

### Fiche 3 : L'indemnisation des participants

*La Direction générale de la santé (DGS) a souhaité approfondir la question de la participation des usagers-citoyens au système de santé à travers plusieurs démarches. A cette fin, elle a confié à Planète Publique la réalisation d'une étude sur les différents modes de participation, réalisée à partir d'une cinquantaine d'entretiens et d'une revue documentaire. Ce travail a abouti à la production de deux rapports : un rapport stratégique et un autre, complémentaire et plus opérationnel, prenant la forme de 12 fiches thématiques. La présente fiche est un extrait de ce deuxième rapport.*

*Le contenu de cette fiche relève de la seule responsabilité des consultants de Planète Publique et n'engage ni la DGS, ni les membres de l'instance de suivi de l'étude.*

#### ▪ Etat des lieux

Le secteur de la santé rémunère déjà de manière quasi systématique les participants à la recherche médicale, bien que ce ne soit ni une norme dans tous les secteurs d'activité (tests de produits en agro-alimentaire, produits ménagers...), ni une obligation légale dans le secteur de la santé.

L'Article L1121-11 du Code de la Santé Publique indique la règle suivante : *La recherche biomédicale ne donne lieu à aucune contrepartie financière directe ou indirecte pour les personnes qui s'y prêtent, hormis le remboursement des frais exposés et, le cas échéant, l'indemnité en compensation des contraintes subies versée par le promoteur. Le montant total des indemnités qu'une personne peut percevoir au cours d'une même année est limité à un maximum fixé par le ministre chargé de la santé.*

Lorsqu'il s'agit de représentants associatifs ou de citoyens individuels impliqués dans des processus d'expression ou de concertation, et non d'individus participant à la recherche médicale, des formes d'indemnisation sont également présentes.

#### ❖ La participation des représentants des usagers aux décisions de santé

Des représentants des usagers (membre d'associations ayant reçu l'agrément pour représenter les usagers et patients) siègent dans diverses instances hospitalières ou de santé publique. Leur participation à ces instances fait l'objet de textes précisant plusieurs points comme le droit des salariés au congé de représentation et à une indemnité compensatrice en cas de diminution de leur rémunération (L. 1114-1 et R. 1114-1 à R. 1114-17 du Code de la santé publique).

La Haute Autorité de Santé donne à ces représentants le statut d'experts, ce qui leur confère un droit à rémunération : *« Afin de formaliser la reconnaissance de l'expertise des associations de patients et d'usagers, la HAS applique le statut d'expert à leurs représentants. Cette démarche générale se traduit par l'application aux*

*représentants associatifs des règles régissant tous les experts travaillant pour la HAS. Quelles que soient les modalités de participation (...) et les types de travaux (...) [elles] concernent (...) la rémunération.*

La participation aux travaux menés par la HAS peut ainsi donner lieu à rémunération de la participation effective aux séances de travail d'une commission ou d'un groupe de travail, ou à compensation de perte de revenus pour les experts ayant une activité libérale.

D'autres pratiques de rémunération du travail réalisé par des représentants associatifs sont également présentes à l'IRSN, à l'INCa et à l'INPES.

Plus largement, le Comité d'Animation du Système d'Agences (CASA) reconnaît la participation des associations aux processus décisionnels des agences, en soutenant les conditions de son exercice, au travers de modalités comme la mise en œuvre du congé de représentation (dans certains cas), l'indemnisation des frais de déplacement et de séjour, ou la rémunération et/ou l'indemnisation du travail réalisé (dans certains cas très particuliers et très encadrés, selon des conditions validées par les conseils d'administration). Au-delà, le CASA s'interroge sur l'opportunité d'un statut « d'expert associatif » qui impliquerait notamment la rémunération et l'indemnisation des représentants associatifs, y compris le congé de représentation.

#### ❖ La participation individuelle des citoyens

Il n'existe pas de règles formelles pour les autres formes de participation impliquant directement des citoyens, comme par exemple les conférences de citoyens. La règle du défraiement des citoyens pour leur transport, leur restauration ou leur hébergement, est cependant évidente dans la plupart des cas.

La question de l'indemnisation du temps de participation reste traitée au cas par cas. Sans qu'il soit possible de dresser un tableau exhaustif des pratiques, on peut cependant noter une tendance plutôt significative à l'existence de cette indemnisation dans le domaine de la santé, notamment par comparaison avec l'implication citoyenne dans le domaine des politiques locales ou de l'environnement, où les pratiques militantes ou électives d'une part et le cadre de subventionnement général des associations d'autre part, rendent cette indemnisation peut-être plus aléatoire.

Dans le secteur de la santé, on peut notamment citer plusieurs exemples de conférences de citoyens, dans lesquelles l'expertise des citoyens était rémunérée :

- le conseil régional des Pays de la Loire a indemnisé à hauteur de 300 € les citoyens ayant participé en 2008 à l'atelier de trois fois 1,5 jours sur le thème « Quelle réelle valeur ajoutée de la Région à s'engager dans une politique plus forte en faveur de la Santé ? » ; un défraiement était par ailleurs prévu pour le transport ;

- les états généraux de la bioéthique (Ministère de la Santé, 2009) ont dédommagé les citoyens recrutés à hauteur de 450 € (hors frais de transport), estimant que ce dédommagement valorisait la mobilisation en temps et en énergie des participants (3 sessions de deux jours) et pouvait venir combler la perte de revenus occasionnée par les sessions en semaine ;
- pour l'atelier citoyen sur les effets du radon sur la santé (IRSN, 2010), les citoyens ont perçu 250 € pour 3 week-ends de 1,5 jours et ont été défrayés de leur frais de transport ;

En revanche, la conférence de citoyens « Ondes électromagnétiques, santé, société », organisée par la Mairie de Paris en 2009, ne prévoyait pas d'indemnisation des citoyens, mais seulement un défraiement.

#### ❖ **Les pratiques d'indemnisation des participants au-delà du domaine de la santé**

En France, deux types de pratiques se dessinent : pour les instances à visée informative et/ou consultative, dont l'entrée est libre ou sur pré-inscription (Conseils de Quartier, débats publics...), les participants ne sont ni indemnisés, ni remboursés des frais éventuels liés à leur venue. Ces instances ne demandent pas systématiquement l'émargement des citoyens, la présence n'étant ni requise ni obligatoire.

Pour les forums, conférences de citoyens et autres instances où les citoyens sont recrutés (par tirage au sort ou non), l'indemnisation des frais engagés pour la participation semble être beaucoup plus fréquente, voire constituer la règle.

Cette approche semble se retrouver à l'étranger. Selon les pays et les formes de conférences, la rémunération des citoyens recrutés est souvent la règle. Le modèle des jurys citoyens berlinois (qui a essaimé au Danemark, en Espagne, en Grande Bretagne...), prévoyait, en 2001-2003, une rémunération à hauteur de 20 € par réunion (en soirée). En Grande Bretagne, en Allemagne en Espagne, les participants aux Noyaux d'Intervention Participative ou aux panels citoyens sont également rémunérés.

#### ▪ **Discussion**

La discussion porte sur l'indemnisation du travail effectué lors de la participation à des dispositifs, réunions, instances ... et non sur le remboursement des frais qui semble ne pas faire controverse et constitue même souvent un pré-requis à la participation.

Quatre niveaux de questionnement apparaissent, du plus philosophique au plus concret.

❖ **La question politique : indemniser = biaiser ?**

Indemniser la participation est perçu par certains comme faisant courir le risque de la marchandisation de l'expertise citoyenne : des personnes s'engageraient uniquement dans un but lucratif, comme c'est le cas pour des démarches marketing d'appréciation de produits. En mettant en avant cet argument de la rémunération, les processus de recrutement de citoyens altéreraient la « grandeur » de l'engagement citoyen et influeraient sur le contenu de la participation en rendant le citoyen plus « docile » et moins impliqué.

En sens inverse, d'autres notent qu'une intervention initialement motivée par l'indemnisation, permet à des citoyens « complètement lambda », totalement détachés de la question traitée, de s'y impliquer, et limite le biais traditionnel des « citoyens professionnels ». Une autre opinion souvent invoquée consiste également à noter un parallélisme naturel entre l'indemnisation des élus, conquête de la démocratie, et l'indemnisation des citoyens lors de dispositifs de participation active ; ceci ne serait que la transcription dans un mode d'engagement ponctuel, d'un principe pertinent pour un engagement pérenne.

❖ **La question sociale : ne pas indemniser = exclure ?**

Un argument proche du précédent, favorable également à l'indemnisation, consiste également à considérer que le fait de ne pas indemniser les citoyens risque d'écartier de la participation les personnes les moins aptes à en assumer le coût financier ou temporel (perte de salaire, garde d'enfants).

L'indemnisation permettrait donc de rétablir une sorte d'égalité de traitement dans la capacité à participer, en particulier pour les salariés bénéficiant de rémunérations modestes ou contraints par des formules contractuelles précaires.

A contrario, on notera que les mécanismes de participation axés sur le volontariat non indemnisé, amènent souvent une surreprésentation des hommes instruits et en retraite. Même les chômeurs ou bénéficiaires du RMI (ou RSA) restent peu présents dans ce type de dispositifs, bien que disposant de temps.

❖ **La question opérationnelle : ne pas indemniser = moins impliquer ?**

L'indemnisation est également perçue comme permettant de favoriser un certain type de comportement et d'implication : assiduité, ponctualité, participation au travail commun, production orale ou écrite...

La fuite devant les tâches de réflexion ou de production, liée notamment à des problèmes de disponibilité, paraît moins importante dans le cas d'une participation indemnisée.

❖ **La question technique : rémunérer forfaitairement ?**

Enfin, pour ceux qui sont favorables à l'indemnisation, la question reste posée de savoir si la compensation du salaire perdu doit se faire sur la même base pour chaque participant ou sur la base de son salaire réel. Aujourd'hui, la solution utilisée est quasi-systématiquement l'indemnisation forfaitaire, dans une optique d'égalité (et non d'équité) entre les participants.

De manière annexe, la question des frais de garde des enfants est souvent également non traitée : une indemnité peut-elle servir à payer une garde pour les enfants ou cela doit-il entrer dans le remboursement de frais ?

▪ **Pour aller plus loin...**

- *Hans Harms, La crise de la démocratie représentative- de la nécessité de participation des citoyens, Citizen Consult gmbh, Allemagne, 1998*
- *A. Roecke, Y. Sintomer, Les jurys de citoyens berlinois, in M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer, Gestion de proximité et démocratie participative, La Découverte, 2004*
- <http://sciencescitoyennes.org/projet-de-loi-concernant-les-conventions-de-citoyens/>