

Pour une culture participative

La citoyenneté, au-delà du droit des usagers

Marcel JAEGER

Titulaire de la Chaire de Travail social
et d'intervention sociale du Cnam

Parmi les questions traitées au cours des Etats Généraux du Travail Social, celle des « usagers » a occupé une place centrale. Le mot lui-même a été très discuté à l'occasion de la remise par le Conseil supérieur du travail social, en février 2015, du rapport *Refonder le rapport aux personnes*, dont le sous-titre, reprenant le propos d'un allocataire du revenu de solidarité active, envoyait un message fort : « Merci de ne plus nous appeler usagers ».

Mais au-delà des problèmes de vocabulaire, la refondation des rapports entre les professionnels de l'action sociale et les personnes accompagnées a été interrogée sous l'angle de la reconnaissance de leur citoyenneté. En effet, le respect des droits, à lui seul, ne suffit pas pour garantir une réelle solidarité et un travail social de qualité. Les débats auxquels cette thématique a donné lieu représentent un moment important pour l'évolution des pratiques d'accompagnement.

Sortir des discours incantatoires

L'accent a été mis, depuis une quarantaine d'années, sur les droits des personnes, de manière répétitive et souvent incantatoire, dans la continuité des déclarations universalistes et de ce que Valentine Zuber a appelé « une religion civile républicaine »¹. Il est apparu assez tardivement que la référence aux principes démocratiques ne suffisait pas à réguler les relations avec les publics en difficulté, notamment lorsqu'ils étaient orientés, voire placés, dans des dispositifs à vocation sociale ou éducative. Ainsi, parmi les premières dispositions législatives, l'article 17 de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales avait indiqué : « dans tout établissement privé, les usagers, les familles des mineurs admis et les personnels sont obligatoirement associés au fonctionnement de l'établissement ». La mesure était encore timide : réduite au périmètre des établissements, avec une distinction curieuse entre les établissements publics et privés, ces derniers étant jugés plus exposés, à des maltraitances institutionnelles... Elle mettait sur le même plan la participation des usagers et des familles d'une part, des personnels d'autre part. Enfin, elle ne s'accompagnait pas de sanctions en cas de non respect d'une disposition qui, en effet, a été peu mise en œuvre. Quelques années plus tard, l'écart est devenu manifeste entre les discours bien intentionnés et les faits de maltraitance résultant non seulement d'individus faisant ou non l'objet de poursuites pénales, mais inscrits de manière plus diffuse dans des formes de maltraitance institutionnelle, dont Stanislas Tomkiewicz avait souligné le poids.

La prévention des dérives de toutes sortes a conduit l'Etat à prendre appui sur les « usagers » à la fois pour prendre mieux en considération leurs appels à l'aide et pour tenter de faire alliance avec des associations visant à représenter les personnes accompagnées. Cette tendance s'est traduite par une production législative et réglementaire de plus en plus abondante, allant

¹ Valentine Zuber, *Le culte des droits de l'Homme*, Gallimard, 2014, p. 353.

d'incitations politiques fortes, telle l'emblématique circulaire de Nicole Questiaux en 1982², jusqu'à des lois comportant un degré croissant de précision : des lois « sectorielles », par exemple la loi du 6 juin 1984 relative aux droits des familles en lien avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance, ou des lois à spectre large, comme la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et surtout la loi du 2 janvier 2002 qui, toutes deux, évoquent la thématique de la citoyenneté. Mais, dans tous les cas, se pose un problème d'appropriation d'une législation de plus en plus complexe, avec une difficulté parfois, pour les professionnels, à convaincre de leur légitimité, tant vis-à-vis des autorités que des personnes accompagnées, voire de la population générale.

En fait, c'est le mode de raisonnement qui est apparu problématique. Comment expliquer sinon qu'après la parution en 2007 d'un rapport du CSTS intitulé *L'usager au centre du travail social*³, une nouvelle commande ait été adressée à ce même CSTS en août 2013 par Marisol Touraine et Marie-Arlette Carlotti pour « analyser et formuler des propositions sur la place et la participation des usagers dans les différents accompagnements sociaux » ? Il s'agissait de se pencher sur l'effectivité des droits, d'impulser une « réflexion sur les évolutions des pratiques en travail social », mais aussi de trouver des leviers d'une autre nature que l'imposition de nouvelles normes. En effet, le plus difficile est de favoriser l'exercice de la citoyenneté, au-delà de la seule reconnaissance de droits spécifiques consentis à des usagers dépendant des dispositifs censés les aider. Il ne suffit pas que le code de l'action sociale et des familles garantisse formellement à « l'usager » de l'action sociale, comme à n'importe quelle personne de la société civile, « l'exercice général des droits et libertés individuels », pour que soit corrigée la dissymétrie des relations entre lesdits « usagers » et les professionnels de l'accompagnement.

Signe des temps, la loi du 2 janvier 2002 a procédé à un copier-coller du code civil en mentionnant le respect de la dignité, de l'intégrité, de la vie privée, de l'intimité et de la sécurité. Cette référence au droit commun est allée de pair avec une série de principes visant à renforcer les discours universalistes sur les droits de l'homme : contractualisation, participation, égalité des chances... On remarquera la semblable insistance du législateur, presque au même moment, en matière de reconnaissance de la citoyenneté des personnes, dans l'action sociale et médico-sociale (loi du 2 janvier 2002), et de « démocratie sanitaire », garante des droits des malades et de la qualité du système de santé (loi du 4 mars 2002). Dans les deux cas il s'agit, au-delà de la protection des personnes, de valoriser leurs potentialités et leurs compétences sociales.

Mais le législateur ne s'est pas contenté de discours généreux à propos des usagers ; il demandé l'administration de la preuve de leur concrétisation. Et cela au moins de trois façons :

1. par la distinction de deux niveaux de définition des droits des usagers : celui des principes (les sept principes de l'article 7 de la loi du 2 janvier 2002) et celui des « outils », pour utiliser un mot absent de la loi mais qui reflète l'intention du législateur de donner un contenu plus tangible aux « droits des usagers » : livret d'accueil, charte des droits et libertés de la personne accueillie, contrat de séjour ou document individuel de prise en charge, liste de personnes qualifiées pouvant aider à faire valoir ses droits, instances de participation, projet d'établissement ou de service...

² Nicole Questiaux, *Orientations ministérielles en matière de travail social*, Ministère de la Solidarité nationale, 28 mai 1982.

³ Conseil supérieur du travail social, *L'usager au centre du travail social*, Éditions de l'ENSP, 2007.

2. par la qualification des personnels, mentionnée dans l'article 15 en ces termes : les prestations délivrées par les établissements et services concernés par la loi « sont réalisées par des équipes pluridisciplinaires qualifiées » : la supposée compétence professionnelle adossée à un statut ne suffit pas ; elle doit être attestée par un processus de formation et/ou une validation d'acquis et par une certification ;

3. par l'obligation d'une évaluation interne et externe de l'activité des établissements et des services, avec le souci de sortir de la logique étroite de l'audit technique : c'est d'abord à partir de la reconnaissance effective des droits des personnes, par une instance tierce, que les fonctionnements institutionnels doivent être évalués ; sur ce point, la proposition faite par certaines associations de professionnels d'un abandon de l'évaluation externe au profit de la seule évaluation interne de l'activité des établissements et des services contribue, certes, à un « choc de simplification » très attendu, mais conduit à une remise en cause d'une des garanties apportées aux personnes accompagnées.

La reformulation du rapport aux personnes : une sémantique contestée

Alors que l'intitulé de l'un des cinq groupes de travail des EGTS mettait en avant « la place des usagers », le CSTS a demandé la suppression du terme « usager » dans les textes législatifs et réglementaires, non pas en soi, mais dès lors où il n'est pas référé explicitement à un objet, un dispositif, une politique... En effet, cette appellation est perçue par beaucoup de personnes en difficulté comme une forme de stigmatisation : elles s'insurgent de plus en plus souvent contre cette appellation qui engendre, de leur point de vue, des regards négatifs et des pratiques sociales discriminantes.

Dans le même ordre d'idées, la loi du 10 juillet 1987 relative à l'insertion des travailleurs handicapés avait supprimé le terme « débilite » et celle du 11 février 2005 l'expression « éducation spéciale » du vocabulaire officiel. Le terme handicap, puis l'expression « situation de handicap » ont remplacé des termes devenus péjoratifs au fil du temps : infirmes, anormaux, aliénés, retardés, inadaptés... Ainsi, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a permis de sortir des approches construites autour de notions marquées par des représentations sociales négatives : déficiences, incapacités, désavantages... A l'inverse, elle a affirmé le principe d'une appartenance en droit et en fait de toutes les personnes à la société : non-discrimination, droit à compensation, participation sociale, citoyenneté. De ce fait, elle a poussé à mobiliser l'ensemble des ressources pour accompagner des parcours de vie singuliers, chaotiques, traumatisants... Par ailleurs, le terme « usager » est ressenti socialement et éthiquement comme inacceptable, car centré sur les problèmes, sur un statut d'assisté, sur une relation de dépendance à un service, voire sur une éventuelle inaptitude de la personne à pouvoir accéder à une autre forme de reconnaissance. Il est donc nécessaire et important de proscrire le mot « usager » dès lors que son emploi n'est pas référé à un objet, un dispositif, une politique... Quiconque est bien sûr amené à être « usager de... », mais nul ne saurait être identifié comme « un usager » par essence, comme si une personne pouvait être définie une fois pour toutes par son appartenance à un « autre monde », celui de « l'usager ».

En même temps, d'autres personnes sont très attachées à ce terme. Dans le domaine du handicap psychique par exemple, le mot « usager » permet de se donner un statut, d'éviter de se laisser enfermer dans des catégories jugées encore plus stigmatisantes : malade, patient... D'autres personnes encore font le lien avec la référence à la notion de service public et au

Conseil National de la Résistance. Par conséquent, le choix de la terminologie ne fait pas l'unanimité au sein des métiers du travail social. Chacun désigne les personnes qu'il accompagne avec sa propre terminologie, qui est aussi variée qu'il y a de dispositifs : bénéficiaire, résident, jeune, enfant, citoyen, client...

Est-ce si important de renommer les personnes, en trouvant un terme qui mettrait tout le monde d'accord, interrogeait une contribution aux EGTS provenant d'Aquitaine ? L'essentiel n'est-il pas d'être d'accord sur la nature de la place effective de chaque personne accueillie, accompagnée, aidée, « prise en charge » ou « prise en compte » ? L'essentiel n'est-il pas dans ce qui se construit à partir de la relation d'aide, entre le travailleur social et la personne, actrice de son projet, de son avenir, afin qu'elle puisse en avoir « l'usage » et au final se détacher de cette relation ? L'essentiel est de dépasser les approches individualisées et individualisantes, qui peuvent enfermer les travailleurs sociaux dans des relations duelles déconnectées des situations, de l'environnement, des interactions avec le milieu social, familial, professionnel...

Le débat est ouvert et n'est pas prêt d'être épuisé. Pour autant, le rapport du CSTS a valeur d'interpellation et de mise en garde quant aux effets d'une certaine manière de parler des personnes. Le message a été entendu : le terme usager n'apparaît pas dans le *Plan d'action en faveur du travail social et du développement social*. Mais en réalité, c'est aux personnes elles-mêmes de dire comment elles souhaitent être appelées, y compris en faisant de cette question un objet de négociation.

Les implications du « pouvoir d'agir »

La thématique de la participation était présente dans la lettre de mission au CSTS, en août 2013, mais sous une forme incidente : la question de l'effectivité des droits l'emportait sur le rappel d'un principe qui a toujours posé problème du point de vue de son contenu réel⁴. Dans la suite du processus des EGTS, les réflexions ont porté essentiellement sur les relations entre les professionnels et les personnes accompagnés. Le CSTS, lui, s'est engagé dans deux chantiers distincts : celui de la participation, engagé par la « commission veille », et celui du rapport aux personnes, impulsé par la « commission du rapport ». Pour ce qui est de la participation proprement dite, ce n'est que vers la fin de l'élaboration du *Plan d'action* qu'un atelier lui a été consacré. Il s'en est dégagé une série d'interrogations et quelques propositions susceptibles de prolonger les préconisations du rapport du CSTS ; par exemple, faire plus fortement encore de la participation un critère de qualité, en lien avec les autorisations et le financement des dispositifs, des établissements, des services ; ou encore généraliser la participation dans toutes les instances et dans les formations professionnelles, par une implication effective des personnes accompagnées dans les formations initiales, à deux niveaux : à égalité (co-formation), croisement des savoirs (« experts du vécu »), ou en complémentarité, y compris en prenant le risque d'une inversion des rapports de pouvoir.

C'est ainsi que la notion de « pouvoir d'agir » a été mise en avant par le CSTS et par le groupe de travail des EGTS consacré à « la place des usagers ». Elle ne reprend pas le terme anglo-saxon *empowerment*, donné souvent pour équivalent, mais qui s'en distingue au sens où ce dernier a pris une connotation technique dans les stratégies d'aide au développement dans les pays du Sud et de lutte contre la pauvreté. Le « pouvoir d'agir » évoque plus les dynamiques

⁴ Brigitte Bouquet, Jean-François Draperi, Marcel Jaeger, *Penser la participation en économie sociale et en action sociale*, Dunod, 2009.

personnelles, moins la conquête d'un pouvoir dans les organisations ou l'engagement dans une action conflictuelle pour l'accès aux droits et aux ressources. Yann Le Bossé marque ainsi la différence entre les deux termes : « ce pouvoir d'agir se distingue du seul pouvoir d'influence ou de domination, en ce sens qu'il ne vise pas tant le rapport de force que la conduite d'un projet signifiant »⁵. On pourrait dire de manière très simplifiée qu'il s'agit plus d'un pouvoir « de » que d'un pouvoir « sur ».

La conséquence, pour le travail social, est la nécessité d'intégrer une pratique de « lâcher prise »⁶, à l'opposé de la notion de « prise en charge », sans que cela ne signifie l'adoption d'une position de repli consistant à délaissier une personne et à l'abandonner à ses difficultés. Dans tous les cas, cette approche implique un changement de posture pour les professionnels du travail social et de l'intervention sociale. Elle suppose d'entretenir de nouveaux modes de relation avec les personnes, de promouvoir des pratiques professionnelles innovantes et de faire appel aux ressources et aux compétences de tous les acteurs.

Pour autant, il n'est pas possible de faire l'économie de la mise en œuvre de dispositions touchant à l'organisation institutionnelle et à l'élaboration des politiques publiques. En effet, l'intérêt porté à la participation des personnes accompagnées doit avoir pour conséquence de leur donner une place réelle dans le débat public, de leur permettre de contribuer à l'élaboration et à l'évaluation des politiques qui les concernent. La participation des « usagers » s'est traduite déjà par la mise en place d'une représentation formalisée, dite du 8^o collègue, au sein du Conseil national de lutte contre l'exclusion (CNLE). Plus largement, la parole des personnes directement concernées par l'action sociale et médico-sociale doit être entendue dans les diverses instances nationales et locales, pour permettre d'allier « savoirs experts » et « savoirs profanes » et ainsi de co-produire des constats, analyses et propositions partagés. Pour le CSTS, ce principe devrait s'appliquer à toutes les formes de conseils, hauts conseils, observatoires, agences..., dans la continuité avec les conseils, comités locaux... destinés à favoriser la représentation et la participation de tous les publics.

Les associations elles-mêmes sont, pour beaucoup, engagées aussi dans une réflexion sur la participation des personnes en difficulté dans leurs conseils d'administration. L'essentiel est de ne pas faire des représentants des alibis, ni de restreindre leur rôle à celui d'observateurs ou de témoins, aussi actifs soient-ils. Encore faut-il prévoir une préparation, voire un accompagnement spécifique, en amont des réunions.

Il restera à définir les modalités pratiques : les critères de désignation, la nécessité ou non d'un accompagnement des personnes, les possibilités de soutien administratif et financier... Ces questions sont importantes, car si le CNLE a pu mener son expérimentation et désormais intégrer la participation des personnes accompagnées dans son fonctionnement, c'est que cela a été assorti de moyens financiers conséquents, doublés d'un appui technique, qui a permis le déploiement de cette innovation, dans des conditions globalement satisfaisantes aux dires des intéressés.

⁵ Yann Le Bossé, « De l'habilitation au pouvoir d'agir : vers une appréhension plus circonscrite de la notion d'empowerment », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 16, pp. 30-51, 2003 ; Dominique Paturel, « De l'empowerment au Pouvoir d'Agir », 2013, <http://www.les-seminaires.eu/empowerment-et-pouvoir-dagir/>

⁶ Claire Jouffray (dir.), *Développement du pouvoir d'agir, Une nouvelle approche de l'intervention sociale*, Presses de l'EHESP, 2014, p. 23.