



les synthèses

de l' **OBSERVATOIRE**
SOCIAL

Septembre 2025

LA PARTICIPATION DES PUBLICS : SON INTERET, SES APPORTS ET SES DIFFICULTES DE MISE EN OEUVRE

Marcel Jaeger, Membre du Haut conseil du travail
social, professeur émérite au CNAM

Propos recueillis par Flore Caplier, responsable de
l'Observatoire social

L'Observatoire social parisien

L'Observatoire social est rattaché à la Direction des solidarités. Ses missions sont :

- **Le recueil et l'analyse des données** relatives aux politiques sociales (données d'activité comme sociodémographiques) ;
- **La production d'études et de recherches** afin de mieux connaître le profil et les besoins des personnes ;
- **L'observation du sans-abrisme et du sans-domicilisme** (via le recueil et l'exploitation des données dans le cadre de la Nuit de la Solidarité et le travail sur les chiffres clés du sans-domicilisme dans le cadre du plan Logement d'abord) ;
- **La création d'un lieu d'échanges partenarial pluri-institutionnel** via l'animation de différents événements (conférences Arrêt sur études, méridiennes, matinales et webinaires).

L'ensemble des travaux de l'Observatoire social sont disponibles sur [la page dédiée sur le site de Paris.fr](#).



L'auteur

- ❖ **Marcel Jaeger**, Membre du Haut conseil du travail social, professeur émérite au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)



Les objectifs de la démarche

Lors d'un comité de direction réunissant près de 200 cadres de la Direction des solidarités sur la participation, Marcel Jaeger est intervenu pour proposer un état des lieux synthétique des connaissances scientifiques disponibles sur le sujet. Cette intervention avait pour objectifs de nourrir la réflexion sur un axe essentiel de l'action sociale parisienne : encourager la participation des personnes accompagnées et les écouter dans une démarche d'amélioration des services proposés.



La participation, un sujet porté par la Direction des solidarités

La Direction des solidarités souhaite faire connaître les actions de participation mises en place mais aussi les développer. La participation est ainsi un enjeu fort du projet stratégique de la Direction. Il est porté par les différentes Sous-directions mais aussi soutenu par la Mission qualité de service, participation et relations usagers, la Mission management et accompagnement au changement, ou encore par l'Observatoire social qui vient de publier sur le sujet un flyer dédié sur les déterminants de la participation ([disponible ici](#)).



A consulter

- ❖ Marcel Jaeger, « La participation : un principe, des pratiques », Connexions, n°118, 2023/1.
- ❖ Eve Gardien, « L'accompagnement par les pairs : enjeux de participation et de professionnalisation », PUG, 2021.
- ❖ Carole Le Floch, « De la grande exclusion au pouvoir d'agir retrouvé », Les Presses de Parmentier, L'Harmattan, 2021.
- ❖ Laure Liénard et Emmanuel Jovelin, « La participation : une voie vers l'inclusion ? », Les Presses de Parmentier, L'Harmattan, 2024.

Participation et citoyenneté : des termes mêlés

Participation et citoyenneté sont des termes mêlés. Dès 1789, l'article 1^{er} de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen reconnaît les hommes « libres et égaux en droit » et l'article 6 de ce texte rappelle que « la loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation ». Ces dispositions mettent en évidence l'intérêt de défendre une conception de la participation qui nourrisse la citoyenneté et entretienne avec elle des liens étroits.

Comme principe, la participation peut ainsi être présentée comme consubstantielle aux fondements de la démocratie, en ce qu'elle affirme l'appartenance en droit de tout individu à la société, quelles que soient ses singularités, ses difficultés, voire son étrangeté. Elle comporte aussi une autre dimension essentielle : la reconnaissance d'une humanité en devenir.

Une telle perception appelle une vision décroisée de la participation quel que soit le champ d'intervention considéré ou le profil des personnes concernées. Or, la participation des personnes accueillies et accompagnées au sein du secteur social et médico-social a longtemps été une belle idée, sans avoir vraiment de prise. Il faut attendre 2015 pour que le sujet prenne de l'ampleur au sein du secteur social et médico-social avec pour appui les états généraux du travail social.¹

Depuis, les travaux de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (aujourd'hui repris par la Haute autorité de santé) encouragent la participation des personnes en produisant des recommandations de bonnes pratiques sectorielles, visant respectivement le domaine de l'inclusion sociale, des personnes âgées, de la protection de l'enfance et des personnes en situation de handicap.

Il n'est pas certain que cette déclinaison de la participation en fonction des publics soit pertinente, surtout si l'idée est d'encourager de manière globale l'accès à la citoyenneté pour tous. Par ailleurs, cette

segmentation de la participation apparaît très vite comme contraire à l'hybridation des besoins aujourd'hui constatée au sein des politiques sociales (nombreuses étant les personnes relevant de plusieurs politiques publiques sectorielles en raison de leur âge, de leur situation socio-économique ou encore de leurs besoins en santé).

Nombreux sont les auteurs ² qui considèrent aujourd'hui la participation comme une question transversale au champ social et médico-social. Un tel postulat n'empêche pas de reconnaître des modalités d'application différentes de la participation, selon le profil et les capacités des personnes concernées (qu'elles soient âgées, mineures, en situation de handicap ou encore de grande pauvreté), mais en fait un objet global, voire sociétal.

La participation appelle par ailleurs une posture particulière des professionnels. Comme le souligne Larry Davidson, la participation induit non seulement de considérer la place de la personne dans l'institution, dans la société, mais aussi plus largement la personne en elle-même et dans une perspective historique.³ Autrement dit, la participation suppose l'association des personnes à l'action, mais aussi la prise en compte d'éléments très personnels dans la relation à l'autre : la confiance, mais aussi le fait de « *retrouver son soi* ». Appliqué au champ social, ces réflexions invitent à considérer deux dimensions de la participation : il s'agit non seulement de donner une place aux personnes en grande difficulté mais aussi de s'assurer que les conditions sont réunies pour que la personne en question soit en mesure de prendre part à cette participation.

Enjeux sémantiques

La question de la participation a pris de l'ampleur ces dernières années et conduit à une réflexion sémantique qui n'est pas anecdotique. Il y a un lien entre la façon de parler et la façon d'agir d'où l'importance d'être vigilant sur les termes employés d'autant plus lors d'échanges avec les principaux intéressés.

¹ https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/DGCS_presentation_des_etats_generaux_csts_juin_2013.pdf

² Marcel Jaeger, « La participation des personnes concernées dans le social et le médico-social », Actualités de santé publique, n° 121, mars 2023.

³ Larry Davidson, Rétablissement, Eres, 2025

En 2015, le Haut conseil du travail social privilégiait le terme de « personnes concernées » à celui d'« usagers ». Ce terme présenterait la limite dans le secteur social de désigner une forme de « sous-citoyenneté ». La loi du 2 janvier 2002, art. L. 116-1 à L. 116-3 et L. 311-1 à L. 315-19 et la loi du 11 février 2005, art. L. 114 et L. 245, mettent en évidence cette préoccupation récente pour la sémantique. La réglementation qui en découle encourage également l'utilisation des termes de personnes aidées ou accompagnées.

Alors que certains parlent du culte des droits de l'Homme (V. Zuber), d'autres pourraient parler du culte de la participation. L'importance prise par cette notion ne doit pourtant pas masquer les relations parfois très asymétriques entre les professionnels et les personnes accompagnées, d'où l'intérêt de développer la participation dans une logique d'*empowerment*. Denise Jodelet met en évidence les représentations sociales qui existent aujourd'hui et peuvent être particulièrement invalidantes pour les personnes qui en sont victimes. Elle décrit dans ce cadre des phénomènes de « *pauvrophobie* » et invite à promouvoir des relations plus symétriques avec les personnes concernées.

Le cadre juridique en vigueur

L'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions rappelle que « *la lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation.* » Le texte tend ainsi à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.

Par vagues successives, le législateur a donné une place centrale à la participation : elle est devenue une exigence majeure, qui vise la réalisation complète des droits des « usagers », en attendant l'exercice abouti d'une citoyenneté pleine et entière. L'implication des personnes accompagnées dans les décisions qui les concernent renvoie à une autre logique que celle du simple respect de normes juridiques. La loi n°2002-2

du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale cite différentes dimensions de la participation :

- Des formes de participation institutionnalisée, avec notamment les conseils de vie sociale au sein des établissements et services sociaux et médico-sociaux ;
- Des actions collectives (dans le cadre des groupes d'entraide mutuelle ou encore des groupes de parole entre pairs) ;
- Un accompagnement fondé sur la participation et l'expression individuelle de la personne accompagnée.

Dans la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, le mot participation apparaît ainsi à plusieurs reprises : dans son article 7 et dans l'énoncé des dispositions pratiques permettant de s'assurer de l'effectivité de ce droit. L'article 8 prévoit un « contrat de séjour ou un document individuel de prise en charge élaboré avec la participation de la personne accueillie ou de son représentant légal » ; l'article 10 institue un conseil de la vie sociale ou « d'autres formes de participation ». La participation est également mise en avant dans la Charte des droits et libertés de la personne accueillie. La participation devient ainsi une exigence majeure, dont l'enjeu est la réalisation complète des droits des « usagers », en attendant l'exercice abouti d'une citoyenneté pleine et entière. Cette dynamique est également identifiée comme un moyen de lutter contre le non recours en améliorant l'accès à l'information mais aussi l'adhésion de la personne aux aides existantes.

Plus largement, cette réforme renforce les droits reconnus aux personnes (droit à la dignité, à l'intimité, droit d'aller et venir librement, libre choix entre des prestations adaptées, droit à un accompagnement individualisé, etc.)⁴, mais aussi les obligations à la charge des acteurs publics et privés dans le cadre de l'accueil et de l'accompagnement proposés. La réforme définit également des outils obligatoires tels que le projet de service, le livret d'accueil ou encore le contrat de séjour ou document individuel de prise en charge. Le renforcement du cadre juridique induit par cette réforme interroge ainsi les professionnels sur leur capacité à intégrer l'évolution des politiques publiques. Pour ne donner qu'un exemple, le texte prévoit qu'« afin de prévenir tout risque de

⁴ Pour une liste complète, consulter l'article L.313-1 du Code de l'action sociale et des familles, sur le lien suivant :

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000049391603

maltraitance », il est remis à toute personne accueillie un livret d'accueil.

Ces positions sont ensuite reprises dans les textes suivants, par exemple dans la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances qui donne une place centrale à la participation des personnes vulnérables, ou plus récemment dans le décret n°2022-688 du 25 avril 2022 portant modification du conseil de la vie sociale et autres formes de participation.

Un tel mouvement invite les professionnels à tenir compte de l'information et de la participation des personnes dès le premier accueil, dans l'organisation et le fonctionnement de la structure. La participation et l'évaluation de l'activité entretiennent ici des liens étroits et invitent à penser le projet d'établissement en collaboration avec les personnes accompagnées.

Du développement de la participation au pouvoir d'agir

Il n'existe pas de possibilité de mise en œuvre effective du principe de participation sans une clarification préalable : participation de qui ? À quoi ? Dans quel cadre ? Et surtout pour quoi faire ? Autrement dit, la participation aujourd'hui en tant que principe ne suffit plus, il faut encore pouvoir considérer le pouvoir d'agir des personnes. Ce pouvoir d'agir s'exprime de différentes manières. Il est d'abord en lien avec une demande de participation croissante des citoyens au sein de la société. Les mutations sociétales tendent à une considération plus grande de l'individu, de ses aspirations et ouvrent ainsi des espaces de participation, dans une visée inclusive.

Les différentes approches de la participation

Le renforcement des logiques d'accès à la citoyenneté et de recours au droit commun conduit à établir des liens étroits entre la participation et les approches inclusives. Joëlle Zask⁵ décline ainsi trois dimensions distinctes de la participation :

- « faire partie » objectivement d'un groupe, au sens d'une appartenance qui peut être passive ;

- « prendre part » à un groupe dans lequel l'activité est menée ensemble et centrée sur une finalité commune ;
- « apporter une part », en contribuant par son action personnelle à la dynamique collective, et permettant cette fois un changement social, dans le cadre d'une démocratie dite « contributive ».

Finalement, explique Joëlle Zask, la combinaison de ces trois temps de la participation permet aux individus de réaliser leur individualité, alors que la séparation de ces formes de participation est source d'injustice.

La participation doit également permettre de valoriser les savoirs expérientiels à travers un processus qui favorise la promotion des ressources et des capacités de chacun.

La valorisation des savoirs expérientiels trouve différentes illustrations. Pour ne donner que trois exemples :

- **L'Université des patients** : Dans le champ sanitaire, les initiatives se sont, ces dernières années, multipliées pour renforcer la place des patients au sein de l'hôpital et tirer les enseignements de leurs expériences pour faire évoluer les parcours de soins. Dans ce cadre, en 2009, la Professeure Catherine Tourette-Turgis a mis en place à la Pitié Salpêtrière une université des patients. Cette initiative inédite a permis la mise en place de diplômes universitaires (DU, master, doctorat) destinés aux patients atteints de maladies chroniques dans le but de valoriser leur savoir expérientiel et les former comme patients-experts pouvant intervenir aux côtés des soignants ou dans des projets de formation.
- **Le travail d'ATD Quart monde** : ATD Quart monde est une association qui rassemble des personnes souhaitant s'engager pour lutter contre l'extrême pauvreté. Ce mouvement international non gouvernemental a eu l'occasion de signer une convention avec l'Université d'Oxford pour redéfinir la pauvreté à partir d'un travail expérientiel fait par les adhérents de l'association vivant dans une situation de pauvreté. Ce travail a mis en

⁵ Joëlle Zask, *Participer, Essai sur les formes démocratiques de la participation*, Le Bord de l'eau, 2011

évidence l'intérêt de développer des recherches collaboratives, en donnant à voir l'apport que peuvent avoir les personnes directement concernées par la pauvreté dans la conception et l'évolution des politiques publiques, ou encore des pratiques professionnelles.

- **Les recommandations du Haut conseil du travail social (HCTS) :** En 2018, le rapport produit par le HCTS insiste sur la nécessité de développer la participation des personnes accompagnées aux instances de gouvernance et à la formation des travailleurs sociaux⁶. En 2019, ce travail débouche sur un kit de participation citoyenne aux politiques de solidarités porté par le Haut conseil, le Ministère des solidarités et de la santé et l'Agence nationale pour les solidarités actives (ANSA). ⁷ Selon ce kit, « la participation citoyenne aux politiques solidaires est primordiale dans la réalisation des droits des usagers. C'est un levier essentiel pour faire changer le regard des institutions sur les problématiques individuelles et collectives, concevoir des dispositifs et des modes d'interventions efficaces et cohérents, et pour développer la capacité d'agir individuelle et collective des personnes ».

Il ne s'agit pas ici de faire témoigner les personnes sur leur parcours mais plutôt de dire que l'accompagnement créé une expérience et donc un savoir propre, nécessaire non seulement pour aider les personnes concernées à retrouver leur pouvoir d'agir, mais aussi pour penser les politiques publiques.

La participation saisie par le travail social

Au niveau international, le travail social est défini depuis 2014 par la Fédération internationale des travailleurs sociaux de la manière suivante :

« Le travail social est une pratique professionnelle et une discipline. Il promeut le changement et le développement social, la cohésion sociale, le développement du pouvoir d'agir et la libération des personnes. Les principes de justice sociale, de droit de la personne, de responsabilité sociale collective et de

respect des diversités sont au cœur du travail social. Etayé par les théories du travail social, les sciences sociales, les sciences humaines et des connaissances autochtones, le travail social encourage les personnes et les structures à relever les défis de la vie et agit pour améliorer le bien-être de tous ».

De manière plus large encore, la Charte sociale européenne, signée le 3 mai 1996, marque un changement important : le mot « participation » revient cette fois à de nombreuses reprises, notamment avec l'affirmation du droit de « toute personne handicapée [...] à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté ». Elle contribue ainsi à l'élaboration de ce que nous pourrions appeler un corps de doctrine qui se diffuse peu à peu avec les notions d'inclusion, de bientraitance, d'équité, etc. Ces termes modifient de manière considérable le vocabulaire du législateur, puis, bien que de manière beaucoup plus lente, celui des professionnels.

Le renforcement des droits humains à un niveau international et européen a des conséquences importantes sur la manière de considérer les personnes accompagnées. Dans cette nouvelle grille de compréhension du fonctionnement humain, la notion de participation sert à mettre l'accent sur l'implication des individus dans un processus de socialisation, sur leurs potentialités, sur l'importance d'une démarche la plus active possible de leur part.

En France, le travail social est conçu comme un ensemble de pratiques professionnelles mais n'a jamais été reconnu comme une discipline à part entière. Il est approché de deux manières, à savoir : d'une part, un socle de valeurs partagées, d'autre part, des savoirs multiples. Sur ce dernier point, le travail social produit de la connaissance et s'appuie sur des croisements de savoirs : universitaires, pratiques et théoriques, mais aussi expérimentiels.

Le décret n°2017-877 du 6 mai 2017 relatif à la définition du travail social érige ainsi le croisement des savoirs comme une des dimensions structurantes du travail social.

Il est enfin intéressant de souligner que la participation est également un sujet d'actualité dans le cadre de la réforme de l'architecture des diplômes

⁶ Pour en savoir plus : <https://solidarites.gouv.fr/participation-des-personnes-accompagnees-aux-instances-de-gouvernance-et-la-formation-des>

⁷ Pour en savoir plus : <https://solidarites.gouv.fr/kit-de-participation-citoyenne-aux-politiques-de-solidarites>

d'Etat du travail social.⁸ Ces diplômes vont en effet être restructurés autour de quatre blocs de compétences dont un sera entièrement dédié à la relation avec les personnes concernées.

Une telle réforme conduit à une évolution profonde du contenu de la formation en s'éloignant des identités professionnelles pour encourager une organisation autour des déterminants de l'accompagnement social. La réforme en cours fait l'objet de nombreux débats dans le champ social, avec une difficulté à trouver un consensus entre les acteurs publics et privés engagés sur le sujet. Les textes devraient néanmoins paraître en juillet pour une mise en œuvre en septembre 2026.

Ces quelques éléments sur la définition du travail social donnent à voir un objet fait d'enjeux contradictoires. En effet, le travail social vise deux finalités : d'une part, l'autonomie qui comprend la participation de la personne, et d'autre part, sa protection. Les professionnels doivent combiner ces deux finalités. Dans ce cadre, pour que l'accompagnement puisse être participatif, il nécessite :

- Des espaces de réflexion pour échanger ;
- Des modes de fonctionnement qui permettent de faire émerger une parole collective ;
- Un soutien institutionnel : le rôle du cadre de proximité est essentiel, tout comme la construction et l'adoption d'un projet de service qui prône la participation et en prévoit les mécanismes.

Pour conclure, un premier pas vers la participation est franchi en 1998 : la loi présentant le droit de vote comme un droit élargi ayant pour seule limite (en dehors de l'âge et de la nationalité) le fait que le juge n'en décide pas autrement. Lors des dernières élections, la volonté de promouvoir le droit de vote s'est accompagné d'un renforcement du discours sur l'accès au droit. Ce discours sur l'accès au droit insiste sur la nécessité de reconnaître toute personne comme un citoyen à part entière, au-delà du seul droit de vote. Une telle logique soulève alors des enjeux pratiques importants : utiliser son droit de vote nécessite au préalable une éducation à la citoyenneté. La participation entretient des liens étroits avec le sentiment de citoyenneté et nécessite de la même manière que les professionnels soient sensibilisés aux enjeux de participation. Ces deux logiques (participation et citoyenneté) se nourrissent l'une et l'autre. La citoyenneté, comme la participation, se déclinent à un niveau politique mais aussi au quotidien. Or, il est essentiel de promouvoir des formes de participation à ces différents niveaux car, sans une expérience de participation positive au quotidien, il est difficile, voire impossible, d'envisager une participation politique ou citoyenne. Dans ce cadre conceptuel, les conseils de vie sociale et autres instances formelles représentent des lieux intéressants mais ne peuvent suffire pour répondre à une logique réellement inclusive.

En effet, le contexte a changé du fait de mutations sociétales qui sont allées de pair avec des mutations des politiques publiques. Un constat est largement partagé dans le secteur social et médico-social, mais aussi dans la société en général : les personnes supportent de moins en moins la mainmise sur leur existence, y compris lorsque la nécessité d'une aide semble le justifier. Un changement dans les comportements s'est fait jour depuis quelques années, avec des exigences plus grandes de la part des personnes, même les plus en difficulté, une soif de reconnaissance, un mouvement qui les pousse au développement du pouvoir d'agir, non seulement sur leur environnement, mais aussi sur elles-mêmes.

⁸ DE « gradés licence », DEASS, DEES, DEEJE, DECESF, DEETS.

Extraits du décret n°2017-877

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

A cette fin, le travail social regroupe un ensemble de pratiques professionnelles qui s'inscrit dans un champ pluridisciplinaire et interdisciplinaire. **Il s'appuie sur des principes éthiques et déontologiques, sur des savoirs universitaires en sciences sociales et humaines, sur les savoirs pratiques et théoriques des professionnels du travail social et les savoirs issus de l'expérience des personnes bénéficiant d'un accompagnement social, celles-ci étant associées à la construction des réponses à leurs besoins ».**

Pour aller plus loin : les personnes concernées prennent la parole - Propos recueillis lors du CODIR 200

En parallèle de cette synthèse issue de travaux de recherche scientifique, l'Observatoire social publie un quatre pages sur les déterminants de la participation et ses effets vus par les personnes concernées. Le document est disponible dans son intégralité sur le [lien suivant](#).

Ce travail a fait l'objet d'une présentation lors du CODIR 200 du 3 juillet 2025 avec deux personnes bénéficiaires des politiques sociales parisiennes ayant contribué à l'élaboration du document en question. Les propos reproduits ci-dessous en donnent un rapide extrait, faisant écho aux propos de Marcel Jaeger.

En quoi consiste votre participation ?

« Participer c'est pouvoir diffuser l'information, améliorer les connaissances et aider les familles à participer au comité ou aux thèmes abordés ».

« Participer c'est aussi un moyen de lutter contre le sentiment d'isolement que l'on peut ressentir en tant que famille mais aussi pour les publics adolescents qui peuvent avoir un grand sentiment de solitude ».

Quels sont les liens entre votre participation en instance et plus largement votre engagement citoyen et sociétal ?

« Pour nous, les jeunes de l'ASE, on ne nous apprend pas forcément à prendre la parole, à porter ses valeurs à l'extérieur et se sentir légitime. Pour ma part, j'ai eu la chance de naître dans une famille suffisamment engagée qui m'a permis de me sentir légitime. Un certain nombre de jeunes de l'ASE se brident au regard de la société en général qui nous pousse à ne pas nous montrer et à ne pas faire de vague. Tout pour autant n'est pas figé. »

Les dix entretiens menés par l'Observatoire avec des personnes accueillies ou accompagnées témoignent d'un lien important entre l'engagement de ces personnes dans une action de participation et leurs parcours.

