

Fiche 3

LA PARTICIPATION DES PERSONNES, un enjeu central du développement social

► Définition

L'origine étymologique latine du mot « participation » (*participio*) renvoie à l'idée de « prendre part » ou d'avoir part à une action collective. Par sa participation à une action collective, la personne développe des compétences intrinsèques dans une visée émancipatrice et contribue au processus de transformation de son environnement. Elle intègre un espace d'expression dans lequel le partage des expériences individuelles conduit à la construction d'une parole et d'un projet collectif commun².

Selon la définition du programme européen des personnes accompagnées (PEPA), « *la participation citoyenne reconnaît la contribution, sur un pied d'égalité, de toutes les parties prenantes aux processus décisionnels. Elle part des expériences individuelles pour construire une parole, un projet collectif et commun. Les participants doivent être informés du cadre et des enjeux de ce à quoi ils sont associés et en connaître ensuite les résultats justifiés. La participation est une forme d'expression de la démocratie, un outil de lutte contre l'exclusion. Elle renforce la citoyenneté de tous.* »

La contribution des populations concernées à la conception et la mise en œuvre des politiques locales est au centre des principes du développement social. Car, c'est bien autour de la place et du rôle des personnes qu'il s'agit de recentrer le travail social et l'intervention sociale. C'est bien là que le développement social vise un renversement de posture, appelant notamment la démarche d'« *empowerment* » définie comme une action fondée sur la valorisation des capacités des personnes et des groupes à prendre du pouvoir sur leur vie. L'évolution de la conception de la place et du rôle de la personne accompagnée conduit à repenser la posture du travailleur social, non plus seulement dans l'accompagnement, mais aussi comme facilitateur de la construction collective avec les habitants.

L'ensemble des travailleurs sociaux et des intervenants sociaux sont parties prenantes et acteurs du développement social. Mais le développement social n'appartient pas aux seuls professionnels du champ social. Il relève avant tout de la mobilisation des acteurs de la société civile, des habitants, des citoyens, des associations.

Dans les faits, les démarches de participation mises en place renvoient à différents niveaux de contribution et de prise en compte de l'avis des citoyens dans le processus de décision. En effet, il faut bien distinguer « information », « consultation », « concertation » et « participation », chacun de ces termes renvoyant à des échelles différentes

² On peut consulter le « kit de la participation citoyenne » du HCTS conçu comme un outil pratique qui se décline en 10 fiches opérationnelles.

d'intégration des personnes dans l'action publique et sociale³. Cette échelle construite dans le contexte de la société américaine a été adaptée en France et conduit à distinguer plus simplement quatre principaux niveaux :

- - l'information,
- - la consultation,
- - la concertation,
- - la co-construction / co-décision.

Les deux premiers niveaux sollicitent peu la participation active des personnes tandis que les deux derniers sont au contraire fondés sur l'implication directe des personnes au processus d'élaboration des projets, à la conduite des actions jusqu'à même l'évaluation et une influence sur la décision publique. Dans la pratique, on peut observer une combinaison de ces différentes échelles et méthodes en fonction du sujet et de l'objectif recherché. Mais, il faut bien l'admettre, on constate surtout l'utilisation des trois premiers niveaux. L'entrée dans une nouvelle étape de la participation consisterait alors à franchir le niveau de la co-construction entre les personnes accompagnées et les institutions.

► La notion de participation dans l'action sociale

On observe la montée en charge d'une nouvelle façon de penser l'accompagnement des personnes en difficulté à travers l'affirmation d'une conception des destinataires comme acteurs des politiques sociales et de l'insertion, avec en particulier une série de lois qui vont se succéder et modifier les modes de gouvernance des institutions ou des établissements qui emploient les professionnels mais aussi le type de relation entre les travailleurs sociaux et les personnes accompagnées :

- la loi du 30 juin 1975 relative au handicap avec la création d'un conseil national consultatif des personnes handicapées.
- la loi de juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. L'exposé des motifs précise: " Cette politique de lutte contre les exclusions n'a de sens que si elle est élaborée avec les plus démunis, qui doivent être considérés comme des partenaires à part entière. Il nous appartient donc à tous de créer les conditions de leur participation à la définition des politiques publiques".
- la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale promulgue le droit à la participation des usagers des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) qui implique que ces derniers sont en droit de contribuer à la définition de leur projet d'accueil et d'accompagnement individualisé, et à la

³Il s'agit d'une échelle mise au point par une consultante américaine, Susan R. Arnstein, "A ladder of citizen participation", The Journal of the American Institute of Planners, n°35, 1969. L'échelle propose une hiérarchie des pratiques, en fonction du degré d'association des personnes à un projet. Elle comprend 8 degrés, regroupés selon trois niveaux : le pouvoir effectif des citoyens (contrôle citoyen; partenariat ; délégation de pouvoir), la coopération symbolique (réassurance ; consultation ; information), et la non participation (thérapie, manipulation).

vie et au fonctionnement de l'établissement, notamment par le biais du conseil de la vie sociale (CVS).

- la loi du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Elle met en place les groupes d'entraide mutuelle (GEM) gérés par et pour les usagers.
- la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance qui recherche l'implication des enfants à leur accompagnement et celle de leurs parents, condition nécessaire à la pertinence et à l'efficacité de l'accompagnement et de l'action éducative menée au bénéfice de l'enfant, « dans son intérêt ».
- la loi du revenu de solidarité active (RSA) du 1er décembre 2008 fixant la participation des représentants des bénéficiaires au sein des équipes pluridisciplinaire

A travers ces différents textes législatifs se joue une évolution de fond qui repose sur la valorisation du droit des usagers et de leur implication dans ce droit, dans une perspective de co-construction, avec les dispositifs de participation qui prévoient leur prise en compte dans différentes procédures et instances.

► Développer une participation citoyenne

La participation des personnes est bien l'un des principes fondateurs des politiques sociales et médico-sociales, en considérant que la parole des citoyens, loin de se substituer à celle portée par les associations et les partenaires sociaux, nourrit le débat politique et permet à ces personnes de reconstruire leur statut de citoyen. La participation est une dimension essentielle de revitalisation de la démocratie dans le champ social et médico-social et constitue, de ce fait, une condition de légitimité et d'efficacité des politiques.

Le législateur encourage l'implication des citoyens dans les différentes étapes de la décision, de l'élaboration à la mise en œuvre jusqu'à l'évaluation. Les politiques d'action sociale et le travail social sont alors invitées à impulser des démarches participatives, dans un objectif d'émancipation individuelle et collective des personnes et de démocratisation des institutions. La notion d'*empowerment* (**Fiche 12**) se diffuse d'ailleurs depuis quelques années en France afin d'encourager les acteurs et les pouvoirs publics à créer les conditions d'une réelle participation pour les personnes et les groupes en situation d'exclusion ou de vulnérabilité.

La participation citoyenne est au centre de la mise en œuvre d'une démarche de développement social. C'est-à-dire, une participation qui permet à toute personne concernée par la problématique posée de s'engager dans un processus de co-définition, de co-décision et de co-construction de réponses adaptées aux problématiques sociales identifiées.

Cependant, on observe parfois des rigidités de l'action publique qui éprouve des difficultés à envisager l'intégration pleine et entière des structures intermédiaires dans la mise en œuvre des politiques. La tradition politique et administrative française, centralisée, verticale et laïque, est méfiante à l'égard de l'agir social collectif. L'Etat-nation est vécu comme le dépositaire exclusif de la volonté générale, ce qui légitime et entretient des

modes opératoires descendants peu participatifs. Il peut en résulter notamment une prise en compte partielle et formelle des citoyens, souvent réduits à des « usagers » auxquels l'administration concède progressivement des droits, plutôt que comme des acteurs à part entière. Cette représentation collective peut nourrir un manque de confiance des appareils politiques et administratifs dans la force de l'intelligence collective locale, ainsi qu'une réticence à instaurer des espaces d'autonomie et de création au profit de groupes sociaux ou de communautés infra-nationales, vite perçus comme des lobbies illégitimes voire des menaces. Le mouvement dit des « gilets jaunes » a montré les peurs et l'isolement mais aussi le besoin de dialogue, de reconnaissance, de participation d'une partie de la population qui se sent oubliée voir méprisée. Or, on ne peut pas promouvoir des démarches de développement social fondées sur la valorisation des ressources des personnes et des groupes en niant les groupes d'appartenance, du reste multiples pour un même individu, et en refusant de s'appuyer sur les identités collectives. Il faut donc poursuivre et consolider les sentiers de la participation et oser franchir une étape en ce domaine en érigeant la société civile au statut d'acteur et non simplement de consulté.

► La participation : vecteur de transformation du travail social

Du point de vue du travail social, la participation des personnes marque une évolution des pratiques et des postures professionnelles qui doivent s'orienter plus radicalement vers la mobilisation des capacités des personnes concernées et une approche plus préventive des interventions.

Favoriser et développer la participation dans le champ de l'action sociale revient à resituer la personne dans un environnement social, économique et politique sur lequel elle peut agir. Il s'agit de reconnaître à la personne ses capacités de penser, de s'exprimer, de comprendre et de décider. Dans cette perspective le travail social a un rôle à jouer pour accompagner individuellement et collectivement les citoyens et plus particulièrement ceux qui sont confrontés à des processus d'exclusion, à prendre leur place dans la société.

C'est le sens de la définition du travail social qui précise : « *Le travail social vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale et à exercer une pleine citoyenneté. Dans un but d'émancipation, d'accès à l'autonomie, de protection et de participation des personnes, le travail social contribue à promouvoir, par des approches individuelles et collectives, le changement social, le développement social et la cohésion de la société. Il participe au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement.* »

Par la participation des personnes, le travail social poursuit plusieurs objectifs :

- - Valoriser chaque personne en tant que citoyen, au-delà du statut assigné de bénéficiaire de la solidarité nationale,
- - Développer des aptitudes à agir dans la société et réduire le sentiment d'isolement social,
- - Redonner du pouvoir d'agir aux personnes en favorisant une meilleure maîtrise de leur environnement et une meilleure compréhension et mise à contribution de l'action publique.

La participation des personnes à la vie locale et plus largement à la société agit alors comme un outil d'insertion, d'inclusion, d'émancipation et de reconnaissance de leur citoyenneté.

La prise en compte de la participation et du pouvoir d'agir des personnes accompagnées véhicule ainsi une évolution des modèles professionnels du travail social. Elle suppose de mettre l'accent sur les compétences et les opportunités, pas seulement sur les problèmes et les carences. Pour le travail social, l'enjeu aujourd'hui est dès lors d'adapter un modèle de l'expertise des professionnels, en les aidant à développer l'attitude de maïeuticien, bien plus que du diagnosticien. Or, le travail avec autrui, dans ses dimensions individuelles et collectives, implique l'abandon d'une certaine zone de confort et de renoncer à une posture verticale : il est nécessaire de se mettre sur un pied d'égalité avec l'« usager » et d'accepter le nécessaire inconfort de cette position de travail. Pour celles et ceux qui l'ont expérimenté, l'inconfort du début a vite été remplacé par un ressourcement professionnel et le sentiment de retrouver le « cœur de métier ». Mais cet inconfort ne doit pas moins être explicité et reconnu, ce qui implique de définir un cadre et une méthode pour travailler cette question de l'approche collective (**fiche 7 sur les conditions managériales**).

► Les leviers de la participation

- Reconnaître et s'appuyer sur les compétences de la personne à partir des démarches du développement du pouvoir d'agir tant sur le plan individuel que collectif (**fiches sur l'empowerment et sur le DPA-C**)
- Un changement de posture sur le plan politique (les élus) et administratifs (les institutions et le travail social)

Le portage politique et administratif (au plus haut niveau) de la participation est une condition de réussite des projets locaux. La démarche relève d'abord d'un choix politique des élus locaux (dans les collectivités) mais également des élus et des dirigeants de l'économie sociale et solidaires déterminés par leur projet d'entreprise, associatif et traduit dans les projets de services. Ce choix résulte d'une prise de position forte : les élus doivent mettre de côté leurs craintes de se voir déposséder d'une partie de leurs prérogatives, pour laisser une marge de manœuvre aux personnes concernées. Les expériences montrent que la capacité d'expertise des personnes accompagnées améliore le service public et conforte la place de l' élu qui a su la mobiliser.

Le doute qui habite une telle démarche implique une définition explicite et assumée des finalités et des attendus de la démarche auprès de la population. C'est en ayant des objectifs précis (qui explicitent ce que l'on veut produire) et un message clair que l'on peut associer sans démagogie les personnes.

De même, la qualité de la démarche est plus élevée si celle-ci est organisée avec un cadre explicite sur les objectifs, le mode de fonctionnement et la définition des lignes budgétaires pour encourager et soutenir la participation, notamment pour les personnes accompagnées. Les règles doivent être écrites et affichées de sorte qu'elles permettent de

distinguer clairement les différents paliers de la participation : information, consultation, concertation et co-décision.

Pour les intervenants sociaux, la mise en œuvre de la participation leur demande un changement de point de vue en plaçant les personnes dans une approche capacitaire, et non plus une approche déficitaire. Cela revient à proposer un accompagnement qui repose sur le « faire avec » et non pas seulement le « faire pour ». Il existe une pluralité de méthodes ou d'approches, qui sont présentées dans ce guide, que l'on peut utiliser selon leur pertinence face aux situations rencontrées (deuxième partie du guide)

→ Les travailleurs sociaux doivent être formés aux interventions collectives et aux méthodes mobilisant l'environnement social et favorisant la participation des personnes. Il est primordial de renforcer la formation initiale et continue au travail social collectif pour mieux qualifier les acteurs en ce domaine. Une voie intéressante est notamment l'organisation de dispositifs de co-formation entre les professionnels, les personnes accompagnées et les élus.

→ Un soutien conséquent du management

Les démarches participatives doivent être portées par l'institution. Les travailleurs sociaux devront alors être soutenus et accompagnés dans ces démarches qui impliquent des capacités d'innovation (**fiche 7 sur les conditions managériales**). Déployer un modèle d'action participatif pose des défis aux managers.

Ces défis exigent une capacité de confiance et de délégation envers les professionnels chargés de mettre en place les conditions d'efficacité de l'action collective qui passent notamment par une relative autonomisation vis-à-vis de la hiérarchie. La logique managériale accorde une importance majeure aux procédures menant à des résultats prédéterminés alors que la logique d'intervention participative accorde une importance primordiale aux processus d'action collective et à la relation entre les partenaires. La qualité de ce processus et de cette relation est perçue comme garante de meilleurs résultats parce que les objectifs de transformation, et les actions pour y parvenir, sont déterminés par les acteurs concernés. Les indicateurs de suivi et d'évaluation de cette pratique professionnelle doivent ainsi être construits « sur mesure » et orientés sur le processus qualitatif.

► Références :

- Rapport CSTS : Refonder le rapport aux personnes: "merci de ne plus nous appeler usagers"
https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/CAB_COM_RAPPORT_COMPLET_Merci_non_usagers.pdf
- Rapport du HCTS « la participation des personnes accompagnées aux instances de gouvernance et à la formation des travailleurs sociaux ».
https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_participation2.pdf
- Le Kit de la participation aux politiques de solidarité (version 2019 en attente de validation prochaine assemblée plénière du HCTS -