionner que comme un « Conseil consultatif » où les thématiques traitées sont discutées en réunion plénière. Un ou deux porte-parole ad hoc peuvent ensuite être désignés, sur la base du volontariat, pour porter cette parole lors d'une réunion ponctuelle ou d'un évènement.
- ⋮ La **participation ponctuelle**. Le Conseil se saisit de la fonction de « vivier » ponctuellement, sans que cela ne soit systématique. Le travail en commun avec des institutions ne fait pas l'objet d'une opposition de principe, mais il n'est pas jugé réaliste de développer la fonction de délégués et d'alimenter l'ensemble des instances demandeuses en l'absence de moyens supplémentaires (préparation aux instances ; défraiement). Certains des délégués travaillent néanmoins assez régulièrement en lien avec les institutions, de manière autonome ; d'autres, à l'inverse, n'ont jamais participé à une instance extérieure au cours de leur mandat.
- ⋮ La **préparation avec les « moyens du bord »**. Le Conseil tente de répondre à un maximum de demandes institutionnelles en fonction des forces vives disponibles. Il n'oppose pas de réticence de principe à la participation à des instances institutionnelles, mais son activité peut être en partie freinée par l'impossibilité de préparer tous ces temps de travail. Les délégués s'adaptent en fonction des ressources qu'ils détiennent (en termes de connaissances des politiques publiques, de compétences de prise de parole, etc.) et des possibilités : certains préparent leurs interventions en autonomie, d'autres avec l'appui d'un animateur.

3) Vers la constitution à moyen terme d'un groupe autonome ?

L'histoire du CCPA et des CCRPA est récente. Elle a néanmoins déjà permis d'assister à l'émergence d'une première génération de personnes accueillies et accompagnées participantes. Même si leurs profils et leurs degrés d'implication dans la démarche sont extrêmement divers, deux tendances se dégagent : d'un côté les personnes revendiquent plus de place pour les personnes accueillies et accompagnées dans les instances ; de l'autre se dessinent les débuts d'une culture commune de la participation chez les personnes accueillies et accompagnées participant au CCPA et au CCRPA. Ces différents éléments vont de pair chez certains délégués plus aguerris avec des aspirations à l'autonomisation du

groupe (vis-à-vis des associations et des travailleurs sociaux), et au renforcement de leur impact sur les politiques publiques. Mais à ce jour, les projets pour le CCPA et les CCRPA diffèrent d'une personne à l'autre et sont soumis à beaucoup de « tensions » et de paradoxes. Le modèle du « groupe de revendications » n'apparaît pas comme un modèle pour le court terme.

a) Une place des animateurs peu définie et qui peut faire débat.

Dans les instances observées, la fonction des animateurs est aujourd'hui centrale.

Ils ont un rôle logistique bien sûr, mais sur le fond ce sont aussi eux qui font l'interface, au moins dans un premier temps, avec les institutions, pré-filtrent les demandes. De fait ce sont eux aussi qui ont l'expertise du fonctionnement des institutions (ou qui ont cette légitimité). Ils se positionnent souvent dans les discussions comme des « consultants » des personnes accueillies et accompagnées. In fine le poids de la voix de l'animateur est souvent décisif.

Dans les entretiens avec les délégués, ces derniers expliquent par exemple avoir accepté, pour une situation en particulier, tel élément proposé par l'animateur pour « lui faire plaisir » mais « on a mis des conditions ». Parfois les personnes accueillies ou accompagnées ont du mal à nous expliquer tel choix qui a été fait : « demandez à l'animateur. Il saura vous expliquer le principe. Pour moi ça n'est pas très clair. » Et de comprendre ensuite que le choix n'était pas vraiment approuvé.

Cette place évolue dans le temps pour certaines instances. Les animateurs des associations porteuses de Conseils développent une forme de réflexivité sur leurs pratiques, expliquant essayer au maximum ou au fur et à mesure de s'effacer.

« Mon rôle est assez compliqué. J'essaie de laisser de plus en plus de place aux membres du [Conseil]. Mais ce sont des membres qui ne sont pas toujours habitués à prendre une décision ou à intervenir devant un public. Parfois on me demande mon avis, de trancher, mais j'essaie de le faire de moins en moins. » (Animateur).

« A cette époque-là on voulait les faire travailler seuls [les personnes accueillies et accompagnées, dans le cadre d'une formation], pour créer une indépendance, les faire s'émanciper pour la création d'une association d'usagers. Mais un an après le bilan c'était : « on [les personnes accueillies ou accompagnées] veut que vous [les associations] soyez là. » (Animateur).

Les animateurs oscillent entre volonté exprimée de donner plus d'autonomie aux personnes accueillies et accompagnées, et difficulté à le faire pour différents motifs énoncés : le manque de « compétences » des personnes, la peur des « ratés » que générerait une insuffisante préparation. Les animateurs présentent en règle générale une posture « protectrice » qui se traduit par une volonté de maîtrise de ce qui se fait au sein du CCPA/CCRPA, ou en dehors et en son nom. On n'est pas tout à fait sorti du cadre accompagnant/accompagné.

La place des personnes varie d'un site à l'autre. S'il est difficile de la décortiquer systématiquement, on l'observe facilement néanmoins dans le rôle d'animation des plénières. Dans certains cas, ce sont les délégués qui animent la plénière. Ils se sont répartis les différents temps de la journée. L'animateur n'intervient qu'à quelques moments de la réunion, davantage en fonction de « médiation » quand nécessaire. Dans d'autres situations, c'est l'animateur qui a le micro tout au long de la journée, scande et introduit les différents temps, et passe parfois la main aux personnes accueillies et accompagnées, mais ce ne sont pas ces dernières qui tiennent le « fil » de la journée. Deux délégués par exemple vont au cours d'une des animations faire du mauvais esprit sur la méthode, sous-entendant que l'idée et le choix ne viennent pas d'eux ...

Dans les entretiens avec les personnes accueillies et accompagnées les plus aguerries à l'exercice de participation (elles ont déjà une antériorité dans les fonctions de délégués, au CCRPA souvent puis au CCPA, et à d'autres instances de participation type CNLE) mais aussi avec des personnes qui n'ont participé qu'à quelques séances, **le rôle joué par l'animateur est parfois (très) critiqué.** Les personnes peuvent faire état de dérives de certains CCRPA où la place des personnes ne serait pas ou plus assurée (rôle trop faible du comité de pilotage et pas de participation à la préparation de la plénière, part des travailleurs sociaux trop importante dans la composition des plénières, ...).

« Je parle réellement de coconstruction et non pas de faire valoir ... Je vais être très dur, et même si le problème doit être réglé de façon interne à [l'association dans cette région], le délégué n'est en aucun cas, pas plus que le CCRPA, le porte-parole le vecteur d'une structure ou d'une fédération ! » (Délégué)

« Entre personnes accueillies et travailleurs sociaux des fois c'est 50/50, et des fois carrément l'inversion ! La dernière fois en plénière on avait 26 stagiaires. Comment ils peuvent prendre les inscriptions de 26 stagiaires !? (...) Aujourd'hui on n'est pas décideurs. Quand on fait voter le prochain sujet en plénière, et qu'il y a 2/3 de professionnels ... C'est une décision de professionnels. » (Délégué)

D'une manière générale (ce n'est pas réservé qu'à certains CCRPA) **le sentiment d'un CCPA/CCRPA trop « caisse de résonance »** des associations revient à plusieurs reprises dans les entretiens. Les délégués prennent volontairement leur autonomie de différentes manières, souvent dans leur activité extra-CCPA et CCRPA. Ils développent des contacts directs avec des représentants institutionnels qui les appellent sans passer par l'animateur. Ou encore ils préparent eux-mêmes leur intervention dans les instances de pilotage ou colloques sans en référer à l'animateur :

« [L'association] m'avait préparé un discours, je l'ai déchiré. J'ai sorti le discours de la rue, tout le monde a applaudi. On a esquivé personne, on a montré le manque de communication, c'était plus quelque chose de constructif. On montrait qu'ils avaient du mal à travailler ensemble » (Délégué)

« Et souvent [nom de l'animateur] parle [nom de l'association porteuse] à 100% . Si on se laisse faire, c'est lui qui va diriger le thème vers une certaine direction, lui qui va choisir les acteurs, lui qui va décider d'envoyer un tel un tel un tel au CCPA. Tu es bien mignon mais ce n'est pas à toi !!! » (Délégué)

Cette relation, difficile à déconstruire entre personnes accompagnées et accueillies et associations porteuses du CCPA et des CCRPA, mais remise en cause par certains délégués, participants et animateurs eux-mêmes, témoigne à notre sens du processus de maturation de la participation des personnes au sein du CCPA et des CCRPA : **les personnes accueillies et accompagnées ont fait de cette instance « leur » instance.** Elles revendiquent plus de place parce qu'elles en voient le sens, et également s'en reconnaissent les compétences. En revanche cette place ne fait pas l'objet de débats clairement posés aujourd'hui dans les instances. Il s'agit davantage de réflexions ici ou là qui n'ont pas été formalisées collectivement, et qui sont davantage le fait des personnes accueillies et accompagnées les plus impliquées.

b) Vers une culture commune de la participation ?

L'analyse de nos entretiens avec les délégués « historiques » du CCPA et des CCRPA montre **l'émergence de ce que l'on pourrait appeler une culture commune de la participation.** Leurs discours témoignent de prises de position qui peuvent différer, de personnalités et parcours multiples mais aussi d'invariants. Et cette identité de délégué semble se développer aussi en partie à côté des associations, entre pairs. Les délégués se retrouvent entre eux parfois en dehors des temps plus « institutionnels » du CCPA et des CCRPA, ... Ils se reconnaissent dans plusieurs rôles :

- › Les délégués revendiquent leur légitimité à travers le rôle d'« **ascenseur d'informations** » (pour reprendre l'expression d'un délégué). Les délégués se vivent comme des rapporteurs qui établissent leurs recommandations auprès des institutions sur la base de l'enquête qu'ils ont menée auprès de personnes en situation d'exclusion. Ils se perçoivent comme des « **porte-parole** ». Il est intéressant de voir les délégués dans les entretiens mettre en avant leur relation aux autres personnes en situation d'exclusion, et le sentiment qu'ils ont d'avoir un mandat (une responsabilité), même si informel, de leur part. Le collectif que représentent le CCPA et le CCRPA est en cela un point essentiel pour les délégués. C'est ce collectif sur lesquels ils ont le sentiment d'asseoir leur légitimité.
- › Les délégués se sont également construits progressivement **une militance autour de la participation** des personnes accueillies et hébergées. Ils sont souvent multi-casquettes, intervenant dans les AG de la FNARS, faisant partie de collectifs associatifs (comme le collectif ALERTE), ayant participé parfois à l'expérience du 8^{ème} collège, ... Leur militance se traduit souvent par la volonté de faire exister et vivre davantage les CVS dans les structures d'accueil et d'hébergement des personnes.

« Moi je le fais [participer au CCRPA] pour que ça bouge, pour que la participation soit reconnue. Je veux que l'on aille recenser les personnes en CVS pour qu'elles soient formées à la participation » (Délégué)

- › Autre point de convergence chez les différents délégués, ils revendiquent **une posture de dialogue et de co-construction**. Il ne s'agit pas selon eux d'être dans l'opposition, mais plutôt dans la proposition. Ils ne s'identifient souvent pas au rôle d'un syndicat, mais plus dans le rôle de « faire avec » les professionnels et les institutions, de faire exister et connaître la parole des personnes en situation d'exclusion sans que celle-ci mette en difficulté les institutions et les structures. Les délégués insistent souvent sur la notion de dialogue, et d'échanges.

« On est un contre-pouvoir indispensable par effet d'équilibre. C'est cet équilibre qui permet l'échange et la concertation. S'il y a déséquilibre il y a une situation de conflit. S'il y a conflit, les deux ne sont pas toujours gagnants. C'est pour ça que je préfère la concertation. C'est pour ça que le CCPA et le CCRPA me plaisent beaucoup. C'est une de ses grandes richesses : cette co-construction avec les intervenants sociaux. Et je regrette qu'il n'y ait pas assez d'intervenants des pouvoirs publics de l'Etat. » (Délégué)

Extrait d'observation. Plénière d'un CCRPA, l'après-midi. Les participants se sont organisés en tables de travail autour de thèmes proposés par des participants. La thématique de travail pour la journée : « l'accueil dans les administrations ». Autour de la table, les échanges s'organisent entre 8 personnes, parmi lesquelles on ne sait pas qui est qui (qui est personne accueillie et accompagnée ? qui est travailleur social ? qui est peut-être le représentant d'une institution ?). Les personnes accueillies et accompagnées évoquent à la fois les difficultés qu'ils peuvent rencontrer, mais en même temps expliquent se mettre à la place des personnels soumis eux-mêmes aux contraintes fortes de leur institution.

Dans plusieurs entretiens avec les personnes accueillies et accompagnées, revient aussi souvent le leitmotiv « que les lois soient appliquées ». Avec cette approche légitimiste, les délégués se présentent comme des partenaires des institutions.

« [Le problème c'est que] on a des lois qui paraissent bonnes qui répondent à nos attentes et interrogations et on ne les applique pas. » (Délégué).

Par ailleurs, **les modalités de travail des délégués ont beaucoup de points communs**, ce qui participe là aussi de la construction progressive d'une culture commune. Tous, ils accordent beaucoup de temps à la préparation de leurs interventions. Pour eux, se préparer signifie se documenter, lire les textes de loi, les textes de la presse professionnelle, ... Ils ressentent la nécessité d'être pointus sur les dossiers qui vont être abordés, compétences techniques qui déterminent selon eux leur capacité à être pertinents. Les délégués racontent pour plusieurs d'entre eux « potasser » des dossiers de centaines de pages. Parmi les délégués, ils parlent souvent d'au moins 3 jours par semaine passés à leur activité de « participation ». Cela comprend leur implication au sein du CCPA et/ou CCRPA et dans d'autres collectifs.

Autre point commun dans les modalités de travail, les délégués insistent sur leur rôle d'animateur, de médiateur : faire parler les personnes, les laisser s'exprimer, entendre leur voix. Dans la préparation de leurs interventions, il y a souvent la réalisation d'une petite enquête informelle autour d'eux et des gens qu'ils connaissent ou qu'ils peuvent parvenir à rencontrer pour creuser le sujet, ou bien l'animation de groupes de travail dans le cadre du CCPA ou du CCRPA. Les délégués se décrivent donc à la fois comme des gens de dossier, et comme des animateurs, des « accoucheurs » d'une parole collective, ouverte à tous les profils de personnes.

L'observation d'un comité de pilotage du CCPA est emblématique. Les délégués échangent sur la manière d'organiser la restitution des travaux en table ronde du matin à François Chérèque qui sera présent l'après-midi. Les délégués décident finalement de parrainer un rapporteur pour chaque table plutôt que de prendre eux-mêmes la parole :

Un délégué : « C'est aussi aux personnes qui viennent de s'exprimer elles-mêmes. Je pense aux personnes déjà membres, mais également aux nouveaux. Il ne faut pas donner l'impression que les délégués captent la parole des personnes. (...) Un autre délégué : « (...) oui le délégué peut faire un complément. Le délégué « parraine ». »

c) Les grands écarts du CCPA et des CCRPA : entre « forum » et « groupe de revendications »

Les délégués les plus aguerris peuvent pour certains militer pour des instances qui se rapprocheraient du modèle du « groupe de revendications ». Pour nous, deux attributs définissent ce modèle : l'autonomie du groupe d'une part, vis-à-vis des associations et des institutions ; l'ambition d'impact fort sur les politiques publiques et le fonctionnement des structures d'autre part. Côté autonomie, certains délégués revendiquent par exemple l'existence de moments entre personnes accueillies et accompagnées, sans associations et sans institutions. Côté impact sur les politiques publiques, certains délégués du CCPA exprimaient lors d'un comité de pilotage récent (se réunissant pour faire un bilan du CCPA dans le cadre de notre évaluation), la nécessité dans les mois et années à venir de davantage faire entendre la voix du CCPA, et pourquoi pas d'organiser des « actions coup de poing » (extrait du compte-rendu de la séance).

Pour autant, aujourd'hui le portage des instances par les associations et la présence des travailleurs sociaux est considéré par les personnes comme une nécessité et un point fort du CCPA et des CCRPA. Cela converge avec l'esprit de « dialogue » et de « co-construction », et contribue à distinguer les instances d'un modèle de syndicat « classique » :

« Ce n'est pas un syndicat mais un espace de co-construction [si on se base] sur ce que véhicule aujourd'hui la notion de syndicat. Nous ne sommes pas dans une optique de contestation qu'elle soit systématique ou non. Nous sommes une force de proposition à la différence des syndicats professionnels qui ont le mérite d'exister mais qui doivent évoluer. Nous sommes [CCPA et CCRPA] des deux côtés de la barrière. Imaginez un syndicat qui regrouperait le MEDEF et la CFDT. » (Délégué)

Le CCPA et les CCRPA semblent finalement aujourd'hui tirillés entre deux modèles très différents : celui du forum où l'on vise à embrasser la diversité des publics en situation d'exclusion, à encourager la parole des plus désaffiliés et des plus précaires. Avec le modèle du forum, la présence des travailleurs sociaux est indispensable parce qu'il faut mobiliser les personnes et les accompagner pour les « emmener vers » le CCPA et les CCRPA. De l'autre côté, on assiste à l'émergence d'une génération de délégués très qualifiés, qui ont développé des compétences à la participation, qui se sont forgés une identité autour de l'expérience de délégué, qui se sentent prêts à porter eux-mêmes, sans accompagnement, l'ambition de participation des personnes, et les intérêts des personnes en situation d'exclusion (le modèle du « groupe de revendications »). Le CCPA et les CCRPA se situent aujourd'hui entre ces deux antipodes, ce qui rend sa tâche peut-être particulièrement difficile et ambitieuse.

« Des délégués autonomes, c'est intéressant, mais c'est aussi très excluant. La participation doit aller chercher ceux qui se taisent. (...) Aujourd'hui, c'est très difficile d'imaginer une autonomisation du CCRPA. La participation est très fragile... (...) Moi mon objectif c'est la participation des plus fragiles. La professionnalisation, le problème c'est que ça coupe de la base. » (Travailleur social)

Dans l'articulation entre CCPA et CCRPA, un début de réponse semble se dessiner.

Parmi les 4 instances étudiées, le CCPA est l'instance qui se rapproche le plus aujourd'hui d'un « groupe de revendications », mais dans une version « adoucie » : un groupe autonome avec une place centrale des délégués, et toujours la volonté de « co-construire » avec les travailleurs sociaux et les institutions, non de « s'opposer ».

Le CCPA fonctionne aujourd'hui de la même manière que les CCRPA. Il les a d'ailleurs inspirés : une place centrale des plénières, des entrées et sorties libres, une présence des travailleurs sociaux à 1/3 de l'assemblée, ... Il fonctionne par certains côtés comme une « avant-garde éclairée » des CCRPA. Les délégués du CCPA ont (ou ont eu) pour la plupart un rôle de délégué au sein d'un CCRPA. Ils ont l'habitude d'intervenir dans des instances de pilotage extérieures, des colloques, des instituts de formation des travailleurs sociaux. Ils représentent aujourd'hui ces figures du CCPA et des CCRPA qui incarnent la culture commune de la participation en train de se construire. Ils militent souvent pour garantir une place des personnes accueillies et accompagnées dans les instances, et pour plus d'impact sur les politiques publiques, quitte à trouver de nouveaux moyens d'exprimer les recommandations/alertes du groupe. Le CCPA s'est donc d'une certaine manière inventé progressivement un rôle de « tête de réseau » via les délégués qui composent le comité de pilotage, et via les interventions également des délégués dans les instances de pilotage et de concertations nationales.

« Le CCPA a toute sa valeur. Il a été créé avant les CCRPA et donc il permet un lien constant avec les politiques publiques dans l'attente de la couverture territoriale totale. Je souhaite que lorsque les CCRPA seront suffisamment stabilisés ce soit eux qui proposent les élections de leurs membres pour être délégués au CCPA. Ce serait un lien beaucoup plus ascensionnel. Il faudrait alors que le CCPA joue son rôle de tête de fédération, de tête de réseau. » (Délégué)

« [Le CCPA] ça nous permet de nous voir entre CCRPA, c'est pour ça que j'y vais. (...) Avec [un autre délégué], on avait proposé sur la veille hivernale que tous les CCRPA remettent le même jour une préconisation commune à leurs préfets. » (Délégué)

Mais c'est un rôle qui est pour l'heure joué à moitié, de manière informelle, sans articulation définie entre le CCPA et les instances régionales. Il n'y a pas de lien explicité entre les délégués des CCRPA et les délégués du CCPA. Il existe à côté du CCPA des inter-CCRPA qui ont le rôle de capitaliser entre CCRPA sur les méthodes. Ce n'est donc pas un rôle qui est conféré au CCPA. Enfin les thématiques traitées par les différentes instances ne sont souvent pas coordonnées. Et les réflexions des instances régionales ne sont pas consolidées au niveau national par le CCPA, pour les faire valoir dans les instances nationales auxquelles participent les délégués du CCPA.

Il y a peut-être ainsi, dans une articulation renouvelée entre CCPA et CCRPA, un début de réponse aux deux fonctions que sont appelés à jouer CCPA et CCRPA : un « forum » en même temps qu'un « groupe de revendications ». C'est-à-dire des CCRPA qui font émerger une parole collective à partir de la grande diversité des personnes en présence (rôle de « forum ») ; et un CCPA qui s'organise pour porter cette parole collective issue des CCRPA auprès des décideurs nationaux (rôle de « groupe de revendications » dans une vision de co-construction).

4) La reconnaissance d'une place à la table des négociations : entre avancées et « zone d'inconfort ».

L'impact de la démarche de participation des personnes accueillies et accompagnées dans le CCPA et les CCRPA est au moins de trois ordres. Il se décline en un premier impact sur les personnes elles-mêmes, un deuxième sur les travailleurs sociaux et les structures d'accompagnement et d'hébergement, sur les institutions et les politiques publiques enfin. Si les deux premiers types d'impact sont plus faciles à appréhender (au moins qualitativement), le troisième est encore difficile à analyser et à conceptualiser. Comment cette démarche de participation fait-elle « bouger » les politiques publiques ? Le « flou » de la réponse est emblématique de la jeunesse de la démarche, et de cette zone d'« impensé »⁶ dans laquelle elle se situe encore aujourd'hui. Les premiers effets ressentis n'en sont pas pour autant remarquables et intéressants. Et cette zone d'« inconfort » est peut-être justement le premier impact à noter sur la fabrique des politiques publiques et ses jeux d'acteur. La participation déstabilise, il s'agit de son premier effet.

⁶ Cette notion d'« impensé » fait référence aux travaux de Loïc Blondiaux qui parle à propos de la participation des citoyens d'un « 'impensé' conceptuel, procédural et politique » (Loïc Blondiaux, 2008, *Le Nouvel Esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil/La République des idées).

a) Etre considérés comme de « vrais citoyens » : l'importance du « je » et du « nous »

Selon les personnes, l'impact de la participation au CCPA et/ou au CCRPA varie fortement. Mais il est toujours considéré comme important pour ceux que nous avons rencontrés. La participation au CCPA et/ou au CCRPA n'est pas neutre, ni anecdotique. Il est possible de distinguer plusieurs types d'effets (nous ne faisons ici que les survoler, il faudrait une étude plus importante pour les préciser) :

- › La **prise de conscience de ses droits**. Les plénières sont souvent l'occasion de rappeler la législation, notamment celle concernant la participation dans les structures (loi 2002-02), mais également en ce qui concerne le secret professionnel, etc. Les personnes rencontrées évoquent souvent l'importance que revêt pour elles le fait que ces informations soient évoquées, partagées : il s'agit de s'informer pour faire valoir des droits, et ainsi de (re)prendre conscience de son statut de citoyen. La dimension collective de la plénière participe par ailleurs à légitimer davantage, aux yeux des personnes, cette question de l'accès aux droits.

« Au niveau de la connaissance de mes droits aussi, ça change beaucoup de choses, et ça donne plus de niaque pour résoudre mes problèmes » (Délégué)

- › La **participation et l'appartenance à un collectif choisi**. Les réunions plénières sont également l'occasion de réunir des personnes aux parcours et aux situations très différentes, et d'échanger autour de conditions d'hébergement et de vie, des parcours de chacun... Beaucoup de participants, notamment les nouveaux venus, évoquent souvent cette dimension des plénières: la première plus-value ressentie est de mettre en lien, même pour un temps limité, des personnes très diverses mais qui partagent une situation précaire. Ce sentiment d'appartenance à un collectif est d'autant plus valorisé par les personnes que le collectif est généralement synonyme de contrainte.

« Y a une ambiance différente au CCRPA. On est tous autour d'un même sujet, on se voit pour la même chose. Le CHRS c'est un lieu de vie, des personnes qu'on voit tous les jours, ça facilite pas. C'est comme un couple. J'ai passé 2 ans en collectif, et là ça fait 1 an que je suis en logement autonome. Là hier, les personnes mettaient à l'aise, on faisait connaissance avec les prénoms, on lançait facilement des conversations. C'était vraiment bien » (Nouveau venu)

- › Un **espace de respiration** et de « curiosité ». Les réunions plénières sont également présentées comme un lieu de découvertes et d'ouverture. Beaucoup évoquent l'intérêt d'y aller pour « apprendre » des choses, pour s'enrichir, pour sortir du

quotidien en rencontrant de nouvelles personnes, mais également en abordant des sujets nouveaux...

« Pourquoi j'y vais à chaque fois [aux réunions du CCRPA] ? Parce qu'à chaque fois que je sors je suis fatigué, mais j'ai appris plein de choses, j'ai rencontré de nouvelles personnes... Ça fait du bien ! » (Participant régulier)

- › L'acquisition de **nouvelles compétences**. Les réunions plénières figurent également un lieu d'acquisition de savoir-faire, aux côtés de nouvelles connaissances. Ces compétences peuvent être d'ordre très divers : bien sûr, la prise de parole en public, des compétences d'animation de groupes de travail pour les délégués sont fréquemment évoquées. Mais ces savoir-faire et savoir-être peuvent également renvoyer à la capacité à se concentrer durant un groupe de travail, à intégrer un collectif et à s'adapter à ses règles (en termes de distribution de la parole, d'écoute, etc.)...
- › Le **développement ou le renforcement d'une militance**. Les plénières sont enfin un moment qui peuvent permettre de (ré)activer une forme de militance, que l'on a déjà connu ou au contraire qui n'a jamais été expérimentée. Les questions de participation, et plus largement les questions « citoyennes », peuvent par exemple être (ré)investies par certains participants. Il n'est ainsi pas rare que des personnes intégrant le CCPA/CCRPA rejoignent par ailleurs des collectifs associatifs, s'y forment et y militent... Dans des cas plus rares (une seule des personnes rencontrées), la participation aux plénières accompagné réellement une trajectoire de prise de conscience citoyenne : l'intégration des plénières du CCRPA se traduit d'abord par une acculturation au système institutionnel français, puis par des pratiques citoyennes de plus en plus « engageantes » (vote ; organisation d'événements participatifs au sein de la structure d'hébergement, etc.).

Chez toutes les personnes, qu'elles soient concernées par l'un ou l'autre de ces effets, **l'impact symbolique est très présent : se sentir considéré (enfin) comme étant un « citoyen à part entière »**. Chaque participant exprime, avec différents mots et expressions, l'importance de ce lieu et ce temps où ils ont la parole au même titre que les travailleurs sociaux et que les représentants des institutions : ils s'expriment à la même table, sur un pied d'égalité, avec la même qualité d'écoute pour les uns et pour les autres.

« Dès le début [de ma participation au CCPA/CCRPA] j'ai vu l'intérêt. D'abord c'était le soulagement que l'Etat reconnaisse notre identité de citoyen. C'est un signal très fort. Une existence officielle. (...) Ce n'est pas du bluff, on est considéré comme des citoyens à part entière. (...) Enfin on va être entendu des politiques publiques. C'était un autre signal aussi sur la fin de la discrimination, un point qui allait saper la discrimination dont sont affublés les pauvres. » (Délégué)

Dans ce sens-là, la venue au sein des plénières de représentants des institutions avec un haut niveau de responsabilité technique ou politique prend une véritable valeur. Elle participe à la fois de la reconnaissance du collectif (elle participe ainsi à le faire exister) et des personnes qui le composent. L'importance de côtoyer, d'être sollicité par des personnes haut placées de l'administration et de l'univers politique, compte beaucoup. Les délégués citent souvent les noms de ministres avec lesquels ils ont eu des contacts, décrivent la relation directe qu'ils ont avec le Préfet, ... Ce « rapprochement » est vécu comme le signal d'une inclusion des plus précaires au sein de la société, pour des personnes qui expliquent mal vivre ou avoir mal vécu le regard de la société sur eux, dans leurs moments de grande précarité.

La participation des personnes en situation d'exclusion à l'élaboration des politiques publiques prend certainement en cela une dimension supplémentaire par rapport à celle des citoyens à une politique « lambda ». Elle bouleverse en effet les lignes d'une société qui deviendrait ainsi moins excluante. Avec le sentiment d'inclusion, vient l'utilisation du « je » et du « nous » qui nous a frappés dans les observations et les entretiens. Le CCPA et le CCRPA créent la force d'un collectif, mais renforcent également la prise de parole, de position personnelles des personnes : « je pense », « je souhaite », « je connais », « je leur ai dit ».

b) L'impact indirect sur les pratiques des structures et des travailleurs sociaux

La présence des travailleurs sociaux au sein du CCPA et des CCRPA entraîne de fait des effets chez les professionnels eux-mêmes. L'effet est cependant peut-être moindre chez les travailleurs sociaux qui se rendent dans les instances. Il s'agit souvent de militants de la participation et d'une conception « moderne » du travail social. L'impact se mesure peut-être davantage chez les travailleurs sociaux qui ne se rendent pas aux plénières (et qui en entendent parler), ou les travailleurs sociaux en formation que les personnes accueillies et accompagnées forment dans le cadre du CCPA et du CCRPA⁷. Toutes les instances étudiées ont en effet développé des partenariats avec des instituts de formation des travailleurs sociaux. Des délégués y interviennent lors d'une ou plusieurs séances pour les former.

« Je suis persuadée que la participation des personnes va faire évoluer les pratiques professionnelles et les modes de gouvernance des institutions. Déjà au niveau des postures : l'objectif c'est de faire avec la personne et non plus pour. C'est dans le discours depuis des années : mettre au centre la personne, mais elle se met où ? Il faut sortir de ce vocabulaire et laisser la personne dire ce qu'elle veut, et s'appuyer sur ce qu'elle dit pour avancer avec elle. (...) Très souvent dans les pratiques c'est le travailleur social qui à un moment donné oriente et propose, et la personne doit adhérer. C'est cette posture là

⁷ Il ne s'agit que d'une hypothèse, qui mériterait d'être confirmée par une enquête auprès de ces publics. Dans le cadre de cette étude, nous n'avons rencontré que des travailleurs sociaux participant aux CCPA/CCRPA.

qu'il faut changer. Cette participation permet un changement de regard des travailleurs sociaux sur les personnes et vice versa. » (Tête de réseau associatif)

« Moi j'amène régulièrement mes stagiaires ; (...) Pour les jeunes en formation c'est génial. On les met en condition de : les personnes en précarité ce ne sont pas des sous hommes. (...) Les CCPA c'est aussi dire en tant que TS, on peut travailler main dans la main avec les gens. (...) Le CCPA dans la construction d'une identité professionnelle c'est trop trop important. Vraiment. » (Travailleur social)

En changeant le regard des travailleurs sociaux sur les personnes (ils les voient prendre la parole dans un collectif, exprimer un point de vue, faire preuve de compétences, ...), **la démarche de participation changerait ainsi la nature de la relation entre travailleur social et personne, et de leur collaboration.** Pour plusieurs personnes accueillies et accompagnées participant au CCPA et au CCRPA ce changement de pratiques des professionnels est considéré comme un enjeu.

« Et nous ce que nous avons continuellement dénoncé : l'infantilisation et la déresponsabilisation des accueillis et des hébergés. Même quand ce n'était pas le thème de la plénière les personnes en parlaient : les personnes accueillies, et les TS qui sont là en règle général des TS militants engagés pour la participation. Pas représentatifs absolument pas. Or moi j'aimerais bien que TS reviennent à une éthique de leur profession. » (Délégué)

Le CCPA et les CCRPA ont aussi un impact indirect sur les structures en relançant parfois en interne, ou redynamisant des dynamiques de participation. Cela donne des idées aux travailleurs sociaux présents, qui sont souvent aussi en interne les « référents participation » ou animateurs des CVS. Cela crée du réseau entre ces référents dans les structures.

c) Pour les politiques publiques : entre impact technique et symbolique

Il est possible de lister différents types d'impact sur les politiques publiques, de l'impact très opérationnel à l'impact « philosophique ».

- › **L'impact opérationnel.** Dans plusieurs cas, les travaux du CCPA ou des CCRPA, qui avaient été mandatés par des institutions sur des enjeux très précis, ont permis de redéfinir une procédure, un document. C'est le cas de la DDSC des Côtes d'Armor, qui intègre les remarques et/ou propositions du CCRPA Bretagne lorsqu'elle en a la possibilité : ainsi, le courrier envoyé par le SIAO suite à une demande de logement précise depuis peu le délai moyen d'attente, suite à l'évocation lors du plénière de la

« solitude » ressentie à la réception de réponses qui restent peu précises. Dans ce cas, les membres du CCPA et CCRPA contribuent au titre de leur « expertise d'usage ».

- › **L'impact « relationnel ».** La participation qui permet de faire se rencontrer des « mondes » qui ne se côtoient pas, et de changer le regard des uns sur les autres, de les « rapprocher ». Les personnes accueillies et accompagnées comme les institutions elles-mêmes insistent souvent sur cette valeur-là de la participation. Au-delà de l'impact « personnel » sur le moment entre deux individus ou groupes d'individus, l'enjeu symbolique est fort et on peut faire l'hypothèse d'un impact indirect, par ce biais, de la participation sur la fabrication des politiques publiques. Il est pourtant difficile aujourd'hui à établir précisément.

« Pour moi personnellement c'est très enrichissant. Ce n'est pas tous les jours, surtout au siège régional, qu'on peut discuter avec les gens de terrain et notamment les usagers. »
(Service déconcentré de l'Etat)

« J'ai découvert une autre facette de mon pays, celle des décideurs institutionnels et de comment ils fonctionnaient ». (Délégué)

« Ce qui marche bien aussi c'est de leur dire: vous êtes des gens bien, vous avez des vêtements de choix, de prix, des bonnes mines parce que vous avez une vie normale, imaginez seulement 2 secondes un divorce inattendu qui devient terriblement douloureux, on perd les pédales, une maladie qui de petite maladie devient chronique, on perd le moral, la patience des autres, on attendait une promotion par un petit vice on se retrouve sans travail, messieurs dames tous autant que vous êtes dans 3 mois 6 mois, vous n'êtes pas prêts à vous retrouver à la rue (...) Je leur dis imaginez (...) Quand vous allez dans la rue la prochaine fois faites-moi plaisir regardez un peu les personnes qui sont au sol ; essayez de comprendre surtout ne les jugez pas ne tournez pas la tête, éventuellement essayez de lui dire bonjour. » (Délégué)

- › **L'impact sur la « communication » des politiques publiques.** La démarche de participation des personnes accueillies et accompagnées est aussi pour les institutions le moyen de communiquer sur les politiques publiques, leurs contraintes, leur conception. C'est d'ailleurs une fonction qui peut être critiquée quand c'est le seul objectif des institutions ...

« Il devrait pouvoir y avoir une incidence sur les politiques sociales, mais aujourd'hui c'est un objectif inatteignable pour plusieurs raisons : on n'est pas sur le même rythme, et on n'est pas sollicités par les techniciens de l'Etat. Et puis on n'a pas les mêmes objectifs de la participation ! La dernière fois, quelqu'un de la [service déconcentré de l'Etat] qui était au CCRPA, a dit 'il faut une personne au SIAO pour être témoin de ce qui se dit'. mais on n'est pas là pour être témoin, ça n'est pas ça la participation ! » (Travailleur social)

- › **L'impact sur la conception et l'évaluation des politiques sociales.** Lors de notre enquête, il n'y a eu aucun récit d'une intervention des membres du CCPA/CCRPA qui

aurait bouleversé l'agenda politique, entraîné une priorisation de tel élément, ou favorisé telle orientation, ... Les représentants des institutions témoignent plutôt de la confirmation de telle ou telle orientation : sur le fond les personnes ne nous ont rien appris que l'on ne savait pas...

Mais les interventions des personnes ont eu dans certains cas une valeur d'interpellation : leur statut confère à leur prise de parole un poids différent, et détonne dans le déroulement habituel des colloques ou instances de pilotage. Un délégué explique par exemple avoir senti un changement d'ambiance après son intervention, un bousculement de la « routine » institutionnelle. La parole des personnes directement concernées provoque, alerte, « ranime » les enjeux et la « conscience » des professionnels.

« Quand vous faites des colloques sur un dispositif, il faudrait d'emblée associer ceux qui en bénéficient... (...) Dans ce colloque y a avait des délégués du CCPA, qui s'exprimaient très clairement sur leur vie en pension de famille, de manière assez claire. Parfois, la parole de l'utilisateur on peut comprendre qu'elle heurte, ça choque les structures, quand on remet en cause les règlements intérieurs trop coercitifs par exemple. Mais ça a permis aux professionnels dans la salle de rappeler qu'il y avait des évolutions à mettre en œuvre pour respecter confidentialité, etc. » (Service déconcentré de l'Etat)

- › **L'impact sociétal.** Pour plusieurs personnes (personnes accueillies et hébergées, et professionnels), très militantes de la participation, la question de l'impact ne doit même pas se poser. La participation est une fin en soi, elle est un principe incontournable auquel il n'y a aucune raison de déroger. La maxime souvent rappelée par les militants de la participation (tantôt attribuée à Gandhi, ou à Nelson Mandela ...) : « tout ce que tu fais pour moi et sans moi, tu le fais contre moi » est révélatrice de cette philosophie. La nécessité de la participation est de l'ordre de l'évidence. C'est un droit inaliénable, une condition sine qua non.

Le premier impact du CCPA et du CCRPA est en ce sens d'avoir contribué, en même temps que d'autres expériences (la Méthode Ouverte de Coordination, le 8^{ème} collège du CNLE, ...), à imposer la participation des personnes accueillies et accompagnées à l'élaboration et au suivi des politiques publiques les concernant. Et très concrètement, les premières expériences ont montré que cette participation était possible, que cela se passait « bien », et que la parole des personnes en situation d'exclusion avait un sens dans ce type de configuration, une légitimité. Christiane El Hayek, la Secrétaire Générale du CNLE, en parlant du 8^{ème} collège, explique que « c'était la première fois pour certains membres du CNLE, la première fois qu'il y avait un travail d'égal à égal avec des personnes participant au débat, qui apportait des recommandations en tant qu'« experts du vécu » ». C'est dans ce changement de paradigme (ce début tout au moins) que se situe certainement le premier impact du CCPA et des CCRPA, aux côtés des autres expériences similaires.

In fine, l'impact symbolique l'emporte aujourd'hui sur l'impact technique : finalement, s'il s'agit de prendre en compte « l'expertise d'usage », un focus groupe saurait remplir la même fonction ... La démarche de participation a une valeur supplémentaire sur le plan symbolique. Il ne s'agit pas seulement de mieux connaître les besoins des personnes, mais de leur donner une place à la table des négociations, de changer ce faisant le processus de « fabrication » et de suivi des politiques publiques.

d) Encore dans la « zone d'inconfort » ...

Pour autant, la description qualitative de ces impacts, ne permet pas de les pondérer. Notre terrain a été révélateur des contrastes entre un « petit cercle » de professionnels et institutionnels convaincus de l'évidence de la participation (ce sont souvent eux qui ont œuvré à l'émergence du CCPA/CCRPA et autres expériences de participation) **et ceux qui se sentent démunis** face à la question de la participation, voire qui la considèrent comme une injonction à laquelle ils doivent répondre parce qu'elle est imposée par la loi ou « dans l'air du temps » (« je n'ai rien contre » nous dit le représentant d'une institution, sous-entendu mais ça me casse les pieds donc simplifiez-moi la vie). Si nous parlons d'un impact symbolique du CCPA et du CCRPA on parle donc encore d'un impact a priori extrêmement confidentiel, de ce qu'on pourrait appeler une toute première étape.

La démarche de participation crée en effet cette « zone d'inconfort » à la fois pour les personnes accueillies et accompagnées, pour les professionnels (travailleurs sociaux, directeurs de structure), et pour les représentants des institutions. Elle est pleine d'incertitudes, d'inconnues, et de « risques ». Comme l'expliquent les animateurs, une plénière peut le matin très bien se passer, l'après-midi être « catastrophique ». Pour les professionnels (travailleurs sociaux, directeurs de structures), c'est accepter d'être remis en question, de changer de posture. Pour les personnes accueillies et accompagnées c'est se présenter dans des configurations au début méconnues, dans des environnements techniques et organisationnels extrêmement complexes (dédale de sigles, de lois, d'acteurs, ...) et dans lesquels on n'est pas perçu comme légitime.

« Dans ce type de réunions ce sont essentiellement soit des chefs de services, des cadres de premier niveau, mais il n'y a pas de professionnels de terrain réels. Les travailleurs sociaux sont quasiment. Au début dans les SIAO ils étaient absents ou tellement minoritaires. Ajoutez à cela qu'ils avaient l'habitude ancestrale de parler à notre place au lieu de parler avec nous. Vous imaginez le choc d'arriver sur une chasse gardée, avec pas de légitimité ! » (Délégué)

Pour les institutions, c'est l'interrogation sur l'apport que peuvent avoir les personnes dans un environnement stratégique très complexe, déconnecté in fine des préoccupations d'un bénéficiaire ; c'est la nécessité de la réflexivité sur son langage, sa posture, le déroulement

de la réunion, ... Potentiellement, la participation peut faire bouger beaucoup de lignes, et on peut craindre d'y perdre plus que d'y gagner : en efficacité, en énergie et moyens déployés, ...

« La participation, c'est un risque. Un risque pour les directeurs d'établissement, pour les conseils d'administration, pour les TS, pour les personnes accueillies ». (Délégué)

« Mine de rien c'est un mini électrochoc pour les représentants institutionnels haut placé, car il y a un grand écart tel. » (Travailleur social)

La participation fait l'objet de beaucoup de forces contraires, et est in fine extrêmement difficile à mettre en place. A l'échelle même des établissements elle bouleverse les places des uns et des autres. Les délégués expliquent pour beaucoup avoir rencontré des difficultés dans leur établissement depuis qu'ils ont ces responsabilités. Les équipes les regarderaient d'un drôle d'œil ... C'est peut-être là le signe d'un impact très concret de la participation : le bouleversement des places.

CONCLUSION DE L'EVALUATION

Quel bilan du CCPA et des CCRPA 5 ans après que la première brique du CCPA a été posée ? Il est extrêmement positif du point de vue de la dynamique des instances. 5 ans après, on compte 1 CCPA et 21 CCRPA qui ont, pour la plupart, montré leur capacité à mobiliser, et permis d'attester de l'appétence et l'adhésion des personnes accueillies et accompagnées. Le CCPA et les CCRPA sont des instances qui frappent l'observateur extérieur par la qualité des interventions et des échanges lors des plénières et des comités de pilotage. On a tout de suite le sentiment d'avoir affaire à un « collectif », malgré la diversité des profils et des postures des uns et des autres.

Le CCPA et les CCRPA se situent aujourd'hui à un tournant. Les instances ont expérimenté différentes modalités de fonctionnement, ont assisté et participé à l'émergence d'une première génération de personnes accueillies et accompagnées très impliquées, et à la construction progressive d'une culture de la participation. Le lien des instances avec « l'extérieur » a été expérimenté de différentes façons : parfois à la façon d'un « vivier », d'un « conseil consultatif » ou d'un « groupe de revendications ». Mais ce lien est souvent encore timide, peu pensé et peu organisé. Cela conduit à plusieurs difficultés. L'assise du « vivier » repose sur un nombre réduit de personnes, ce qui en limite la portée et la pérennité. La lisibilité de l'activité et des projets des instances est d'autre part très faible chez les institutions qui ne connaissent souvent pas bien CCPA et CCRPA et la manière dont elles pourraient les mobiliser.

Pour le CCPA et les CCRPA qui entrent dans l'ère de la « maturité », il y a un défi à relever. Il est partagé. Il relève aussi bien des personnes accueillies et accompagnées, des associations qui accompagnent la démarche, de la DGCS qui la finance, mais aussi des institutions qui les sollicitent. La participation est un chantier difficile, qui demande de la conviction, de l'énergie et des moyens, parce qu'elle est encore loin d'être devenue la norme. Si le bilan de la démarche de participation au sein du CCPA et des CCRPA est très positif, il faut à notre sens redoubler aujourd'hui d'énergie, car la dynamique reste fragile, et beaucoup de questions sont encore devant le CCPA et les CCRPA. Il faudra structurer et pérenniser : pérenniser la dynamique, ce qui passera par le renouvellement des personnes accueillies et accompagnées participant et à la formalisation de filières pour l'après-responsabilité des personnes les plus impliquées, structurer collectivement le lien du CCPA et des CCRPA aux associations et aux institutions ce qui renvoie au projet de fond des instances, donner les moyens aux personnes de se former pour conforter leur pertinence à participer.

PARTIE III / RECOMMANDATIONS

Les recommandations ci-dessous reprennent les propositions d'ASDO Etudes. Elles n'engagent que le cabinet à ce stade.

1) Enjeux stratégiques. Quels objectifs viser pour le CCPA et les CCRPA ?

a) Quelles fonctions pour le CCPA et les CCRPA ?

Rappel des constats :

- **Des positionnements contrastés et évolutifs** d'une instance à l'autre :
 - o CCPA et CCRPA ont été pensés comme des 'forums'
 - o Le 'conseil consultatif' prolongation naturelle
 - o L'appel à la fonction de vivier et les controverses
 - o Des envies de « groupes de revendication » chez certaines personnes
- **Différentes mouvances** au sein des instances (fonction de « vivier », fonction de « groupe de revendication »). **Des éléments peu débattus** au sein des instances, et avec les institutions.
- **Des institutions de plus en plus demandeuses** que CCPA et CCRPA jouent la fonction de vivier, mais celle-ci n'est aujourd'hui ni définie ni organisée.

Nos recommandations :

- **Favoriser un positionnement hybride** du CCPA et des CCRPA :
 - o **Confirmer la fonction de « forum »** comme fonction socle -> Entrées et sorties libres, présence des travailleurs sociaux, diversité des publics, centralité des plénières
 - o **Organiser la fonction de « vivier »** -> plus d'échanges au sein des instances et avec les institutions, une organisation ad hoc (délégués, ...) pour pouvoir mandater des personnes accueillies et accompagnées, plus de moyens de formations (centrés sur les politiques publiques), un comité de pilotage renforcé
 - o **Renforcer la dimension « conseil consultatif »** -> solliciter les institutions pour les faire venir aux instances, constituer un réseau institutionnel élargi autour des instances
 - o **Etre attentif aux projets des personnes accueillies et accompagnées** si elles voulaient aller vers la constitution d'un groupe plus autonome (projet moyen/long terme)
- **Préciser les conventions** et les adapter à ce nouveau projet.

Les points d'attention :

- **S'adapter à la « maturité » des instances et aux projets des personnes accueillies et accompagnées.** Encourager les temps d'échange interne aux instances, et entre instances et institutions, sur leurs projets et leur évolution.

- **Donner aux CCPA/CCRPA les moyens** en termes de formation, et d'augmentation du nombre de comités de pilotage/réunions ad hoc pour accompagner la fonction de « vivier ».
- **Imposer des règles du jeu pour les institutions.** Définir des « incontournables » : sollicitation du CCRPA/CCPA a minima 2/3 mois en amont, envoi d'un ordre du jour détaillé et d'un fonds de dossier 1 mois avant, avec si possible une rencontre de visu par un organisateur en amont de la réunion, défraiement des participants, ...

b) Comment mieux articuler CCPA et CCRPA ?

Rappel des constats :

- Les deux travaillent **indépendamment** aujourd'hui, selon le même « modèle ».
- Le CCPA qui par certains aspects fonctionne comme **un modèle** aujourd'hui, où les personnes accueillies et accompagnées faisant partie du comité de pilotage sont très impliquées, avec l'émergence d'une culture commune de la participation. Une instance qui travaille davantage aussi aujourd'hui sur les questions de politique publique.
- **Différentes voix** (institutions, personnes, ...) **plaident pour un rôle plus fort du CCPA à l'échelle nationale, en lien avec les CCRPA.**

Nos recommandations :

Creuser l'idée d'un **CCPA « tête de réseau »** des CCRPA.

- o Le CCPA est une **émanation des CCRPA**, constitué de délégués CCRPA.
- o Les délégués du CCPA participent aux **instances nationales** (versus régionales pour les CCRPA).
- o Garder le principe de **2 plénières ouvertes** à des non-délégués chaque année : temps fort avec une « personnalité » politique par exemple.
- o Mettre en place **des commissions thématiques** qui permettraient d'assurer un « roulement » des délégués régionaux mobilisés ? Cela signifierait une « spécialisation » de certains délégués.
- o Le CCPA **capitalise tous les travaux** et les porte à une échelle nationale. Il peut « saisir » les CCRPA de certains sujets.
- o Organiser les **réunions inter-CCRPA** dans le cadre du CCPA (lieu d'échanges pratiques CCRPA, ...).

Les points d'attention :

- Attention à ne pas sur-solliciter « toujours les mêmes » délégués (lourdeur de la fonction), à **assurer une base élargie et renouvelée** de délégués au sein du CCPA et des CCRPA
- Il faut une réflexion sur la question de la « professionnalisation » des délégués (2 craintes associées : le manque de renouvellement, et la difficulté générée dans le parcours des personnes). A notre sens, cela nécessite de penser la **trajectoire des « anciens délégués »**. Favoriser les systèmes de parrainage. Permettre des trajectoires ascendantes après l'implication dans le CCPA et/ou les CCRPA (Mise en place de VAE ?

Possibilité d'une professionnalisation ? Cf expérience de la Belgique sur les « travailleurs pairs »).

- Question du **lien entre ce CCPA réaffirmé et les autres instances nationales** où il y a participation (ex. CNLE, CNOSS, ...)

c) Quel périmètre pour le CCPA et les CCRPA ?

Rappel des constats :

- Au sein des CCRPA et du CCPA, des **publics très CHRS**
- Une **mobilisation** qui se fait **souvent par le bouche-à-oreilles**
- Parallèlement, des **politiques publiques groupées habitat hébergement qui concernent une base plus élargie de publics** (personnes sans logement, mais aussi personnes résidant dans le parc social, personne sdésirat accéder au parc social...).

Nos recommandations :

- Ecarter à aujourd'hui le scénario d'une instance regroupant tous les publics concernés par les politiques hébergement et habitat (trop complexe à mettre en œuvre, et difficile en termes d'animation).
- Elargir dans les faits les participants au CCPA et CCRPA **à l'ensemble des publics AHI** (accueil de jour, CHU, logement accompagné, ...) :
 - o Mieux suivre au sein du CCPA et des CCRPA les profils des personnes participant
 - o Se donner des objectifs chiffrés en termes de profils des personnes participant (à inscrire dans la convention ?)
 - o « Prospector » plus systématiquement dans les accueils de jour, hôtels sociaux, CHU, ... trouver les bons relais et identifier les bonnes modalités de communication
 - o Penser la place des personnes accueillies et accompagnées dans la mobilisation de nouveaux participants

Les points d'attention :

- Dans ce cas, le CCPA et les CCRPA ne peuvent pas constituer le seul « vivier » pour les politiques hébergement et habitat. Il faut que soient représentés par ailleurs les autres profils de publics concernés (résidents logement social, ...).

2) Enjeux organisationnels. Quelles modalités de mise en œuvre ? Quelle gouvernance (interne et externe) ?

a) Quelle gouvernance au sein du CCPA et des CCRPA ?

Rappel des constats :

- La **place des travailleurs sociaux** dans les instances peut parfois poser questions :
 - o La proportion 1/3 – 2/3 est parfois inversée.
 - o La parole des travailleurs sociaux est parfois prédominante, et sa « place » n'est pas précisée.
- La **place des animateurs** peut elle aussi parfois poser question :
 - o Parfois pas ou peu de co-animation des réunions par les personnes accueillies et accompagnées
 - o Un rôle de centralisation des demandes des institutions, pas toujours partagé avec les personnes accueillies et accompagnées.
- Les personnes accueillies et accompagnées font parfois état de « **dérives** » **pour certaines instances**, et d'une manière générale **revendiquent plus de place**.

Nos recommandations :

- Garantir la place des personnes accueillies et/ou accompagnées dans les instances :
 - o Réaffirmer **le principe du 1/3 professionnels – 2/3 personnes accueillies** et/ou accompagnées et le suivre précisément pour chaque réunion.
 - o Encourager chaque instance à rédiger **une charte** précisant notamment le rôle de l'animateur, des travailleurs sociaux, des délégués, des personnes accueillies. Cette charte pourrait être construite dans un collège de pairs (par les personnes accueillies et/ou accompagnées sans professionnels).
 - o Faire de **l'élection de délégués** une bonne pratique ? Et renforcer le rôle du comité de pilotage en complément des plénières.
 - o Proposer l'élection d'un **co-animateur** qui serait une personne accueillie (ex. un ancien délégué ?).
- Organiser les **réunions inter-CCRPA** dans le cadre du CCPA (lieu d'échanges pratiques CCRPA, ...).

b) Quelles modalités de travail avec les institutions ?

Rappel des constats :

- Des **contacts peu organisés et peu fréquents** entre DGCS/DRJSCS et CCPA/CCRPA
- Des **institutions** qui méconnaissent CCPA et CCRPA et sont **souvent démunies** face à la question de la participation (une « injonction »)
- Des **expériences encore peu nombreuses du côté des institutions**

Nos recommandations :

- **Renforcer le lien** entre la DGCS et le CCPA et entre les DRJSCS et les CCRPA.
 - o **Une convention nationale CCPA et des conventions régionales CCRPA**
 - o **Deux réunions annuelles** réunissant le comité de pilotage CCPA et la DGCS (et éventuellement la DIHAL et la DHUP), le comité de pilotage de chaque CCRPA et la DRJSCS (et éventuellement la DREAL) :
 - Des réunions centrées autour des échanges entre DGCS/DRJSCS et personnes accueillies et/ou accompagnées
 - L'occasion d'échanger sur les projets de l'instance en termes de participation aux instances de pilotage sur le territoire, sur les thématiques à privilégier, ...
- **Encourager la présence d'institutions** dans les plénières des CCPA/CCRPA.

Les points d'attention :

- Partager des objectifs, une « **doctrine** » **commune entre DGCS, DHUP et DIHAL**.
- **Outiller les DRJSCS**. Ex. un temps annuel entre DGCS et DRJSCS sur ce sujet de la participation (partage de bonnes pratiques, perspectives, ...).
- **Davantage communiquer et capitaliser** sur l'expérience CCPA et CCRPA (auprès des collectivités locales notamment).

CONCLUSION DES RECOMMANDATIONS

Ces recommandations sont centrées sur les instances CCPA et CCRPA. L'enjeu à l'issue de cette réflexion sera toutefois de bien **repositionner CCPA et CCRPA au sein d'une architecture d'ensemble de la participation des personnes en situation d'exclusion**.

La réflexion en cours sur la participation inscrite dans le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté (avec la mise en place d'un centre de ressources, la constitution d'une base de données nationale, et la création à moyen terme d'un pôle national d'expertise sur la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité) constitue un cadre propice.

La question à poser en filigrane de ces recommandations doit être : est-ce que le CCPA et les CCRPA ont vocation à englober l'ensemble de la participation des personnes en situation d'exclusion (l'instance « systématique », reconnue et légitime) ? Ou sont-elles des instances de participation parmi d'autres ? Ces deux tendances dessinent des scénarios très différents pour CCPA et CCRPA.

Scénario 1. Le CCPA et les CCRPA « monopoles » de la participation. Dans ce scénario, il faut élargir les publics participant à l'ensemble des personnes en situation d'exclusion, au-delà du public AHI. Le CCPA et les CCRPA devront avoir un système de délégués et une « assise démocratique », pour reprendre le terme d'Alain Zlotowski (délégué CCPA), extrêmement rigoureuse. La question de la représentativité devient essentielle, vu notamment du point de vue des acteurs institutionnels. Dans ce scénario le CCPA a une existence juridique reconnue et peut se voir attirer des sièges au CNLE par exemple.

Scénario 2. Le CCPA et les CCRPA, une instance de participation parmi d'autres. Dans ce scénario, les CCPA et CCRPA conservent davantage de souplesse. C'est le fonctionnement actuel : les DRJSCS se tournent vers différents interlocuteurs, dont le CCRPA, quand il s'agit de faire participer des personnes en situation d'exclusion ; le CNLE fait un appel à projets pour identifier différentes structures qui présentent des candidats, dont les CCRPA font partie. Dans ce scénario, les financements de la participation ne peuvent pas aller qu'aux seuls CCPA et CCRPA (crédits de formation, animation des instances, ...). Cela signifierait certainement, pour aller au bout de la logique, un appel à projets qui aurait vocation à stimuler la création de plusieurs instances de participation, avec différents profils de publics, différentes associations porteuses, ...

Les pistes stratégiques que nous avons dégagées dans nos recommandations se situent dans un entre-deux entre ces deux scénarios. C'est ce qui nous semble le plus réaliste à court terme : répondre au besoin des institutions de pouvoir mobiliser rapidement des personnes accueillies et accompagnées dans leurs instances de pilotage (fonction de « vivier ») tout en restant compatible avec l'identité initiale du CCPA et des CCRPA (fonction de « forum »). Il

apparaît en revanche extrêmement important de s'entendre désormais sur un scénario à moyen terme. Le comité de pilotage a bien montré que les options n'étaient pas faciles à prendre entre souplesse et institutionnalisation ...

ANNEXES

Annexe n°1 : *Exemple de restitution écrite d'une expérience de participation à une instance extérieure par un délégué.*

Restitution délégué CCPA pour CCPA 20 novembre 2014

Date : mercredi 8 et 22 octobre 2014

Lieu : Dihal, Ministère de l'Ecologie, Paris

Intitulé de la réunion : Comité de sélection des projets innovants 2014

Organisée par : Dihal, Sami Chayata

Participants : neuf membres dont trois représentants des personnes accueillies et accompagnées et trois de la Dihal.

Parmi les autres membres, étaient représentés, entre autres : la Fnars, la Croix Rouge, le ministère de la Justice (service pénitentiaire), DRJSCS, DDCS, DGCS, DHUP...

Durée de la réunion : deux jours, de 10h à 16h

Ordre du jour/objectifs de la réunion :

Sélectionner les actions/propositions répondant à l'appel à projet « Innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement » concernant :

- Personnes logées qui souffrent de troubles de la santé mentale ou en addiction et présentent un risque de perte de leur logement
- Personnes réfugiées et sous protection internationale pouvant rencontrer des difficultés d'accès au logement
- Personnes sortant de prison ou sous main de justice dont l'accueil et/ou le logement participe à éviter la récidive

Pour un budget initial de 1 500 000 Euros, augmenté à 1 700 000 Euros (200 000 Euros de la Dihal)

La réunion a été préparée avant : Envoi des tableaux récapitulatifs des projets (181) par mail. **Difficultés majeures :** l'absence d'équipement en informatique, la difficulté d'accès au net et l'incompatibilité du format du document avec les programmes disponibles ont compliqué le travail préparatoire.

Il y a un document/support : Cahier des charges de l'appel à projets, tableaux récapitulatif (de synthèse), grilles d'expertise des candidatures

Résumé :

A la différence de l'année dernière où une journée avait suffi, deux jours ont été nécessaires pour raisons, entre autres, du déménagement des locaux de la rue de Varenne au Boulevard Saint-Germain, du départ du Préfet Alain Régnier et de l'arrivée de Sylvain Mathieu, Délégué interministériel, de dossiers de candidature insuffisamment complets.

Un premier balayage a permis de retirer les dossiers n'entrant pas dans le cahier des charges, un second a consisté à statuer en trois catégories :

- A : retenu
- B : en attente (de décision finale et/ou de complément d'information)
- C : non retenu

Toutes les candidatures ont été discutées. 21 ont été retenues.

Certaines candidatures ont été difficiles à statuer : leur projet et/ou action mérite un soutien fort de l'Etat. Malheureusement, malgré nos efforts pour essayer de les faire entrer dans le cahier des charges, ils n'y répondaient pas, et nous avons dû, par équité envers ceux rejetés dans le premier balayage, les classer en catégorie C.

Point fort :

Nous, représentant les personnes accueillies et accompagnées, avons été reçus et traités sur un parfait pied d'égalité avec les autres membres du comité de sélection. Nous avons même été félicités (par Marie Gaffet, Dihal), pour la qualité de nos propos, de nos échanges, de notre souci d'équité, de notre impartialité. Merci.

La participation d'un « ancien » des projets innovants, Jean-François, a permis, à nous, les « jeunes », de mieux cerner les enjeux et comprendre certaines « finesses » des dossiers pour mieux nous faire notre opinion. C'est une preuve supplémentaire de l'importance d'un « parrainage » entre ancien et jeune délégué et/ou membre d'une commission.

Suies prévues :

Publication officielle de la liste des lauréats dès accord du cabinet.



Le Conseil Consultatif des Personnes Accueillies / Accompagnées

Hôtel Matignon
Manuel VALLS
Premier Ministre
57, rue de Varenne
75700 PARIS SP 07

Paris, le 15 octobre 2014

Monsieur le Premier Ministre,

Au nom du Conseil Consultatif des Personnes Accueillies/Accompagnées (CCPA), nous souhaitons vous présenter la démarche du CCPA et les actions menées par ses membres, mais également partager avec vous nos craintes liées à l'approche de cette nouvelle saison hivernale.

Créé en 2010, le CCPA est issu de la volonté du Préfet Régnier, alors délégué en charge du Chantier National Prioritaire pour l'Hébergement et le Logement, d'associer les personnes directement concernées par les situations d'exclusion à la réflexion sur la Refondation. Le CCPA est aujourd'hui une instance de participation et de propositions qui rassemble tous les deux mois une majorité de personnes accueillies, accompagnées ou même isolées ainsi que des intervenants sociaux. Cette instance est animée par la Fondation de l'Armée du Salut (au travers de conventions pluriannuelles signées avec la DGCS).

La démarche participative menée par le CCPA consiste à sensibiliser les personnes en situation de pauvreté ou de précarité aux politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, leur permettre de :

- s'approprier les réformes en cours,
- pouvoir échanger avec les acteurs institutionnels et politiques en charge de la mise en œuvre des dispositifs créés,
- définir des propositions d'amélioration de ces politiques publiques,
- assurer un suivi et une évaluation de ces dispositifs à partir de leur vécu, de leur expérience et de leur ressenti.

Le CCPA a participé aux travaux de la conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, directement par la participation de quelques uns de ses membres aux travaux des comités, et indirectement par ses contributions écrites.

Depuis son adoption en 2013, nous suivons de près la mise en route du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et nous avons fait des propositions d'amélioration en ce qui concerne le travail social, la gouvernance,

l'accès à l'emploi et à la formation, l'hébergement et l'accès au logement... Le CCPA a reçu Madame Cécile DUFLOT, ministre du logement et de l'égalité des territoires, ainsi que Monsieur François CHEREQUE, inspecteur général des affaires sociales, pour échanger sur l'évaluation de la mise en œuvre du plan. En début d'année 2014, le CCPA a adressé un courrier à Monsieur le Premier Ministre Jean-Marc AYRAULT, dans lequel nous avons présenté nos propositions concernant la suite de la mise en œuvre du plan pour 2014.

Comme vous pouvez le constater, le CCPA est une force de proposition pour faire évoluer les politiques publiques dans une logique d'amélioration ; il vise également à participer à la co-construction des politiques publiques. C'est un outil de lutte contre l'exclusion, un mode de gouvernance et une forme d'exercice de la citoyenneté.

C'est dans cet esprit que nous nous permettons de vous adresser ce courrier. Dans le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, l'Etat s'est engagé à mettre fin à la gestion saisonnière de l'hébergement d'urgence. Malgré cet engagement et les travaux menés par la DIHAL, auxquels nous participons, nous constatons que la réalité que nous vivons au quotidien, est toujours la même. D'autant plus que nous observons une augmentation significative du nombre des personnes à la rue, notamment des femmes et des familles, mais également des travailleurs pauvres qui n'arrivent pas ou plus se loger. Nous dénonçons également la médiatisation de cette situation uniquement durant l'hiver, même si les chiffres démontrent que le nombre de décès des personnes à la rue est le même en été et en hiver. Nous constatons que chaque année les préfets reçoivent les directives opérationnelles et financières à la veille de la saison hivernale ce qui engendre une organisation et une mise en place précipitée des places hivernales.

A la veille de l'hiver, nous affrontons, une fois de plus, nos craintes et nos peurs liés à la gestion au thermomètre.

Nous craignons que cette année encore il n'y ait pas assez de places disponibles pour les personnes en difficulté.

Nous craignons de ne plus retrouver nos camarades après l'hiver...

Nous craignons que cet hiver encore on nous propose des places maltraitantes, des places dans les dortoirs ou des places offrant uniquement un lit, un repas et une douche.

Nous craignons de nous retrouver dehors tous les matins à cause de l'ouverture des places « à la nuitée ».

Nous craignons le manque de réponses à la fin de l'hiver et des remises à la rue pour la majorité d'entre nous.

Nous dénonçons le manque d'accompagnement des personnes qui se retrouvent hébergées dans les structures d'urgences ou à l'hôtel. Nous vous alertons sur la situation des enfants hébergés à l'hôtel, sur leur scolarisation impossible quand on change d'hôtel tous les trois jours. Nous appréhendons également une nouvelle grève des 115 et l'impossibilité de les joindre afin d'obtenir une place d'hébergement.

Au vue de cette situation, nous vous demandons des réponses vraies et concrètes et non plus de solutions d'urgence !

Nous souhaiterions que les préfets et les représentants de la DDCS associent les personnes directement concernées aux réunions locales portant sur la fin du plan

hiver. Nous nous proposons de les faire participer à nos réunions et nos groupes de travail au niveau national (CCPA) et au niveau régional (CCPA régionaux).

Nous demandons que l'Etat alloue un budget permettant l'ouverture de places respectant la dignité des personnes hébergées.

Nous demandons une obligation de réquisition des locaux vides et salubres.

Nous demandons des sanctions budgétaires envers les territoires qui n'appliquent pas cette loi.

Nous proposons d'intégrer, dans les équipes des centres d'hébergement et des maraudes, des « experts du vécu » qui sont un chaînon manquant dans la création du lien de confiance et dans la mise en place de l'accompagnement des personnes sans domicile.

Nous demandons à ce que tout soit mis en œuvre pour informer et accompagner les personnes dans l'exercice de leur droit de recours.

Nous demandons des moyens supplémentaires afin de soutenir ceux qui restent dehors.

Nous demandons que les représentants de la préfecture participent aux maraudes afin d'avoir une connaissance de leur territoire. Nous vous invitons à passer une nuit dans un centre d'hébergement afin que vous puissiez comprendre quelle est notre réalité.

Vous remerciant par avance, Monsieur le Premier Ministre, de l'attention que vous porterez à nos propositions, nous espérons obtenir des réponses concrètes à nos demandes et nous vous invitons par la même occasion à venir débattre avec nous lors d'une prochaine réunion du CCPA.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, nos salutations distinguées.

Les membres du CCPA



CCPA c/o Fondation de l'Armée du Salut
60, rue des frères Flavien - 75020 PARIS
Contact : Katarzyna HALASA, khalasa@armedusalut.

Copie : Sylvia PINEL, Marisol TOURAINE, Ségolène NEUVILLE, Sylvain MATHIEU

Asdo Études – 28, rue de la Chapelle – 75 018 PARIS –
Téléphone : 01 53 06 87 90 – Fax : 09 70 62 99 37

Etude réalisée par Loïcka Forzy (l-forzy@asdo-etudes.fr), et
Lou Titli (l-titli@asdo-etudes.fr)