

La participation sociale: un nouveau modèle pour les politiques d'action sociale?

Par Christophe Bartholomé

Introduction

Depuis le milieu des années 90, on peut constater l'émergence d'un nouveau cadre normatif pour la définition des politiques d'action sociale: le modèle de la participation sociale. La notion de participation sociale est de plus en plus fréquemment invoquée dans différentes politiques sociales nationales ou européennes. Ces politiques sociales se construisent autour d'une volonté de répondre aux restrictions que rencontrent les personnes pour participer à la vie sociale et pour poursuivre librement leur projet de vie. Ces politiques sociales se caractérisent par un changement de perspective: les difficultés des personnes ne sont plus envisagées comme résultant uniquement de leurs seules caractéristiques personnelles mais comme provenant d'une interaction entre ces caractéristiques et l'environnement (pris dans un sens général) auquel ces personnes sont confrontées et qui favorisera plus ou moins leur participation sociale¹.

Le modèle de la participation sociale se développe particulièrement dans les politiques mises en place en faveur des personnes handicapées et dans les politiques de lutte contre la pauvreté. On assiste ainsi dans ces deux politiques sociales spécifiques à une reformulation du problème social. Ce qui pose problème, ce n'est pas simplement le chômage et le manque de moyens financiers du ménage, ce n'est pas la déficience intellectuelle ou physique de la personne handicapée mais les nombreux obstacles et les discriminations

multiples et diverses² qui empêchent ces personnes d'accéder à une participation sociale réelle à la vie de la société et de bénéficier de l'ensemble des droits dévolus à chaque citoyen. Car le modèle de la participation sociale fait du respect des libertés et des droits du citoyen l'objectif ultime à atteindre. Chaque individu sera ainsi considéré comme un citoyen devant pouvoir participer à la vie sociale et choisir son projet de vie, quelles que soient son origine sociale, ses aptitudes intellectuelles ou physiques, etc.

Une action sur la société

Le modèle de la participation sociale se veut particulièrement ambitieux car il impose de s'interroger sur l'ensemble des institutions et des normes de la société afin de s'assurer qu'elles permettent à toute personne (citoyen) de poursuivre ses propres objectifs mais aussi de trouver une place réelle dans la société. Le modèle de la participation sociale se fonde explicitement sur deux principes de justice : un principe d'égalité de liberté et un principe d'égalité des chances³. Pour garantir un respect de ces deux principes, il apparaît donc indispensable d'agir sur l'organisation sociale et économique globale de la société aussi bien que sur d'autres aspects très concrets de la vie de la société (aménagement du territoire, logement, éducation, transports, etc.). Pour que ces principes de justice puissent être respectés, un travail important est ainsi nécessaire au niveau législatif et constitutionnel. Les politiques d'aide et d'actions



sociales se réclamant de ce modèle de la participation sociale ne peuvent plus être envisagées comme relevant de champs autonome et spécifique de l'action sociale. Ainsi, la mise en place d'une politique sociale se référant au modèle de la participation sociale à destination des personnes handicapées ne pourra se concevoir autour de l'action d'un unique secteur spécialisé ayant en charge la politique du handicap mais bien au contraire, comme un programme politique ayant pour but de mobiliser toute la société et toutes les instances des pouvoirs publics pouvant intervenir à quelque niveau que ce soit (logement, mobilité et transport, urbanisme, emploi, formation, santé, protection sociale, etc.). Dans cette perspective, le modèle de la participation sociale donne sans aucun doute, un rôle prépondérant à l'Etat, celui-ci étant en premier lieu, l'acteur par excellence devant garantir cette égalité des libertés et des chances de chaque citoyen.

Mais la difficulté de la mise en oeuvre de ce modèle de la participation sociale réside sans aucun doute dans cette ambition: comment définir des conditions collectives respectant les spécificités et les particularités de chaque individu? Ce modèle ne prône plus la mise en place de dispositifs et de prestations à destination exclusive d'un public-cible particulier, clairement identifié et défini a priori. Car si l'on veut réellement rendre efficient ce modèle de la participation sociale, les politiques sociales mises en place doivent être repensées de manière diamétralement opposées à celle qui était en vigueur jusqu'au début des années 90. Le modèle de la participation sociale oblige à repartir des situations spécifiques des individus, qui ne

peuvent plus être considérés comme des agents semblables et interchangeable, mais bien comme des personnes ayant leurs singularités, leurs différences, leurs ressources, leurs aptitudes propres, leur origine sociale spécifique, etc. Dès lors, il n'est plus envisageable de mettre en place un mode d'action sociale basé uniquement sur une égalité de traitements et de prestations. L'action sociale développée devra tenir compte de la diversité des situations et devra prendre aussi en compte les aptitudes diverses des personnes à utiliser leurs ressources pour accéder à une pleine citoyenneté et développer leur projet de vie. Ce modèle de la participation sociale implique donc un accompagnement spécifique et individuel de la personne, afin de s'assurer qu'elle bénéficie bien de toute la liberté requise pour choisir sa vie (et son mode de vie). De manière schématique, on peut convenir que le modèle de la participation sociale consacre un changement de régime d'octroi des services et des traitements: il remplace le principe d'un accès égalitaire aux mêmes prestations par un principe d'équité dans l'accès aux droits fondamentaux de la personne (ce qui peut se traduire entre autres par une différence dans l'accès et la mobilisation de certaines prestations et de certains services). En d'autres termes, si l'on veut que ce nouveau modèle de la participation sociale devienne effectif, il faut repenser l'architecture globale des politiques et des dispositifs mis en place afin qu'ils s'articulent davantage autour des situations individuelles et non autour de profils-types préétablis.

Comme le précise très bien Serge Ebersold, « ces politiques [relevant de la participation sociale] veulent remplacer les



politiques sociales issus du modèle salarial, discriminant les populations selon leurs limitations, méconnaissant leurs particularités individuelles et les confinant dans une relation de dépendance par des politiques centrées sur la réalisation des droits de l'homme, où prévalent la responsabilisation de l'individu, le respect de ses besoins et de ses particularités, une égalité effective de ses droits en vue de son implication dans la vie sociale⁴. » On peut souligner que cette ambition semble aujourd'hui dépasser largement le cadre des politiques sociales à destination des personnes handicapées et de lutte contre la pauvreté.

Les (bonnes) raisons de l'émergence du modèle de la participation sociale

Le modèle de la participation sociale apporte différents avantages pour les personnes considérées. Que ce soit dans le champ du handicap ou celui de la lutte contre la pauvreté, le modèle de la participation sociale permet de rendre compte de la responsabilité collective de la société (à travers son système de normes, de règles, de droits et de moyens de fonctionnement) dans les désavantages sociaux et dans les difficultés que connaissent les personnes. La personne caractérisée par une déficience intellectuelle subit un désavantage qui s'explique en grande partie par l'interaction entre cette caractéristique personnelle et l'environnement. Le modèle de la participation sociale a le mérite de rappeler que la situation de handicap ou de pauvreté ne relève pas de la seule responsabilité individuelle de la personne mais engage bel et bien la responsabilité de la société toute entière.

Le modèle de la participation sociale permet également de rendre compte d'une évolution du champ du handicap comme du champ de la pauvreté. Depuis les années 70, on constate un élargissement du champ du handicap, prenant en considération les maladies dégénératives, le handicap psychique, le handicap social, etc. Les frontières de ces différents champs apparaissent plus floues (notamment entre santé mentale, handicap et marginalité sociale), rendant les situations des individus plus complexes et difficilement classifiables dans des politiques sociales segmentées et distinctes. Dans un même temps, nous sommes sans doute aujourd'hui plus soucieux des aspirations et des attentes de ces populations. Au souci de protection vient aujourd'hui s'ajouter une attention plus marquée au respect de la subjectivité et de la dignité humaine de la personne, notamment à travers l'accès effectif aux droits, aux biens sociaux et à la citoyenneté. Dans le champ de la lutte contre la pauvreté, la situation précaire au niveau monétaire n'est plus la seule donnée prise en compte. Une attention particulière est aujourd'hui consacrée aux aspects concernant le niveau de socialisation, d'éducation, de formation, d'accès aux soins de santé et de difficultés à la mobilité, etc. Une politique de lutte contre la pauvreté ne prenant en considération que le seul critère de la rémunération monétaire nous apparaîtrait bien trop restrictive.

Le modèle de la participation sociale est en quelque sorte une forme de réponse à une compréhension plus fine de la complexité des situations de désavantage rencontrées par les personnes. Les travailleurs sociaux de terrain, chargés de la mise en



oeuvre des politiques d'action sociale ont souvent mis en évidence cette complexité des situations qui s'accodomaient mal des spécialisations, des filières de services et des approches segmentées. Dans le secteur du handicap, on peut considérer que l'émergence de cette approche de la participation sociale s'origine dans un mouvement initié à la fin des années 70 et qui s'articulait autour d'une ambition de mieux appréhender et de mieux comprendre les besoins et les particularités des personnes (handicapées)⁵ et d'en reconnaître la légitimité.

Quelle approche pragmatique?

Ils seront donc peu nombreux, ces professionnels du social à s'opposer à ce nouveau modèle de l'action sociale. Pour autant, nous devons bien constater que les professionnels de terrain sont peu nombreux à se référer à ce concept de participation sociale pour rendre compte de leurs pratiques. Si on s'attarde au secteur du handicap, cette notion de participation sociale suscite chez de nombreux professionnels davantage de questionnements que d'approbations. On peut donc en conclure que le concept de participation sociale n'a pas encore acquis une dimension suffisante pour être considéré comme le nouveau référentiel de la politique du handicap en Belgique francophone. La promotion du modèle théorique de la participation sociale apparaît surtout impulsée dans ce que les spécialistes des politiques publiques appellent une « approche TOP-DOWN », c'est-à-dire qu'elle est initiée du « haut » par les pouvoirs politiques et publics, nationaux et internationaux et par certains organismes de recherches et de formation bien établis auprès des sphères dirigeantes. Dès lors, bien souvent, cette notion

de participation sociale est considérée par les professionnels de terrain comme une nouvelle théorisation, avec laquelle ils ne sont pas nécessairement en désaccord mais pour laquelle ils éprouvent quelques doutes quant à sa concrétisation. Pour autant, ils n'y sont pas opposés, que du contraire car dans une certaine mesure, ce concept de participation sociale rend compte de leurs pratiques actuelles, de leur positionnement, de leurs représentations de la personne handicapée (comme individu libre de ses choix, citoyen, ayant des droits et des devoirs, etc.), de leur volonté de replacer la personne au coeur de la société et d'ouvrir leur institution. Mais ils sont nombreux à relever que la participation sociale est cependant une théorisation qui reste largement à confirmer dans les faits et dans la mise en oeuvre concrète des politiques sociales à destination des personnes handicapées.

En regard de l'offre de services et de prestations disponibles pour les personnes handicapées, on ne peut à l'heure actuelle soutenir que toute personne handicapée bénéficie de cette liberté de choisir son projet de vie (ou plus simplement les services et les prestations dont elle souhaite bénéficier). Les principes d'égalité et d'égalité des chances sont loin d'être garantis à l'heure actuelle et l'offre de services et des prestations est très loin d'être organisée sur base de ces principes. De nombreuses personnes handicapées ne bénéficient pas des moyens (prestations et services divers) leur permettant de concrétiser leur projet de vie ou de définir librement un choix dans les différentes opportunités offertes. Pensons simplement aux personnes handicapées présentes en famille faute d'une prise en charge insti-



tutionnelle disponible. La présence de certaines personnes handicapées dans une institution ne signifie pas toujours que cette prise en charge correspond aux attentes des personnes. Quand on envisage cette notion de participation sociale dans une institution, la première question posée concerne sans doute la présence de la personne dans celle-ci: est-elle liée à un choix véritable de la personne ? Ses attentes et ses besoins ne sont-ils pas autres que ceux auxquels nous pouvons répondre ?

Un requestionnement de l'institution et des pratiques professionnelles

La participation sociale ne peut se limiter à proposer aux personnes des possibilités d'expression et d'écoute, dans des groupes de paroles ou autres, au sein d'une institution qui resterait figée. Ces dispositifs participatifs doivent nécessairement s'intégrer dans la dynamique générale et globale de l'institution et impliquer potentiellement des réaménagements de celle-ci dans ses modes d'organisation, dans son fonctionnement comme dans le suivi de la personne (les modes d'accueil et d'accompagnement des personnes). Développer un travail d'accompagnement auprès d'une personne en se référant au modèle de la participation sociale influence nécessairement les pratiques des professionnels, à commencer par le rapport que ces derniers développeront avec les personnes suivies.

La question de la participation sociale des personnes handicapées ne peut donc être envisagée dans un périmètre circonscrit, qui serait celui de la participation des personnes aux différentes instances de concertation ou dialogue internes d'une institution ou d'un service. Il peut appa-

raître vain de parler de participation sociale en se référant à la participation à un conseil des usagers ou à un groupe de paroles, s'il n'est pas d'abord acquis que la présence de la personne au sein de ce service correspond à une certaine liberté de choix pour la personne.

Notre intention ici n'est certainement pas de critiquer les initiatives prises par les équipes éducatives des institutions qui s'investissent dans la mise en place de tels dispositifs. Nous voulons au contraire rappeler que cette participation sociale engage nécessairement une articulation réelle avec le travail politique et social mené à l'interne et à l'externe de l'institution. On ne peut plaider pour la mise en place de dispositifs relevant de la participation sociale dans les institutions sans pour autant assurer les moyens humains, matériels et organisationnels à ces mêmes institutions pour réaliser ce programme. Si cette condition n'est pas remplie, il sera simplement question de faire porter l'effort sur les seules épaules des professionnels et des institutions et de faire « comme si » la société était ouverte, comme si les personnes étaient égales en droit, etc. La participation sociale engage des changements dans l'organisation interne des services et des institutions, dans les modes d'accueil et d'accompagnement des personnes mais elle doit également engager des réformes à un niveau plus global, dans les politiques menées et les moyens alloués, etc. Les initiatives mises en place localement (tel un comité des usagers dans une institution) ne prendront pleinement sens que si elles peuvent être reliées à une politique globale s'articulant réellement autour de cette notion de participation sociale (et faisant respecter



dans les faits cette égale liberté de choix et cette égalité des chances).

Des questions à envisager

La participation sociale repose sur des principes vertueux, elle pose néanmoins dans la pratique et dans la confrontation à certaines réalités, des questions auxquelles il faut rester attentif. Cette approche de la participation sociale, si elle est mal maîtrisée, porte en elle des possibles dérives dangereuses pour l'institution, ses professionnels et les personnes qui en bénéficient.

La première question concerne les exigences élevées qui semblent être adressées à la personne aidée. Celle-ci s'est vue investie d'un statut de sujet, ayant un rôle clé à jouer dans les décisions qui la concernent, ayant des droits mais aussi des devoirs (ceux de tout citoyen). Cette promotion positive de la personne la place finalement face à de nouvelles exigences: expression d'un projet ou d'attentes particulières, demande d'implication, participation effective à différents dispositifs, etc. Le risque est finalement d'imposer ces exigences à travers des dispositifs et des positionnements qui seront autant de violences adressées à des personnes n'ayant pas toujours les ressources/les compétences pour y répondre ou pour du moins, s'y opposer. Les victimes de ces exigences implicites seront une nouvelle fois les personnes les plus fragiles... à moins qu'elles ne soient finalement écartées de ce modèle de la participation sociale (« faire participer ceux ayant une déficience intellectuelle trop importante, c'est impossible »). Dans ce cas, le modèle de la participation sociale engendrerait une approche élitiste et excluante. L'aptitude à participer et à

s'impliquer deviendrait la condition essentielle pour bénéficier de cette action sociale, provoquant une exclusion des personnes en se référant à un manque de compétences, de motivation ou de mentalité de la personne. L'individu incapable de s'impliquer (ou d'en démontrer la volonté) sera présenté comme offrant peu d'emprise pour l'intervention, vidant celle-ci de tout sens et de toute légitimité⁶ ce qui justifierait sa mise à l'écart. En définitive, l'appartenance sociale de l'individu, qui est tant vantée et recherchée par le modèle de la participation, serait finalement conditionnée à la manifestation de cette aptitude à participer et à s'impliquer de la part de l'individu concerné.

La deuxième question embarrassante porte sur la position précaire des professionnels et de l'institution. Comment se positionner face à un sujet de droit, ayant la capacité et la possibilité de remettre en question le travail effectué? Comment trouver l'équilibre entre le respect de ses droits et dans un même temps lui apporter une aide? Comment faire en sorte que le professionnel ne soit pas soumis constamment à une possible remise en question de la part de la personne handicapée? La même question peut être posée quant à l'institution ou au service concerné. Comment garder une certaine cohérence dans le projet pédagogique? Quelle place accorder aux exigences et aux attentes des personnes suivies sans remettre en cause les fondements pédagogiques de l'institution? Quelle est la place donnée aux personnes dans la définition du projet institutionnel? Le grand danger est de se retrouver face à des citoyens-usagers qui manifesteront leur insatisfaction, leur volonté de changement mettant ainsi les



professionnels comme les institutions en difficulté. Dans le modèle de la participation sociale, le principe d'égalité des chances est développé de plus en plus sous l'angle des droits d'accès⁷ : droit au travail, droit à la parentalité, etc. Ce qui pourrait provoquer dans l'avenir un processus de *juridification* du social (les professionnels du social seront surtout là pour veiller et faire respecter les droits des personnes) et le développement d'une économie de l'accès (l'essentiel sera d'assurer que la personne puisse y prétendre ou y croire) où les professionnels deviendraient uniquement des prestataires de services ou des défenseurs des droits des personnes. Il est interpellant de constater que certains chercheurs et partisans du modèle théorique de la participation sociale en viennent à définir la personne handicapée comme un citoyen endossant les rôles de décideur, de consommateur et de client⁸! Rappelons qu'une telle approche clientéliste et consumériste est dangereuse et doit être proscrite, de part le caractère réducteur qu'elle donne aux professionnels comme aux personnes handicapées⁹.

La troisième question embarrassante concerne la dimension collective de la mise en oeuvre d'une telle approche de la participation sociale. Pour coller au plus près des attentes, des potentialités et des ressources des personnes, les politiques sociales seront amenées à se développer sur un mode extrêmement individualisé, dans une sorte d'accompagnement à la carte, réalisé sur mesure, dans le cadre de la mise en place d'un « projet de vie ». Dans cette perspective, la dimension collective pourrait s'avérer extrêmement difficile à reconstruire. Les politiques sociales risquent de se retrouver face à une myriade

de situations individuelles, ne tolérant pas l'amalgame ou toutes formes de généralisation. Il n'y aura plus de problèmes sociaux collectifs, mais des problèmes sociaux individualisés. Cette gestion davantage individualisée du social pourrait déboucher sur des effets extrêmement néfastes: elle favoriserait une approche très situationnelle, rivée au cas individuel, incapable de rendre compte d'une approche plus globale des problèmes sociaux rencontrés. Au nom de la reconnaissance d'une citoyenneté individuelle, il n'y aurait plus de possibilités de construction d'identités collectives ni de communautés de destin (on ne prend en compte que moi seul, à travers ma situation individuelle et mon projet). Il reviendra à la personne seule (ou accompagnée d'un professionnel) de faire valoir ses droits, quitte à devoir se présenter comme la victime d'une injustice dont les droits sont bafoués. De cette façon, le respect des droits de la personne sera fortement conditionné à la capacité de la personne ou de son entourage à faire valoir ses droits et à les mobiliser. Il est donc essentiel qu'au-delà d'une approche centrée sur la personne et ses attentes, une approche collective soit sauvegardée et que les populations spécifiques, auxquelles s'adressent les politiques sociales concernées, ne s'effacent pas complètement derrière la seule figure abstraite du citoyen.

Conclusion

Le modèle de la participation sociale se fonde explicitement sur deux principes de justice universels (liberté de choisir et égalité des chances) et privilégie une approche qui place la personne au centre des préoccupations des professionnels du social, des institutions et des services, et



surtout de la société toute entière. Face à une telle ambition émancipatrice, on ne peut que se rejouir de l'avènement de ce modèle comme nouveau cadre de pensée et d'orientation des politiques d'aide aux personnes. Cependant, nous devons rester attentifs à certains présupposés (de nature implicite) qui orientent ce modèle et qui peuvent produire des effets néfastes, autant pour les personnes aidées que pour les professionnels concernés. Il est du devoir des professionnels du social de s'interroger constamment sur les exigences d'implication qu'ils peuvent adresser aux personnes qu'ils aident, sur les mises en scène fictives d'une participation qui peuvent parfois être générées, sur les conditions implicites qu'ils exigent de la part des personnes (faire la preuve de sa motivation, de son implication et de sa volonté de participer). Il convient également de rester vigilant quant à la propension du modèle de la participation à individualiser les modes d'intervention sociale.

Il nous faut enfin revenir sur la nature de ce modèle de la participation sociale. Il n'est pas un modèle théorique pure mais bien un paradigme, c'est-à-dire un modèle cohérent permettant une représentation/vision du monde. Il est un cadre de pensée ayant pour visée tout autant de rendre compte de certaines évolutions concrètes observables que d'orienter certaines pratiques sociales. Il indique autant ce qui est à observer que ce qui est à mettre en oeuvre. Le modèle de la participation sociale ne doit donc pas être considéré comme un simple changement de regard ou de vocabulaire, car c'est aussi un cadre structurant qui légitimise et favorise l'émergence de nouveaux outils et de nouveaux modes de gestion du social.

Notes

- 1 PRIOU J., « *La participation sociale sans l'égalité des chances. Le mirage des politiques d'action sociale?* », texte du colloque international Etat et régulation sociale, CES-Matisse, Paris, 11-13 septembre 2006. Texte téléchargeable sur internet à l'adresse : <http://matisse.univ-paris1.fr/colloque-es/pdf/articles/priou.pdf>
- 2 EBERSOLD S., « Le champ du handicap, ses enjeux et ses mutations: du désavantage à la participation sociale », in *Handicap – Revue des sciences humaines et sociales*, CTNERHI, n°94-95, pp.149-164.
- 3 Dans le champ du handicap, le texte des Nations Unies (*Règles pour l'égalisation des chances des handicapés*, New-York, ONU, 1994) est généralement considéré comme l'un des textes fondateurs de cette nouvelle orientation de la politique du handicap.
- 4 EBERSOLD S., « Le champ du handicap, ses enjeux et ses mutations: Du désavantage à la participation sociale », in *Handicap – revue des sciences humaines et sociales*, CTNERHI, n°94-95, p154, 2002.
- 5 EBERSOLD S., « Les enjeux de l'ambition participative », in *Vie sociale*, n°1, 2002, pp.13-31.
- 6 EBERSOLD S., « Le champ du handicap, ses enjeux et ses mutations: du désavantage à la participation sociale », in *Handicap – Revue des sciences humaines et sociales*, CTNERHI, n°94-95, pp.149-164
- 7 CHAUVIERE M., *Le travail social dans l'action publique, Sociologie d'une qualification controversée*, Paris, Dunod, 2004.



8 Cfr notamment certaines contributions au numéro spécial de la revue Handicap consacré au modèle de la participation sociale et à la Classification Internationale du Handicap: Handicap – Revue de sciences humaines et sociales, n°94-95, avril-septembre 2002.

9 Pour un développement plus approfondi sur ce point, nous vous renvoyons à l'une de nos précédentes analyses: BARTHOLOME C., L'émergence de l'usager-client, *in Intermag'* (magazine en ligne : <http://www.intermag.be/images/pdf/management2.pdf>)