

Guide méthodologique

Accès aux droits sociaux

Améliorer la qualité de l'accueil
des personnes en difficulté



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DU TRAVAIL,
DES RELATIONS SOCIALES
DE LA FAMILLE
ET DE LA SOLIDARITÉ

MINISTÈRE DU LOGEMENT
ET DE LA VILLE

Préface

De nombreux travaux ont déjà été réalisés sur la question de l'accès aux droits sociaux. Ils soulignent l'importance des dimensions d'accueil, d'information, de considération de la personne, la nécessaire amélioration de la qualité du service rendu et la difficulté à prendre en compte les usagers les plus fragiles. Le présent document est avant tout une base de réflexion pour des partenaires impliqués ou sensibilisés à l'accueil des personnes en difficulté. Il est une invitation à en améliorer la qualité, examiner les multiples facettes pour favoriser, au final, l'accès aux droits.

Il a pour ambition de permettre à ces acteurs de s'accorder sur les services fondamentaux qui peuvent répondre aux besoins des usagers, et de convenir d'un vocabulaire commun, compris de tous de manière univoque.

C'est un outil d'aide à la mise en œuvre d'une démarche qui doit être forcément adaptée au contexte dans lequel elle s'appliquera. Plusieurs solutions ont déjà

été éprouvées : des dispositions particulières prévues pour certains types de difficultés (handicap, langue...) ; une organisation spécifique adaptée aux publics fragilisés dans le cadre d'un accueil « banalisé », afin de ne pas stigmatiser les publics ; un accueil standard intégrant des conditions d'écoute attentive et (ou) l'accompagnement des publics vers les institutions par des professionnels ou des personnes relais (services publics, associations).

D'autres sont à imaginer en fonction des réalités locales et dans la perspective d'un processus d'ajustement des pratiques pour que l'accueil soit effectivement le premier maillon de l'accès aux droits.



Jean-Jacques TREGOAT
Directeur général de l'action sociale

Sommaire

4

Remerciements

5

Préambule

9

Les préalables
à une démarche
d'amélioration
continue
de la qualité

L'élaboration
d'un diagnostic
partagé

- Impliquer les usagers
- Impliquer les professionnels
- Impliquer les partenaires concernés : un travail de mobilisation inter institutionnelle

La construction
d'un plan d'actions

13

Quels sont
les besoins
de l'utilisateur
en difficulté,
comment
y répondre ?
Quelques pistes

Être identifié

Engager une démarche

Frapper à la bonne
porte

Exposer sa demande

Savoir aller jusqu'au
bout de sa demande

Recevoir et comprendre
l'information

Contester la décision

Être consulté
et contribuer aux prises
de décision

31

Annexes

Quelques définitions

- L'accueil
- Le non-recours
- La participation

Une bonne pratique :
Le CCAS d'ANGERS

36

Bibliographie

Remerciements

La DGAS remercie pour leur disponibilité et leur contribution à l'élaboration de ce guide :

> Les participants au groupe de travail :

Sous la coordination de Catherine LESTERPT, chef du bureau des politiques de prévention, d'insertion et d'accès aux droits, avec la collaboration de Jean Paul DUPRE puis de Marie-Hélène DÉCHAUX, chargés de mission :

- Anne-Marie SERRES, CNAF, chargée de mission handicap
- Andréa CAZZI, CNAF, conseiller technique accès aux droits et qualité de service
- Sylvie CAROEN, CNAF, conseillère technique département démarches territoriales et cohésion sociale
- Danielle JAFFLIN, CNAMTS
- Daniel ZIELINSKI, Délégué Général de l'UNCCAS
- Béatrice LONGUEVILLE, Déléguée Générale Adjointe de l'UNCCAS
- Caroline LAMBERT-HEDUY, UNCCAS
- Colette MACQUART, CCMSA
- Joëlle MARTICHOUX, DIV
- Jean-Luc OBIN, chargé de mission pour les services publics, DATAR
- Marielle BREAS, chargée de mission, ministère de la Réforme de l'État (Délégation aux usagers et aux simplifications administratives - DUSA)
- Annie BADOUARD, chef de bureau, DGUHC, Ministère du logement
- Bernard MAIRE, DGUHC, ministère du Logement
- Annie SERFATY, adjointe au chef de bureau, DGS
- Antoine GUENIFFEY (chargé des ateliers santé ville), DGS
- Marie AVENEL, DREES
- Marie-France GRIZEAU-HOAREAU, DAGPB
- Serge DAVIN, Directeur adjoint, DRASS PACA
- Isabelle LOUBRADOU, conseillère technique, DDASS Hautes Pyrénées
- Danièle NICOLAS-DONZ, chef de projet qualité, DGAS
- Marie Dominique CALCA, chargée de mission, DGAS
- Philippe WARIN, directeur du CERAT, Grenoble

- Marie-Pierre HAMEL, CEVIPOF
- Rina DUPRIET, ANDASS
- Bruno GROUES, UNIOPSS
- Gilbert LAGOUANELLE, Secours Catholique
- Marie-Agnès FONTANIER, Secours Catholique

> Les auditions :

- Jean-Claude BURGER, CAF Calvados
- Martine LAFFOND, CPAM des Landes
- Claude FERRAND volontaire permanent d'ATD à Reims, ATD Quart Monde
- Nathalie SIMONOT, coordonnatrice nationale de Médecins du Monde, et Pascale ESTECAHANY (médecin CHU Toulouse, coordonnateur réseau santé),
- Valérie OLLIVIER, CPAM du Calvados
- Sophie MILLOT, AFNOR
- Jean-Jacques VAUDE, Association nationale du réseau d'acteurs des plates-formes, espaces et maisons de services publics
- Nicole MAURY, ANIL
- Hervé CARRE, Ville d'Angers
- Jean-Claude ROUMEGA, Association « solidarité avec les gens du voyage Hautes-Pyrénées »
- Michèle FAVREAU-BRETTEL, Service droits des femmes et de l'égalité
- Myriam DEVALLEZ, MSA Aisne
- Solange ALIDIERES, DGAS

> Les personnes qui ont participé à la relecture du document :

- Solange ALIDIERES, adjointe au chef du bureau de la lutte contre l'exclusion, DGAS
- Andréa CAZZI, CNAF, conseillère technique accès aux droits et qualité de service
- Danielle JAFFLIN, CNAMTS
- Caroline LAMBERT-HEDUY, UNCCAS
- Catherine LESTERPT, chef du bureau des politiques de prévention, d'insertion et d'accès aux droits, DGAS
- Isabelle LOUBRADOU, conseillère technique, DDASS Hautes-Pyrénées
- Colette MACQUART, CCMSA
- Danièle NICOLAS-DONZ, chef de projet qualité, DGAS
- Pascal NOBLET, chargé de mission au bureau de la lutte contre l'exclusion, DGAS

Préambule

Ce guide est le fruit d'un travail initié par la Direction générale de l'action sociale (DGAS) dans le cadre de la mise en œuvre du plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion (PNRLPE), adopté en mars 2003. Ce plan répondait à un objectif prioritaire, celui de rendre effectif l'accès aux droits des personnes en situation de précarité ou d'exclusion. L'accès aux droits de tous est en effet la condition préalable à toute démarche d'insertion. Pour cela, les institutions doivent s'adapter en permanence aux besoins et aux problématiques des personnes les plus démunies afin de réaliser ce vœu formulé par le philosophe ALAIN « que le guichet ne soit plus un obstacle mais un appui ».

Une des actions prévues par le PNRLPE prévoyait l'engagement d'une démarche qualité de l'accueil administratif des personnes en difficulté. Un groupe de travail fut constitué à cet effet, rassemblant des représentants de ministères, d'organismes de sécurité sociale, de collectivités territoriales et d'associations. Il a rapidement considéré qu'il était indispensable d'intégrer à sa réflexion la prise en compte de l'avis des personnes concernées par cet accueil. Par conséquent, la problématique de l'accueil et celle de l'expression des personnes ont été traitées concomitamment.

Pour alimenter sa réflexion, le groupe de travail a recherché des bonnes pratiques en procédant à l'audition d'acteurs engagés dans des pratiques d'accueil et de participation. De manière complémentaire, la DGAS a demandé à un prestataire, E2i, d'effectuer une observation et une analyse des pratiques d'accueil sur Arras, en vue d'en dégager des préconisations

d'amélioration de l'accueil du public en difficulté susceptibles de permettre une adaptation de la charte Marianne aux personnes en difficulté.

Les travaux du groupe de travail et de E2i ont conduit à la rédaction de trois documents :

- > la note méthodologique du 22 décembre 2004 relative aux pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux (PARADS),
- > le complément du guide méthodologique de la charte Marianne dédié à l'accueil des personnes présentant des difficultés spécifiques, édité par la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) en mai 2005¹.

- > le présent guide, élaboré à partir des documents rendus par E2i et des enseignements tirés de la lecture de différents rapports (cf. bibliographie), puis enrichi des « verbatim » recueillis dans les forums locaux organisés à l'occasion de la première conférence nationale de lutte contre l'exclusion et pour l'insertion du 6 juillet 2004.

Il repose sur les postulats suivants :

1. La fonction accueil au sein de chaque institution est le premier maillon d'une chaîne vers l'accès aux droits, et à ce titre, elle est essentielle. Avant même que ne se pose la question de l'accessibilité, intervient la nécessité

¹ Consultable sur : <http://www.dusa.gouv.fr>

d'aider les personnes concernées à repérer les services compétents, et d'aller parfois au devant d'elles, lorsqu'il est jugé opportun par les professionnels de le faire, afin de faciliter leurs démarches.

2. La prise en compte de la situation d'une personne en difficulté pour l'accès à un droit spécifique doit être globale : en effet, il doit fréquemment être fait appel à d'autres droits à l'occasion d'une demande initiale et des démarches vers d'autres institutions sont alors à engager.
3. Les modes de collaboration entre diverses institutions constituent eux aussi une chaîne vers l'accès aux droits, dont chaque maillon doit être suffisamment solide pour prévenir les ruptures.
4. Le problème du non-recours aux services publics, et donc de l'effectivité de l'accès aux droits, pèse de manière particulièrement significative pour les populations précaires.
5. Les ressources des personnes fragilisées, et leur autonomie dans les démarches, sont généralement moindres. Par conséquent, l'offre d'accueil prévue pour le public conventionnel peut ne pas leur convenir et de fait contribuer au non-recours aux droits.
6. L'amélioration de la qualité d'un service, quel qu'il soit, et notamment de l'accueil, nécessite la participation et la contribution de ceux à qui le service est rendu.

Ce guide se compose de deux parties :

La première présente les caractéristiques de la démarche à entreprendre : une démarche de projet qui s'appuie sur une forte mobilisation inter-institutionnelle.

La seconde partie a pour ambition de se placer du point de vue de l'utilisateur et de suggérer des pistes de réponse de la part de l'institution. Chaque fiche est illustrée d'un témoignage tiré des forums.

En annexe, figurent un ensemble de définitions puis un exemple de bonne pratique : le CCAS d'Angers a été choisi au regard de la réflexion exemplaire menée autour de l'accueil et de la dimension « participative ». D'autres exemples pourront être consultés dans la partie 5 de l'annexe au guide méthodologique de la charte Marianne.

*« Nous en difficulté,
on souhaiterait que nos démarches
se passent le plus rapidement
possible pour qu'on se sente
vraiment en sécurité.
Nous sommes comme perchés,
nous n'avons pas d'assise
et on souhaiterait une décision »*

Les préalables à une démarche d'amélioration continue de la qualité

Une démarche d'amélioration de la qualité d'un service nécessite l'implication de nombreux acteurs concernés par la production du service. L'accès aux droits sociaux repose sur l'efficacité d'une « chaîne » de professionnels qui ont tous un rôle à jouer : agents d'accueil de chaque institution bien sûr, mais aussi services sociaux mobilisés en amont (repérage, orientation) ou en aval (prise en charge de la demande, liquidation du dossier, accompagnement), et ce dans un contexte où plusieurs institutions seront mobilisées simultanément ou successivement.

Il faut souligner le rôle des associations, qui interviennent et accompagnent ces personnes en difficulté et qui participent à la chaîne des professionnels impliqués.

Enfin, il convient d'associer à cette démarche les usagers eux-mêmes, co-réalisateurs de la prestation d'accueil, dont le degré d'investissement (coopération, passivité, hostilité) facilitera ou non la production d'une prestation de qualité. En effet, dans l'accueil se noue une relation dont l'issue dépend en grande partie de l'interaction entre l'utilisateur et le professionnel. Ce constat est particulièrement prégnant dans le cas de l'accueil d'un public confronté tout à la fois à des demandes multiples et complexes et à un fort sentiment de « dévalorisation » de sa parole et de son vécu.

C'est pourquoi, les critères de qualité de l'accueil à privilégier ne sont pas les mêmes pour l'accueil « tout venant » que pour l'accueil des personnes en difficulté.

Deux étapes permettent de guider la réflexion sur l'amélioration de la qualité de l'accueil : l'élaboration d'un diagnostic partagé et la construction d'un plan d'actions.

L'élaboration d'un diagnostic partagé

Le diagnostic sur les conditions d'accueil et d'accès aux droits des personnes en difficulté doit engager une pluralité de points de vue. C'est en les croisant, en s'accordant sur les points forts, les marges de manœuvre, les leviers et les points faibles, que la réalité pourra être approchée. Si la méthode peut varier, les principes de confrontation des perceptions, débats et élaboration de consensus, sont incontournables pour mener un tel diagnostic.

Impliquer les usagers

Faire participer² des personnes fragilisées est une préoccupation récente, motivée par le fait qu'il faut partir de ce qu'elles pensent, disent, et de ce qu'elles sont, plutôt que de ce que l'on imagine qu'elles sont.

La participation des usagers est nécessaire pour définir initialement une offre de services adaptée aux besoins, particularités et attentes de celles-ci, mesurer la satisfaction du service rendu, corriger avec réactivité les dysfonctionnements et défauts de conception repérés par ces personnes. C'est pourquoi, parmi les points de vue, on sera particulièrement attentif à celui des usagers : attentes, satisfaction, insatisfaction vis-à-vis du service d'accueil rendu. Cette prise en compte repose sur un processus de travail consistant à placer au cœur de la réflexion une meilleure écoute, une meilleure connaissance de leurs attentes et de leur satisfaction, y compris de ceux qui ont, en général, le moins « droit

² Voir définition page 32

à la parole³ ». C'est ainsi que des enquêtes de satisfaction, des groupes de parole, des comités d'usagers, existants ou à instaurer, alimenteront le diagnostic. Les associations, qui interviennent auprès de ces personnes, seront utilement mobilisées dans cette phase, afin de favoriser les échanges. En effet, ce type d'intervention requiert de la méthode, de l'éthique et du professionnalisme. L'analyse des réclamations et des informations détenues par les personnels d'accueil constitueront également des apports intéressants. Tout ce qui traduit, sans le travestir, le regard de l'utilisateur, doit être pris en compte.

Impliquer les professionnels

L'appui des personnels est incontournable.

> **Les agents d'accueil** : Ils sont les observateurs privilégiés des situations d'accueil. Ils sont les mieux à même de rendre compte des difficultés que rencontrent les usagers, comme ils peuvent faire état de leur propre difficulté à faire face aux situations qui leur sont présentées.

Au sein de ces personnels, on trouve deux catégories :

- ceux qui sont rompus à l'accueil de personnes en difficulté, du fait de la fréquence avec laquelle ils sont confrontés à ce type de publics et de leur formation ;
- ceux qui vivent ce genre de situations exceptionnellement.

³ C'est pourquoi le terme « implication des usagers » est préféré à celui de participation. Sur la notion et les outils de la participation, voir notamment le guide des outils et méthodes de participation des personnes en difficulté, UNIOPSS 2003, et le rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain, M. KEDADOUCHE, avril 2003 (site internet de la DIV : www.ville.gouv.fr, rubrique documentation, recherche/participation).

Les premiers peuvent être tentés par une « banalisation » des difficultés qui leur sont exposées, et se satisfaire du règlement de situations « hors norme » emblématiques tandis que les seconds peuvent développer une vision « angélique » de leur rôle et des solutions proposées.

Idéalement, le diagnostic devrait permettre un travail d'examen de « cas pratiques », c'est-à-dire de ces différentes situations, de leurs particularités, des difficultés qu'elles ont posées, de la réponse qui leur a été apportée. Cet exercice permettra de définir des besoins de formation, d'encadrement, ou des temps d'échange avec les partenaires sur des situations particulières.

> Les responsables hiérarchiques :

Le diagnostic devra également aborder la façon dont ces derniers prennent en compte les difficultés particulières rencontrées par les agents d'accueil : comment celles-ci sont-elles exprimées ? Dans quel cadre (informel, réunion spécifique) ? De quelle manière y répond-on ? Peut-on améliorer la réponse ? Peut-on solliciter à cet effet les compétences des partenaires, par des rencontres régulières par exemple, en s'appuyant sur le regard d'un « expert » (un professionnel extérieur), par des formations... ?

Cette phase du travail va permettre d'agir sur les représentations. En effet, tant les agents d'accueil que les usagers ne présentent pas des profils homogènes sur lesquels il serait aisé d'intervenir. La modification de l'organisation appelée par le diagnostic se doublera souvent d'un travail en profondeur sur les représentations et les pratiques de travail.

Impliquer les partenaires concernés : un travail de mobilisation inter-institutionnelle

Il s'agit, là encore, de repérer les situations leur posant particulièrement problème, d'examiner les procédures d'accueil mises en œuvre (accueil spécifique ou « tout-venant » par exemple), ainsi que les modalités de collaboration existantes (réfèrent identifié dans chaque institution par exemple, tenue de permanences auprès de certains partenaires, circulation d'information).

Dans ce travail, c'est toute la question de la coordination de ce « système » d'acteurs sociaux qui sera abordée : tout en ayant des rôles spécifiques à jouer, ils doivent s'engager dans le partage d'informations, le passage de relais ou la prise en charge conjointe entre les structures effectuant de l'accueil.

Ce diagnostic va donc permettre de définir les attentes de l'ensemble des acteurs, de réfléchir sur l'organisation du travail, la qualité des relations partenariales et les pratiques de travail.

La construction d'un plan d'actions

L'amélioration de la qualité de l'accueil passe par une double démarche : des initiatives engagées au niveau de chacune des organisations concernées, et une action collective, coordonnée. Par conséquent, il est suggéré que la démarche d'amélioration continue de la qualité soit placée sous la responsabilité d'un chef de projet qualité accompagné par un groupe-projet. De préférence coopté par ses pairs et légitimé par sa capacité à diriger un travail collectif, il sera chargé d'animer le partenariat inter-institutionnel, dans un double souci de cohérence et de complémentarité.

Un plan d'actions sera rédigé. Il décrira le contexte de départ, les difficultés repérées, si possible traduites par des indicateurs (quantitatifs, mais aussi qualitatifs), des hypothèses sur le fondement de ces difficultés, et des axes d'intervention jugés prioritaires. Il s'appuiera sur le diagnostic partagé et devra se situer dans une logique d'amélioration continue des processus de travail.

Ces actions peuvent être très simples.

Elles peuvent consister en la signature de conventions de partenariat permettant la mise à disposition de personnes, le partage de locaux, ou bien dans la signature d'une charte d'accueil.

Des actions de formation pourront utilement être proposées. Destinées aux personnes des différentes structures effectuant de l'accueil, elles pourront mobiliser des personnes-ressources locales.

L'encadrement, dans ses modes de management, aura un rôle déterminant dans la mise en œuvre de ce plan.

Les questions qui sont présentées dans la seconde partie doivent permettre de définir ce plan d'actions.

Quels sont les besoins de l'usager en difficulté, comment y répondre ? Quelques pistes

Avertissement de lecture :

Cette deuxième partie a été conçue avec pragmatisme : imaginer des réponses concrètes, à partir d'un point de vue différent de celui des institutions-qui est le point de vue traditionnellement retenu-, et dans le but d'éviter dans toute la mesure du possible que l'usager ait à prendre en charge la complexité et les cloisonnements administratifs.

À partir des travaux menés par la DGAS (cf. préambule), le processus d'accueil a été reconstitué et différentes phases identifiées. Elles sont résumées dans le schéma page 14.

La particularité de la démarche est de se placer du point de vue des usagers et de leurs besoins et de proposer des pistes de réponses en conséquence. Ce choix méthodologique a été fait dans le but, non pas de donner des réponses toutes faites, mais d'alimenter une réflexion.

Être identifié

Cette première étape concerne l'anticipation sur ouverture de droit (détection précoce) ou le repérage des personnes éligibles à un droit non sollicité (non-recours aux droits)

À partir de la deuxième étape, démarre la démarche d'accès à un ou plusieurs droits par l'usager :

Engager une démarche

Frapper à la bonne porte

Exposer sa demande

Pouvoir aller au bout de sa demande

Recevoir et comprendre l'information

Contester la décision

Participer : être consulté, contribuer aux prises de décision

Être identifié

*« J'avais rien du tout à ma sortie d'incarcération. J'avais pas le RMI...
Je me suis retrouvé dehors et j'ai refait des conneries ».*

La personne en situation de précarité ne connaît pas toujours ses droits ni les démarches pour les obtenir. Il est donc essentiel pour elle d'être identifiée quand des droits (nouveaux ou non) sont susceptibles d'être ouverts, avertie des échéances à respecter, sollicitée au moment propice, informée des risques de rupture de droits et de l'existence d'éventuelles prestations de remplacement. Parfois, une personne éligible à un droit ne le sollicitera pas et il importe donc d'aller au-devant d'elle pour la contacter.

Comment organiser la réponse ?

Propositions :

- > Repérer les personnes suivies administrativement et dont les droits en cours arrivent à échéance prochaine ;
- > Chercher le contact avec les personnes en situation de non-recours complet dans les lieux qu'elles fréquentent habituellement ;
- > Échanger régulièrement entre institutions sur des situations à risque ;
- > Aller au devant des personnes ;
- > Organiser des informations collectives ;
- > Mobiliser le secteur associatif.

Exemples d'outils

- > Croiser des données informatiques ;
- > Construire des procédures d'alerte inter-institutionnelle ;
- > Établir de nouvelles modalités de diffusion de l'information en s'appuyant sur les nouvelles technologies (NTIC) ;
- > Élaborer une procédure de veille sociale ;
- > Bâtir une procédure d'échanges ;
- > Rédiger un guide des démarches.

Exemples de critères d'évaluation

- > Procédures de requête ;
- > Fréquence des échanges ;
- > Procédures formalisées ;
- > Nombre de situations signalées (dont non recours) ;
- > Nombre de personnes contactées ;
- > Nombre de droits nouveaux détectés, de rappels ;
- > Nombre de visites à domicile ;
- > Diffusion d'information.

Engager une démarche

*« Tout vient de l'administratif...
Il y a des démarches à suivre au niveau des aides... »*

Pour accéder à un droit, la personne doit engager une démarche volontaire. Cela suppose en tout premier lieu qu'elle connaisse ses droits, se sente en confiance avec ses interlocuteurs dont elle attend une neutralité bienveillante. Elle doit pouvoir être accompagnée dans ses démarches et se sentir soutenue en situation d'urgence. Enfin, la possibilité d'accéder physiquement aux services, dans des temps raisonnables et avec des coûts limités, favorisera l'engagement de la démarche.

Comment organiser la réponse ?

Propositions :

- > Recevoir sur rendez-vous ;
- > Accueillir de manière neutre ;
- > Permettre aux agents de se déplacer avec les personnes ;
- > Répondre aux situations d'urgence par une procédure adaptée ;
- > Favoriser le regroupement en un même lieu des accueils ;
- > Créer les conditions d'accès pour les personnes à mobilité réduite dans tous les lieux d'accueil.
- > Mieux informer les personnes en adaptant l'information aux difficultés de la personne (illettrisme, langue, handicap visuel ou auditif...) ;
- > Aménager les locaux (repères visuels) ;
- > Identifier les interlocuteurs, personnaliser les contacts ;
- > Désigner des personnes ressources ;

Exemples d'outils

- > Supports de communication adaptés ;
- > Implantation de proximité pour les lieux d'accueil et d'orientation ;
- > Mise à disposition de supports d'information auprès des partenaires ;
- > Informations collectives, orales, traduites ;
- > Rencontre des professionnels ;
- > Formation des agents ;
- > Points d'accès réservés aux urgences ;
- > Procédure inter-institutionnelle du traitement des situations d'urgence ;
- > Travail avec les partenaires associatifs.

Exemples de critères d'évaluation

- > Existence de supports d'information adaptés ;
- > Mesure de la satisfaction ;
- > Partenariat mobilisé dans l'élaboration des outils et mise en œuvre ;
- > Annuaire des personnes ressources ;
- > Nombre de personnes accompagnées ;
- > Nombre de démarches conduites à leur terme de manière autonome ;
- > Procédures formalisées ;
- > Nombre de situations d'urgence traitées ;
- > Respect des normes d'accessibilité ;
- > Schéma d'implantation des lieux d'accueil.

Frapper à la bonne porte

« On est baladé jusqu'à ce qu'on tombe sur la bonne personne »

Le renvoi d'une personne d'un service à l'autre décourage la poursuite d'une démarche et peut éloigner durablement des guichets sociaux. Il importe d'y veiller, qu'il s'agisse d'un contact par téléphone ou physique. La personne doit pouvoir repérer les administrations et être assurée d'avoir accès à l'ensemble des droits avec le minimum de démarches possibles. Pour que l'accès aux droits puisse être effectif, et si possible le plus exhaustif possible, les passerelles entre les institutions, leur collaboration, le partage d'information s'avèrent essentiels.

Comment organiser la réponse ?

Propositions :

- > Mieux orienter les personnes vers les bons interlocuteurs ;
- > Repérer les personnes en situation de non-recours partiel ;
- > Renseigner par téléphone même si la situation est complexe ;
- > Permettre de joindre en direct certains interlocuteurs sans passer par le serveur vocal ;
- > Chercher à effectuer un diagnostic global de la situation de l'utilisateur.

Exemples d'outils

- > Formation du personnel ;
- > Vade-mecum de l'accès aux droits pour chaque professionnel ;
- > Accès permanent à l'information sur chaque institution partenaire ;
- > Grilles de diagnostic, outils de documentation partagés.

Exemples de critères d'évaluation

- > Nombre de sessions de formation, de participants, d'institutions représentées ;
- > Formalisation de procédures écrites et de consignes.

Exposer sa demande

« C'est tellement dur de se re-raconter »

Exposer sa demande peut devenir un exercice très difficile. Pour faire valoir ses droits, il importe que la personne dispose du temps nécessaire pour expliquer sa situation, comprendre les informations et poser des questions. Elle a besoin de se sentir écoutée, entendue au même titre que les autres usagers et que la difficulté de sa situation soit reconnue. Il convient d'éviter qu'elle doive « raconter sa vie » plusieurs fois. Ces attentes peuvent être ressenties très fortement dès lors que la personne a éprouvé, à l'occasion de précédentes démarches, une grande difficulté dans l'accès à un droit.

Comment organiser la réponse ?

Propositions :

- > Le personnel doit être neutre, disponible, courtois, personnaliser la conversation, et rechercher auprès de la personne l'existence d'un référent ;
- > Il doit repérer des situations difficiles à partir d'indices administratifs (dans le dossier) ou de comportements ;
- > Il doit savoir qu'il peut trouver de la rancœur et de la méfiance chez l'interlocuteur et éviter toute stigmatisation ;
- > Il doit rester centré sur la demande ;
- > Il doit questionner uniquement sur ce qui est nécessaire ;
- > S'il propose un entretien, ce dernier doit être préparé ;
- > Il rentre en contact avec le référent en cas de besoin ;
- > Il doit s'assurer que l'interlocuteur a compris l'information ;
- > Il doit pouvoir « prendre le temps » si c'est nécessaire ;
- > Il aide si besoin à remplir les formulaires ;
- > Si l'accueil se fait par téléphone, les mêmes engagements doivent être pris ;
- > Ces engagements appellent une réflexion à l'échelle de l'ensemble de l'organisation.

Exemples d'outils

- > Formations (actions construites avec les différents partenaires) ;
- > Appui des réseaux associatifs en charge du public ;
- > Relations directes entre professionnels des différents organismes ;
- > Construction d'outils de circulation de l'information : fiches navettes, extranet par exemple ;
- > Construction de grilles, d'indices d'alerte (blocages, difficultés dans la relation) ;
- > Supervision du personnel, prise en compte des situations de stress ;
- > Valorisation du personnel intervenant auprès du public ;
- > Rédaction de consignes écrites ;
- > Création d'un accueil spécifique (→ confidentialité + aménagement des locaux) ;
- > Assouplissement lorsque c'est possible des procédures administratives ;
- > Respect de la confidentialité.

Exemples de critères d'évaluation

- > Consignes écrites remises ;
- > Satisfaction ;
- > Outils mis en place ;
- > Formations (nombre, nombre de personnes formées, nombre de partenaires mobilisés) ;
- > Supervision.

Savoir aller jusqu'au bout de sa demande

« On m'a dit que c'était pas la peine, et au suivant, même pas au revoir »

La personne a besoin de comprendre les logiques des contraintes administratives. À défaut, sa demande ne s'effectuera pas de manière satisfaisante. Elle doit donc être informée et consciente des délais nécessaires, et avertie du champ de compétences de son interlocuteur.

Comment organiser la réponse ?

Propositions :

- > Utiliser un langage simple et clair ;
- > Vérifier que l'information a été bien comprise, expliquer les termes techniques ;
- > Pourvoir communiquer avec les personnes ne maîtrisant pas la langue française ou présentant un handicap ;
- > Annoncer et respecter des délais ;
- > Identifier l'interlocuteur de l'utilisateur, lever l'anonymat, personnaliser la relation ;
- > Informer sur les démarches à accomplir auprès d'autres organismes pour que la demande puisse aboutir.
- > Formation du personnel ;
- > Consignes écrites ;
- > Développement de compétences en interne ou travail avec le réseau associatif pour les problèmes de langue ou de handicap notamment ;
- > Procédures internes assorties de calendrier ;
- > Chevalet nominatif si accueil physique, nom au téléphone, nom écrit si courrier ;
- > Support de présentation de l'organisation ou d'un circuit de procédure.

Exemples d'outils

Exemples de critères d'évaluation

- > Consignes écrites ;
- > Formations (nombre, nombre de personnes formées, nombre de partenaires mobilisés) ;
- > Satisfaction ;
- > Mention des délais nécessaires dans les procédures ;
- > Existence de supports d'information.

Recevoir et comprendre l'information

« J'avais fait une demande de logement... Il manquait des choses dans mon dossier... J'ai dû les ramener... C'était long »

Pour pouvoir prendre une décision, la personne a besoin de comprendre les démarches à effectuer, et d'être informée sur les étapes nécessaires pour accéder à ses droits. Il est donc essentiel qu'elle soit assurée que sa demande sera bien prise en compte, qu'elle sache ce qu'elle doit faire ensuite, et qu'elle soit informée de l'évolution de son dossier et de la décision qui sera prise.

Comment organiser la réponse ?

Propositions :

- > Informer, expliquer clairement et s'engager sur les suites qui seront données ;
- > S'assurer de la compréhension ;
- > En cas de problème d'incompréhension (langue, illettrisme, handicap), s'assurer de la transmission efficace de l'information par la mobilisation de tiers ;
- > Respecter les engagements ;
- > Donner si nécessaire les coordonnées de l'agent à contacter pour suivre le dossier (après s'être préalablement assuré que celui-ci suivra de manière effective le dossier) ;
- > Permettre une traçabilité de la demande, informer sur son avancement, répondre toujours rapidement.

Exemples d'outils

- > Point écrit à la personne comportant un calendrier réaliste et les engagements de chacun (qui fait quoi) ;
- > Mobiliser le partenariat associatif ;
- > Donner à la personne un numéro d'enregistrement de la demande ;
- > Formation des personnes ;
- > Donner à la personne un interlocuteur identifié facilement accessible.

Exemples de critères d'évaluation

- > Consignes écrites aux agents (vade-mecum) ;
- > Documents-type à compléter ;
- > Données archivées ;
- > Mesure de la satisfaction des usagers ;
- > Partenaires mobilisés.

Contester la décision

« Le refus : comme si on m'avait mis sur un banc de touche »

Contester une décision, faire entendre son désaccord, pouvoir exprimer son mécontentement sans être jugé, font partie du processus de réclamation. La personne en difficulté doit pouvoir l'engager, attendre des explications claires sur les motifs de refus et en cas de litige, obtenir une explication de quelqu'un de neutre.

Comment organiser la réponse ?

Propositions :

- > Réceptionner officiellement toute réclamation ;
- > Recevoir les personnes non satisfaites d'une réponse ;
- > Informer les référents (réfèrent de la personne et partenaires des autres institutions concernées par la situation de la personne) des décisions prises ;
- > Informer sur les possibilités de recours, médiation, conciliation ;
- > Entendre, dans la neutralité, le mécontentement de l'utilisateur.

Exemples d'outils

- > Procédure de réclamation claire et accessible à tout usager ;
- > Possibilité de rendez-vous ;
- > Formation, supervision ;
- > Élaboration de certains de ces outils avec les partenaires associatifs ;
- > Consignes écrites.

Exemples de critères d'évaluation

- > Consignes écrites remises ;
- > Identification d'une ou plusieurs personnes référentes pour chaque dossier ;
- > Mesure de la satisfaction ;
- > Formations (nombre, nombre de personnes formées, nombre de partenaires mobilisés).

Être consulté et contribuer aux prises de décision

« Pas de miracle, du changement »

Comme tout usager, la personne en difficulté aspire à pouvoir exprimer ses attentes et insatisfactions, souhaite les confronter à d'autres et qu'elles soient prises en compte.

Comment organiser la réponse ?

Propositions :

- > Favoriser l'expression des attentes et insatisfactions des personnes ;
- > Analyser les propositions ;
- > Répondre aux réclamations ;
- > Élaborer ou adapter des procédures avec la participation des usagers ;
- > Informer (de manière adaptée et accessible) les usagers sur ces modalités participatives ;
- > Identifier les usagers qu'une démarche participative pourrait intéresser ;
- > Informer (et valoriser) sur les suites données aux initiatives à caractère participatif ;
- > Associer les usagers aux démarches d'évaluation.

Exemples d'outils

- > Enregistrement des doléances ;
- > Impulser l'organisation de temps d'échange collectifs au moyen d'une animation adaptée et en lien avec les partenaires ;
- > Créer des dispositifs prévoyant l'intégration des usagers.

Exemples de critères d'évaluation

- > Information sur les modalités d'expression ;
- > Existence de procédures ;
- > Types de réclamations ;
- > Taux de réponse aux réclamations ;
- > Procédures réalisées avec la participation des personnes ;
- > Nature et composition des instances de participation ;
- > Supports d'information.

Annexes

Quelques définitions

L'accueil

Le terme *accueil* peut être interprété de diverses manières. Dans la norme AFNOR *Préconisations pour la conception et l'amélioration de l'accueil*, la terminologie retenue est : *moment de contact qui permet d'écouter, d'informer, d'orienter une personne*. La Charte Marianne, même si elle ne donne pas de définition précise, semble étendre l'envergure du terme, en y intégrant des notions d'accessibilité (avant le contact) et de réponse (après le contact).

Le registre de l'accueil pour l'accès aux droits des personnes en difficulté commande d'être encore plus substantiel : avant même que ne se pose la question de l'accessibilité, intervient la nécessité d'aider les personnes concernées à repérer les lieux, les intervenants, les processus et les critères pouvant favoriser l'accès aux droits.

Dans le cas de l'accès aux droits de personnes en difficulté, la fonction accueil est comprise comme « *la mise en relation d'un bénéficiaire potentiel avec une institution, afin que le cas de cette personne soit pris en compte par un interlocuteur pertinent* », en précisant qu'il faut comprendre :

- Mise en relation = démarche aboutissant à un contact entre la personne et un représentant d'une institution à l'initiative

de la personne elle-même, ou à l'initiative de l'institution ou d'un tiers. Il peut s'agir d'un *premier contact* avec une institution, ou de *tout autre contact non programmé* (pour s'enquérir de la progression de son dossier, pour réclamer...). Les contacts programmés (rendez-vous prévu avec un agent), dès lors qu'ils ne constituent pas le premier contact avec une institution pour une situation donnée, sont considérés comme en dehors de l'accueil tel qu'il est circonscrit ici ;

- Bénéficiaire potentiel = personne qui, soit a des droits à quelque chose et en revendique l'accès, soit a des droits à quelque chose et n'en revendique pas l'accès (non-recours), soit revendique des droits auxquels il s'avèrera qu'elle n'est pas légitimement éligible ;
- Cas = situation jugée non satisfaisante par la personne, ou par un tiers, au regard des droits légitimes. Il peut s'agir d'une première demande par rapport à un droit en particulier, ou d'une réclamation posée parce que la réponse (ou la non-réponse) de l'institution entraîne une revendication du bénéficiaire ;
- Interlocuteur pertinent = personnel d'une institution publique apte à faire évoluer favorablement la situation considérée dans un délai acceptable, ou apte à prouver à la personne qu'elle ne peut avoir accès au droit qu'elle réclame.

Le non-recours⁴

« Le non-recours concerne les personnes qui ne s'adressent pas aux services pour satisfaire leurs droits. De ce fait, elles ne perçoivent pas les prestations auxquelles elles peuvent prétendre. Le non-recours pose la question générale de l'accès à l'offre publique. »
Manque d'information, complexité

des dispositifs entraînant un manque de motivation, crainte d'un effet de stigmatisation, ou encore erreurs commises par les institutions elles-mêmes, les causes sont diverses. Elles témoignent toutefois de la nécessité d'aller au-devant des bénéficiaires potentiels, de les inviter à rejoindre les services publics.

La participation⁵

Ce terme recouvre des valeurs et pratiques différentes, ce qui peut le rendre équivoque. Pour comprendre la polysémie du terme, on peut se reporter à JM Fourniau, qui définit la participation à partir d'une grille d'inspiration québécoise. Cette dernière décrit 4 stades :

> COMMUNICATION

Phase d'explication d'un projet. On ne vise pas forcément l'adhésion des personnes. C'est le domaine d'une action d'information, de débat...

> CONSULTATION

Phase d'information à double sens : propositions et discussions qui sont susceptibles de faire modifier le projet.

> CONCERTATION

Phase d'élaboration conjointe de solutions avec l'ensemble des acteurs.

Dans ces différentes phases, c'est le droit d'être informé et de donner son avis qui est mis en œuvre. Le pouvoir de décision n'est pas touché.

Demander l'avis est évident, mais aller au-delà l'est moins.

> CO-DÉCISION

Il y a un partage de la décision, négociation, délégation de pouvoir. À ce niveau, les pouvoirs accordés au citoyen sont réels. On est dans le partage du pouvoir.

Les premières expériences de participation ont été engagées dans le cadre de la politique de la ville, à la fin des années 1970. Elles ont depuis beaucoup évolué.

Les formes de participation varient en fonction de ce qui est attendu. Toute démarche à caractère participatif suppose une réflexion sur les objectifs et méthodes à utiliser.

⁴ La définition est donnée par l'ODENORE (Observatoire DES NON-REcours aux droits et services) sur odenore.msh-alpes.prd.fr/

⁵ Voir l'étude « Repérage et analyse des dispositifs de participation des usagers au système de santé et au débat public pour la santé », rendue par le cabinet DIES en Septembre 2003 à la DGS (commandée pour préparer la mise en œuvre de la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de soins).

Une bonne pratique : Le CCAS d'ANGERS

Cette fiche est extraite du rapport du groupe de travail du CNLE « Être acteurs ensemble de la lutte contre l'exclusion ». Celui-ci avait été constitué en vue de préparer la première conférence nationale de lutte contre l'exclusion et pour l'insertion du 6 juillet 2004.

La participation, d'une notion à son usage...

Hervé Carré, Adjoint au Maire d'Angers et Vice-Président du CCAS, s'est demandé :

- « comment permettre à chacun d'avoir une place, toute sa place et rien que sa place, en ayant voix au chapitre ? » ;
- « comment associer le public accueilli, en le considérant comme un partenaire, citoyen, responsable, capable de contribuer à l'élaboration de la politique sociale, qui le concerne au quotidien ? ».

L'instauration des conditions du dialogue (1998-2000)

Il était impossible de se lancer dans le défi de la participation, sans satisfaire au préalable une demande récurrente de la part des fonctionnaires, celle d'améliorer leurs conditions de travail pour modifier les conditions d'accueil du public, devenues archaïques et inhumaines. Une profonde rénovation de l'outil d'accueil social a ainsi été engagée autour de 3 grands objectifs :

- rénover et moderniser les conditions d'accueil ;
- valoriser la fonction d'accueil en professionnalisant les agents ;

- diversifier les réponses apportées aux Angevins.

Pour cela, il a fallu réhabiliter les locaux devenus inadaptes et installer un système informatique de gestion des flux d'attente (26 000 passages par an). L'ensemble des prestations délivrées ont été mises à plat pour déboucher sur des procédures, ainsi qu'un règlement intérieur d'aides sociales facultatives. Les prestations obsolètes ont été supprimées pour laisser la place à de nouvelles, plus en rapport avec les besoins. Une réflexion a par ailleurs été conduite sur les métiers d'accueil. À partir de 6 fonctions d'accueil parcellisées, un nouveau métier est né, celui d'accueillant social polyvalent, avec comme corollaire la professionnalisation des agents pour leur permettre d'approcher plus globalement la situation des personnes.

Toutes ces mesures ont permis d'obtenir des résultats tangibles. Avant 1997, les usagers attendaient en moyenne une heure, pour être écoutés 5 minutes. Aujourd'hui, ils attendent 7 minutes pour être écoutés 20. Les délais de décision ont été divisés par 10 pour certaines prestations. 100 000 photocopies par an ont été supprimées. Au-delà des chiffres, le traitement des personnes est devenu plus humain, plus digne, plus rationnel et plus efficace. Les regards ont changé de part et d'autre, une ambiance de dialogue commence à régner. La démarche de compagnonnage du comité d'usagers peut alors démarrer.

La construction du comité d'usagers (2001-2002)

Les pionniers commencent à partager l'idée, à la fois intéressante et inquiétante, d'un comité d'usagers. Une mission est confiée au responsable du service Accueil

Social de créer et d'animer un groupe exploratoire, composé de 5 usagers du CCAS, 3 représentants d'associations de chômeurs, 3 professionnels du CCAS et 2 élus.

De janvier à mai 2001, tous se placent fictivement en position égalitaire pour concevoir la démarche. Il n'y a alors plus d'usagers, de fonctionnaires, d'élus et de membres d'associations, mais bien 15 personnes qui co-élaborent et co-écrivent une histoire. Chaque point difficile est envisagé, débattu, défini, tranché sur la base d'un accord constamment recherché. Le cadre de l'action, formalisé dans une charte et un règlement intérieur, donne des éléments sur la compétence du comité d'usagers, instance de concertation. Les questions de représentativité des membres, de fonctionnement des différents lieux de dialogue, de modalités de mobilisation des acteurs, sont déterminées. Tout cela a été validé en Conseil Municipal et en Conseil d'Administration du CCAS en novembre 2001.

Vient ensuite une étape très importante, celle de l'appel à la citoyenneté début 2002. 135 relais associatifs, institutionnels et individuels, en contact avec les publics fragiles, sont repérés et rencontrés pour leur expliquer la démarche, de façon à ce qu'ils relaient l'information auprès des usagers. Une campagne de sensibilisation et de mobilisation, qui prend la forme de 9 spectacles débats dans les quartiers, est lancée. À travers une mise en scène caricaturée des tribulations de l'administré face à l'administration, l'objectif est bien de toucher le public qui fréquente le service. Sur 600 spectateurs, ce sont 63 usagers, 14 représentants associatifs, 8 agents du CCAS et 6 élus désignés par le Conseil Municipal qui s'engagent dans l'aventure.

De l'expression des problèmes à la mise en œuvre des projets (2002-2004)

Le comité d'usagers est installé et s'exprime. À partir de 650 idées, émergent 8 axes de travail, 90 projets de développement social et 8 projets prioritaires. Les thèmes évoqués par les usagers émeuvent fortement les élus et les responsables des différents acteurs de l'activité municipale. En effet, ils ne se sont pas limités à décrire leurs difficultés dans les rapports avec le CCAS. Ils se sont aussi exprimés sur leurs difficultés à vivre dans une société qui ne leur donne pas de place et qui renforce leur condition d'exclus. Le Conseil d'Administration du CCAS et la Municipalité reconnaissent l'importance des sujets et valident l'idée d'en faire de vrais chantiers. Ils affirment que ce sont des préoccupations municipales.

La participation fait naître de nouvelles coopérations. Les élus doivent agir sans instrumenter les usagers dans un faire-valoir au service de leur projet politique. Les idées, les projets doivent devenir des actions concrètes, pour ne pas faire du comité d'usagers un songe. Pour cela, le Maire a mis en place un comité d'orientation stratégique et nommé, parmi les adjoints, des référents politiques des projets afin de faire vivre la transversalité.

La participation fait naître de nouvelles postures et compétences. Au sein du CCAS, en interne, une équipe projet a été constituée sur la base du volontariat pour conduire les chantiers du comité d'usagers. 20 agents du service action sociale, membre de l'équipe projet, s'engagent dans une formation-action de 2 ans aux pratiques de conduite de projet de développement social.

À travers cette expérience, les usagers font l'apprentissage de la citoyenneté. Ils passent progressivement d'une revendication à une proposition élaborée. Ils parviennent à se projeter dans l'avenir et l'intérêt général.

À l'heure de l'évaluation de la démarche, la ville d'Angers a fait le choix de construire une démarche organisée et structurée, en partant des plus exclus, et découvre qu'ils sont les révélateurs des difficultés de tous, donc des solutions pour tous. Agir avec eux, c'est agir pour l'intérêt de tous.

Les chantiers du comité d'usagers sont :

- la mise en place d'une prestation prêt ;
- un journal des usagers du CCAS ;
- un guide du bien être recensant toutes les actions collectives visant à l'amélioration de l'estime de soi ;
- une formation à la communication ;
- la prise de parole et l'écoute ;
- une plate-forme d'amélioration du logement social ;
- une maison des adolescents ;
- la mise en place d'un dialogue avec la jeunesse ;
- un forum vacances ;
- et une réflexion extra-municipale sur l'accès aux vacances.

Bibliographie

« Groupe de travail sur l'accès aux droits », rapport présenté par M. LAGOUANELLE et M. NOGRIX au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, décembre 2001.

« Les institutions sociales face aux usagers », rapport annuel de l'IGAS 2001.

« L'écoute des bénéficiaires, Guide des bonnes pratiques pour l'écoute des bénéficiaires des prestations », Ministère de l'Équipement, des transports et du logement, juillet 2001.

Rapport Mary DAILY, « L'accès aux droits sociaux », Conseil de l'Europe, octobre 2002, disponible sur www.coe.int. (cohésion sociale).

Rapport du Conseil économique et social « L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous », 2003, disponible sur www.ces.fr.

Rapport sur « la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain », M. KEDADOUCHE, avril 2003 (site internet de la DIV : www.ville.gouv.fr, rubrique documentation, recherche/participation).

« Les acteurs de la participation », rencontre nationale UNCCAS à Rennes, septembre 2003.

« La participation des usagers aux politiques publiques régionales de santé », Revue ADSP n° 44, septembre 2003.

« La rénovation de l'action sociale et médico-sociale », Revue ADSP n° 43, juin 2003.

« Le repérage et l'analyse des dispositifs de participation des usagers au système de santé et au débat public sur la santé », rapport DIES pour la DGS, septembre 2003.

Rapport sur « l'amélioration des relations avec les usagers dans l'administration », B. CANDIARD, septembre 2003.

Rapport du groupe de travail « Droits fondamentaux, accès, exercice, recours », Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, juin 2004.

Rapport du groupe de travail « Être acteurs ensemble de la lutte contre l'exclusion », Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, juin 2004.

Synthèse des forums locaux, rapport IDRH pour la DGAS, juillet 2004.

« La participation des usagers aux services sociaux, rapport du groupe de spécialistes sur la participation des usagers aux services sociaux et la prestation de services sociaux intégrés », Comité européen pour la cohésion sociale, disponible sur www.coe.int (cohésion sociale), septembre 2004.

« L'accès aux droits », Revue Informations sociale n° 120, décembre 2004.

Auditions réalisées par le groupe de travail Qualité de l'accueil et participation, juin 2004.

« Démarche qualité d'amélioration de la fonction accueil des personnes en difficulté pour l'accès aux droits sociaux », rapport de mission E21 pour la DGAS, mai 2005.

« Projet de mise en place d'un système de mesure de l'impact des dispositifs de lutte contre l'exclusion sur les usagers », rapport de synthèse IDRH pour la DGAS, septembre 2005.

