

RAPPORT DE RECHERCHE

**Au-delà de la
participation :
l'expérience de la
démocratie au sein des
services sociaux**



Rédaction du rapport

Agathe Osinski

Équipe de recherche

Ylias Ferkane, Andreea Gruev-Vintila, Agathe Osinski, Léo Parmentier, Anna Rurka

Les comités d'usagers étaient composé de onze membres

Eloïse Asso, Cyril Berthout, Yann Capiiaux, Melissa Dias, Jennifer Godet, Océane Gouinaud, Olivier Ody, Anaïs Wolanski et d'autres qui préférèrent ne pas être cités dans ce rapport.



Projet financé par l'Union européenne. Les points de vue et avis exprimés n'engagent toutefois que leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Union européenne ou de l'Agence exécutive européenne pour la recherche. Ni l'Union européenne ni l'ERCEA ne sauraient en être tenues pour responsables.

Table des matières

Chapitre 1 : Introduction	4
Chapitre 2 : Le contexte actuel de la recherche en France	6
2.1 Le secteur du handicap et de la santé mentale.....	6
2.2 La protection de l'enfance.....	7
2.3 Les jeunes à risque d'exclusion sociale.....	10
Chapitre 3 : L'approche méthodologique	12
3.1 Création de trois comités d'usagers	12
3.2 L'élaboration des outils méthodologiques	12
3.3 Recrutement des participants et collecte des données	12
3.4 Analyse des données	14
3.5 Rédaction du rapport et retours du terrain	15
Chapitre 4 : Résultats de l'enquête	16
4.1 L'expérience de la participation	17
4.1.1. Espaces, temps et périmètres de la participation	18
4.1.2. Les degrés de la participation	20
4.2 Facteurs affectant la (non-)participation.....	26
L'opportunité de participer	26
Participer ou non : une question de personnalité ?	27
La peur : un obstacle à la participation.....	29
Les relations entre les personnes interviewées et professionnels	31
4.3 La « responsabilité » des services sociaux.....	34
4.1.1 Les dimensions de la responsabilité	35
4.1.2 Facteurs déterminants de la responsabilité	40
4.4 Pistes pour renforcer la responsabilité des services sociaux et médico-sociaux.....	43
1. La garantie d'être entendu.....	43
2. Plus de contacts entre professionnels et usagers	43
3. Mécanismes explicites et canaux multiples	44
4. Une participation continue	44
5. Apprendre activement la participation et la co-décision	45
6. Changer les rapports de pouvoir	45
Chapitre 5 : Défis et limites de la recherche	48
Chapitre 6 : Conclusions du rapport et suites de la recherche	49

Chapitre 1 : Introduction

Le projet Responsive vise à « améliorer la capacité de réponses des services sociaux en Europe à l'égard des contributions de citoyen.nes »¹ et ainsi, accroître l'impact de la voix citoyenne² sur les approches, l'organisation et la prestation des services intervenants dans les secteurs du handicap et de la santé mentale, de la protection de l'enfance et des services destinés aux jeunes à risque d'exclusion sociale.

Cette recherche s'inscrit dans le cadre d'un projet européen, financé par la Commission européenne et mené parallèlement dans six pays : l'Autriche, le Danemark, la France, la Pologne, le Portugal et le Roumanie. Le consortium chargé de ce projet comprend des équipes de recherche universitaires, ainsi que des acteurs non-académiques (municipalités, départements, acteurs associatifs, etc.). Lancée en mars 2023, la première phase du projet Responsive s'est concentrée sur une revue des contextes nationaux, des discours politiques et militants autour de la notion de participation et ses effets, des cadres législatifs et de la littérature existante.

Dans la seconde phase du projet, nous avons étudié l'expérience de personnes accompagnées par des services sociaux afin d'identifier les espaces d'expression et de participation auxquelles elles avaient accès ainsi que les effets de ces derniers. Nous nous sommes donc interrogés sur la façon dont les personnes accompagnées vivaient ou avaient vécu la responsivité au sein des services sociaux.

Les questions de recherche suivantes ont été formulées par le consortium au début de la phase 2 :

Comment les personnes accompagnées vivent-elles et/ou ont-elles vécu la responsivité au sein des services sociaux ?

De quels savoirs expérientiels de la responsivité dans les services sociaux les personnes accompagnées disposent-elles ?

Le travail de terrain comprenait des entretiens individuels et collectifs menés auprès de personnes accompagnées par différents services sociaux en France (région parisienne, Lyon, Nantes, Lille, Marseille, Grenoble et île de la Réunion). Par ailleurs, l'enquête a été menée en collaboration avec trois comités d'usagers qui se sont engagés entre septembre 2023 et avril 2024 à enrichir la recherche de leurs savoirs expérientiels. Les données présentées dans ce rapport et leur analyse ont contribué à la phase 2 de la recherche Responsive, faisant partie des résultats internationaux (Müller, M., Römer, M., & Uggerhøj, L. (2024)³. Pour avoir une vue d'ensemble le rapport présenté ici devrait être lu en complément du rapport international ou de sa synthèse. À partir de la revue

¹ Proposition scientifique du projet « Responsive – Increasing responsiveness to citizen voice in social services across Europe telle qu'elle a été soumise à l'appel HORIZON-CL2-2022-DEMOCRACY-01-02] — [The future of democracy and civic participation]. Voir p. 3.

² Nous utilisons dorénavant la forme masculine de 'citoyen' (ainsi que 'usager', 'participant', etc.) puisque le rapport officiel soumis à la Commission européenne (qui finance ce projet) est en anglais et donc neutre au niveau du genre.

³ Müller, M., Römer, M., & Uggerhøj, L. (2024). Citizen experiences of taking part in co-creation processes. *Research Report 2, Horizon Europe project 'Increasing responsiveness to citizen voice in social services across Europe' (RESPONSIVE)*. Disponible sur : <http://www.responsive-europe.eu/>.

de littérature et des données collectées dans les six pays auprès de 423 participants à cette recherche, il est possible de dégager une première définition de la responsivité :

La responsivité est un processus d'apprentissage et de réaction aux voix et aux actions des citoyen.nes confronté.es à divers défis sociaux. Elle vise à ce que leurs voix et les réalités vécues aient un impact sur leurs situations individuelles et une influence sur les services sociaux.

Cette définition est évolutive et sera enrichie par les résultats des phases ultérieures de cette recherche.

Ce rapport est donc le fruit du travail mené durant cette période. Nous y décrivons tout d'abord, dans le chapitre 2, le contexte des services sociaux et médico-sociaux en France au sein des trois secteurs clés. Nous y explicitons ensuite, dans le chapitre 3, l'approche méthodologique suivie, avant de présenter les résultats principaux de l'enquête dans le chapitre 4. Enfin, nous clôturons le rapport avec un aperçu des défis et limites de la recherche (chapitre 5) ainsi qu'une conclusion générale (chapitre 6).

Chapitre 2 : Le contexte actuel de la recherche en France

Pour définir les services sociaux, le projet s'inspire d'une analyse récente réalisée par l'UE (UE 2022 : 21-22) qui distingue « services sociaux ciblés » des services sociaux généraux. Les services sociaux peuvent être définis comme des services fournis au public, offrant un soutien et une assistance dans diverses situations de la vie. Les services sociaux diffèrent des autres services d'intérêt général, car ils sont orientés vers la personne, sont conçus pour répondre à ses besoins vitaux et sont guidés par des principes de solidarité, contribuant à la protection des droits humains et des droits sociaux universels, en défendant des principes démocratiques, des valeurs religieuses et/ou culturelles et des objectifs socio-économiques.

Les services sociaux peuvent être adressés de manière universelle, pour l'intérêt général, mais aussi à des groupes sociaux spécifiques, selon leurs besoins ou vulnérabilités, afin de renforcer leur inclusion sociale. Les services sociaux peuvent également être fournis de manière personnalisée (ciblée), c'est-à-dire que le type de service offert est déterminé de manière flexible par le prestataire de services.

2.1 Le secteur du handicap et de la santé mentale

En France, les services sociaux dans le secteur du handicap et de la santé mentale sont appelés ESSMS : les établissements, services sociaux et médico-sociaux. Ces structures prennent notamment en charge des personnes en situation de handicap, physique ou psychique. Cette observation reflète la définition du handicap utilisée dans la Convention internationale relative aux droits des personnes en situation de handicap ainsi que celle que nous retrouvons, en France, dans le Code de l'action sociale et des familles :

« Constitue un Handicap, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant. » (Article L114)

En ce sens, l'équipe de recherche a donc décidé d'étudier les deux secteurs (handicap et santé mentale) ensemble dans la Phase 2 du projet.

Le secteur du handicap et de la santé mentale est aujourd'hui soumis à de nombreuses difficultés, en témoigne la décision rendue en 2023 par le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe. Il y est conclu que la France viole la Charte sociale européenne en ne respectant pas ses obligations envers les personnes en situation de handicap. Parmi les manquements relevés, l'absence de prise de mesures efficaces dans un délai raisonnable pour améliorer l'accès aux services

d'accompagnement social et aux aides financières⁴. Dans sa décision, le Comité a souligné à plusieurs reprises le manque de capacité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS), conduisant les personnes en situation de handicap à attendre des mois, voire des années, avant de pouvoir accéder à un service approprié. Par ailleurs, la décision met en avant l'absence de données systématiques, harmonisées et désagrégées sur le handicap, ce qui, selon la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), « rend difficile l'élaboration de directives et de solutions appropriées fondées sur le droit »⁵.

Malgré cette lacune, les données recueillies par les organisations de la société civile confirment que les services d'accompagnement et les ressources disponibles pour les personnes handicapées restent insuffisants en France. En 2015, le réseau UNAPEI (fédération d'associations de défense des intérêts des personnes handicapées mentales en France) a constaté que 47 427 personnes, majoritairement en situation de handicap psychique, n'avaient toujours pas reçu de réponse des services d'accompagnement social.⁶

Parallèlement, en 2021, le Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies a présenté ses observations finales sur les droits des personnes handicapées en France. Il y recommande de renforcer et mettre en œuvre des mécanismes transparents permettant de consulter et d'associer activement, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, les personnes en situation de handicap aux processus de prise de décisions publiques à tous les niveaux. En outre, le comité invite la France à « permettre aux personnes en situation de handicap d'exercer un choix et un contrôle sur leur vie et de prendre des décisions concernant le lieu où elles vivent et avec qui elles vivent (...) ».⁷ Dans ces différents documents et décisions, ainsi que dans la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, la France est notamment appelée à mettre fin au placement en institution des adultes et des enfants en situation de handicap et à soutenir le droit de ces personnes à vivre de manière autonome et au sein de la communauté.

2.2 La protection de l'enfance

En France, l'objectif des services de protection de l'enfance est défini par l'article L. 112-3 du Code de l'action sociale et des familles (CASF). La protection de l'enfance vise à « garantir la satisfaction des besoins fondamentaux de l'enfant, à favoriser son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits ».⁸ L'autorité compétente responsable de la protection de l'enfance est le Président du Conseil

⁴ European Committee of Social Rights, Council of Europe (2023), Decision on the merits: European Disability Forum (EDF) and Inclusion Europe v. France, Complaint No. 168/2018

⁵ *Ibid.*

⁶ Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe (2023), La décision sur le bien-fondé dans l'affaire Forum européen des personnes handicapées (EDF) et Inclusion Europe c. France, réclamation n° 168/2018,

⁷ UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2021), *Concluding observations on the initial report of France* CRPD/C/FRA/CO/1

⁸ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques - DREES (2020), « Les dispositifs de l'aide sociale à l'enfance », fiche disponible sur : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021->

départemental (chef de file) qui agit à travers l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), une division administrative territoriale départementale. Lorsque l'enfant est maintenu à domicile, les enfants et leurs parents peuvent bénéficier d'une aide éducative (mesures administratives) ou d'une assistance éducative (mesures judiciaires). Les mesures administratives sont mises en œuvre avec l'accord des parents. Il peut aussi s'agir d'un accueil provisoire de l'enfant dans un établissement adapté ou en famille d'accueil, toujours avec l'accord des parents. Lorsque la mesure administrative n'a pas fait cesser le danger perçu pour l'enfant et/ou lorsque les parents ne sont pas en accord avec l'aide proposée, ou encore lorsque le service en charge témoigne d'une difficulté d'évaluation du danger pour l'enfant, la mesure peut être judiciairisée.

Les mesures judiciaires sont prises par un tribunal pour enfants, généralement à la demande du procureur de la République. Toutefois, le mineur lui-même, ses parents, son tuteur, la personne ou le service à qui l'enfant a été confié, peuvent également le saisir. L'article 375 du code civil précise que « le juge peut, à titre exceptionnel, se saisir lui-même ». Le juge des enfants n'est pas tenu de motiver sa saisine, son choix est discrétionnaire. En pratique, le juge s'auto-saisit souvent lorsqu'il reçoit un rapport d'une personne autre que celles mentionnées à l'article 375 du Code civil. Dans ce cas, le juge peut ordonner une mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) et la compléter par une expertise supplémentaire si nécessaire. Ce dispositif permet au juge de prendre une décision plus éclairée quant aux mesures à mettre en œuvre, qu'il s'agisse d'AEMO (assistance éducative à domicile) ou du placement de l'enfant dans une structure extrafamiliale - chez un membre de la famille, dans un foyer d'accueil ou dans une famille d'accueil par exemple.

Si le juge décide du type de mesure, il confie alors l'enfant à l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) pour sa mise en œuvre. L'ASE finance la mesure et peut l'exercer seule ou en déléguer l'exercice à un opérateur extérieur, le plus souvent une association. Le juge peut également ordonner directement le placement de l'enfant. Dans ce cas, l'ASE finance la mesure, mais c'est le juge qui décide du lieu de placement.

Le nombre d'enfants pris en charge par le système de protection de l'enfance augmente depuis 1996. Malgré une législation qui vise à privilégier les mesures à domicile, le nombre d'enfants placés en institution ne cesse d'augmenter (191 514 enfants en 2022). Ce nombre comprend les mesures prises « avec l'accord des parents » (45 513) et celles prises par décision judiciaire indépendamment, c'est-à-dire sans l'accord des parents, soit un nombre trois fois plus élevé (146 001)⁹.

Mais plus encore, alors que le nombre de mesures « prises avec l'accord des parents » oscille entre 51 000 et 53 000 depuis 2015, les mesures de protection de l'enfance à domicile décidées par le juge des enfants sans l'accord des parents ont quant à elles augmentées de façon constante, passant de 88 287 en 1996 à 121 306 en 2022¹⁰. On observe donc une forte augmentation du nombre de mesures coercitives sur les 25 dernières années.

En France, à l'instar des autres secteurs de l'action sociale, la protection de l'enfance est confrontée à une grave pénurie de personnel. Les derniers chiffres montrent que pour l'ensemble du secteur

01/Fiche%2024%20Les%20dispositifs%20de%20l%E2%80%99aide%20sociale%20%C3%A0%20l%E2%80%99enfance.pdf

⁹ Les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance — DATA.DREES (solidarites-sante.gouv.fr)

¹⁰ *Ibid.*

du travail social, 71% des services rencontrent des difficultés à recruter du personnel et qu'environ 30 000 postes restent vacants¹¹. Dans ce contexte, les travailleurs sociaux de l'ASE sont encouragés à limiter la période de prise en charge des jeunes afin d'accueillir les nouveaux arrivants¹². Une étude de l'INED (2021) montre d'ailleurs que seulement 29% des jeunes quittent les services de protection de l'enfance de leur propre initiative ou d'un commun accord avec les travailleurs sociaux. Dans la grande majorité des cas, la fin de prise en charge se fait indépendamment de leur volonté. En effet, pour 27% des enquêtés, la décision avait été unilatéralement prise par les services, tandis que pour 38% des jeunes interrogés, c'est la sortie du cadre légal de prise en charge, notamment l'âge, qui avait conduit à leur départ¹³.

Or, ce type de situation accroît considérablement le risque de sans-abrisme. En effet, l'enquête de l'INED montre que parmi les jeunes ayant été contraints de quitter la protection de l'enfance, 16% d'entre-eux avaient connu la rue depuis leur sortie, tandis que ce pourcentage était quasi-nul lorsque le départ tenait de leur propre initiative ou d'un commun accord avec les services¹⁴. Dans un contexte où 25% des jeunes vivants à la rue sont passés par les services de l'ASE, le système de protection de l'enfance en France a donc été vivement critiqué pour ces lacunes¹⁵.

De ce fait, en 2022, une loi a été adoptée afin de garantir aux jeunes adultes ayant été pris en charge par les services de protection de l'enfance, le droit de continuer à bénéficier d'un soutien matériel et immatériel jusqu'à l'âge de 21 ans. Ce droit, sous la forme d'un contrat jeune majeur établi sur la base d'un projet proposé par le bénéficiaire, permet donc de prolonger l'accompagnement des jeunes majeurs qui ne disposent pas de ressources suffisantes et/ou d'un soutien familial. Considérée et reconnue comme une évolution nécessaire afin de prévenir les jeunes adultes de situations d'extrême vulnérabilité, cette loi de 2022, dans la pratique, n'est pourtant toujours pas appliquée de manière cohérente dans tous les départements¹⁶.

Face aux crises successives auxquelles la protection de l'enfance doit faire face, une mobilisation importante des acteurs se déploie depuis plusieurs mois¹⁷. Une enquête parlementaire a été également ouverte début 2024¹⁸ pour définir un certain nombre de mesures afin de remédier aux crises à court, moyen et long terme.

¹¹ Haut Conseil du Travail Social (2023), *Livre Blanc du Travail Social*, p. 10

¹² Institut national d'études démographiques - INED (2021), « Jeunes de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), une sortie difficile et une précarité résidentielle qui perdure », communiqué de presse disponible sur <https://www.ined.fr/fr/actualites/presse/jeunes-de-laide-sociale-a-lenfance-ase-une-sortie-difficile-et-une-precarite-residentielle-qui-perdure/>

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Dulin, A. (2018) Avis du CESE - Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance, Journal Officiel de la République Française, disponible sur : https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_17_protection_enfance.pdf

¹⁶ Le Media Social (2023), « Jeunes majeurs : un an après, la loi Taquet s'avère 'peu efficiente' », article disponible sur https://www.lemediasocial.fr/jeunes-majeurs-un-an-apres-la-loi-taquet-s-avere-peu-efficiente_eTWbp7

¹⁷ CP-Plan-Marshall-pour-la-PE-Priorites-daction-18-10-23-def.pdf (france-enfance-protgee.fr) Comité de Vigilance des Enfants Placés | Les Oubliés (oubliesrepublique.fr)

¹⁸ Commission d'enquête sur les manquements des politiques de protection de l'enfance - Assemblée nationale (assemblee-nationale.fr)

2.3 Les jeunes à risque d'exclusion sociale

Les jeunes de 18 à 24 ans constituent le groupe d'âge le plus touché par la pauvreté en France. En 2014, un quart d'entre-eux se trouvait sous le seuil de pauvreté¹⁹. Aujourd'hui, plus d'un million de jeunes français âgés de 15 à 29 ans entrent dans la catégorie des « NEET » (Not in Education, Employment or Training), c'est-à-dire les jeunes n'étant ni en emploi, ni en éducation, ni en formation²⁰. Alors que le chômage des jeunes (âgés de 15 à 24 ans) en France est traditionnellement relativement élevé, il semble s'être aggravé au cours des dernières décennies : le taux est resté supérieur à 15 % depuis les années 1980 et s'élevait à 20,1 % en 2020. En comparaison, ce taux est de 15,1 % dans l'ensemble de l'OCDE et de 16,6 % dans l'Union européenne²¹.

Outre les difficultés à trouver un emploi, un défi majeur pour les jeunes réside dans l'accès au logement, dans un contexte où le prix de l'immobilier a augmenté quatre fois plus vite que le revenu des ménages depuis 2000²². Sur le marché locatif, le logement est la première dépense des jeunes et contribue de plus en plus à leur précarisation²³. Par ailleurs, de nombreux rapports précisent que les jeunes migrants – et particulièrement les mineurs non-accompagnés – sont davantage exposés à la précarité. En effet, les personnes nées à l'étranger sont davantage confrontées à l'expérience du chômage²⁴, du déclassement (occuper un emploi peu ou moyennement qualifié malgré un niveau d'étude élevé)²⁵, et aux difficultés d'accès à la formation que les personnes nées en France. C'est en partie pourquoi le taux de pauvreté est deux fois plus élevé parmi les migrants par rapport aux personnes nées dans le pays²⁶. La récente loi sur l'asile et l'immigration votée par l'Assemblée nationale en décembre 2023, risque de fortement accroître la précarité des personnes étrangères non européennes, notamment par la restriction de leurs droits aux prestations sociales, aux soins et à l'hébergement d'urgence²⁷.

Par ailleurs, le manque de capacité de certains services est régulièrement dénoncé dans la presse, dans les rapports d'ONG et d'autres du secteur, en particulier celui de l'hébergement et du

¹⁹ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (2023). Mesurer le niveau de vie et la pauvreté des jeunes adultes de 18 à 24 ans - Une population particulièrement confrontée à la vulnérabilité économique, disponible sur <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse/les-dossiers-de-la-drees/mesurer-le-niveau-de-vie-et-la-pauvrete>

²⁰ Conseil économique, social et environnemental (2022). *Engagement et participation démocratique des jeunes*. Accessible à l'adresse suivante : <https://www.lecese.fr/travaux-publies/engagement-et-participation-democratique-des-jeunes>

²¹ Sénat (2021). *L'égalité des chances, jalon des politiques de jeunesse*, disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r20-848/r20-84818.html>

²² Assemblée nationale (2021). Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires économiques, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le logement et la précarité des étudiants et des jeunes actifs, disponible à l'adresse https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b4817_rapport-information.

²³ *Ibid.*

²⁴ OCDE/Commission européenne (2023). *Les indicateurs de l'intégration des immigrés 2023 : Trouver ses marques*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/d5253a21-fr>, p. 87

²⁵ *Ibid.*, p. 100

²⁶ *Ibid.*, p. 111

²⁷ Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2024). Avis du CNLE – Effets de la loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » en matière de lutte contre la pauvreté. Accessible sur <https://solidarites.gouv.fr/avis-du-cnle-sur-les-effets-de-la-loi-immigration-en-matiere-de-lutte-contre-la-pauvrete>

logement. De plus, comme dans les autres secteurs du travail social, les services qui accompagnent les jeunes à risque d'exclusion sont confrontés à une grave pénurie de personnel. Au-delà des contraintes générales du secteur, les jeunes immigrés rencontrent des obstacles supplémentaires pour obtenir un accompagnement social adéquat. En effet, par leur situation administrative précaire, leur droit de travail est limité, ils se retrouvent exclus de certains dispositifs²⁸, doivent faire face à des demandes de justifications « abusives et infondées »²⁹, sont soupçonnés de mentir sur leur âge lorsqu'ils cherchent le soutien de l'ASE et peuvent être victimes de discriminations.

²⁸ Fédération des Acteurs de la Solidarité (2022). L'accompagnement social des personnes étrangères en situation administrative précaire, disponible en ligne, p. 6

²⁹ *Ibid.*

Chapitre 3 : L'approche méthodologique

3.1 Création de trois comités d'usagers

Dans une logique de recherche participative, nous avons créé, entre août et septembre 2023, trois comités d'usagers, soit un par secteur. Composés de onze personnes étant ou ayant été usagères des services sociaux, ces comités ont commencé à travailler en septembre et octobre 2023, et cela pour une durée de huit mois.

Pour recruter les participants et mettre en place les comités, nous avons, dans un premier temps, contacté des organisations des trois secteurs afin de leur exposer le projet, ses objectifs, le calendrier et les aspects pratiques de cette phase de la recherche. C'est ensuite dans un second temps que nous avons rencontré les candidats pour, à nouveau, leur présenter le projet en détail, expliquer la nature et l'étendue du travail attendu et répondre aux questions restantes. Une fois sélectionnés, les onze membres (quatre pour le secteur du handicap et de la santé mentale, quatre pour le secteur de la protection de l'enfance et trois pour le secteur des jeunes à risque d'exclusion sociale) ont signé un formulaire de consentement pour confirmer leur adhésion au projet. Les comités d'usagers se réunissaient séparément, sauf dans le cas de réunions conjointes entre les membres des comités « protection de l'enfance » et « jeunes à risque d'exclusion sociale ».

3.2 L'élaboration des outils méthodologiques

Les premières réunions avec les comités d'usagers ont eu lieu à la rentrée 2023. L'objectif était de rassembler les participants, de faire connaissance entre nous, de réexpliquer les objectifs du projet, en particulier ceux de la Phase 2, et d'initier une réflexion sur les questions clés liées à la « responsabilité » des services sociaux. Dans un second temps, nous avons réuni les comités d'usagers afin qu'ils puissent, par leurs idées et leurs expériences, discuter et affiner la proposition de guide d'entretien par secteur que nous avions préalablement rédigée. Ces rencontres ont aussi été l'occasion d'échanges importants concernant le recrutement des participants à la recherche, les critères de sélection ainsi que les considérations d'ordre éthique pour garantir la confidentialité des données récoltées et leur anonymat.

3.3 Recrutement des participants et collecte des données

Une fois les outils méthodologiques élaborés, nous avons engagé la phase de recrutement des participants. Ces derniers devaient d'une part, être ou avoir été des usagers de services sociaux d'un des trois secteurs concernés par la recherche. D'autre part, afin de garantir l'actualité des résultats, leur expérience devait avoir eu lieu au cours des trois dernières années. Enfin, les participants devaient être majeurs et indiquer leur volonté de participer en signant un formulaire de

consentement avant de prendre part aux activités de recherche. S'ils ne l'étaient pas, un parent devait lui aussi être signataire du formulaire.

La stratégie de recrutement comprenait trois canaux : les services sociaux eux-mêmes, les organisations d'usagers et l'échantillonnage en boule de neige par le biais des réseaux respectifs de l'équipe de recherche et des comités d'usagers. L'objectif était d'impliquer des usagers d'un large éventail de services sociaux, plutôt que de recruter des participants issus d'un seul service ou type de service. Lorsque le recrutement s'est fait par l'intermédiaire des services sociaux, un critère de sélection supplémentaire a été ajouté: les usagers devaient avoir quitté le service au cours des trois dernières années. Ce choix visait à garantir que leur participation à l'enquête n'affecte pas leur relation avec les professionnels ou la direction du service, et qu'inversement, cette relation n'influence pas les conditions d'énonciation lors des entretiens.

Ainsi, 56 personnes ont participé à l'enquête entre novembre 2023 et mars 2024 par le biais d'entretiens individuels ou collectifs, menés en ligne ou en présentiel. Les entretiens ont duré entre trente minutes et deux heures. Tous ont été enregistrés. Chaque participant a reçu un chèque-cadeau de 25 euros par heure d'interaction avec l'équipe de recherche.

Certains défis méthodologiques se sont posés durant la phase d'enquête. Tout d'abord, pour le recrutement des participants, notamment les jeunes à risque d'exclusion. En effet, à la différence des deux autres secteurs représentés par des associations d'usagers (par exemple, les Groupes d'Entraide Mutuelle et les ADEPAPE et Repairs!), ce groupe ne semblait pas s'être organisé dans la sphère publique, rendant ainsi difficile l'identification des canaux pertinents.

D'autre part, les outils mobilisés pour l'enquête (entretiens et focus groupes) n'ont pas toujours semblé adaptés aux dispositions de certains participants dont les réponses très brèves, peu élaborées, ne permettaient alors pas d'entrer dans des discussions riches et approfondies. En ce sens, nous suggérons que des méthodes interactives ou mobiles, moins formelles donc, auraient peut-être mieux convenu à certains groupes, notamment pour le secteur du handicap et de la santé mentale, et les jeunes à risque d'exclusion.

Par ailleurs, des obstacles liés à la langue ou à la communication, les contraintes de temps ou la taille des groupes nous ont conduit à adapter le protocole de recherche. Dans certains cas, il s'agissait de raccourcir le guide d'entretien pour ne se concentrer que sur quelques points clés, ajuster la formulation et d'adapter le rythme. L'idée directrice était de trouver un équilibre entre la collecte de données pertinentes et utiles pour le projet de recherche, tout en considérant et en respectant la situation du participant.

Enfin, le manque de confiance de certains participants envers l'équipe de recherche a pu conduire à inhiber leur parole durant les entretiens. En effet, malgré l'explicitation systématique du cadre, des objectifs de la recherche et de notre indépendance vis-à-vis des services sociaux, organismes gouvernementaux ou autres autorités publiques, certains enquêtés ont manifestés des doutes comme le suggère l'extrait ci-dessous :

Chercheuse : Et pourquoi tu ne peux pas dire que tu as envie de changer ?

Jon : Parce que, pour l'instant, je n'ai pas eu de... Je m'en fous, je suis enregistré.

Chercheuse : Non, mais non, mais...

Jon : Elle va aller voir [TRAVAILLEUR SOCIAL]. [PRENOM], tiens, il faut que je te dise un truc sur ton jeune. Il va entendre : « Oh c'est un gros connard. »

Fred : « Allô, Jon, tu peux passer à [STRUCTURE], s'il te plaît ? »

Jon : Oui et après, hop, fin de prise en charge.

Chercheuse : Non ça reste vraiment entre nous.

Cette prudence exprimée par les participants peut, comme nous l'avons dit plus haut, être due à la difficulté de faire clairement la distinction entre un travailleur social et un chercheur qui étudie les services sociaux, mais aussi, refléter un manque de confiance généralisé envers les personnes inconnues. Cette limite mériterait d'être explorée davantage dans la mesure où, nous le verrons, elle n'est pas sans rappeler les difficultés d'expression liées à la peur que nous avons identifiées au cours de l'enquête.

3.4 Analyse des données

Pour analyser les éléments recueillis lors des entretiens, nous avons eu recours à une analyse thématique collective. Tout d'abord, les enregistrements audio ont été transcrits par une société de transcription professionnelle. L'équipe de recherche a ensuite réécouté les enregistrements audio pour vérifier l'exactitude des transcriptions et corriger les éventuelles erreurs. Ensuite, des extraits clés relatifs à deux thèmes principaux, la participation et la « responsivité », ont été sélectionnés et rendus anonymes. Ces extraits ont constitué le sous-ensemble de données analysé avec les comités d'usagers.

Après une brève présentation des principes de base et des étapes de l'analyse thématique des données qualitatives, une trentaine d'extraits anonymisés ont été affichés dans les salles destinées à recevoir les comités. Les membres ont été invités à les lire brièvement, puis à sélectionner ceux qu'ils souhaitaient analyser. Par petits groupes de deux ou trois, ils ont été encouragés à lire les fragments afin de se familiariser avec les données. Des crayons de couleur, des stylos et des surligneurs ont été fournis afin qu'ils puissent annoter et marquer les extraits. Les groupes ont ensuite un par un discuté des extraits sélectionnés. L'objectif était ici d'assurer une compréhension commune des données. Le cas échéant, la chercheuse a pu leur fournir des informations contextuelles sur la situation des enquêtés tout en préservant leur anonymat.

Il a ensuite été question de coder les données. Pour cela, chaque groupe a reçu des post-its et a noté les codes clés identifiés pour chaque fragment, par exemple, un ou plusieurs mots décrivant le contenu des données. Après avoir explicité leurs choix, les groupes ont rassemblé les codes en organisant les post-its par grappes sur un tableau blanc pour engager une discussion et une réflexion collective sur la disposition. Les équipes ont ensuite délibéré sur les chevauchements entre les différents codes, leurs nuances et leurs relations, en construisant des thèmes et des concepts pertinents pour le projet de recherche.

Après cette phase d'analyse thématique collective, les résultats ont été transférés dans le logiciel Atlas.ti pour procéder au codage de l'ensemble des données en utilisant, lorsque cela était possible,

les codes définis avec les comités d'usagers. Nous avons ensuite construit des thèmes, en particulier ceux concernant les questions transversales de la participation des usagers et de la « responsabilité » des services sociaux, en identifiant les citations pertinentes pour illustrer les thèmes clés.

3.5 Rédaction du rapport et retours du terrain

Sur base de l'analyse des données menée avec les comités d'usagers puis avec l'aide du logiciel Atlas.ti, trois rapports (un par secteur) ont été rédigés pour rendre compte des thèmes principaux identifiés dans les entretiens. Des extraits des transcriptions ont été sélectionnés pour illustrer les thèmes principaux avec des exemples concrets et une recherche documentaire a également été menée afin d'inclure des éléments contextuels sur la situation des services sociaux et de leurs usagers en France. Les rapports intermédiaires ont été partagés avec les membres des comités d'usagers ainsi qu'avec certains participants aux entretiens. À partir des discussions, clarifications et suggestions des comités d'usagers et une mise en commun des résultats pour les trois secteurs par l'équipe de recherche, le rapport final a été rédigé.

Chapitre 4 : Résultats de l'enquête

L'enquête révèle d'abord une grande hétérogénéité d'expériences individuelles au sein d'une diversité de types de services sociaux dans les trois secteurs. Parmi les personnes interviewées, certaines avaient été en lien avec des services sociaux tout au long de leur vie, d'autres avaient eu une expérience brève et temporaire à un moment spécifique de leur parcours. Le rapport des participants aux services sociaux qui les avaient accompagnés et leur appréciation de la qualité du suivi reçu divergeaient également entre ceux qui considéraient que leur expérience avait été d'un grand soutien, et d'autres, déçus voir en colère suite à une prise en charge inadéquate.

Dans le cas de la protection de l'enfance, certains évoquent leur prise en charge comme un choix clair, conscient et délibéré. L'accompagnement a donc été vécu comme un soutien qui parfois avait conduit à changer leur vie de manière positive. À l'opposé, d'autres - certains jeunes mais particulièrement des parents - ont perçu ces services comme intrusifs et inadaptés. Dans leur cas, les mesures de protection de l'enfance ont été vécues comme une peine, c'est-à-dire infligées sans leur consentement, ou malgré leur volonté à y mettre fin. Il s'agit d'un constat important compte tenu de l'augmentation susmentionnée du nombre de mesures coercitives en France.

Pour la plupart des personnes interrogées, la perception et l'expérience individuelle des services sociaux était complexe et avait, pour certains, évolué au cours de leur prise en charge. Une partie d'entre-elles disait ne pas se sentir suffisamment prise en compte, être peu écoutée, tout en reconnaissant l'importance de leur prise en charge et l'impact significatif de celle-ci sur leur vie. Pour d'autres, les relations avec les services sociaux se résumaient à des interactions ponctuelles, brèves et centrées sur quelques besoins spécifiques. Dans ces cas-là, les attentes par rapport à la participation et la responsivité semblaient moins fortes. Julie, une jeune femme vivant à la rue depuis plusieurs années après un parcours en protection de l'enfance résume son rapport aux services sociaux de manière succincte : *« Je n'attends rien d'eux, c'est sûr. »*

Plusieurs participants à l'enquête, et notamment dans le secteur des jeunes à risque d'exclusion, ont souligné la pénurie de services censés les soutenir. Les réflexions autour du manque de moyens, de l'insuffisance des ressources et de la rareté des places au sein des services ont indirectement conduit à des discussions, par exemple sur la justice sociale et l'équité (qui mérite le plus le peu de ressources disponibles ?), l'accès et l'exclusion (qui a accès aux services sociaux et qui en est exclu ?), et les règles en théorie par rapport aux pratiques sur le terrain (favoritisme, sélection arbitraire). Nous abordons ces questions dans les analyses ci-dessous lorsqu'elles sont directement liées à la participation et à la responsivité, mais mériteraient, compte tenu de leur importance, d'être étudiées dans un cadre plus approfondi.

4.1 L'expérience de la participation

Au départ de l'enquête, les membres des comités d'usagers et les enquêtés ont rapidement identifié plusieurs périmètres de la participation dans le contexte des services sociaux. Il y a d'abord le périmètre de proximité : il s'agit des rendez-vous individuels avec un professionnel, souvent un « référent », qui suit, théoriquement, la situation de la personne, qui participe à la construction d'un plan d'action, comprenant parfois des objectifs et une stratégie pour les atteindre. Ces rendez-vous peuvent être un espace important pour la personne accompagnée, puisqu'ils structurent le temps de la prise en charge au sein du service et offrent – théoriquement du moins – un espace d'échange régulier. Une grande majorité des participants avaient eu accès à cet espace de participation.

Un second périmètre concerne la participation au sein du service sur des enjeux collectifs comme des questions liées au fonctionnement du service, à la gestion et la gouvernance, aux relations entre personnels et usagers, aux activités proposées et aux autres questions directement liées au quotidien des personnes accompagnées ou à des enjeux plus stratégiques. Dans plusieurs cas, la participation collective était rendue possible par des réunions régulières ou sporadiques, organisées pour l'ensemble des usagers et souvent avec la participation de membres du personnel, voire de la direction. Dans d'autres cas, la participation au sein du service était organisée de façon représentative, avec l'élection d'un ou plusieurs porte-paroles des personnes accompagnées, chargés de faire remonter des idées et des demandes auprès de la direction. Nous avons également identifié d'autres systèmes de participation comme des cahiers ou des boîtes à idées. Cependant, certains enquêtés – notamment les parents pris en charge par la protection de l'enfance, des jeunes ou personnes handicapées – n'avaient jamais eu accès au périmètre « collectif » de la participation. Bien qu'ils aient pu s'exprimer dans le cadre de rendez-vous individuels, ils n'avaient échangé rarement voire jamais avec d'autres personnes accompagnées, sauf dans des espaces informels en dehors du service.

Enfin, un troisième périmètre de participation a émergé durant les entretiens. En effet, certains enquêtés avaient pu prendre part à des rencontres avec des élus, des décideurs politiques, ou d'autres personnes chargées de la conception ou de la mise en œuvre des politiques sociales. Bien qu'il s'agisse d'événements exceptionnels, ces expériences ont suscité le sentiment d'avoir participé à l'amélioration des conditions collectives d'accompagnement avec l'espoir qu'elle porte ses fruits.

Ces trois périmètres de la participation sont liés à des espaces plutôt formels qu'informels, plutôt « induits » qu'« organiques »³⁰. Cependant, notre enquête a mis en évidence d'autres espaces importants permettant aux personnes accompagnées de faire entendre leur voix : des groupes ou collectifs ayant émergé spontanément, soutenus par des associations, ONGs et autres membres de la société civile, des groupes d'usagers participant à des rapports ou à des recherches, ainsi que des groupes d'entraide. Tout au long du rapport, nous analyserons en premier lieu les trois périmètres de participation dite « formelle » tout en reconnaissant l'importance des autres espaces moins visibles et néanmoins essentiels pour bon nombre de participants à l'enquête et qui permettent la

³⁰ Voir notamment Mansuri, G., & Rao, V. (2013). Can participation be induced? Some evidence from developing countries. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 16(2), 284–304. <https://doi.org/10.1080/13698230.2012.757918>

rencontre et l'échange entre pairs, la mise en commun d'expériences, la formulation d'observations et de revendications, et la possibilité de modifier le rapport de forces existant (voir le chapitre 4). Autrement dit, nous nous appuyons sur une définition de la participation plus large que celle mobilisée par d'autres analyses, et notamment dans le rapport publié récemment par l'Igas (Inspection générale des affaires sociales), qui reprend la définition de Guillaume Gourgues de la participation citoyenne, entendue comme « l'ensemble des dispositifs institutionnels, officiellement mis en œuvre par les autorités publiques, à toutes échelles, dans un cadre réglementé ou volontaire, dans le but d'associer tout ou partie d'un public à un échange de la meilleure qualité possible, afin d'en faire des parties prenantes du processus décisionnel dans un secteur déterminé d'action publique »³¹. En effet, notre rapport s'intéresse à différents types de participation, celle suscitée ou recherchée par des autorités publiques, notamment au niveau national, départemental ou local, mais aussi celles qui émergent parfois spontanément, de manière ascendante, et dans des espaces situés en-dehors des services sociaux ou des administrations publiques.

4.1.1. Espaces, temps et périmètres de la participation

Premier périmètre de la participation, la relation individuelle entre l'usager et les professionnels apparaît comme un canal privilégié pour prendre part aux décisions concernant sa trajectoire, son accompagnement, mais également le fonctionnement du service social. Toutefois, nous avons constaté que le degré de participation permis par ce périmètre dépendait directement de la qualité de la relation entre l'usager et le professionnel. Une bonne relation semblait être caractérisée par une présence régulière du professionnel et l'instauration d'un climat de confiance. À l'inverse, un manque de confiance conduisait à inhiber la communication et la participation. Dans un entretien, Myriam, explique que, parce que le secret professionnel n'avait pas été respecté par les travailleurs sociaux qui l'accompagnaient, cela avait eu un impact sur la confiance accordée aux autres adultes : « *Je me disais, c'est bon, je vais pouvoir expliquer certaines choses, ça va rester anonyme. Dans la confidentialité, c'était totalement le contraire. C'était très compliqué. Du coup après, je me suis dit, je peux plus trop faire confiance aux adultes (...)* »

La question de la relation avec les professionnelles est apparue d'autant plus importante du fait qu'en cas de difficulté avec ces derniers, l'usager ne disposait pas d'autre espace de communication facilement accessible pour parler de son expérience et aborder les problèmes rencontrés. Pour Marc qui avait eu une relation difficile avec son éducatrice³², il semblait compliqué d'aborder ce point avec d'autres membres du personnel ou avec la direction.

Marc : (...) c'est avec elle que j'ai un froid.

Chercheuse : Est-ce que ça, tu peux le dire à quelqu'un que ça ne se passe pas... ?

³¹ Inspection générale des Affaires Sociales (novembre 2023). La participation citoyenne dans les politiques de solidarité : Etat des lieux et perspectives. Tome 1 – Rapport. Disponible en ligne : https://igas.gouv.fr/IMG/pdf/2023-003r-participation_citoyenne_tome_1_rapport_.pdf

³² Le terme « éducateur », utilisé fréquemment dans les services sociaux, a été questionné par un participant qui considérait que c'était un signe de plus de l'infantilisation subie par les personnes accompagnées, notamment dans le secteur du handicap et de la santé mentale.

Marc : Je peux en parler, mais seulement à la direction par exemple.

Chercheuse : Et tu penses que tu vas en parler ou pas ?

Marc: Je n'arrive pas.

Chercheuse : Non ? Pourquoi ?

Marc: Je ne sais pas comment ils vont réagir. J'ai en fait un manque de confiance en moi.

Face à la difficulté d'exprimer leurs points de vue, leurs opinions ou leurs préoccupations auprès d'un référent ou un autre membre du personnel de confiance (premier périmètre), certains usagers semblent alors souligner le manque d'espaces d'expression collective et d'échange entre les usagers de services. Adèle, usagère du secteur handicap/santé mentale explique :

Ça manquait d'espace de groupe, à part leurs moments (...) d'activités de groupe. J'ai eu besoin d'aller aux activités de groupe parce que c'était le seul moyen de me rapprocher d'autres personnes de la structure. Sinon, je ne faisais que de l'individuel et je croisais des gens. C'est par le groupe qu'on peut vraiment se rendre compte de difficultés, de difficultés d'accessibilité. (...) Ça manquait. Et ça aurait été pratique d'en avoir discuté. On se sent mieux en groupe que seul pour faire des critiques et, en plus, c'est là qu'on trouve de meilleures idées. Parce qu'on trouve des idées qui reviennent. (...)

Si l'absence de tels espaces est regrettée par certains, d'autres font part de leurs doutes quant à la possibilité qu'un échange collectif puisse avoir lieu si celui-ci était organisé sous la forme d'une participation directe des personnes accompagnées. Lors d'un focus group, l'hypothèse que certains services sociaux évitent délibérément de telles situations a même été soulevée :

Chercheuse : Est-ce que ça existe des espaces collectifs ?

Fred : Non, ça n'existe pas les moments en collectivité. Le problème à [STRUCTURE], c'est qu'à partir du moment où tu as un petit groupe, où on est un petit groupe de potes, ils font tout pour que tout le monde parte chacun de son côté.

Chercheuse : Pourquoi ils font ça ?

Jon : Pour nous séparer. Pour (éviter) clairement qu'on foute le bordel.

Les enquêtés y ayant participé de façon directe ou indirecte, ont fait part d'une expérience mitigée. En effet, bien que considérant les CVS (Conseils de vie sociale) comme susceptibles d'encourager un dialogue indispensable entre les usagers, le personnel et la direction, ils estiment cependant que ces espaces ne disposaient pas du pouvoir suffisant pour tenir les promesses qui y étaient faites. C'est le cas de Jean :

Quand je dis que c'est aberrant de parler budget en conseil à la vie sociale, c'est aberrant dans la mesure où... à partir du moment où même la directrice n'a aucune marge de manœuvre, comment voulez-vous qu'un usager en ait ? C'est pareil, la question de la maltraitance, c'est bien gentil, mais quand tu manques de personnel et que tu n'arrives pas à recruter, la maltraitance, elle est là. C'est une maltraitance où, de bonne foi, la directrice nous dit : « Je veux bien recruter, mais il n'y a personne qui veut venir. » Donc

(...) à partir du moment où on nous demande de traiter des sujets où on n'a pas de marge de manœuvre, ça ne sert à rien.

Quant au troisième périmètre, certains enquêtés ont indiqué que les conditions pratiques de participation à des consultations ou forums rendaient ces espaces inaccessibles aux personnes dans leur situation, par exemple pour celles et ceux ayant un handicap, ou des difficultés à s'exprimer publiquement. De plus, par le manque de transparence sur l'utilisation des contributions et les changements auxquels elles pouvaient amener, ces espaces sont finalement perçus comme le lieu d'une participation uniquement symbolique :

Et je leur ai répondu ouvertement que je n'étais pas la grande gueule qu'on invitait pour faire une punch line. Soit on m'écoutait tout le temps, soit on me mettait au placard. Les usagers, tu as vraiment l'impression que dans ce genre de grande consultation, tu as l'impression qu'on les sort du formol de temps en temps, mais qu'il ne faut surtout pas faire trop de vagues. (...) En fait, il y a un côté mode. C'est ça qui devient assez dangereux. Il y a un côté mode à la participation, on fait des trucs de participation partout. Et en fait, à la fin du truc, tu sors de là, tu te dis : « Ce que je viens de dire, ça a servi à quoi ? » Puisque de toute façon, tu sais que la seule question qui compte dans la participation, c'est qu'est-ce qu'on va faire de ce qu'a été recueilli.

Dans certains cas, ce ne sont pas les rencontres en elles-mêmes mais les temps de préparation qui la précédaient dont les enquêtés soulignent l'importance. En effet, et notamment pour les jeunes, ces moments collectifs semblent avoir été particulièrement appréciés en ce qu'ils ont permis de partager des vécus parfois douloureux et de construire ensemble des propositions à porter aux décideurs.

Lors d'un entretien, un usager des services du handicap nous a fait part d'un cas où, différents participants (usagers, praticiens, décideurs) avaient pu s'approprier une structure consultative locale et avaient été activement et régulièrement impliqués dans son fonctionnement pendant plus d'une décennie. Les effets de cette participation tripartite étaient clairs et visibles, et constituaient un des rares exemples d'une participation du troisième périmètre continue, régulière et inscrite sur le long-terme.

4.1.2. Les degrés de la participation

Les grilles d'entretiens utilisées dans les trois secteurs étaient structurées selon l'idée que les différentes formes et niveaux de participation peuvent être organisés comme une échelle³³ ou comme un spectre³⁴, allant de l'information à la décision. Le premier bloc de questions portait sur

³³ Arnstein, S. (1969) A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224.

³⁴ Gonzalez, R. (2019) The Spectrum of Community Engagement to Ownership. Movement Strategy. Available at <https://movementstrategy.org/wp-content/uploads/2021/08/The-Spectrum-of-Community-Engagement-to-Ownership.pdf>

les informations reçues par les usagers des services sociaux, qui permettent d'autres formes de participation plus fortes, et impliquant un plus grand partage du pouvoir de décision.

Asymétrie des informations fournies : règles explicites, mais opacité sur la gouvernance et les droits

Au sein des trois secteurs, les entretiens font apparaître une forte asymétrie dans la nature des informations transmises par les services sociaux aux personnes qu'ils accompagnent. En effet, on observe une surreprésentation des règles et des devoirs par rapport aux droits des usagers. Si la plupart des enquêtés affirment avoir été informés des principales règles de fonctionnement du service - par exemple, lors d'une première réunion avec le personnel et la direction, ou parfois accompagnée d'un dépliant ou d'une brochure - très peu d'entre-eux semblent en revanche avoir eu connaissance de leurs droits, comme celui d'accéder à leurs données et leur dossier, ou plus généralement sur les dispositions et les structures de gouvernance en place. Certains ignoraient l'existence de ces droits avant nos entretiens. Pour d'autres, les règles n'avaient jamais été explicitées, rendant leur logique ou leur existence opaque et conduisant alors à certaines confusions ou malentendus. D'autres encore, ont expliqué avoir l'impression de manquer d'informations sur la gouvernance interne du service auquel ils s'étaient adressés, notamment sur les aspects organisationnels de l'équipe et sur le financement du programme ou dispositif auquel ils étaient inscrits, suscitant de l'anxiété quant à la pérennité du soutien qu'ils recevraient. Ces enquêtés ont alors rencontré des difficultés à connaître l'étendu rôle du professionnel qui les accompagnait, ses heures de travail. Opacité qui les mettait mal à l'aise lorsqu'il s'agissait de demander de l'aide et entraînait pour certains un sentiment d'insécurité ou d'instabilité.

Les participants ont également évoqué le manque d'informations concernant les processus ou les canaux permettant d'exprimer les problèmes qu'ils rencontraient (par exemple avec le personnel ou le soutien reçu) ou d'alerter la direction du service social. Même lorsqu'ils se sentaient relativement satisfaits du soutien qu'ils avaient reçu, ils admettaient ne pas être au courant des processus et des mécanismes qui pouvaient être utilisés pour signaler un problème potentiel. Baptiste, accompagné par les services handicap/santé mentale souligne :

Alors ce n'est clairement pas le cas, mais si j'avais un souci avec mon accompagnatrice, en tout cas je ne vois pas comment je ferais et je serais bien embêté et effectivement on ne m'a pas donné la possibilité de... Il n'y a pas d'ouverture pour m'exprimer sur ces sujets-là.

Dans le secteur de la protection de l'enfance notamment, de nombreux parents et enfants ignoraient qu'ils disposaient d'un droit à accéder à leur dossier. Certains participants ayant fait une demande après avoir eu connaissance de ce dernier, se sont même heurtés à des résistances du service, comme Lise qui témoigne de la situation suivante :

Lise : Non, ils ont été expliqués plus tard quand j'ai eu 18 ans, et encore ils ne les ont pas vraiment appliqués. Quand je suis sortie du dispositif et que j'ai demandé à voir mon dossier, déjà, la première fois on ne m'a pas donné tout mon dossier.

Chercheuse : On t'a donné quoi ?

Lise : On m'a donné une pochette cartonnée et on m'a dit : « Voilà, c'est ton dossier. » Je l'ai regardé et je leur ai dit : « Non, mais ce n'est pas possible. D'un an jusqu'à 25 ans, vous allez me dire que vous avez juste une pochette cartonnée ? » Ensuite, on m'a dit : « Mais oui, c'est vrai, ils sont dans nos archives. Donc, revenez plus tard. » Sauf que quand je suis revenue, on m'a pas donné l'intégralité du dossier. Et en plus de ça, normalement on ne laisse pas toute seule une personne qui consulte son dossier, parce qu'il peut y avoir des choses qui font ressurgir des problématiques ou autres difficultés. On m'a mise toute seule dans une pièce avec un téléphone en me disant : « Maintenant tu lis et quand tu as fini, tu peux partir. »

De même, plusieurs parents ont indiqué qu'au début de l'accompagnement, ils n'avaient pas été informés de **la durée de la mesure de protection sociale** : « *Quand on prend votre enfant, on ne vous dit pas que ça va prendre fin. D'abord, il est passé six mois, ensuite c'est renouvelable et ensuite ils renouvellent, ils renouvellent.* », **du type de soutien offert ou disponible pour les parents** : « *Vous voyez, j'ai même demandé à une professionnelle de me recevoir. Elle m'a dit : « Moi, je ne suis pas là pour vous, pour les parents. Je ne suis là que pour les enfants. »*, ou **du droit d'être accompagné par une tierce personne lors des réunions avec les services sociaux** : « *Non, sur ce point, non. Par exemple, vous savez, on a le droit de faire venir une personne extérieure. (...) Ils ne le disent pas...* ».

Les parents ont déclaré avoir appris l'existence de ces droits par d'autres parents, de « bouche à oreille. » De même, certains jeunes ont affirmé n'avoir reçu que très peu d'explications sur les décisions les concernant prises par les services de protection de l'enfance. De ce fait, Jordan semble avoir vécu son passage d'une famille d'accueil à un foyer comme une négligence totale de ses besoins d'attachement :

Déjà, moi, d'une part, parce que j'étais habitué, alors que ce n'est pas ma vraie famille, mais j'étais habitué à être en famille d'accueil. Et le jour où on m'a dit : « Écoute, tu vas aller en foyer. » Moi, je ne savais pas ce que c'était, j'étais en stress tout le long de la route pour y aller. Et une fois que je suis arrivé là-bas, je me rappelle, j'étais dans un bureau, il y avait des chaises (...) Et pour moi, je me suis dit, ce n'est vraiment pas possible que je sois dans un truc comme ça, ce n'est pas adapté pour moi. Ça a été dur le moment où je me suis dit que je ne reverrai plus ma famille, c'est le détachement des liens familiaux qui commence à arriver.

Tout au long des entretiens, il est apparu que pour les jeunes et les parents mal informés de leurs droits, des décisions prises à leur sujet par le tribunal pour enfants ou par les services sociaux, du calendrier des mesures de protection de l'enfance, il était difficile voire impossible d'exprimer leurs idées, leurs besoins et leurs demandes. Ce manque d'informations semble réduire leur capacité d'action et les priver de tout pouvoir ou agentivité sur leur parcours.

Au-delà des droits, certains participants ont expliqué n'avoir pu accéder aux informations biographiques permettant de comprendre leur propre histoire. Ainsi, Raphaël, un jeune placé bébé, souhaitant une fois adolescent connaître les motifs de son placement, et plus généralement les éléments de son histoire familiale, n'avait jamais reçu de réponse claire de l'ASE. Il explique ainsi :

Raphaël : Moi, de ce qui a été flou, c'est de pourquoi en fait j'ai été mis à l'ASE. Parce que selon eux, ça venait de mon père qui ne pouvait pas nous prendre en charge. (...) On a eu plusieurs versions vraiment, vraiment pas claires.

Chercheuse : Oui. Et quand tu dis, nous, c'était toi et ta fratrie ?

Raphaël : Moi, ma fratrie et ma famille d'accueil, d'ailleurs.

Chercheuse : D'accord, OK.

Raphaël : Après, mon père m'a aussi un peu expliqué, l'autre partie que l'ASE ne m'avait pas dite. Donc je soupçonne quand même que l'ASE cache des choses volontairement.

L'absence, l'incomplétude ou la contradiction des informations est vécue comme un manque de transparence et par conséquent un obstacle dans construction de relations de confiance avec les services de la protection de l'enfance. D'autre part, ce manque d'information empêchait Raphaël de comprendre les raisons de son placement et ainsi de faire sens de son passé. Comme il le disait, il n'avait toujours pas obtenu de réponses claires, plusieurs années après avoir atteint la majorité : *« Et ça, moi, encore à l'heure actuelle, je n'ai que des hypothèses. Je n'ai pas de fil clair. »*

Parmi les enquêtés passés par les services des « jeunes à risque d'exclusion sociale », le processus de construction et de décision de ces règles ne semblait pas bien compris (qui décide des règles ? comment ?). De plus, dans certains cas, les usagers qui ne parlaient pas couramment le français avaient des difficultés à lire les annonces ou les feuilles concernant les mises à jour des règles et autres informations importantes : *« Lire tout ce dossier, c'était trop. J'avais besoin qu'on m'explique bien, pas qu'on me donne ce dossier. C'était trop, je ne pouvais pas tout lire. »* En tout état de cause, les participants ont déclaré ne pas avoir été consultés sur les règles en vigueur qui semblaient avoir été décidées de manière verticale *« De toutes ces règles ? Ce sont les chefs qui décidaient. Le chef ce n'est pas mes éducatrices, ce sont les chefs qui sont là-bas qui décident. »* Cette situation a été vécue par certains jeunes adultes comme infantilisante. Dans certains cas aussi, les jeunes n'étaient pas au clair sur la mission du service social en question et du rôle et des objectifs des professionnels censés les accompagner.

Des exemples de consultation, mais peu de coproduction

La plupart des enquêtés déclarent avoir pris part à une expérience de consultation, c'est-à-dire une situation dans laquelle le service et/ou le personnel leur avait demandé leur avis, sans nécessairement garantir la prise en compte de celui-ci ou spécifier la mesure dans laquelle il pèserait sur la prise de décision. Les consultations ont pris différentes formes et ont porté sur une diversité de sujets. Par exemple, dans le secteur du handicap et de la santé mentale, les usagers ont été consultés sur les types d'activités proposées par le service, sur leurs priorités et objectifs en tant qu'usagers et sur les éléments contenus dans leur plan d'accompagnement personnalisé si ce dernier existe.

Dans les autres secteurs, la consultation était occasionnelle et semblait se limiter aux questions quotidiennes telles que les activités proposées aux usagers ou aux résidents. Elle permettait aux usagers de proposer des idées et de formuler des demandes en laissant toutefois la prise de décision au personnel et à la direction. À titre d'exemple :

Chercheuse : (...). Mais du coup, si tu avais, toi, une idée à proposer, soit une demande ou une idée, comment tu ferais pour l'exprimer ?

Ismaël : Spontané.

Chercheuse : Spontané à une des personnes qui est là, le jour où tu as l'idée ?

Ismaël : Oui.

Aïcha : On les propose juste, c'est à eux de décider. Ce n'est pas à nous de décider.

Chercheuse : C'est ça. Donc, vous vous sentez libre de donner vos idées, mais après, eux vont revenir.

Ismaël : C'est à eux de voir si c'est possible ou pas.

D'autres enquêtés évoquent des expériences où ils ont pu évaluer ou donner un avis sur le travail effectué par un professionnel, ou des consultations sur la gestion des espaces communs dans un centre résidentiel. Dans certains foyers de jeunes à risque d'exclusion, des consultations collectives ont parfois été organisées lors de réunions mensuelles. Une partie des jeunes s'est sentie écoutée et rapporte que les suggestions issues de ces réunions étaient prises en compte par les professionnels et la direction – mais pas toujours, semblant alors s'apparenter à un exercice formel ou symbolique. L'extrait suivant illustre cette expérience vécue par Jean-Pierre, usager du secteur du handicap/santé mentale :

C'est ça le truc, c'est que... on nous demande, ensuite eux ils construisent le document et on le signe, mais ce n'est pas vraiment un échange, puisque finalement un échange, ça devrait se faire en plusieurs fois (...) on devrait le revoir, et ça par contre, ça ne se fait pas. Nous, on parle, eux, ils font le contrat, et nous on signe derrière. Donc il n'y a pas vraiment d'échange. On nous demande formellement certaines choses, mais voilà, ça ne va pas au-delà.

Cette non-prise en compte a conduit certaines personnes interviewées à remettre en question l'utilité de la participation au sein des instances consultatives. Bien que la voix de certains usagers ait parfois été entendue, d'autres semblent sceptiques quant aux consultations initiées par les services sociaux eux-mêmes, comme l'illustre l'échange suivant :

Michel : Oui, il y a une réunion de consultation que se fait régulièrement. Je n'y suis allé qu'une fois. J'ai appelé ça une réunion pour rire, personnellement.

Jean-Pierre : Non, c'est une réunion ad hoc, ce n'est pas une instance. (...) Il y en a une au niveau du [GROUPE] qui chapeaute. Après, je ne sais pas trop ce qu'ils font, mais au niveau du [SERVICE], ils n'ont jamais rien proposé, il n'y a jamais rien eu.

Michel : Tu n'es pas venu, mais tu n'as rien manqué, parce qu'on fait une réunion, on nous écoute, et ensuite, rien ne change.

Dans leur ensemble, les enquêtés, jeunes, adultes ou parents, ont vécu ce manque de prise en compte, de prise au sérieux comme une infantilisation de la part des professionnels et de la direction pourtant censés les accompagner. Sentiment encore plus présent dans le secteur du handicap et de la santé mentale.

Léa, passée par le secteur du handicap et de la santé mentale exprime un réel scepticisme quant aux effets concrets de sa participation ou de son expression dans les services sociaux. Elle décrit les difficultés à mobiliser suffisamment d'énergie et de détermination pour oser exprimer son mécontentement à l'égard du soutien - ou de son absence - qu'elle recevait en mentionnant la faible probabilité que cela produise un changement :

Non, je ne pense pas du tout que ce sera pris en compte. Ce sera une démarche administrative de plus, donc beaucoup d'énergie dépensée pour probablement rien, voire ça empirera peut-être les choses. On n'en sait rien vu que je ne sais pas comment ma demande sera reçue, si elle est anonymisée. Je ne sens pas du tout d'implication de leur part, c'est certain.

Concernant la co-construction, une situation a été évoquée où les usagers d'un service social ont été invités à réfléchir à des solutions potentielles pour remédier à un manque d'espace et de capacité. Bien que ces jeunes n'aient jamais été invités à de tels espaces collectifs auparavant, ils ont été invités à partager leurs points de vue et à co-construire des critères d'admission avec le personnel et la direction. Au moment de la collecte des données, ils n'avaient pas encore reçu de réponse concernant l'utilisation de leurs contributions par le personnel ou la direction, mais les personnes interviewées ont semblé apprécier d'avoir été impliqués dans le processus, qu'ils percevaient différemment d'une consultation d'ordre symbolique.

Délégation du pouvoir et de la prise de décision : un rêve lointain

Le quatrième degré de la participation est celui de la décision. Celle-ci comporte une dimension individuelle, choisir par exemple le type d'accompagnement que l'on souhaite recevoir, mais aussi collective, qui porte les règles, la gouvernance ou les décisions budgétaires du service social. Dans notre enquête, rares sont les usagers ayant été invités à la décision qu'elle soit faite de manière indépendante ou en collaboration avec les services. Certains enquêtés expliquent avoir pu prendre part à des décisions dont le cadre, fait d'un ensemble de contraintes, rendait leur marge de manœuvre réduite, comme par exemple choisir une activité dans une liste prédéfinie. D'autres estiment avoir parfois disposé d'un certain degré d'autonomie concernant des choix individuels. Néanmoins, aucune des personnes interrogées ne semble avoir fait l'expérience d'une réelle délégation de pouvoir ou prise de décision induisant un changement d'ordre individuel ou collectif comme l'aurait pu être une participation à la construction du projet du service, l'affectation du budget, le recrutement du personnel ou autre question stratégique. Des expériences pourtant souhaitées par certains participants :

Je vais faire une réponse très courte. J'adorerais que ça soit ce cas, mais si on parle de délégation de pouvoir, on est encore loin du sujet, très, très loin.

Lors d'un focus group, un participant - qui n'avait jamais été impliqué dans des espaces participatifs au-delà d'une expérience au sein du service social en question - a estimé que les usagers des services sociaux devraient avoir plus d'opportunités pour peser sur les décisions et les stratégies clés, y compris les questions budgétaires. L'échange ci-dessous est un extrait de ce groupe de discussion :

Chercheuse : Mais quel est le lien entre les questions budgétaires, tu dis, et la participation ou la prise de décision collective ?

Pierre : Elles sont non dissociées, parce que tout simplement, les décisions, on peut soumettre des tas d'avis. On peut dire plein de choses qui nous contentent ou qui nous mécontentent. Mais qu'encore une fois, les décisions, et donc les décisions budgétaires, ce n'est pas nous qui les prenons. Et ça, ça vaut pour les services sociaux, comme pour les services publics ou des tas d'autres sujets dans notre société. C'est ce que je pense.

Chercheuse : Et par exemple, s'il y avait un budget à [STRUCTURE], est-ce que vous pensez que vous, en tant que jeunes, vous devriez participer à la décision de comment le budget est utilisé ?

Pierre : Oui, à son élaboration, tout à fait.

Chercheuse : À son élaboration, aux dépenses, aux investissements. Ça vous intéresserait de participer à ce genre de décision ?

Pierre : Oui.

Chercheuse : OK. Et qu'est-ce qu'il faudrait ? Quelles seraient les conditions pour vous permettre de participer à ça ? (...)

Pierre : (...) c'est essentiel d'être informé, de savoir sur quoi on se base, de quoi on parle. C'est fondamental. Parce que sinon on peut prendre des décisions totalement hâtives et qui sont sans sens. Mais c'est important que tout le monde puisse être concerné et que chacun puisse s'approprier, ces questions et ces choses-là (...).

4.2 Facteurs affectant la (non-)participation

L'opportunité de participer

De toute évidence, un facteur majeur de la participation tient à la présence - ou l'absence - de canaux d'expression et d'espaces de participation dédiés. Dans certains cas, il a pu s'agir de réunions ponctuelles avec le personnel, la direction et d'autres usagers d'un service spécifique, ou plus rarement, d'espaces formels tels que le Conseil de Vie Sociale (CVS). Pour les jeunes à risque d'exclusion sociale ou ceux de la protection de l'enfance, ces réunions ont semblé les satisfaire, tout en soulignant l'importance des moments informels qui suivaient comme une soirée pizza ou jeux, c'est à dire là où ceux ayant des difficultés à exprimer leur point de vue devant un groupe pouvaient alors contribuer à la discussion dans un environnement plus détendu. Il a par ailleurs été suggéré que les espaces collectifs de participation soient organisés en groupes de petite taille et dans un cadre confortable, en évitant par exemple les grandes salles de réunion vides et « froides ».

Néanmoins, toutes les personnes interviewées n'ont pas eu l'occasion de participer à des réunions et à des espaces où elles pouvaient exprimer leurs préoccupations. Lise, jeune femme ayant été prise en charge par la protection de l'enfance a expliqué que si les services sociaux qui la soutenaient se réunissaient régulièrement avec sa famille d'accueil, elle n'était jamais invitée aux réunions

(« réunions de synthèse ») au cours desquelles les décisions là concernant étaient prises, et dont elle se voyait notifiée des résultats qu'a posteriori. De façon similaire, Raphaël explique que ses demandes étaient transmises par sa famille d'accueil à l'ASE sans qu'il n'ait la possibilité de s'exprimer directement sur des questions importantes (par exemple, sur sa santé). Non-implication heureusement compensée par la bonne relation construite avec sa famille d'accueil :

C'était le moyen le plus facile et le plus immédiat, j'ai envie de dire. Puis, ce n'était pas forcément moi qui y allais, vu que je n'étais pas du tout présent aux réunions devant la cheffe de service. À ce moment-là, j'étais encore au collège. C'était ma famille d'accueil qui parlait en mon nom de ce qui n'allait pas. (...). Disons que moi, personnellement, je n'avais pas de moyen direct d'y accéder.

Face à l'absence de canaux, certains jeunes et parents accompagnés par la protection de l'enfance ont cherché à faire valoir leurs droits, notamment en contournant les services sociaux, et en écrivant directement au tribunal pour enfants ou à des juges individuels. Des actions ayant parfois abouti à des changements importants dans leur prise en charge. Dans l'exemple suivant, Lise, jeune femme placée en famille d'accueil durant son enfance explique avoir éprouvé de la détresse lors d'un rendez-vous avec ses parents en l'absence de son éducateur :

Lise : Quand on a fini le rendez-vous, on n'était pas bien et quand la famille d'accueil est venue nous raccompagner, elle nous a demandé ce qu'il s'était passé. On lui a raconté. Le soir même, elle nous a dit : « Vous écrivez au juge la lettre, je l'envoie dès le lendemain en courrier recommandé et vous dites que ce n'est pas possible de vous laisser tout seuls pendant des rendez-vous, sans accompagnement (...). » Donc, mon frère a écrit la lettre parce que, à l'époque je n'écrivais pas trop, je laissais mon frère tout gérer. Dans cette lettre, on a demandé à espacer les visites médiatisées et qu'on ne soit pas tout seuls.

Chercheuse : Et qu'est-ce que ça a eu comme impact ?

Lise : C'est à partir de ce moment-là qu'on a eu une visite une fois par mois et que les demandes de ma maman pour nous voir tout seuls ont été supprimées.

D'autres participants témoignent également avoir observé leur service éviter de réunir les usagers dans des espaces collectifs, refusant même parfois explicitement cette demande émanant des jeunes, sans pourtant en expliquer les raisons.

Participer ou non : une question de personnalité ?

Intuitivement, on pourrait penser que la participation relève de l'intérêt accordé aux processus de décision ou même l'importance donnée au fait d'être entendu. Il y aurait en cela une dimension individuelle à cette tendance qui refléterait un trait de personnalité. Pour un petit nombre d'enquêtés, cette question n'est pas une priorité. En effet, parce qu'ils considèrent leur situation comme temporaire, le service social n'est pas un espace où construire leur avenir. Il n'y a donc aucune raison de consacrer du temps et des ressources pour essayer d'y insuffler un changement. Emile l'explique :

Chercheuse : Tu n'y voyais pas l'intérêt. Pourquoi ?

Emile : Parce que de là, c'était un studio de je ne sais pas combien de mètres carrés. En fait, moi, si je ne peux pas faire ma bouffe tranquille ou avoir mon petit truc de calme, je n'ai pas d'intérêt à m'investir dans un truc qui ne va pas me servir. Ça m'a servi pour mes études, mais pour y vivre, je n'y serai pas resté.

Chercheuse : D'accord. Donc dès le départ, c'était clair pour toi que tu n'allais pas y passer longtemps ?

Emile : C'est sûr.

Chercheuse : OK. C'était : « OK, je passe juste le temps de ma formation. »

Emile : Exact. Mais je pense que c'est comme ça, en fait. On est juste là pour un dépannage, c'est juste pour dépanner. Ce n'est pas pour...

Chercheuse : Oui, ce n'est pas pour faire sa vie là.

Emile : Non, c'est impossible.

Pourtant, au cours de l'entretien, Emile formule plusieurs suggestions qu'il aurait aimé porter à l'attention du personnel et de la direction du service en question. Il explique ne pas l'avoir fait car, outre le caractère temporaire de sa situation, il considérerait que participer ou exprimer son point de vue n'entraînerait, de toute façon, pas de changement. En d'autres termes, la prévision d'un manque de « responsivité » dans les services sociaux semble être un facteur inhibant sa participation.

En effet, un certain nombre d'enquêtes associent leur rapport à la participation avec leur personnalité ou leur vécu. Dans son versant négatif, cette individualisation s'explique alors par leur timidité, leur manque de leadership ou d'initiative. (« Parce que comme je vous dis, déjà je suis plutôt réservé, je reste plutôt dans mon coin. Moi, s'il y a quelque chose qui me déplaît, je tourne la tête et je regarde ailleurs. »). Du côté positif, c'est parce qu'ils « se sentent à l'aise partout » qu'ils sont donc capables d'exprimer leurs avis et leurs pensées à n'importe qui.

Le rapport au vécu semble aussi influencer la question de la participation. En effet, une partie des enquêtes considèrent leur histoire comme un frein ou un levier à la participation en ce qu'elle déterminerait leur « force » ou leur « confiance en soi » pour oser s'exprimer et se faire entendre. Myriam nous explique par exemple que face à une situation difficile qu'elle avait rencontré, elle n'avait pu en parler aux professionnels ou à la direction car : « J'avais trop honte. J'avais honte et j'étais brisée. Du coup, je n'avais plus la force de trouver les moyens de leur dire. Je n'avais plus l'estime de moi pour pouvoir être légitime de le faire. » Après des épreuves difficiles comme la marginalisation, la stigmatisation, le manque de soutien familial, le harcèlement scolaire, les parcours migratoires ou les mauvaises expériences avec des professionnels, se sentir suffisamment fort pour oser prendre la parole et agir sur une situation perçue comme injuste ou inadaptée peut donc représenter un obstacle important à franchir.

D'autres, comme Cindy, ont mis en avant la personnalité ou la relation individuelle avec leur éducateur ou travailleur social :

Chercheuse : OK. Est-ce que tu te sentais à l'aise de t'exprimer avec cette conseillère ?
Est-ce que ça te convenait, cette manière de t'exprimer ?

Cindy : Pas trop parce que comme la conseillère qui me suivait est un peu une personne, on va dire, autoritaire, je n'arrivais pas trop à m'exprimer. Même si des fois, j'avais des questions, je ne les posais pas.

Ce constat nous conduit à analyser les espaces, temps et périmètres de la participation en examinant la mesure dans laquelle ils sont adaptés aux situations des personnes, et en quoi les modalités concrètes permettent ou non une expression et participation libre et sincère.

La peur : un obstacle à la participation

Dans les trois secteurs étudiés, la peur est apparue comme un facteur déterminant la participation. En effet, par crainte de conséquences négatives sur leur accompagnement, de se voir sanctionnés par l'institution ou par ses représentants, les enquêtés semblent avoir eu tendance à inhiber leur action, préférant alors ne pas agir ou agir différemment. La peur apparaît ainsi comme un facteur coercitif. Dans les champs du handicap et de la santé mentale, des participants ont exprimé leur crainte d'être exclus du service en guise de représailles, comme dans la situation suivante :

Léa : Parce qu'il y a une autre usagère qui a exprimé son désaccord avec une éducatrice. Et quand elle a exprimé son désaccord, c'est elle qui s'est vue mise en retrait pendant un mois. Elle n'avait pas le droit à un suivi pendant un mois.

Chercheuse: Wow, OK. Est-ce que c'est quelque chose qui vous inquiète ?

Léa : Oui, parce que je ne m'exprime pas de la même manière qu'elle, je ne suis pas aussi cash qu'elle, mais je me dis, s'il y a quelque chose qui ne va pas, j'ai l'impression que la structure va se protéger elle-même et ne pas m'écouter, en fait.

Nous voyons ici comment la sanction antérieure d'un pair ayant voulu défendre ses droits participe à l'inhibition ultérieure des autres usagers. De plus, la peur ne concerne pas uniquement l'exclusion potentielle d'un service mais peut aussi porter sur le conflit ou la détérioration des relations avec les professionnels. Dans le cas des enquêtés en situation de handicap (physique, psychique ou mental), cette peur est alors amplifiée par leur vulnérabilité et parfois leur manque de ressources nécessaires pour faire face aux conflits, aux confrontations et aux potentielles conséquences négatives qui en découlent.

Pour les jeunes à risque d'exclusion, une peur latente semblait réduire la possibilité d'exprimer leurs demandes et leurs idées aux services. Par leurs situations de vulnérabilité ou de précarité, par exemple de logement, les usagers ont alors tendance à percevoir leur liberté d'expression comme étant extrêmement limitée précisément parce que parler pourrait aggraver leur situation. Cindy témoigne de ce cas de figure :

Chercheuse : Et tu as pu exprimer pour dire que ces règles-là ne te convenaient pas et que tu n'étais pas forcément d'accord avec ces règles ?

Cindy : Non, je n'ai pas pu. Même si j'ai expliqué, on va dire qu'ils vont s'en foutre, parce que c'est leurs règles et ça leur va comme ça. Et nous, dès qu'on est là, on n'a pas un autre endroit, on doit respecter les règles.

Pour certains jeunes pris en charge par la protection de l'enfance, il semblait difficile de s'exprimer sur des difficultés vécues par crainte que des mesures soient prises unilatéralement par des professionnels, contribuant ainsi à la détérioration des relations avec les pairs, la famille, ou d'autres adultes comme nous l'expliquait Raphaël :

Il faut savoir un truc, c'est qu'on avait rendez-vous une fois par an, mon père biologique, mon frère, moi, ma famille d'accueil, sa famille d'accueil et l'ASE, au tribunal de [LIEU] pour décider de la suite par rapport à ma famille d'accueil et mon père biologique. En gros, mon frère avait un moment seul avec la juge, ensuite c'était un moment seul avec moi. Après, c'était un moment seul avec l'ASE, puis ils regroupaient tout le monde. C'est pour ça que je ne pouvais pas tout dire non plus. Il y avait une sorte d'épée de Damoclès. J'avais peur de dire des trucs, je sentais que ça allait me retomber dessus directement.

D'autres ont exprimé la crainte d'être perçus comme de « sales gosses » ou des « délinquants » dans le cas où ils contesteraient une décision prise par le tribunal pour enfants. Certains - en particulier des parents ayant une mesure de protection de l'enfance - craignaient de s'exprimer suite à des sanctions dont ils avaient fait l'objet ultérieurement, comme par exemple des restrictions du temps précieux avec leur enfant ou parce que leur « réputation » auprès des travailleurs sociaux en souffrirait. Mel, une maman dont l'enfant était pris en charge par la protection de l'enfance, rapporte cette situation de double contrainte³⁵ :

(...) Elle m'avait dit que je pouvais la contacter quand je voulais. Mais en fin de compte, il ne faut pas trop les contacter non plus parce qu'après sinon, si on les contacte trop, ils disent qu'on est trop dépendants des services sociaux, ça les gêne aussi. C'est un peu bizarre.

Cette peur exprimée par un grand nombre de participants peut être en partie expliquée par leur sentiment de dépendance vis-à-vis des services sociaux que les pénuries de places et de personnels participent à accroître. Pour de nombreux usagers du secteur du handicap et de la santé mentale, l'aide reçue est parfois essentielle pour des raisons physiques, financières, de santé ou autres. Sans elle, certains ne seraient pas en mesure d'assurer la satisfaction de leurs besoins fondamentaux ni d'accéder à leurs droits. Cette dépendance est ainsi perçue par l'enquêtés comme une entrave à leur liberté d'expression et à leur pleine implication dans les espaces de participation. Selon eux, c'est par cette dépendance et l'asymétrie de relation avec le personnel ou la direction qu'ils n'ont pas été en mesure d'exprimer pleinement leurs désirs, leurs besoins et leurs demandes :

Jean-Pierre : (...) tu es toujours en train de subir finalement, ils n'ont pas besoin de toi, toi tu as besoin d'eux.

Michel : Et c'est bien là le problème.

³⁵ Bateson, G., Jackson, D.D., Haley, J. and Weakland, J. (1956), Toward a theory of schizophrenia. Syst. Res., 1: 251-264. <https://doi.org/10.1002/bs.3830010402>

La dépendance et la peur des représailles ou d'autres répercussions semblent être amplifiées par la pénurie de l'offre de services, notamment pour les personnes en situation de handicap (physique, psychique ou mental), mais également pour des jeunes sans logement stable. Certaines personnes interviewées ont attendu des mois voire des années pour avoir accès à ces services. Ainsi, le manque d'options alternatives et l'impression d'avoir eu de la « chance » de pouvoir accéder au service en question limitent alors la possibilité de fournir un retour d'information sincère.

Cette expérience de dépendance contraste avec celle d'autres usagers, pour qui le soutien des services est moins essentiel. Gilles, qui avait participé à un programme de formation pour des personnes en situation de handicap estime que s'il n'avait pas été en mesure d'exprimer ses préoccupations, il aurait pu tout simplement quitté le programme :

Après, moi, j'imagine que dans mon cas aussi, dans mon accompagnement, je peux toujours dire « Ça ne me convient pas, je m'en vais », et puis voilà, ça s'arrête. (...) Je pense que des personnes qui sont, soit des mineurs, soit des personnes qui sont dans des situations (...) où elles ne peuvent pas dire, « Je m'en vais », c'est compliqué. Ma situation, (...) il y a toujours la possibilité de dire, j'arrête quoi.

Les relations entre les personnes interviewées et professionnels

Dans les trois secteurs, de nombreux enquêtés ont commenté leurs relations avec les référents, « éducateurs » ou autres professionnels. Un interlocuteur ouvert aux retours et une relation de confiance conduisaient la plupart du temps les usagers à se sentir plus à l'aise pour exprimer leurs demandes et leurs besoins. Ainsi, les relations et attitudes dites « horizontales », autrement dit d'égal à égal, semblaient être appréciées par les usagers et apparaissent ainsi comme facteur favorisant l'ouverture et la transparence dans la communication.

Certains jeunes à risque d'exclusion ou pris en charge par la protection de l'enfance ont expliqué se sentir proches de professionnels qui entretenaient avec eux une relation amicale et horizontale. Il s'agissait de travailleurs sociaux qui, d'une part, apportaient un soutien cohérent, solide et professionnel, et qui, d'autre part, cherchaient à établir des liens avec les jeunes en tant qu'égaux. Dylan décrit ainsi sa relation avec une éducatrice :

Il y a eu un lien qui s'est créé tout de suite et elle n'a pas fait le lien de l'éducateur - enfant, elle a tout de suite fait le lien de « On est potes, mais je reste ton éducatrice ».

Bien qu'une relation amicale avec le travailleur social soit considérée comme indispensable et que l'horizontalité soit un facteur favorable, il est également apparu que le personnel devait être professionnel et expérimenté. Dans certains cas, les membres du personnel relativement jeunes et inexpérimentés ont été considérés comme n'ayant pas l'autorité et la légitimité nécessaires pour fournir un soutien solide. Pour reprendre les termes d'un participant :

Daniel : Mais, certaines fois, des éducateurs, inadaptés à certaines situations, ne devraient pas être avec tout le monde. On le sait très bien, des éducateurs ne sont pas dans la capacité de s'adapter à certains jeunes. Ils essaient de faire tout leur possible, de

prendre des initiatives, de faire des trucs, juste pour faire des trucs, alors qu'ils n'y arrivent pas.

Chercheuse : Comment tu expliques qu'il y a des éducateurs qui sont inadaptés ?

Daniel : Il y a certains jeunes qui sont un peu trop... je ne sais pas comment dire, ils marchent sur les éducateurs. Ils n'ont pas cette posture pour répondre à certaines personnes. Par exemple, une éducatrice qui vient d'avoir son diplôme, elle a 20 ans, et un jeune qui a 20 ans, le jeune commence à lui crier dessus. Ça fait un peu bizarre. (...)

Les personnes interviewées n'ont pas toujours été en mesure de préciser les raisons pour lesquelles la relation avec un membre du personnel était difficile. Certains jeunes ont simplement indiqué qu'un éducateur était « contre eux », qu'ils ne s'entendaient pas ou qu'il manquait le « feeling », tandis que les parents estimaient que les professionnels avaient des préjugés à leur égard :

Nico : Les éducateurs, c'était très bien à [VILLE] et à [VILLE]. C'était plutôt les référents qui suivent au niveau de l'ASE à [LIEU] où là il n'y avait personne. Je ne pouvais pas leur dire : « Je ne me sens pas bien. » Je pouvais leur dire mais ils me disaient : « C'est comme ça, il faut s'habituer. » Ils nous jugeaient, en disant, en gros : « Vous êtes un mauvais parent. » Je leur disais : « Vous savez, je ne me sens pas bien avec vous. » Mais ce n'est pas grave. Ils me disent : « Vous souffrez ? Ben souffrez. »

Lorsque leur référent ou un autre membre du personnel n'était pas disponible, que la relation était tendue ou manquait de fluidité, il semblait difficile pour les usagers d'exprimer leurs préoccupations ou leurs suggestions. Un thème récurrent dans les entretiens concerne l'attitude paternaliste ou infantilissante de certains travailleurs sociaux à l'égard des personnes en situation de handicap (psychique, psychique ou mental) allant même jusqu'à des attitudes rabaissantes, dégradantes ou humiliantes. Léa raconte sa première rencontre avec une travailleuse social :

(...) Quand elle m'a vue la première fois, je me souviens très bien qu'elle m'a regardée de la tête au pied. Je pense qu'elle n'avait aucune idée de ce qu'était l'autisme. Elle avait sa propre idée. Elle m'a vraiment regardée comme une bête curieuse, ça m'a rendue très mal à l'aise. Je pense qu'elle ne savait pas à quoi s'attendre, mais j'avais l'impression qu'elle pensait que j'allais lui hurler dessus à tout moment, lui sauter à la gorge, avoir des comportements complètement inappropriés, voire que j'avais une déficience intellectuelle, je ne sais pas. Et ensuite, aux entretiens — il y en a eu deux seulement — il n'y a eu que du mépris et du jugement. C'était pire, en fait.

Dans certains cas, les demandes ou les points de vue des usagers ne sont pas pris au sérieux comme si ces derniers n'étaient pas en mesure de décider par eux-mêmes. Face à ces résistances, ces disqualifications ou simplement l'absence de réponses, les voix qui demandent un changement sont étouffées et découragées pour les interactions futures. Marie fait part de son expérience :

Et quand j'ai exprimé ça, je n'ai pas eu l'impression d'être entendue. Et savoir que potentiellement, si je veux défendre une idée, une proposition que je ferais qui peut être bénéfique à d'autres personnes, mais qu'il faudrait que je passe par elle, ça bloque. Je l'ai déjà dit à plusieurs reprises à plusieurs éducateurs qu'elle a beau me répéter que son bureau est ouvert, que ses oreilles sont à l'écoute ou quoi que ce soit, mais les trois fois

où je me suis adressée à elle, j'ai eu une mauvaise expérience. J'ai beau dire que l'affinité, ça ne se commande pas, j'ai l'impression que comme ça fait partie de la structure, comme s'il fallait que je bricole une affinité avec la cheffe de service.

Ainsi, plusieurs facteurs ont été identifiés comme favorisant une relation positive et de confiance avec le personnel et la direction des services :

Le temps passé ensemble : La présence régulière et la disponibilité des professionnels, les signes clairs d'engagement envers les personnes avec lesquelles ils travaillent et la continuité (absence de rotation) ont semblé favoriser la construction de liens solides permettant aux usagers de parler ouvertement de leurs attentes, de leurs besoins et de leurs aspirations. Selon Dylan, un jeune pris en charge par la protection de l'enfance :

Je sais qu'ils ne peuvent pas tout le temps donner de leur disponibilité pour chaque jeune, je suis d'accord. Mais qu'ils restent moins dans les bureaux et qu'ils soient plus attentifs envers le jeune, qu'ils soient vraiment présents pour le jeune, qu'ils ne soient pas là, à boire leur café dans le bureau, à être sur les téléphones ou rigoler entre eux et que nous, ils nous laissent dans le groupe à faire ce qu'on veut, donc regarder la télé, jouer à un jeu de société ou tout. Mais qu'ils viennent vraiment vers les jeunes et qu'ils disent : « Je vais faire un jeu de société avec vous » ou « Tiens, venez, on va sortir dehors un petit peu » qu'ils proposent un peu plus de choses. Comme je dis, qu'ils ne restent pas là, tout le temps à être dans le bureau.

La confiance : Les jeunes, en particulier, ont souligné l'importance de pouvoir faire confiance à leurs éducateurs et les autres membres du personnel. Les professionnels qui respectent les principes de confidentialité et qui ne prennent pas de mesures sans les consulter leur permettent de parler plus ouvertement, d'exprimer leurs pensées, leurs idées et leurs expériences sans craindre des conséquences potentiellement indésirables. Raphaël nous a confié qu'une employée de l'ASE avait trahi sa confiance en communiquant des informations à son sujet à d'autres professionnels extérieurs au service. Cet épisode a eu, d'une part, un impact important sur sa santé et sa vie, et d'autre part, le sentiment de trahison semble avoir rompu la confiance qu'il portait à ce système :

Pour moi, ils ont clairement essayé de faire les choses dans notre dos, en fait, tout simplement. Que ce soit pour la famille d'accueil, mais aussi pour, comme je disais, mes traitements, pour la garde quand j'étais chez mon père... Des trucs comme ça. C'était tout le temps fait dans notre dos, en fait. Ils ne tenaient juste pas leurs engagements, de ce que je me rappelle.

Dans l'extrait ci-dessous, on comprend à quel point le statut de l'interlocuteur modifie la nature de ce qui est ou peut être exprimé par les personnes accompagnées. En effet, Jack explique qu'il percevait une différence entre une discussion avec son éducateur et d'autres interactions avec un autre membre du personnel, un « animateur » qui n'est pas mandaté spécifiquement pour le « protéger », mais plutôt pour l'écouter et le soutenir :

Déjà, il n'avait pas la casquette d'éducateur, donc déjà ça enlève une représentation que, nous jeunes, on peut se faire des éducateurs, ça enlève déjà ce poids-là parce qu'il n'est pas là pour nous protéger. Déjà, il y a ça. On sait que quand on lui parle, il n'y a pas

forcément de réelles conséquences. Alors que quand on parle à un éducateur, tout ce qu'on va pouvoir lui dire ou mettre sur la table, ça peut donner lieu à des conséquences qui sont plus ou moins grandes. Il y avait déjà ce sentiment là et il était toujours partant pour faire plein de trucs. Je savais que si j'avais envie de faire quelque chose dans la structure, je pouvais lui en parler et il me dirait tout simplement ce qu'il en pense. Il y avait cette facilité-là.

4.3 La « responsivité » des services sociaux

La « responsivité » est un anglicisme qui désigne la capacité des services sociaux à prendre en compte et apprendre des personnes qu'elles accompagnent pour leur fournir une réponse adéquate et pertinente. Bien que ce terme n'existe pas en tant que tel dans la langue française, cet anglicisme commence à exister en tant que tel dans différentes langues car il a le mérite d'exprimer en un seul mot à la fois la qualité de réponse et « la qualité d'une réaction à quelque chose ou à quelqu'un, en particulier une réaction rapide ou positive ». Dans le contexte de présente recherche en cours, la définition de responsivité est évolutive. Le rapport de la première phase a présenté le concept de « responsivité » au des services sociaux comme le processus d'apprentissage et de réaction aux perspectives des personnes qui font l'usage des services sociaux » (Rasell et al, 2024).

Bien que la plupart des enquêtés n'aient pas été en mesure de fournir une évaluation générale du degré de responsivité des services sociaux, les entretiens ont néanmoins permis de mettre en lumière la façon dont certains services sociaux répondent ou non aux demandes, propositions et idées. Ainsi, la « responsivité » a eu tendance à être spontanément comprise par les personnes interviewées comme une attitude, un comportement ou une action adaptable, ouverte et flexible aux besoins et aux souhaits des usagers de services sociaux.

Parfois, la « responsivité » a été interprétée par les personnes enquêtées de manière très littérale : comme une réponse à une question ou à une demande. Par exemple, la travailleuse sociale qui accompagnait Léa ne répondait souvent pas à ses courriels ou à ses appels téléphoniques :

Le format actuel me convient, mais c'est surtout quand j'envoie des mails, je n'ai souvent pas de réponse. Même si elle m'a expliqué la dernière fois que ce n'est pas parce que qu'elle ne répondait pas qu'elle ne les avait pas et qu'elle ne les lisait pas, moi ça me perturbe énormément. Je demande juste d'accuser réception.

Dans d'autres cas, lorsque les usagers avaient été invités à exprimer leurs avis dans divers espaces consultatifs, la « responsivité » était alors liée à la capacité du personnel à les prendre en compte. Les personnes interviewées ont donné quelques exemples positifs. L'une des personnes interviewées, qui jouait un rôle actif au sein du Conseil de vie sociale (CVS) de son établissement, a indiqué que les demandes du conseil étaient souvent prises en compte et suivies par le personnel et la direction, parfois après « plusieurs rappels ». Dans d'autres cas, une attitude réceptive a été observée même en l'absence de demandes, d'idées ou de propositions concrètes. Cela peut s'expliquer par le fait que le service/personnel a spontanément proposé de s'adapter, sur la base d'observations et de suppositions concernant l'usager plutôt que sur la base d'une discussion, d'une

demande ou d'une exigence réelle. C'est dans ces cas de figures que la participation n'est pas forcément un prérequis de la « responsabilité ».

4.1.1 Les dimensions de la responsabilité

Dans cette section, nous tentons de décrire les différentes caractéristiques ou dimensions de la « responsabilité ». Nous observons quatre caractéristiques clés de la « responsabilité » d'un service: (1) l'accessibilité et la disponibilité; (2) l'attention portée aux usagers, (3) la capacité à s'adapter, et (4) l'accompagnement des individus vers l'autonomie et l'émancipation.

Des services accessibles et disponibles

L'une des dimensions de la « responsabilité » semble être son accessibilité et sa disponibilité aux personnes ayant besoin de leur soutien. Par exemple, dans un focus group composé principalement de jeunes migrants, les participants ont déploré les critères d'éligibilité stricts pour accéder à certains services. S'ils ont pu demander de l'aide à des ONG s'occupant spécifiquement de questions liées à la migration et accéder à des foyers pour être hébergés de façon urgente, d'autres services ne leur étaient pas accessibles. Leurs demandes de soutien sont donc restées sans réponse. Samara explique :

Dès que tu rentres et on te demande « Ah, ça va ? ». On demande ton nom, ta situation, et que tu dis « Je suis dans telle situation », on te dit « Ici, ce n'est pas pour ça, c'est pour ça ». Il ne te donne même pas le temps de t'exprimer sur ta situation sur laquelle tu es parti. On te dit directement comme ça. Des fois, ça fait mal au cœur.

Oumar, lui aussi ayant un parcours migratoire, a pu accéder à certaines formes de soutien au sein de services sociaux, mais sa prise en charge a été extrêmement longue et compliquée dû au processus de régularisation en cours à la préfecture de son département. Selon ses mots :

Oui, ils nous mettent à l'épreuve. Chaque fois, il y a des obstacles qu'il faut surmonter, à chaque fois. Soit ils te demandent de trouver du travail, tu galères à trouver du travail et quand tu trouves du travail, on ne t'autorise pas à travailler, tu fais le nécessaire pour avoir une autorisation de travail. Soit c'est la formation, on te demande un diplôme, tu as le diplôme, c'est toujours compliqué à la préfecture. Quand tu envoies des mails, des courriers, ils ne te répondent jamais, ils ne donnent pas suite à temps, les questions, ils ne donnent pas les réponses. Donc, il faut laisser couler, et au final, ça ne donne rien.

Son témoignage met en évidence le lien indissociable entre politiques migratoires et politiques sociales. En effet, un accompagnement social même très efficace, adapté et « responsif » ne peut être pérenne si les procédures de régularisation et les statuts administratifs précaires des personnes migrantes continuent à empêcher leur intégration. Pour ce jeune, ses accompagnateurs au sein du service social en question tentaient de le soutenir dans le labyrinthe administratif auquel nombre de personnes migrantes peuvent se heurter :

Ça m'embêtait trop. Je ne comprenais pas, je posais des questions et je n'avais pas de réponse à mes questions. J'étais confus, et des fois, ça m'énervait. Mais quand même, ils ont réussi à me calmer, à me soutenir comme ils peuvent, à me trouver des solutions.

De même pour la protection de l'enfance, où plusieurs demandes de soutien, parfois répétées, n'ont fait l'objet de réponse de la part des services alors même qu'il pouvait s'agir de situations de maltraitance. Ces exemples montrent qu'une première condition nécessaire à la responsivité est l'accessibilité même d'un service. Lorsque les critères d'admission sont trop strictes ou rigides, et lorsque les appels à l'aide sont ignorés, la responsivité est dès lors entravée.

Passé l'admission, c'est ensuite la prise en charge par les professionnels et la disponibilité de ces derniers qui est primordiale. Jordan explique que durant son placement en famille d'accueil, il avait connu des phases de dépression grave mais n'avait pas reçu le soutien dont il avait besoin, bien qu'il en ait pourtant explicitement fait la demande :

Je me dis qu'un référent, même quand un jeune n'est pas bien et qu'il est en détresse ou qu'il a envie de s'automutiler ou je ne sais pas quoi faire, le rôle pour lui, c'est d'être à l'écoute du jeune. Tandis qu'il y a une fois où j'avais été le voir quand j'avais envie de passer aux actes de suicide, et malheureusement, ce dernier m'a dit : « Je n'ai pas le temps, je n'ai pas le temps pour te répondre. » Parce qu'il était préoccupé à faire, je ne sais quoi, avec d'autres jeunes.

Liée à la présence physique régulière et continue, la disponibilité tient aussi à l'implication réelle du professionnel et sa faculté à tisser des liens avec les jeunes comme les parents. Elle est rendue possible, entre autres, par des ressources suffisantes (humaines, financières, physiques, émotionnelles, cognitives) et par la formation. Importance que l'on retrouve dans les propos de Dylan sur son éducatrice : « *Sur ça, elle a été assez réactive, elle ne me laissait pas de côté. Elle me laissait peut-être faire les choses, mais elle montrait qu'elle était tout le temps présente.* » Ou encore chez Jack :

L'éducatrice qui m'aidait plus ou moins à faire mes démarches, mais, comme je savais les faire, on le faisait ensemble, parce que j'étais toujours dans cette attente d'avoir un soutien. Donc, on le faisait ensemble et c'était génial parce que même si elle savait que je pouvais les faire tout seul, elle était quand même présente, on faisait les choses ensemble, c'était vraiment cool.

Toutefois, la disponibilité peut parfois tendre vers l'intrusion ou le contrôle. C'est le cas pour certains parents accompagnés par la protection de l'enfance, se sentant limités dans leur action, leur capacité à apprendre et améliorer leur parentalité, en raison de la présence jugée excessive des professionnels et des préjugés dont ils faisaient l'objet. Mel, une maman, estime même s'être sentie dépossédée de sa vie et de son agentivité du fait de la présence contraignante voir oppressive des services sociaux :

J'ai plus eu l'impression qu'ils étaient là pour nous fliquer qu'autre chose (...) En fin de compte, moi si j'avais un conseil, c'est de ne pas faire le 119, parce qu'après on vous prend votre enfant. Le conseil, c'est qu'il vaut mieux que les histoires familiales, ça se règle en famille, mais ne pas les exposer aux services sociaux, parce qu'à partir du

moment où les services sociaux rentrent dans votre vie, votre famille, c'est trop. Ils rentrent trop dans votre vie, c'est trop.

Des services attentifs aux personnes accompagnées

Un service attentif est à l'écoute, il soutient les personnes accompagnées plutôt qu'il ne leur impose des solutions. Pour certains enquêtés, est attentif un professionnel qui, durant les réunions individuelles ou collectives, prend des notes, permettant à la fois de garder une trace écrite mais aussi de garantir un niveau minimal de transparence. Inversement, un manque d'attention signifie que la personne a le sentiment de ne pas être écoutée, que sa voix, ses aspirations, ses espoirs et ses désirs sont essentiellement ignorés. L'exemple suivant illustre cette situation.

Chercheuse : Après, on va rentrer plus dans les détails, mais est-ce que globalement, à [ASSOCIATION] et à [STRUCTURE], tu as le sentiment d'avoir été entendue ?

Cindy : À [STRUCTURE], non. Parce que cette conseillère, elle n'écoutait pas ce que moi, je voulais. À chaque fois, elle me disait : « Tu peux faire une formation, de remise à niveau, comme ça tu es rémunérée et tout. » Mais d'un autre côté, elle me disait aussi : « Tu peux aller chercher un travail juste pour les ménages », et tout. Donc moi, je ne voulais pas faire tout ça. Je n'étais pas sûre de ce que je voulais. Mais moi, j'avais besoin de quelqu'un qui m'accompagne pour voir ce que je voulais, mais ce n'était pas le cas.

Ce témoignage résonne avec l'expérience d'autres jeunes interrogés qui se sentaient peu soutenus voire bloqués ou découragés dans leurs aspirations et projets professionnels. Oumar nous livre la chose suivante :

En fait, ils nous bloquent un peu dans nos démarches, soit c'est en fonction de l'âge, soit c'est parce qu'on n'a pas encore les papiers. Des fois, ils compliquent les choses. Quand on veut faire une formation, la formation qu'on a envie de faire, ce n'est pas celle qu'on nous laisse faire. On nous propose d'autres formations similaires qu'on n'a pas forcément envie de faire. Des fois, après le test, même si on est admis dans un centre de formation, ils nous empêchent d'entrer en formation.

Parmi les deux jeunes ayant partagé ces expériences, aucun ne comprenait pourquoi ils avaient été empêchés de suivre les formations qu'ils désiraient faire. Si la volonté de rediriger ces jeunes était motivée par de bonnes raisons, celles-ci ne leur avaient pourtant pas été communiquées clairement.

Des services capables de s'adapter aux situations et leurs évolutions

L'adaptabilité fait référence à la capacité d'un service à s'adapter à la spécificité de la situation de celui qui demande du soutien. Pour les enquêtés, la qualité de l'accompagnement reçu dépendait en partie de la capacité des professionnels à observer la situation actuelle et les changements récents de leur vie, et de les prendre en compte afin de s'y adapter. Autrement dit, lorsque le professionnel modulait son attitude, sa méthode de travail, la fréquence et le contenu des réunions et des interventions en fonction de la situation de la personne et de son évolution, ces adaptations

semblaient pertinentes et appréciées. Dylan décrit son expérience au sein de la protection de l'enfance :

Elle me laissait parler et, après, si elle avait besoin de me conseiller, elle le faisait, si elle voyait qu'elle avait besoin d'être présente pour moi, elle était présente pour moi. Ensuite, c'est moi qui lui proposais quand on se voyait. Elle me laissait proposer, c'est pour ça qu'au début, on se voyait vraiment tous les mois. Quand elle a vu que les objectifs commençaient à être atteints, elle m'a posé la question de savoir tous les combien de temps je voulais qu'on se voie. (...). Donc, je me suis dit que l'objectif commençait à être atteint, c'est bien, et j'ai proposé tous les deux mois, un mois on ne se voit pas et un mois on se voit et on parle de : est-ce que j'ai avancé, est-ce que je me sens bien, comment j'ai travaillé sur moi ?

Plusieurs participants ont décrit la manière dont leur relation avec les services de protection de l'enfance avait évolué au fil du temps, parfois grâce à leurs efforts persistants. Nico, un parent, décrit comment sa relation et le soutien reçu avaient finalement commencé à changer pour s'adapter à ses besoins :

« (...), c'est en train de changer. Avant, je parlais des fois dans le vide, comme si je parlais à un mur, à [VILLE]. Mais là, c'est en train de changer, c'est vrai. C'est en train de changer du fait que je suis tenace. »

Dans le cas d'un défaut d'adaptation, là où la « machine » des services sociaux semblait « bloquée », les enquêtés ont vécu leur prise en charge comme inutile voire même nuisible à leur bien-être. Lise, par exemple, explique s'être sentie extrêmement angoissée lors des visites familiales la conduisant à demander à réduire leur nombre. Elle décrit la réaction du service social ainsi :

Non, ils n'écoutaient pas trop. J'ai clairement pu dire que j'en avais marre quand j'avais 16 ans, mais avant ils n'écoutaient pas. Quand on était plus jeune, ils n'écoutaient pas. J'avais beau être malade, perdre du poids, etc., j'étais quand même obligée de continuer parce qu'on nous avait dit qu'il fallait absolument maintenir le lien avec nos parents. C'était comme ça.

S'adapter tient donc de la capacité des services à rencontrer les usagers « là où ils en sont », en étant sensibles à leurs trajectoires passées, leurs aspirations, mais aussi leurs peurs et leurs angoisses. Myriam, par exemple, explique qu'ayant subi du harcèlement scolaire, elle avait besoin de certaines formes de soutien pour être rassurée et éviter des crises d'angoisse lorsqu'elle fréquentait le service social en question. Les professionnels du service n'avaient pas été compréhensifs par rapport à ce besoin, et la jeune femme le vivait difficilement : « *Dans le centre, du coup, je ne me sentais pas trop à ma place. En gros, je n'avais pas le droit d'être moi-même, comme j'avais envie d'être.* »

S'adapter aux jeunes usagers demande sans doute de l'empathie de la part des professionnels, et des efforts pour essayer de se « mettre à la place » de l'autre. Cela passe alors par une écoute, la présence « sur le terrain », ce qui demande un soutien et des ressources à disposition de ceux qui effectuent ce travail. Comme l'explique Oumar :

Déjà, la base, la première chose, c'est vraiment écouter les jeunes (...) tous ceux qui sont dans les situations de précarité. (...) Ils doivent les écouter. Ils doivent se mettre à la place des gens qui souffrent. Parce que pour connaître la galère, il faut te mettre à la

place de ton prochain. (...) Ils doivent aller sur le terrain, voir la réalité. Ce n'est pas en s'asseyant dans les bureaux, à regarder sur Internet les rapports. Ce n'est pas ça qui suffit. Il faut qu'ils se déplacent, qu'ils aillent voir les conditions de vie des étudiants, des gens qui vivent dans les résidences, voir comment ils vivent. S'ils vivent bien, s'ils sont heureux. Ceux qui sont dans les familles d'accueil, allez les voir s'ils sont bien traités ou pas. Ceux qui étudient dans les écoles de seconde chance, allez voir les encadreurs. Voir comment ça se passe pour les jeunes et pour les profs aussi. Donc, il faut qu'ils aillent sur le terrain, voir réellement ce qui se passe (...) et aussi essayer de mettre les moyens, que ce soient financiers ou toute sorte de moyens à la disposition des personnes qui accompagnent aussi. Ça peut faciliter les conditions du travail. Parce que c'est eux qui accompagnent, s'ils n'ont pas tout à fait les moyens à leur disposition, ça peut aussi compliquer leur boulot.

Des services qui accompagnent vers l'autonomie et l'émancipation

Une quatrième caractéristique indispensable à la «responsivité» des services sociaux est la capacité des professionnels à accompagner les personnes vers l'autonomie et l'émancipation tout en prenant en compte la direction et la temporalité désirée. Lié étymologiquement au terme « compagnon » - celui qui mange le pain avec³⁶ – l'accompagnement renvoie, pour une partie des personnes interviewées, aux temps passé ensemble et aux activités quotidiennes partagées. Certains participants décrivent la manière dont des travailleurs sociaux et d'autres membres du personnel les accompagnaient à des réunions, comme par exemple cette situation dans laquelle une éducatrice avait accompagné un usager à l'école pour l'aider à résoudre un conflit avec son institutrice. La médiation avait été couronnée de succès et l'avait aidée à surmonter une période difficile.

« Accompagner », selon certains enquêtés, signifie également soutenir les initiatives ou les idées des personnes, notamment lorsque ces dernières favorisent ou renforcent l'autonomie et l'émancipation. Un enquêté explique ainsi avoir organisé une réunion entre le service et une association qui aide les personnes en situation de pauvreté à faire valoir leurs droits et à exprimer leur point de vue. Son initiative a été accueillie positivement par les professionnels de la protection de l'enfance et a débouché sur un partenariat entre le service et l'organisation. Autre exemple, Jack s'est engagé pour faire revivre le Conseil de Vie Sociale de son établissement et ainsi, donner aux jeunes et aux enfants plus de poids dans les processus décisionnels qui les concernent. Face à cette initiative, un membre du personnel a proposé son aide. Ensemble, ils ont alors produit une vidéo pour sensibiliser les jeunes au potentiel et au fonctionnement du CVS, entraînant in fine une plus grande adhésion et une meilleure participation au conseil.

Pour Jean et d'autres personnes interrogées, c'est bien l'émancipation qui semble être au cœur de l'accompagnement :

Et le principe des animateurs, c'est que normalement, (...) il ne doit pas se contenter de proposer des animations. Il doit envisager les animations qu'il propose comme facteur d'émancipation. Ce que je veux dire par là, (...) c'est que l'animateur, il n'arrive pas le matin en disant aux handicapés : « Aujourd'hui, c'est collier de nouilles et macramés. »

³⁶ <https://www.cnrtl.fr/etymologie/compagnon>

Mais l'autonomie est indissociable de l'accompagnement. En effet, pour certains jeunes, une trop grande liberté peut être vécue comme effrayante ou inhibante car il leur est difficile de faire un choix seul. Maya explique :

Maya : Je pense que le fait que ce soit en partie eux qui prennent une décision et qu'après ils viennent me consulter, je pense que c'est bien parce que je suis une personne assez indécise. (...). Maintenant que j'ai un peu le choix, c'est un peu dur parce que vu que je suis assez indécise, je préfère qu'ils me donnent leurs idées et moi, je vois si c'est bon ou pas.

Chercheuse : Oui, c'est peut-être... Si on te laisse complètement toute l'initiative et toute la liberté, c'est peut-être un peu difficile.

Maya : C'est un peu trop, je pense. Ça serait un peu trop parce que je n'ai pas l'habitude.

La réflexion de Maya souligne donc l'importance d'un accompagnement adapté à la personne et à sa situation afin de l'autonomiser selon son propre rythme.

4.1.2 Facteurs déterminants de la responsivité

L'intérêt porté aux personnes accompagnées

Les personnes interviewées ont été invitées à analyser les raisons pour lesquelles elles pensaient que les services sociaux manquaient parfois de responsivité. Plusieurs raisons ont émergé. D'une part, dans le secteur « jeunes », certains participants ont suggéré ou explicitement déclaré qu'ils avaient l'impression que les services sociaux et le personnel/la direction ne se souciaient pas d'eux. Comme l'a dit un jeune : « *Je pense qu'aussi, il y avait un manque d'intérêt pour moi.* » Un autre participant, lors d'un focus group, l'a exprimé un peu différemment :

Pour eux, gros, tu n'es qu'un numéro d'actualisation, mon pote, ils s'en battent les couilles de ta gueule. Le soir, gros, ils rentrent, t'inquiète, ils ont leur femme, leurs gosses, gros, leurs problèmes, t'inquiète, ils n'en ont rien à foutre de toi, ils n'en ont rien à battre, mon pote.

D'autres participants de tous secteurs confondus ont plutôt souligné les contraintes imposées au personnel des services sociaux par leur hiérarchie, laissant entendre que la gestion ou les bailleurs de fonds des services étaient à blâmer pour le manque de responsivité. Poussant plus loin, certains participants ont pointé des facteurs structurels, notamment les politiques migratoires et les critères d'éligibilité (qui affectent l'accessibilité et la disponibilité des services sociaux pour certains groupes), le manque de budget, le manque de personnel et d'autres ressources importantes. L'extrait suivant montre que certains participants étaient très conscients du contexte plus large entourant les services sociaux (ce qui est lié au message sous-jacent de pénurie discuté précédemment) :

Chercheuse : Est-ce qu'il y a des choses que tu voudrais qui avancent plus vite ?

Pierre : Oui, forcément. Après, est-ce que c'est de leur régie ? Je ne sais pas. Et puis, il y a aussi la question des moyens. Donc, forcément, quand les moyens sont faibles, ça ne

peut pas donner des solutions qui soient très pérennes, et qui soient les meilleures et les plus optimales.

Le contexte concernant les politiques migratoires, comme nous l'avons déjà expliqué, a également émergé comme un facteur très important dans l'accompagnement des jeunes et notamment dans la possibilité d'accéder à certains services, emplois et formations.

La culture organisationnelle des services et le facteur humain

Comme décrit ci-dessus, la composante humaine du travail social a été fortement soulignée par les personnes interviewées. Plusieurs personnes interviewées ont décrit leur référent comme étant flexible, encourageant et attentif à leur voix. Dans ces cas, les personnes interviewées se sont dit « chanceuse ». Dans d'autres cas, l'évaluation des travailleurs sociaux en question était moins positive. Dans les deux cas, les personnes interviewées semblent reconnaître une forme d'arbitraire, une sorte de « loterie », où le travailleur social assigné à un usager est soit réceptif et sensible à sa voix, soit non. Dans certains cas, nos interlocuteurs ont observé que la flexibilité ou l'adaptabilité était une caractéristique ou une culture du service social dans son ensemble, plutôt qu'une qualité de membres individuels du personnel. Cependant, il semblait difficile pour les personnes interviewées de faire une distinction claire entre l'individu et son environnement de travail et d'évaluer le moment précis où la « responsivité » a été rendue possible ou générée. Selon Gilles, usager d'un service dans le secteur du handicap/santé mentale :

Cela a été un merveilleux soutien à cet égard, en termes de flexibilité. Et elle me l'a fait comprendre pendant les séances. Mais je ne me souviens pas si c'est moi qui lui ai demandé. Il est possible que ce soit moi qui le lui ai demandé, ou que ce soit elle qui l'ait suggéré. Mais j'ai l'impression que c'était vraiment plus dû à sa personnalité, si vous voulez.

L'importance des ressources (le temps, l'espace, et le personnel)

Mais les professionnels ne sont pas les seuls garants de la « responsivité ». En effet, les enquêtés montrent une réelle conscience d'un problème plus structurel qui agit comme une contrainte à la possibilité de faire entendre leur voix : le manque de ressources - humaines ou financières - disponibles dans les services. Ils évoquent les emplois précaires, le taux de rotation élevé, le manque de formation et de compétences comme des obstacles à la création d'un environnement stable et de relations de confiance avec les professionnels. Dans le secteur du handicap/santé mentale, certains enquêtés pointent l'inadéquation de leur projet (document détaillant les objectifs et moyens pour y arriver) avec leurs besoins et leurs attentes du fait d'un manque de personnel spécialisé pour les accompagner. C'est par exemple le cas de Marie :

Il y a tout le temps des échanges avec mon éducatrice spécialisée. Après, je n'ai pas tout le temps l'impression d'être entendue. J'ai l'impression d'être dirigée plus ou moins au gré de s'il y a le professionnel ou pas dans les lieux, s'il y a un psychologue qui est employé, du coup, pour certaines requêtes, je vais pouvoir y accéder ou pas. On est très tributaires au final du succès ou pas des entretiens d'embauche qui ont lieu en ce moment.

Des situations et des contraintes dont la responsabilité semble échapper aux professionnels et parfois même aux directions de services sociaux :

(...) Qu'est-ce que vous voulez qu'un usager, à la base, puisse traiter du budget alors que la directrice de l'établissement, ce n'est même pas elle qui gère le budget. (...) Il faut savoir qu'aujourd'hui, les budgets des établissements médico-sociaux comme celui dans lequel je vis, ils sont décidés par des autorités de tutelle qui ne savent pas ce que c'est que le terrain.

La rigidité et la souplesse des règles et du fonctionnement des services

Parfois, c'est la rigidité des règles de l'établissement qui fait obstacle aux besoins spécifiques des personnes accompagnées et vient alors menacer la « responsabilité ». C'est par exemple le cas d'Adèle, qui, traversant une période difficile, s'est vue refuser sa demande de séjourner plusieurs jours consécutifs dans la structure qui l'accueillait :

Adèle : Cette modalité n'existe plus. (...) Ça n'existe plus. C'est dommage parce que ça serait adapté à l'usager. Ce n'est pas leur manière de faire. Ils préfèrent tout contrôler. (...)

Chercheuse : Mais ils vous ont expliqué tout ce que vous me dites maintenant ? Vous avez compris leur logique ?

Adèle : J'ai compris leur logique.

Chercheuse : Mais il n'y avait pas de flexibilité ?

Adèle : Oui.

Dans d'autres cas, le service a pu s'adapter avec souplesse à ses besoins : au cours d'une période spécifique, le personnel a ajusté son approche et le soutien apporté pour répondre à sa situation familiale.

4.4 Pistes pour renforcer la responsivité des services sociaux et médico-sociaux

Les personnes interviewées ont été invitées à faire part de leurs idées pour améliorer la « responsivité » des services sociaux.

1. La garantie d'être entendu

Pour les enquêtés, la « responsivité » passe avant tout par le fait d'être réellement entendus. Autrement dit, il y a nécessité à pouvoir faire entendre sa voix, d'y être encouragé par l'environnement ou les relations avec les professionnels tout en sachant qu'on sera écouté et considéré non pas comme des personnes dépendantes ou vulnérables, mais bien plutôt comme des égaux, des partenaires et des ayants-droits. Cette disposition ne signifie pas que chacune des demandes soient nécessairement satisfaites car d'une part, certains participants expriment leur malaise à l'idée d'être considérés comme des « clients », et d'autre part, ils ont aussi une conscience assez claire des facteurs structurels qui limitent le champ d'action des services sociaux. En cela, c'est avant tout un changement d'attitude des travailleurs sociaux ou d'autres acteurs à des niveaux hiérarchiques plus élevés que les usagers appellent de leur vœux afin de sentir que leurs voix soient écoutées. Pour Jean, ce qui tient des services sociaux s'observe aussi dans la société toute entière :

« Or, moi, en tant que handicapé, comme je suis considéré comme un public sympa, on m'écoute à peu près, mais un prisonnier, un migrant (...), la société n'est pas prête à écouter certains publics. Si tu veux que les gens donnent leur avis, il faut qu'au bout du fil, il y ait quelqu'un pour les écouter. »

2. Plus de contacts entre professionnels et usagers

Comme autre obstacle à la « responsivité », les enquêtés pointent la déconnexion entre d'une part, le personnel, la direction et les décideurs politiques, et d'autre part, les usagers. Il y a par exemple, les responsables de services et leur « porte toujours ouverte » aux suggestions ou demandes des usagers, et qui dans la pratique ne l'est que rarement du fait de leur focalisation sur les tâches administratives, les rendant ainsi déconnectés de la réalité du terrain. Cette situation a des conséquences importantes sur l'accompagnement des usagers. D'une part, certains membres du personnel et de la direction semblent mal connaître les personnes qu'elles accompagnent : ils n'ont pas eu/pris le temps de découvrir leur personnalité, leurs souhaits et leurs aspirations pour l'avenir. En cela, le soutien peut alors manquer de pertinence et conduire à une mauvaise orientation. D'autre part, cette déconnexion raréfie les occasions d'instaurer de bonnes relations et un climat de confiance entre le personnel et les usagers, réduisant ainsi pour ces derniers la possibilité de s'exprimer.

Chercheuse : Est-ce que tu sais c'est quoi qui a permis que tu te sentes bien dans cet espace-là ?

Cindy : En fait, je connais à peu près tous les jeunes qui étaient là-bas et les éducateurs aussi. Il y a trois éducateurs là-bas, il y avait la directrice aussi. C'est pour ça que je me

sens bien, parce que je connais à peu près tous les gens qui sont là-bas. Des fois aussi, je ne me sens pas bien, parce que moi aussi, je n'aime pas trop m'exprimer s'il y a beaucoup de monde comme ça, je ne connais pas trop. Mais là, c'était bien, je me sentais bien, parce qu'il y avait beaucoup de jeunes et d'éducateurs que je connais.

Un autre jeune nous confiait qu'il ne se sent généralement pas à l'aise de partager sa vie avec des personnes inconnues, sauf lorsque celles-ci sont dans une situation semblable à la sienne. Cette réflexion appuie l'importance des rencontres entre pairs, qui permettent de partager un vécu semblable et qui peut être source d'empouvoirement pour les participants.

Plus tard dans l'entretien avec Cindy, celle-ci nous a expliqué qu'une personne employée par le service où elle avait résidé était à la fois membre du personnel et « ami » des jeunes, qui les comprenait et qui avait développé une relation de confiance avec elle. Bien qu'elle n'ait pas utilisé le terme de « travailleur pair », la description semble correspondre à ce rôle. La personne interviewée s'est montrée positive à l'égard du rôle de cette personne et de l'effet qu'elle a eu sur les jeunes résidents.

3. Mécanismes explicites et canaux multiples

Plusieurs idées de mécanismes et de canaux de réponse ont émergé durant les entretiens. Parmi les suggestions, on trouve : le retour d'information par écrit afin de garantir la transparence et la traçabilité des échanges, la possibilité de s'adresser en personne à un membre du personnel ou de la direction, mais aussi, la création d'un espace collectif, qui selon les enquêtés, serait plus sûr, plus favorable à déboucher sur des changements concrets. Si ces préférences dépendent de l'expérience et de la personnalité de chacun, elles soulignent néanmoins la nécessité pour les services d'offrir une variété de modes de participation et de mécanismes de retour d'information qui puissent convenir à tous et garantir le respect de l'anonymat afin de protéger les usagers de services contre d'éventuelles répercussions ou représailles. Toutefois, la mise en place de ces dispositifs ne suffit pas à leur utilisation. En effet, les usagers interrogés soulignent l'importance d'être clairement informés voire encouragés à s'en emparer pour soumettre des idées, communiquer des demandes ou déposer des plaintes. Ces mécanismes doivent donc être explicites.

4. Une participation continue

Au-delà des mécanismes proposés ci-dessus, certaines personnes interviewées ont recommandé que la participation soit une pratique continue, à l'intérieur et à l'extérieur des services sociaux. En d'autres termes, elles considèrent qu'il est insuffisant que les prestataires de services consultent occasionnellement les usagers sur des sujets spécifiques, de manière descendante (induite) et *ad hoc*. Tout en reconnaissant que l'autonomie totale ou la délégation de pouvoir reste un rêve lointain, les personnes ont exprimé le besoin d'exercer leur droit de participation et leur liberté d'expression de manière émancipatrice. Pour reprendre les termes d'une personne interviewée :

« La participation dans les établissements, ça ne devrait être qu'une porte d'entrée vers d'autres formes de participation. Et ça ne devrait pas être une fin en soi. »

5. Apprendre activement la participation et la co-décision

Les entretiens montrent également que la mise en place de mécanismes ou de canaux de participation n'est pas suffisante pour garantir la participation des usagers. Des enquêtes ont évoqué certaines difficultés lorsqu'ils avaient été invités à participer ou codécider sur des questions les concernant. En effet, s'impliquer, prendre la parole, exprimer son point de vue en toute confiance et de façon argumentée, débattre, délibérer pour obtenir des résultats adéquats, sont des compétences qu'il est nécessaire d'apprendre. En cela, garantir la participation passe aussi par son apprentissage. Gilles témoigne :

Je vais faire une généralité, mais je pense que pour que les décisions soient un peu plus construites, il faudrait qu'à l'école, on apprenne à prendre des décisions en groupe aussi, et à être codécideur justement. Le terme est très bien, il me plaît beaucoup, mais je l'ai appris aujourd'hui. Je pense que souvent, quand on apprend un nouveau mot, c'est aussi que ce nouveau mot nous apporte une nouvelle idée, une nouvelle notion. Et cette notion, il ne me semble pas qu'on puisse la pratiquer à l'intuition.

De même, Adèle s'est elle aussi montrée enthousiaste pour la formation à laquelle elle avait été invitée et qui lui avait permis d'acquérir des connaissances sur la co-construction et le pouvoir d'agir :

Adèle : Par contre, il y avait la possibilité d'aller à des formations. Un jour, le psychologue m'a dit, « Si tu veux, tu peux venir aux formations, c'est ouvert aux professionnels et aux usagers. »

Chercheuse : OK. Donc, les professionnels et les usagers se formaient ensemble ?

Adèle : Oui.

Chercheuse : Et beaucoup de gens y allaient, des deux côtés ?

Adèle : C'était toujours plutôt 80 % de professionnels et 20 % d'usagers. Ça m'a plu d'y aller, parce qu'ils parlaient du pouvoir d'agir, par exemple, lors de la première journée, ce qui m'a amenée dans un lieu de pouvoir d'agir sur la co-construction. C'était sur la co-construction. C'est comme s'ils me donnaient des billes pour, après, revenir au [SERVICE] et que je fasse évoluer les choses en tant qu'usagère moi aussi.

6. Changer les rapports de pouvoir

La question des rapports de pouvoir au sein des services sociaux comme dans la société a aussi été évoquée par les enquêtes. Pour certains, « *la plupart des personnes en situation de handicap n'ont ni statut social, ni pouvoir, ni possibilité d'entamer des rapports de force, ni représentants (...)* ». À nouveau, on comprend que la participation se trouve déterminée par des facteurs structurels qui, de loin, dépassent le champ d'action des services qui les accueillent. En cela, difficile de s'investir, de se

projeter et de croire dans le changement : *« les choses changeront très difficilement tant qu'on en restera là, en fait. Il y a beaucoup trop de choses structurelles qui nous enfoncent pour que ça change. »*.

L'enjeu de la répartition du pouvoir entre les personnes accompagnées, les professionnels et les directions trouve aussi échos chez les parents ayant connu la protection de l'enfance. Pour eux, la clé de l'amélioration de la «responsivité» des services tient à l'équilibre des pouvoirs. En effet, tout au long des entretiens, alors qu'ils auraient souhaité une attitude empathique et respectueuse, ils ont déclaré avoir subi le jugement et le mépris de professionnels les ayant ignorés et considérés comme de « mauvais parents ». Certains parents évoquent aussi un changement d'attitude significatif de la part des professionnels lorsqu'ils étaient accompagnés par leur avocat. Leur voix était alors mieux prise en compte : *« Des fois, ça embête les services sociaux, parce qu'ils savent que derrière moi, il y a un avocat. Ils n'aiment pas trop. Ils le disent en plus. »* Pour modifier le rapport de pouvoirs actuels, les suggestions tendent donc vers la possibilité de trouver des alliés et de s'engager dans une participation collective et un plaidoyer avec d'autres parents et usagers :

Mel : C'est bien aussi qu'il y ait un contre-pouvoir avec l'ASE, qu'il n'y ait pas de... Que les éducateurs, les travailleurs sociaux associés à l'enfant ne soient pas tout-puissants, sachent qu'il y a des limites à ne pas dépasser.

Chercheuse : Et à quoi ça pourrait ressembler ce contre-pouvoir concrètement ?

Mel : Par exemple que les usagers des services sociaux se regroupent et qu'il y ait une entraide entre les usagers et qu'on puisse démêler des situations. Parce que souvent quand les enfants sont pris, après on a du mal à les rendre. Moi je vois (...), il y a des enfants qui sont pris et les familles sont souvent dans un grand désarroi et elles ont du mal à se sortir du placement.

Parmi les jeunes, les participants ont insisté pour être pris au sérieux en tant qu'usagers de services et pour avoir un impact au-delà de la consultation et vers une prise de décision transparente et démocratique. L'échange suivant a eu lieu lors d'un focus groupe avec plusieurs jeunes ayant l'expérience des services sociaux :

Chercheuse : Dans un monde, disons meilleur, pas idéal, mais meilleur, comment est-ce que dans des structures, des services, comment est-ce que la prise de décision devrait être organisée ?

Patrick : En écoutant plus les jeunes. En écoutant plus nos opinions.

Fred : Et en faisant voter littéralement tout le monde. En faisant voter tout le monde et que la majorité absolue gagne.

Chercheuse : Dans toutes les décisions ? Par exemple ?

Jon : Il faudrait déjà commencer par écouter les jeunes, nos revendications, même si ce n'est pas un programme politique.

(...)

Fred : Non, (...) je proposerais un autre truc. Une fois par semaine ou une fois par mois, ils prennent plusieurs jeunes, on va dire une dizaine de jeunes, et justement, qu'ils parlent du règlement, qu'ils parlent de ci, qu'ils parlent de ça, et qu'ils essaient de voir ensemble s'ils peuvent changer quelque chose. (...). Et qu'ils fassent ça, on va dire, sur la moitié, et qu'à la fin, ils fassent une sorte de boîte.

Patrick : Boîte à question, boîte à suggestions.

Fred : Même pas. Une boîte à vote. Genre, tu es d'accord, tu la mets de tel côté, tu n'es pas d'accord, tu la mets de l'autre côté. Qu'ils fassent peut-être un système comme ça, pour que ça puisse mieux être.

Patrick : Et qu'ils suivent les votes.

Fred : C'est ça.

Chercheuse : Ce n'est pas juste, OK, il y a eu ça et ça, mais on va quand même prendre des décisions ?

Fred : Ce n'est pas pour faire décoration.

Ce point de vue a été plusieurs fois repris dans l'ensemble des secteurs, notamment par Pierre, un autre jeune :

Chercheuse : Mais demain, ou après-demain, si nous imaginons un autre monde, comment fonctionnerait la prise de décision ?

Pierre : Avec tous les acteurs. Du bas jusqu'en haut.

Chercheuse : C'est-à-dire ?

Pierre : Des professionnels comme des accompagnés. Donc, c'est quelque chose, en fin de compte, qui est non seulement participatif, mais a aussi une certaine idée – même une idée très solide – de la démocratie.

Ces derniers extraits révèlent à quel point la participation et la réponse que l'on obtient (ou pas) des services sociaux lorsqu'on ose prendre la parole sont liées à l'exercice de la démocratie. Les personnes interviewées se trouvaient parfois dans des situations complexes et nous partageaient des expériences difficiles, mais toutes s'accordent pour dire qu'elles souhaitent que leur voix soit prise au sérieux et réellement entendue.

Chapitre 5 : Défis et limites de la recherche

Ce rapport est basé sur des données qualitatives ayant été recueillies lors d'un processus de recherche participative impliquant des usagers de services sociaux en France dans trois secteurs : le handicap et la santé mentale, la protection de l'enfance, et l'aide aux jeunes à risque d'exclusion sociale. Les fondements épistémologiques du projet et l'approche méthodologique développée dans le cadre de cette phase appellent plusieurs considérations qu'il convient de prendre en compte lors de la lecture de ce rapport.

Tout d'abord, le nombre relativement faible de personnes interviewées qui ont participé au processus de collecte de données et l'approche de la recherche par entretiens et focus groups placent cette recherche fermement dans le paradigme interprétatif ou constructiviste. Cela signifie que le projet de recherche tel qu'il est conceptualisé reconnaît que la réalité est subjective, multiple et socialement construite. Dans cette optique ontologique, les résultats décrits ci-dessus ne peuvent être généralisés tels quels à l'ensemble de la population des usagers des services sociaux dans ces trois secteurs. Cependant, en suivant les critères de Lincoln et Guba (1985) pour une recherche qualitative rigoureuse³⁷, nous considérons que les résultats peuvent être transférables : c'est-à-dire que les mécanismes, les leviers, les freins et les expériences identifiés et analysés à l'issue du travail de terrain sont susceptibles d'apparaître ailleurs : dans d'autres services sociaux, dans l'expérience d'autres usagers, et aussi dans d'autres secteurs. Par ailleurs, nous remarquons que les résultats présentés ci-dessus viennent confirmer des recherches antérieures, notamment en ce qui concerne la participation des enfants et des parents protection de l'enfance les travaux les plus récents : comme la recherche COPA75³⁸ (Join-Lambert, Euillet, Rurka, 2023), la recherche doctorale en cours d'Elodie Faisca (2021)³⁹, la sortie des jeunes des dispositifs à l'âge adulte (Robin, 2020)⁴⁰ ou encore dans le champ de handicap, les travaux de Benoit Eyraud⁴¹, la recherche intitulée « Le triptyque : personne concernée – proche aidant.e – professionnel.le » sur l'intervention dans le milieu de vie auprès de personnes handicapées psychiques.

Enfin, il est important de noter que, comme décrit dans la section sur le contexte, les trois secteurs se caractérisent par un large éventail d'acteurs, de prestataires, de types de services et de professionnels. Bien que la recherche ait cherché à diversifier l'échantillon, il est évident que tous les types de situations n'ont pas été couvertes. Il est probable que certaines des questions identifiées lors du travail sur le terrain soient plus pertinentes pour certains types de services et de situations que pour d'autres. Il est également important de noter que certains secteurs, notamment celui de la protection de l'enfance, relèvent d'une compétence gérée et financée au niveau des départements. Dès lors, une disparité géographique – notamment en termes de ressources et de démographie – est un facteur important qui peut expliquer certaines différences de vécu par les personnes ayant l'expérience des services sociaux.

³⁷ Lincoln, YS. & Guba, EG. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

³⁸ [Copa75 – Construire ensemble la politique parisienne de protection de l'enfance \(parisnante.fr\)](https://parisnante.fr/copa75)

³⁹ Faisca, É. (2021). Les institutions réinterrogées par l'impératif démocratique de participation en protection de l'enfance. *Vie sociale*, 34-35, 177-192. <https://doi.org/10.3917/vsoc.212.0177>

⁴⁰ Robin, P. (2020) « L'enfant de personne ». A l'épreuve du placement et de sa sortie. Nîmes : Champ Social

⁴¹ Eyraud, B. (2013). *Protéger et rendre capable: La considération civile et sociale des personnes très vulnérables*. Éres. <https://doi.org/10.3917/eres.eyrau.2013.01>

Chapitre 6 : Conclusions du rapport et suites de la recherche

Ce rapport présente une série de résultats tirées d'un travail de terrain menée en collaboration avec trois comités d'usagers et recueillant l'expérience de 56 personnes usagères de services sociaux dans trois secteurs clés : le handicap et la santé mentale, la protection de l'enfance et les jeunes à risque d'exclusion sociale. Nos travaux montrent que si les services sociaux sont essentiels pour un grand nombre de personnes en France aujourd'hui, les personnes concernées restent trop peu prises en compte dans les décisions qui les concernent.

Les canaux de participation n'apparaissent pas toujours clairement et dans un contexte caractérisé par des changements fréquents de professionnels, d'un manque de temps et de moyens pour écouter et accompagner les personnes, ainsi que par une forte asymétrie entre professionnels et usagers, il n'est pas toujours possible – ni souhaitable – de se faire entendre. La majorité des personnes interviewées ont pointé des dysfonctionnements importants au niveau de la « responsivité » des services qui sont censés les soutenir. La capacité des services sociaux à répondre à leurs attentes était entravée notamment par un manque de confiance réciproque entre usagers et professionnels et l'expérience d'un système perçu comme étant souvent opaque et injuste. Les personnes avec un handicap ou un trouble mental, les parents et les jeunes pris en charge par la protection de l'enfance, et les jeunes rencontrant des difficultés à se loger, se former ou accéder à l'emploi semblent souffrir d'un manque de considération, de reconnaissance et d'écoute. Malgré leurs expériences diverses au sein d'une vaste panoplie de services sociaux et médico-sociaux, le vécu des personnes interviewées au long de cette phase de recherche se recoupe et converge autour d'un même constat : leur parole et leurs savoirs sont régulièrement disqualifiés et discrédités de par leur identités et situations.

Cela mène souvent à un soutien qui reste insuffisant, inefficace et parfois même contre-productif par rapport aux aspirations et souhaits des personnes accompagnées. Les services sociaux qui ne parviennent pas à s'ajuster et s'adapter aux aspirations des personnes qu'elles accueillent, qui se montrent inaccessibles, indisponibles et inattentifs aux situations de ces personnes et de la manière dont elles évoluent, ne seront pas en mesure d'accompagner ces personnes vers l'autonomie et l'émancipation et échoueront dans la mission sociétale qui leur est confiée.

Les personnes que nous avons rencontrées tout au long de cette phase du projet Responsive disent manquer souvent d'informations sur leurs droits, et elles rencontrent parfois des professionnels peu formés, peu expérimentés, peu soutenant, voire même violents. Un jeune ayant été placé toute sa vie nous racontait : *« J'ai vécu aussi pas mal de violence via des éducateurs. Des éducateurs qui se permettent de lever la main sur des jeunes, qui se permettent d'être insultants envers les jeunes. »* Les violences physiques, psychologiques ou émotionnelles et la négligence – les mêmes motifs au fond qui justifient un placement – se reproduisent bien souvent dans la vie des enfants pris en charge par la protection de l'enfance, mais également dans la vie des autres personnes ayant l'expérience des services sociaux. Et même lorsque leur parole est autorisée, recherchée, voir encouragée, les demandes et les questions restent souvent sans suites. Ce constat a des implications importantes pour le fonctionnement démocratique de la société française au sens large, implications que le projet Responsive s'efforcera à expliciter dans les publications à venir. En effet, si les services sociaux

s'avèrent être des zones de la société où la voix des personnes qui font recours à ces services est ignorée et disqualifiée, comment pouvons-nous prétendre à un renouveau démocratique d'une société traversée par de multiples crises, fractures et une méfiance généralisée envers ceux qui gouvernent ?

Le projet Responsive œuvre à produire une recherche et des recommandations qui permettront de sortir de cette impasse et cherche à établir un dialogue constructif qui puisse déboucher sur des changements concrets dans une perspective d'améliorer la qualité des services sociaux et médico-sociaux et de renforcer la gouvernance démocratique au sein des services sociaux. Les phases suivantes du projet s'intéresseront à d'autres facettes et dimensions de la « responsabilité » des services sociaux afin d'explorer les leviers et les freins existant dans d'autres sphères, y compris au sein des services eux-mêmes ainsi qu'au niveau des décideurs politiques.