

LA PARTICIPATION DES USAGERS AU FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES SOCIAUX ET MÉDICO-SOCIAUX

RECUEIL DES PRATIQUES ET TÉMOIGNAGES DES ACTEURS

La participation au fonctionnement de l'établissement ou du service est un des droits collectifs des usagers, définis par la loi du 2 janvier 2002. Le décret 2004-287 du 25 mars 2004 (codifié aux articles D. 311-3 à 311-20 du CASF) détaille les modalités pratiques à mettre en place au sein des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) et en particulier les établissements tenus d'instituer un Conseil de la vie sociale (CVS).

De par sa diversité en termes de personnes accueillies il y a dans le secteur social et médico-social une application différente de la participation selon les formes de prises en charge. Comment l'obligation légale de faire participer les

usagers au fonctionnement de l'établissement est-elle adaptée à la diversité et aux caractéristiques des usagers? Dans les établissements n'ayant pas l'obligation légale de mettre en place un CVS, quelles sont les formes de participation développées? Quels sont les facteurs de réussite, mais aussi les freins à une plus grande participation des usagers?

Cette étude répond à ces questions et détaille les pratiques professionnelles développées au sein des établissements pour permettre la participation. Elle analyse le regard des professionnels et des usagers, qu'ils soient impliqués directement ou non dans les dispositifs de participation collectifs mis en œuvre.



Agence nationale de l'évaluation
et de la qualité des établissements
et services sociaux et médico-sociaux

I LES POINTS POSITIFS DE L'ENQUÊTE

1. En termes de pratiques observées

Constats

- L'obligation légale de mettre en place un CVS est un élément qui a favorisé l'instauration des instances de participation.
- Il existe rarement une modalité unique de participation. Les établissements mettent souvent en place des instances nombreuses et diverses, permettant l'implication des usagers au-delà des CVS (groupes d'expression, questionnaires, commissions menus, etc.).
- Les usagers connaissent en principe leurs représentants. La communication concernant les élus est assurée par différents moyens : affichage, livret d'accueil, etc.
- Les réunions auxquelles participent les usagers provenant d'établissements différents (inter-CVS, instance nationale, etc.) favorisent l'implication de certains élus. Ces derniers participant ainsi à des problématiques plus larges se sentent plus reconnus.
- Certaines familles (notamment des secteurs personnes handicapées et personnes âgées) sont très impliquées dans les instances de participation.
- La participation à ces instances pour les usagers pouvant manifester des troubles du comportement contribue à la diminution des tensions.

Facteurs de réussite à la participation

- Le rôle du directeur et de l'organisme gestionnaire est prépondérant dans la mise en place de la participation au sein de l'établissement.
- Les instances créées permettent d'expérimenter la pertinence et l'adhésion à de nouveaux projets.
- À partir d'une problématique mineure de l'établissement, des ESSMS initient des débats sur une thématique plus large : inclusion dans la société, citoyenneté, etc.
- Permettre un temps de rencontre entre les membres d'un groupe d'élus contribue à renforcer leur sentiment d'appartenance.

2. En termes de perception recueillie des acteurs

- Certains professionnels sont très investis dans l'accompagnement des usagers à la participation : les conseils, la formation, l'accompagnement pendant les réunions... permettent sa mise en œuvre.
- Les professionnels considèrent la participation des usagers au fonctionnement de l'établissement pertinente.
- Pour les usagers participant, le premier apport est le sentiment d'écoute et de la valorisation de leur parole.
- Les usagers participant au CVS et ayant bénéficié d'une formation la perçoivent comme très utile.
- Les usagers participants prennent conscience de leurs capacités à s'investir.
- La participation au CVS d'un élu de la mairie est considérée comme étant très utile selon les usagers et les professionnels. Ils se sentent valorisés et leur participation permet d'aborder les questions d'intégration à la vie locale.
- La grande majorité des présidents, vice-présidents et secrétaires se sentent investis dans leur rôle et parfois même dans une mission de représentation des usagers. Ils éprouvent de la fierté à l'assumer.

II LES AXES D'AMÉLIORATION RÉSULTANT DE L'ENQUÊTE

1. En termes de pratiques observées

Constats

- Les présidents (usager ou famille) assument rarement leur rôle : l'animation des instances de participation et les comptes-rendus sont fréquemment réalisés par les professionnels.
- L'articulation entre les différentes instances de participation au sein d'un établissement n'est pas toujours assurée. Il y a une absence de cohésion au sein de certains établissements. À titre d'exemple, le lien entre évaluation interne, démarche qualité et participation à l'écriture du projet d'établissement n'est pas toujours clair pour les usagers. Leur participation aux temps institutionnels nécessite une adaptation encore rarement mise en œuvre.
- Les instances de participation au-delà de l'établissement (inter-CVS, instances de consultation régionales ou nationales, etc.) sont peu connues des usagers.
- La participation des usagers à leur accompagnement personnalisé est très développée dans certains établissements. Elle se fait parfois au « détriment » d'une participation collective.

Freins à la participation

- Il est difficile de mettre en place une instance unique qui permette la participation de l'ensemble des usagers. Pour exemple, les instances peuvent parfois exclure certains usagers du fait de leur vulnérabilité : usagers non francophones, en situation de grande dépendance, enfants trop jeunes etc.
- Les usagers ne savent pas toujours quel est l'intérêt des instances de participation.
- Les professionnels sont rarement formés à la participation. Ils considèrent que cela n'a pas lieu d'être.

2. En termes de perception recueillie des acteurs

- De nombreux professionnels ne se sentent pas concernés par la participation et considèrent qu'elle est mise en place principalement pour les usagers. Pour autant, il n'y a pas d'opposition de principe des professionnels à la participation.
- Une majorité d'usagers s'intéresse peu à la participation. Neuf raisons expliquant la non-participation des usagers ont été identifiées :
 - l'absence d'intérêts communs avec les autres usagers. Ils ne se considèrent pas comme « eux » et tiennent à marquer cette distinction ;
 - la méconnaissance du droit à participer ;
 - le manque de légitimité ou de compétence ;
 - la déception sur une participation passée ;
 - le sentiment de manque d'effets visibles. La participation ne va rien changer à leur quotidien ;
 - les « conflits de loyauté » avec les professionnels que la participation pourrait amener. Certains usagers pensant qu'il est préférable de ne pas dire ce qui ne va pas au sein de l'établissement par loyauté envers les professionnels ;
 - la recherche principale du bien-être personnel ;
 - l'efficacité des professionnels pour résoudre les problèmes de façon directe ;
 - la volonté de ne pas s'attacher à l'établissement pour les usagers qui considèrent que leur entrée en établissement est ponctuelle et qu'ils ne vont donc pas y rester.
- Il subsiste parfois une crainte de répercussions pour les usagers qui participent. Certains usagers pensant qu'apporter une critique sur l'établissement pourrait entraîner une réprimande de la part des professionnels.
- Peu d'élus se perçoivent comme les représentants de tous les usagers.

III LES BONNES PRATIQUES À DÉVELOPPER

- La participation nécessite un temps d'appropriation, pour construire une « culture de la participation » au sein de l'établissement et trouver les outils adaptés à sa mise en place.
- Les raisons pour lesquelles les usagers ne participent pas sont multiples. L'identification de ces raisons permet de travailler sur les freins.
- Les préoccupations des usagers et celles des familles ne sont pas toujours les mêmes : des instances ou espaces de débats entre familles sur leurs préoccupations propres peuvent être parfois nécessaires.
- La co-élaboration d'actions concrètes, entre professionnels et usagers, donne du sens à la participation.
- Les nouvelles technologies (site internet, blog etc.) sont encore peu utilisées mais pourraient favoriser la participation.

IV CONCLUSION

La loi du 2 janvier 2002 a permis de favoriser la constitution d'instances formalisées. Les établissements ont **donné la parole aux usagers**, qui pour certains s'en sont saisis.

Dans les établissements visités, la participation est mise en œuvre. **Les initiatives sont riches**. Les instances et les modalités de participation sont diverses et fonctionnent. Elles sont en principe adaptées, sur la forme, au public accueilli.

Mais deux éléments méritent d'être notés : d'une part, **un manque de confiance de nombreux usagers dans leurs compétences**, dans leurs capacités à s'exprimer et à être forces de propositions. De plus, **ceux-ci ne se sentent que rarement membres d'un collectif**, avec lequel ils partagent des intérêts communs à défendre.

D'autre part, certains professionnels peuvent avoir **la crainte de mettre en difficulté les usagers en les faisant s'exprimer, présupposant qu'ils n'en ont pas les capacités**.

Au-delà des modalités pratiques à réfléchir et à mettre en place, **le sens à donner à une participation collective et l'impact de l'expression des usagers** sur l'établissement restent des axes d'amélioration.

Le regard, des usagers sur eux-mêmes, des usagers sur les professionnels et des professionnels sur les usagers, mérite d'être interrogé. Travailler ces questions permettra de franchir une nouvelle étape, quantitative et qualitative, dans la participation des usagers.

LES SIX POINTS CLEFS POUR FAVORISER LA PARTICIPATION AU FONCTIONNEMENT DE L'ÉTABLISSEMENT

1. Le sens à donner à la participation

- Les objectifs de la participation sont-ils bien définis ?
- Les 4 niveaux recherchés dans la participation, en fonction des sujets et des capacités des usagers, sont-ils clairement énoncés et connus de tous les participants ?
 - 1) L'expression et la communication : les usagers font connaître leur avis, sans préjuger de la portée de cette action sur leur environnement.
 - 2) La consultation : les décideurs obtiennent de la part des usagers des éléments avant d'effectuer des choix.
 - 3) La concertation : les usagers et les décideurs participent à la recherche de solutions.
 - 4) La codécision : usagers et décideurs partagent des décisions communes.
- Les sujets abordés dans les instances de participation permettent-elles un débat, une confrontation d'idées ?

2. La place des usagers

- L'expertise des usagers sur leur propre vécu est-elle prise en compte et reconnue ?
- Le sens d'être un élu ou un représentant a-t-il été travaillé avec les usagers ?
- Quelles sont les raisons pour lesquelles certains usagers et certaines familles ne participent pas ? Ces raisons ont-elles été recherchées et analysées ?

3. La place des professionnels

- La place des professionnels élus dans les instances est-elle clairement définie au sein des instances ? Représentent-ils leurs collègues ? Restituent-ils des conclusions à ces derniers ?
- Les professionnels ont-ils été formés à la participation des usagers ?
- La place du directeur dans les instances de participation a-t-elle été réfléchie ?
- Les instances de participation des usagers permettent-elles aux professionnels de se réinterroger sur leurs pratiques professionnelles ?
- Les instances de participation favorisent-elles un changement de regard des professionnels sur les usagers ?

4. L'adaptation au public accompagné

- Y a-t-il plusieurs modes de participation permettant la participation de tous les usagers le souhaitant ?
- Le vocabulaire employé, la méthode d'animation sont-ils adaptés au public accompagné ?
- Les sujets abordés, les formes et les modalités de participation ont-ils été pensés pour associer les familles ?

5. La temporalité et le rythme de la participation

- Le rythme et le délai entre les réunions de la participation est-il adapté au calendrier des temps forts de l'établissement (travaux, bilan annuel, rédaction du projet d'établissement, etc.) ?
- Le temps nécessaire à l'appropriation de la participation et à l'acculturation a-t-il été pris en compte pour les professionnels et les usagers ?
- Un échec de mise en place d'une forme de participation peut-il s'expliquer par le manque de temps nécessaire à l'appropriation de la participation par les usagers et les professionnels ?

6. Les effets de la participation

- Comment les effets des instances de participation sont-ils rendus visibles pour les usagers ?
- Les comptes-rendus sont-ils systématiquement réalisés de façon adaptée au public accompagné ?
- La mise en place d'instances de participation coorganisatrices d'actions concrètes (animations, vie sociale, petits travaux, etc.) au sein de l'établissement a-t-elle été pensée ?

MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE

Le choix a été fait de mener une enquête qualitative. Celle-ci s'est déroulée dans 33 établissements et services représentatifs de la diversité du secteur médico-social (protection de l'enfance, handicap, inclusion sociale, personnes âgées – avec hébergement, à domicile ou en accueil de jour).

Les structures ont été choisies en partie par l'Anesm et en partie de façon aléatoire par tirage au sort.

Au sein des établissements, des entretiens ont été menés auprès de l'ensemble des acteurs : représentants des organismes gestionnaires, personnels de direction, professionnels, usagers et familles, que ces acteurs participent ou non aux modalités de participation mises en place.