

SEMINAIRE Les politiques sociales

– 27 novembre 2010 –

Usager-citoyen ou usager-client ?

<i>Intervenants</i>	Michel CHAUVIERE	<i>Sociologue directeur de recherches au CNRS membre du CERSA, Université Paris 2</i>
<i>Discutants</i>	Monique SASSIER	<i>Médiatrice de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur</i>
	Nicole MAESTRACCI	<i>Présidente de la FNARS</i>
<i>Président de séance</i>	Jean-Yves BARREYRE	<i>Directeur du CEDIAS</i>

Jean-Yves Barreyre

La présence à ce séminaire est d'autant plus importante que l'objectif est d'entamer la deuxième partie de ce séminaire et de faire des propositions cohérentes à partir d'une réflexion collective en tenant compte des apports de nos intervenants et de nos discutants. Nous sommes aujourd'hui à la fin de la première partie et donc à l'articulation entre cette période où nous avons tenté de déconstruire la manière dont se concevaient et s'appliquaient les politiques sociales et nous allons entrer dès la séance prochaine dans une réflexion plutôt de construction et de proposition. Vous avez remarqué que nous avons placé la question des usagers à l'articulation entre ces deux périodes de réflexion, et ce n'est pas un hasard. C'est bien de la notion de l'usager dont nous allons parler aujourd'hui et non de la question des personnes ou des gens qui sont transversaux à toutes nos réflexions depuis le début de ce séminaire. Le thème va être introduit par Michel Chauvière qui connaît bien la question. Il est sociologue, directeur de recherches au CNRS (CERSA). Il a beaucoup travaillé sur ce sujet et il sera « questionné » par Nicole Maestracci qui est la présidente de la FNARS, et qui est donc tout à fait bien placée, et son parcours en tant que magistrate montre cette sensibilité qu'elle peut avoir entre ses différents rôles professionnels et des positions politiques dans le cadre de ses responsabilités. Elle est très souvent intervenue sur ce renversement par rapport aux politiques de la manière de positionner les personnes lorsqu'on conçoit des politiques sociales pour eux ou en leur direction. Et puis nous attendons Monique Sassier (elle n'est pas encore arrivée) qui a été responsable de l'UNAF et qui est maintenant médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ; elle pourrait donc nous ouvrir sur une autre façon de concevoir aujourd'hui la manière dont les usagers sont pris en compte et en quoi cela construit de nouvelles instances de délibération des espaces démocratiques de rencontre où les personnes peuvent influencer sur l'organisation générale qui construit les formations sociales auxquelles elles participent.

Michel Chauvière

Avant d'entrer dans ce sujet, qui n'est certainement pas aussi binaire que le laisse envisager le titre que nous avons adopté, je voudrais dire d'où je parle, en d'autres termes quels rapports j'entretiens avec le thème. Disons pour simplifier que la question de l'usager ou plutôt des usagers est d'abord venue à moi, puis je suis allé vers elle et enfin elle est revenue vers moi, mais elle avait changé. Je ne suis pas dans une position militante de défenseur des usagers, parce qu'en tant que chercheur je me suis placé d'une autre façon et cela en trois temps.

Premier temps : m'intéressant à la sociologie des mouvements familiaux, de l'UNAF, des UDAF, des associations (années 1970-80)..., j'ai découvert que ces mouvements et instances agissent au nom de la famille, plus précisément qu'ils défendent les intérêts des familles, qu'ils soutiennent donc le droit des parents de se mêler des affaires publiques, notamment de celles qui concernent la famille, le logement, les enfants, le social, la santé, etc. Dès les années 1940, certains mouvements familiaux comme le *Mouvement populaire des familles* qui est l'ancêtre de la *Confédération syndicale des familles* d'aujourd'hui ou encore la CLCV, (*Consommation logement cadre de vie*) considéraient la famille comme « usagère » des services publics en même temps que consommatrice de biens matériels, ces deux domaines étant cousins germains. Cette approche était pétrie de culture tout à la fois catholique et ouvrière. Ce qui les a amenés à soutenir le droit des familles à être représentées dans la gestion des caisses d'allocations familiales où elles sont aujourd'hui encore présentes au nom des familles allocataires. De même l'UNAF aujourd'hui constitue un des groupes importants du Conseil économique et social et environnemental, puisqu'il y a 10 conseillers relevant de cette logique.

En deuxième temps, en 1992, avec un chercheur québécois, Jacques Godbout, nous avons réalisé chez L'Harmattan un ouvrage collectif sous le titre *Les usagers entre marché et citoyenneté*¹. Ce titre laisse évidemment entendre que cette affaire d'usagers est ambiguë. Si on raisonne dans le cadre du marché, l'usager est un client en droit de réclamer satisfaction, En revanche, si on raisonne en terme de citoyenneté, on n'est plus tout à fait dans la même configuration parce que la citoyenneté n'est pas uniquement une affaire de satisfaction des publics. S'y joue aussi une conception organique de la société. Autrement dit la satisfaction d'intérêts individuels ou vaguement collectifs doit être articulée avec les nécessités du faire société et pas opposée. Concrètement, nous avons demandé à des collègues chercheurs ou universitaires opérant dans divers champs (l'administration, le social, le logement, la justice, le familial, la santé, etc.) s'ils utilisaient ou non la notion d'usager et si oui dans quel sens. Le résultat est très mitigé. Par exemple dans le champ de la justice ce mot n'avait pas de place. On avait une réflexion sur la victime, le justiciable, mais avec des mots différents. Le concept restait donc marginal dans de nombreux exemples et même quand le fait était là, le mot n'était pas utilisé.

Troisième temps, la question des usagers me revient en force au tournant des années 2000, au travers d'une série de textes législatifs correspondant à une fenêtre de tir très étroite qui avait été préparée par S. Royal sans aboutir avant avril 2002), avec toute une série de lois avec un effet qui se prolonge à certains égards dans la loi de 2005 visant le handicap, la citoyenneté des personnes handicapées pouvant être interprétée comme « fin de la comète », prolongement de cette volonté-là, peut-être même dans la loi de 2007 concernant les tutelles. Mais assurément la loi de 2006 (dite Borloo) sur la cohésion sociale n'a plus d'usager dans le moteur et les autres lois de 2007 sur la

¹ Michel CHAUVIÈRE et Jacques T. GODBOUT (dir.), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, 1992.

protection de l'enfance ou la justice des mineurs ne raisonnent plus de cette façon. Il y a donc là une fenêtre historique qu'il faut essayer d'objectiver.

Trois nouveautés : l'action publique met en avant l'utilisateur, la catégorie devient générique (elle sert à tout dire et ne rien dire) et la question des usagers est consolidée en droit (droits des usagers enseigné maintenant dans les meilleures universités). Rhétorique ou effective ? La question des usagers revenait mais elle avait évolué. Avec cette question à la clé : n'y avait-il pas de souci des usagers avant les années 2000, tant du côté des décideurs que des praticiens ? Bien sûr que oui, mais la chose n'était pas construite de la même façon.

Partant de ces premières remarques, pour introduire cette matinée, je pense qu'il faut délibérément élargir notre focale, ne pas rentrer dans le débat par le côté militant qui est trop restreint. Et cela pour plusieurs raisons.

D'abord, première raison, parce que chacun croit spontanément savoir ce qu'il en est de l'utilisateur, ce que c'est qu'être un utilisateur, l'étant effectivement de temps à autre ou se considérant comme tel dans toutes sortes de situations, le plus souvent de façon individuelle. Sans doute est-ce une entrée plus que respectable, transposable aux situations que connaissent nos concitoyens quand ils sont en rapport avec des services publics ou assimilés, mais son caractère empirique et même sa naturalité doivent nous inciter à la réflexion.

Deuxième raison, si l'utilisateur n'est pas une catégorie naturelle, c'est donc une catégorie construite et de ce fait contingente. Il faut creuser pour savoir d'où vient historiquement cette catégorie de l'utilisateur, cette façon de défendre ceux qui sont en rapport avec les institutions. L'histoire montre en effet – comme je vais le développer plus loin – que son émergence accompagne le développement de l'État providence tout au long du XX^e siècle, soutenue, théorisée même, par certains mouvements sociaux mais inversement tout à fait inutile comme telle à d'autres (l'UNAPEI, par exemple pour qui la notion de parent d'enfants inadaptés est d'un meilleur rendement que celle d'utilisateur qui est un euphémisme d'une certaine manière), pour des raisons autant stratégiques qu'idéologiques ; et c'est tardivement, au tournant du siècle, que finalement cette norme intègre l'action collective en même temps du reste qu'on cherche à la mieux fonder en droit.

Il y a des familles culturelles différentes qui s'agrègent derrière cette question des usagers, ce n'est pas homogène. A l'UNAPEI, il y a eu apparition d'associations d'obédience laïque par exemple (APAJH, Pupilles de l'école publique, etc.). On retrouve les grandes familles idéologiques autour de constructions prenant appui sur « les droits de celui qui est bénéficiaire, destinataire... », mais on retrouve les différentiations selon les familles. J'ai rappelé tout à l'heure que la Confédération syndicale des familles issue de l'UNPF était portée par une obédience ouvrière et catholique. Je pense qu'il y a beaucoup de culture catholique dans cette affaire, il faudrait creuser cette hypothèse.

Il y a donc de l'histoire dans cette question-là et je marquerai dans mes propos la rupture au tournant du XX^e siècle que j'ai déjà signalée lorsque cette norme qui est flottante est intégrée dans la rhétorique de l'action politique et même consolidée en droit, ce qui va au-delà du simple discours

Enfin, troisième raison pour laquelle il faut ouvrir la focale, même si la question de l'utilisateur est secondaire par rapport à la question de la production de biens ou de services, même si c'en est la finalité, la prise en compte des usagers, par eux-mêmes ou par d'autres en leur place, a la particularité intéressante de déranger, plus ou moins effrontément, l'ordre institué. L'utilisateur est un analyseur du système susceptible de le perturber. En cela, c'est toujours potentiellement ou substantiellement une nouvelle parole publique et un possible enrichissement de l'espace démocratique. Cette caractéristique va d'ailleurs en s'amplifiant pour peu que les usagers habitent la catégorie qui leur est proposée. Je ne suis pas sûr qu'aujourd'hui cette catégorie généreusement proposée aux usagers soit

bien reconnue et utilisée stratégiquement par les dits usagers. Il y a un surdéveloppement de la rhétorique favorable aux usagers et une faible mobilisation de fait des usagers pour défendre leurs propres droits, au-delà de la défense individuelle. Ce n'est pas parce qu'il y a des catégories favorables à l'utilisateur que les usagers s'y retrouvent et cessent d'utiliser leurs catégories propres à chaque secteur pour se fondre dans celle générique imposée par les pouvoirs publics.

1. Notations factuelles au niveau historique

Si l'usage, l'utilisateur et l'usufruit sont mentionnés et définis dès le Code civil, l'utilisateur lui, comme acteur social à part entière, émerge, semble-t-il pour la première fois, au cours du XX^e siècle. Il y a quelque part dans le Code civil que le ramassage du bois mort, le droit de vaine pâture et autres était limité aux ressortissants de la communauté villageoise, ce n'est pas le droit de tout un chacun. Les vagabonds par exemple sont exclus de ces différents droits d'usage sur les terres d'autrui. C'est donc un droit assez fermé. Un des marqueurs qui me paraît intéressant intervient dans l'entre-deux-guerres, s'agissant des utilisateurs du gaz et de l'électricité, parfois en concurrence avec une autre désignation : l'abonné.

Certains mouvements de réforme de la psychiatrie asilaire utilisent le mot usagers en lieu et place de ceux d'aliénés ou de malades mentaux pour euphémiser ainsi la question de la folie pour n'y voir que de l'échange de service. De la même façon, certains mouvements de familles, qui revendiquent après la seconde guerre mondiale d'être représentés lors des premières élections sociales, le justifient au nom des « familles consommatrices et usagères ».

Dans d'autres domaines où se pose cette question, les formules étaient autres, par exemple les parents d'élèves, émergence difficile, parce que la place des parents d'élèves reste marginale dans l'école. Ils apparaissent dans l'entre-deux-guerres ; tout le monde connaît l'histoire de la Fédération Cornec devenue la FCPE. Ce qui est intéressant c'est que, dans le modèle de l'école de la République française, il n'y a pas de place pour les parents. Il y a même un principe d'exclusion des parents pour mettre en avant le principe d'égalité, puisque les parents témoignent des inégalités sociales, culturelles etc. et donc la condition de l'égalité et de la laïcité au sein de l'école, c'est l'exclusion de la famille de l'espace scolaire. Les parents d'élèves ont « ramé » depuis longtemps pour essayer de grignoter des droits dans l'espace scolaire. Inversement, le montage de l'école primaire catholique est à l'inverse de celui de l'école de la République, puisque l'école catholique a fait de la résistance par rapport à la laïcisation et on a vu apparaître, au début du XX^e siècle, des associations de parents d'élèves de l'enseignement libre (APEL) appartenant aux mouvements familiaux en général. Les APEL ont été longtemps les employeurs des instituteurs (-trices) de l'enseignement libre. On retrouve cela dans l'histoire des territoires les plus catholiques de France (Bretagne et grand Ouest). on pouvait considérer que l'instituteur détenait sa légitimité à la fois de l'Etat mais aussi des parents par délégation d'autorité parentale, alors que dans l'école de la République, il n'y a pas de légitimité transférée aux parents. Autre montage qui va dans le même sens, celui de l'UNAPEI, quand des parents mécontents pour le compte de leurs enfants instituent des écoles sur le mode de l'école libre et deviennent des employeurs de professionnels. C'est donc un montage qui vient des usagers et qu'on trouve encore très présent dans nos pratiques au sein du secteur social et médico-social.

On pourrait également se pencher sur la question des locataires : le logement social avec l'apparition de groupements (Confédération générale du logement) avec des obédiences très différentes selon que c'est le PC ou les catholiques qui sont derrière tout cela.

Les groupements de malades n'ont pas attendu la loi Kouchner pour exister, mais difficile-

ment parce que le poids du corps médical est tel que la légitimité en l'espèce est accaparée par les grandes professions majeures. Il n'y a pas beaucoup d'espace d'expression pour les malades, sauf exception par exemple dans l'APF où on trouve quelques malades (Robert Buron, Suzanne Foucher et quelques autres), voisins en douleur à Bercq, et constituant un groupement qui va, d'une certaine manière, représenter la voix autorisée d'usagers reconnue par les pouvoirs publics, considérant qu'ils ont leur mot à dire.

Donc la chose n'implique pas forcément le mot ; il y a lieu de s'interroger au-delà du mot sur ce que j'appellerai les rapports sociaux d'usage symétriquement aux rapports sociaux de production.

Après ce rappel « protohistorique », pour arriver plus près de nous on a deux séries de mobilisation :

La première série débute avec la loi en faveur des personnes handicapées (1975), la loi Informatique et Libertés (1978) (droits concédés face aux dangers potentiels que fait courir l'informatique) et la CADA (Commission d'accès aux documents administratifs) (1979), puis elle se prolonge durant les années 1980 et 1990 avec le Rapport Bianco-Lamy sur l'aide sociale à l'enfance (1980). Il faut évoquer également dans les années 1980 l'adresse de Nicole Questiaux aux travailleurs sociaux dans laquelle elle met en avant le triangle usagers/professionnels/décideurs-financeurs, elle introduit ainsi la légitimité des usagers dans la conception de ce qui s'appelle encore l'action sociale.

Il y eut aussi le rapport Sapin (Michel Sapin ex président de région, PS) à la demande de Pierre Mauroy sur les usagers des services publics (1983) ; le PS à l'époque cherchait de la légitimité du côté des usagers, c'était aussi une stratégie politique qui se poursuit aujourd'hui : il faut s'appuyer sur les usagers, une sorte de ressource additionnelle pour faire masse à côté d'autres légitimités venant des syndicats.

Je ne parle pas de la décentralisation, car c'est une occasion où l'on ne s'est pas appuyé sur le droit des usagers, avec le transfert des compétences on a raisonné en termes technocratiques de compétence pas d'usagers, pas de corps vivant, pas de dialectique à la question entre les décideurs, les professionnels et les usagers ; on a raisonné en termes technocratiques de bloc de compétence c'est-à-dire de coût à transférer. De mon point de vue, la décentralisation n'est donc pas favorable aux usagers. Par contre le texte de 1984, sur les droits des familles en relation avec les services de l'ASE, est très intéressant de ce point de vue puisque c'est la suite du rapport Bianco-Lamy revu et corrigé par l'esprit de Questiaux.

Deux mots aussi des tentatives de modernisation administrative de Michel Rocard, Premier ministre (1988 et suivantes). Il essayait de favoriser les projets de service qui devaient être attentifs aux droits des administrés devenus usagers. C'est à ce moment-là que nous faisons notre bouquin et que Jacques Chevallier a écrit un article intéressant sur « De l'administré à l'utilisateur »².

La loi hospitalière (1991), le rapport Évin sur les droits de la personne malade (1996), les États généraux de la santé (1998-99), l'affirmation des droits de la personne âgée... il y a toute une série de ce genre sans oublier la convention des droits de l'enfant qui peut être inscrite dans cette série-là avec, en 1989, l'affirmation des « intérêts supérieurs de l'enfant ».

Cette série est intéressante mais elle n'a pas donné de politique de l'utilisateur au sens fort, elle a donné des avancées dans une lecture un peu progressiste que je reconstitue.

² CHEVALLIER Jacques, (1992), « Regards sur l'administré », in CHAUVIÈRE et GODBOUT (dir), *op. cit.*

La seconde série, qui commence un peu plus tard, un peu avant le tournant du nouveau siècle, est plus explicite en l'espèce, même si pratiquement aucun texte ne fait titre avec le mot usager(s), l'usager en lui-même n'étant pas défini et les mentions « usager(s) » étant rares. Néanmoins on s'accorde pour dire que la loi 2002-2 met l'usager au centre, mais ce n'est pas du droit, c'est du commentaire. Il faut rappeler quelques lois : à l'initiative du gouvernement Jospin, les droits des citoyens dans leurs rapports avec les administrations (2000), la rénovation de l'action sociale et médico-sociale (janvier 2002), la démocratie de proximité (février 2002), les droits des malades et la qualité du système de soins (mars 2002), où là on ne nomme pas l'usager mais le malade, articulé avec la qualité du système de soins .

Reste à évaluer si la loi de 2005 comporte encore des traces de « l'usager » ; oui à certains égards : avec la loi sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (2005), on se demande pourquoi la citoyenneté des handicapés est affichée tout d'un coup, elle ne l'est pas pour d'autres catégories de citoyens et on a l'impression, telle qu'elle est formulée, qu'ils n'étaient pas citoyens précédemment. Il faut ajouter aussi la loi de réforme sur les tutelles et celle de la protection de l'enfance (mars 2007).

À considérer ces quelques données, des questions s'imposent : pourquoi donc a-t-il fallu attendre tant de temps pour reconnaître et armer de la sorte les usagers ? Où donc étaient les freins qui empêchaient qu'advienne plus tôt une politique de l'usager ? A moins qu'il ne s'agisse que d'un manque de visibilité du problème posé, pas suffisamment porté par les politiques, les groupements d'usagers qui n'avaient peut-être pas intérêt à ce qu'il y ait une politique de l'usager. Et pour la période récente, à partir de 2000, s'agit-il simplement d'une volonté du législateur d'humaniser, de démocratiser – mais de quelle démocratie s'agit-il ?- ou de moderniser ? Certainement et ce qui est en jeu derrière n'est-ce pas se servir de l'usager comme d'un alibi plus que comme un citoyen co-producteur de la modernisation ? il suffirait ainsi qu'il soit simplement virtuellement évoqué dans la rhétorique de la mise en œuvre de ces lois, d'autant que la mise en œuvre correspond à une autre période politique. Aussitôt adoptées ces lois ont subi l'effet d'un cadre politique inverse de celui qui les avait portées. La mise en œuvre des lois de 2002 ce n'est pas les gens qui ont conçu la loi politiquement parlant qui l'ont portée. En outre ce processus répond-il à un quelconque mouvement social, à une demande des usagers eux-mêmes ? Et si oui, de quelle amplitude, de quelle force est ce processus et avec quels appuis s'est-il finalement imposé ? Pourquoi ces droits ont-ils été octroyés. Quelle était la part de l'administration de la haute fonction publique et des décideurs politiques engagés derrière tout ceci ? Il s'agit surtout de certains hauts fonctionnaires réformistes sans doute, il faudrait enquêter sur eux pour savoir qui ils étaient, leur position avant ce grand Trafalgar de 2002.

La loi 2002 est en partie d'origine associative, le collectif inter-associatif pour la santé (CISS) qui est très actif, piloté par AIDES à partir de l'épidémie de sida, de la mobilisation où le pouvoir médical s'est écarté, l'action publique ayant du retard sur l'action associative car la question était difficile à instruire (voir le débat sur les préservatifs, le pape a mis du temps à comprendre à ce sujet...). AIDES a donc été moteur avec l'UNAF. Ce sont des gens qui par ailleurs n'ont pas de raison de se fréquenter, ce n'est pas le même monde, les mêmes enjeux, mais là ils ont fait consensus sur la question du droit des malades. D'un côté parce que les malades du sida ont à intervenir dans la conception de la politique de la maladie et d'un autre côté parce que l'UNAF revendique depuis longtemps le droit des parents de s'occuper de ce qui se passe à propos de leurs enfants dans les hôpitaux pédiatriques ou autres ; d'où l'invention des maisons des parents par exemple, produit marginal mais non négligeable dans ces années-là pour que les parents puissent accompagner dans de bonnes conditions leurs enfants hospitalisés pour de longues périodes. La loi Kouchner est née

dans ces conditions-là. Kouchner après est allé au Kosovo puis est revenu au ministère de la Santé et a trouvé le travail largement préparé, il l'a fait adopter. Il était temps, parce qu'en mars 2007 la démocratie sanitaire qu'il préconisait n'aurait pas tenu très longtemps puisque le Dr Mattei n'en voulait pas, il ne reconnaissait pas la nécessité d'avoir un Bureau de la démocratie sanitaire au sein de la Direction générale de la santé. Il n'y a jamais eu de Direction de la démocratie sociale au sein de la DGAS à ce moment-là. Ce qui prouve qu'il y avait beaucoup de rhétorique et peu d'institutionnalisation, alors que côté santé, cela avait progressé davantage. Je pense que la pression des usagers était plus forte alors que là on était dans un octroi généreux.

2. Usagers et rapports sociaux d'usage

Face à ce tableau de la question des usagers, il y a quelques questions générales qu'on peut essayer de se poser.

L'histoire montre qu'il y a une certaine ambiguïté derrière le terme. On n'a aucune raison de dénier aux usagers des droits et faire en sorte que ces droits soient respectés, mais il y a une certaine ambiguïté qui tient à la façon dont cette affaire s'est construite. On ne peut pas suspecter les groupements d'usagers qui prennent la parole et qui défendent leurs droits, c'est un droit légitime qu'on ne peut refuser à personne y compris dans des formes parfois excessives. On peut suspecter l'usage qui est fait de l'usager par les pouvoirs publics dans de nombreux exemples.

Il y a deux formes de l'usager, la forme individuelle et la forme collective. Dans la loi de mars 2002, le législateur a ménagé les droits individuels des usagers, des malades et les droits collectifs des malades, c'est important. On voit bien pourquoi, ce sont des malades organisés collectivement qui ont pesé sur la fabrication de la loi, donc il y a des droits collectifs. Ils ne sont peut-être pas mirobolants mais ils tendent à consacrer le droit des malades organisés, reconnu comme tel par les autorités légitimes ; ce n'est pas spontané, sauf à être membre historique du comité inter-associatif pour la santé, ceux-là évidemment ont une légitimité historique, mais les autres qui souhaiteraient être reconnus comme représentants légitimes des usagers doivent demander une validation. Donc les malades ont le droit de se mêler de l'hôpital, reste à savoir si dans la fabrication de la loi HPST et dans tout ce qui se met en place aujourd'hui à partir des ARS, il y a encore bien cette place, en principe reconnue par le législateur en 2002. Il y a un peu ça et là l'usager de service en quelque sorte, mais on ne peut pas dire qu'il y ait véritablement une coproduction de ces réformes avec les usagers, même si on ménage toujours un petit espace pour eux. L'usager fait partie maintenant du « *design* » de toutes les politiques publiques. Il y a toujours une petite place pour l'usager. Mais qui l'occupe, qu'est-ce qu'il y a derrière ?

C'est important car passer de l'usager individuel au collectif, c'est construire autrement l'usager. Je le souligne d'autant plus que dans la loi 2002-2 il n'y a pas d'usagers collectifs, elle ne connaît que des usagers individuels ; on ne peut pas dire que les conseils de vie sociale soit des usagers collectifs ; les gens ne sont pas représentants d'un collectif, ils viennent défendre leur cas individuel ; ils sont dans le critère de satisfaction, ils ne sont pas dans le critère de coopération, coproduction ou co-institution ; ils sont dans une position politique ; on peut penser qu'ils pourraient l'être dans le cadre d'une réforme de l'hôpital mais la loi HPST montre que c'est perdu. Lorsque se fabrique la loi 2002-2, ils sont dans une position de quasi-consommateurs satisfaits pas remboursés, participant, donnant leur avis, c'est donc une démocratie essentiellement participative n'engageant pas des décisions. C'est une démocratie molle, mineure, non négligeable par rapport à ce qu'on pouvait attendre si la chose avait été conduite à son terme de la loi sur le droit des malades. Je me rappelle avoir posé la question à Bauduret lui-même qui s'auto-déclare comme le producteur de la

loi 2002-2 (dommage que M. Jaeger ne soit pas là parce qu'il a écrit avec J.F. Bauduret un document valorisant la loi 2002-2³) j'ai demandé à Bauduret où sont les usagers collectifs là-dedans et il m'a dit « c'est pas possible, c'est inconcevable, imaginez des associations de parents d'enfants... ». J'étais assez étonné parce que l'histoire montre qu'il y a des domaines où les associations de parents ont été très acteurs et même dans l'Aide sociale à l'enfance, il n'est pas unimaginable qu'il y ait des citoyens s'intéressant d'une façon ou d'une autre à ce qui se passe de ce côté-là. Il n'y a pas de raison que ce soit uniquement de la réforme technocratique par le haut, cela peut aussi être pensé par des collectifs de citoyens surtout dans le cadre de la réforme de 2007 sur la protection de l'enfance au niveau départemental avec un pouvoir administratif se substituant en grande partie aux fonctions civiles des juges pour enfants lesquels sont renvoyés sur le pénal ; il y aurait moyen que des collectifs de citoyens s'en mêlent mais on ne va pas dans cette direction-là. Il est vrai que la décentralisation ne va pas non plus dans cette direction-là. Je me souviens d'ailleurs qu'une des propositions de 1988 ou 1986 attribuée à Jean Michel Belorgey allait dans le sens de l'instauration, au niveau départemental, d'une sorte de contre-pouvoir des citoyens et des professionnels, une instance contrebalançant la toute-puissance prévisible des élus, légitimes certes mais ayant besoin dans une démocratie d'être contrebalancés par un espace. Ceci n'a jamais vu le jour.

3. Quelle traduction juridique de ces droits?

La construction juridique de ces droits n'est pour autant pas négligeable. Il est vrai que quelles que soient les raisons, bonnes ou mauvaises, du législateur, on a fabriqué un corpus de droit. A minima, le droit d'être informé, de participer, droit à la transparence des décisions, etc.

Il faut s'interroger sur la force de ces droits, sur les systèmes de contrôle de leur mise en œuvre (évaluation interne et externe). Je pense que les évaluateurs sont parfois trop sensibles à la question de la forme, aux résultats visibles plutôt qu'à la question des droits qui est une question plus complexe et qui demande un travail collectif.

Il y a aussi la question de ces inventions de la même période que sont les administrations indépendantes. J'en parle volontiers aujourd'hui, puisqu'il y a danger de ce côté. Je pense notamment à la défenseure des enfants, mais aussi à la CNIL, à la Halde, aux différents médiateurs (dommage que Monique Sassier ne soit pas là), au contrôleur du lieu de détention. Il est question de les regrouper – je crois que le Premier ministre a annoncé que cela irait très vite en 2011 – dans un tout qui s'appelle le défenseur des droits, suscitant des réactions importantes notamment du côté de la défenseure des droits des enfants qui a fait savoir qu'elle était en désaccord sur la disparition d'une autorité indépendante.

Il y a un lien très étroit avec l'affirmation du droit des usagers d'un côté et la mise en place d'administrations indépendantes de recours en cas de plaintes, d'incapacité à agir, à défendre des droits, etc.

Je voudrais insister pour finir sur le fait que l'utilisateur n'est pas *sui generis*, c'est l'usage qui fait l'utilisateur, ce n'est pas l'utilisateur qui fait l'usage, c'est la situation qui fait l'utilisateur. Ce sont des droits de situation et peut-être une des dérives possibles est que cela devienne des droits quasi d'existence, quasi fondamentaux. Je suis inquiet quand je vois par exemple que l'ANESM (Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux)

³ BAUDURET Jean-François, JEAGER Marcel, *Rénover l'action sociale et médico-sociale. Histoires d'une refondation (Pour comprendre la loi du 2 janvier 2002)*, Paris, Dunod, 2002.

qui fait des recommandations de bonnes pratiques commence par dire « d'abord le droit des usagers », comme si c'était l'évangile du secteur social. Il y a danger parce que ce ne sont jamais que des droits liés à des situations et d'une certaine manière c'est contradictoire avec l'idée d'émancipation des gens parce que trop de droits les enkyste dans les situations alors qu'on travaille justement à les libérer et les libérer même des droits des usagers. Ce droit devrait devenir inutile pour des droits plus fondamentaux que les droits des usagers qui sont des droits conjoncturels. Il y a une espèce d'abus des droits des usagers et je maintiens de mon point de vue que ce n'est pas l'évangile de l'action sociale.

Références bibliographiques

- BAUDURET Jean-François, JAEGER Marcel, (2002), *Rénover l'action sociale et médico-sociale. Histoires d'une refondation (Pour comprendre la loi du 2 janvier 2002)*, Dunod, 322 pages.
- BILL Luc, WILLETTE Luc, (1984), *Une histoire du mouvement consommateur - Mille ans de luttes*, Paris, Aubier.
- CHAUVIÈRE Michel, GODBOUT Jacques T. (dir.), (1992), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan.
- CHAUVIÈRE Michel, (1997), « Le champ familial : des usagers aux rapports sociaux d'usage », in Warin Philippe (dir.), *op.cit.*
- CHAUVIÈRE Michel, (2006), « Usagers (rapports sociaux d'usage et droits des usagers) », in Jean-Yves Barreyre, Brigitte Bouquet (dir.), *Nouveau dictionnaire critique d'action sociale*, Paris, Bayard, p. 606-609.
- CHAUVIÈRE Michel, (2006), « Que reste-t-il de la ligne jaune entre l'utilisateur et le client ? », *Politiques et management public*, vol. 24, n°3, septembre 2006, pp. 93-108 (15^e colloque international de la revue, 16 & 17 mars 2006, Lille : *L'action publique au risque du client ? « Client centrisme » et citoyenneté*).
- CHAUVIÈRE Michel, (2007), *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La Découverte.
- CHEVALLIER Jacques, (1992), « Regards sur l'administré », in Chauvière et Godbout (dir.), *op. cité*.
- Conseil économique et social, (1996) *Les droits de la personne malade*, Rapport présenté par Claude Évin, 251 p.
- Conseil supérieur du travail social, (2007) *L'Usager au centre du travail social*, Rennes, Rapports du CSTS, éd. ENSP, 165 pages.
- DEFERT Daniel, (1992), « Les personnes atteintes par l'infection du VIH sont-elles des usagers du système de santé ? », in Michel Chauvière, Jacques T. Godbout (dir.), *op. cit.*
- GADREY Jean, (1992), *L'économie des services*, Paris, La découverte.
- GODBOUT Jacques T., (1987), *La démocratie des usagers*, Québec, Boréal.
- GUYOT Patrick, (2000), « Le rôle des grandes associations de personnes handicapées dans l'élaboration de la loi d'orientation de 1975 », in Catherine Barral, Florence Paterson, Henri-Jacques Stiker, Michel Chauvière (dir.), *L'institution du handicap. Le rôle des associations. 1900-1975*, Rennes, PUR.
- HIRSCHMAN Albert O., (1970), *Voice, Exit and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Mass. Harvard University Press., Version française : 1972, *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Paris, éd. Ouvrières.
- HORELLOU-LAFARGE Chantal (dir.), (1998), *Consommateur, usager, citoyen. Quel modèle de socialisation ?*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales.
- HUMBERT Chantal (coord.), (2000), *Les usagers de l'action sociale. Sujets, clients ou bénéficiaires*, Paris, L'Harmattan, 285 p.
- Informations sociales*, (2000), « L'irrésistible ascension des droits à... », CNAF, n°81.
- JANVIER Roland, MATHO Yves, (1999), *Mettre en œuvre le droit des usagers dans les établissements d'action sociale*, Paris, Dunod, 206 p., deuxième édition 2002, 214 p.
- JEANNOT Gilles, (1998), *Les usagers du service public*, Paris, PUF, Que sais-je ?, n°3359.

- LE DUC Yves, (2000), *Déontologie de la relation aux usagers*, Dunod.
- L'HUILLIER, Jean-Marc (2004), *Le droit des usagers dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux*, Rennes, éd. ENSP, troisième édition 2007, Préface de Robert Lafore, 238 p.
- MAGRI Suzanna, (1986), « Le mouvement de locataires à Paris et dans la banlieue, 1919-1925 », *Le mouvement social*, octobre-décembre, n° 137.
- ROUBAN Luc, (1998), « La privatisation de l'État. Les États occidentaux d'une gouvernementalité à l'autre », *Critique internationale*, n°1, automne, Presses de sciences po, p. 131-149.
- SAPIN Michel, (1983), *La place et le rôle des usagers dans les services publics - Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française.
- STIKER Henri-Jacques, (2000), *Pour le débat démocratique : la question du handicap*, Paris, éd. du CTNERHI, coll. Essais, 149 p.
- WARIN Philippe (dir.), (1997), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La découverte, (coll. Recherches).

J.Y. Barreyre

Merci pour cette intervention très claire et très précise. Par rapport à ce que tu disais sur les rapports sociaux d'usage par rapport aux rapports sociaux de production, oui effectivement il n'y a jamais eu de combat dans les rapports sociaux d'usage pour instaurer des espaces de négociation, il n'y a jamais eu ce mouvement appelant des partenaires à un espace de négociation et je trouve très pertinente ta dernière remarque entre ces droits qui sont des droits de situation quand on est usager ; et de toute façon il y a aujourd'hui dans l'application de la loi HPST quelque chose qui se joue sur une place qui est extrêmement fragile, parce qu'elle n'a pas été conquise ni structurée dans une sorte de rapport de force. De plus, dans ces espaces qui existent aujourd'hui et qui sont réservés, on part toujours de la même idéologie : une égalité des chances à venir à la table des négociations ou à tenir sa place dans le cadre de la communication et jamais la société dans ses réformes actuelles n'envisage le fait qu'il y a des gens qui ont peut-être plus d'incapacités dans cette négociation, ce qui explique d'ailleurs qu'à un moment donné les mouvements d'AIDES et de l'UNAF qui a possédé une certaine « force de frappe » aient pu un peu changer les choses et montrer autre chose que ce qui se passait dans le travail social, l'action médico-sociale et on voit que cela arrange tout le monde le fait que cette question soit simplement mise sous la notion d'égalité des chances, le comble même de l'inégalité aujourd'hui en termes de communication.

DISCUTANTS

Nicole Maestracci

Les trois expériences qui m'ont fait réfléchir à cette question, c'est une expérience de magistrat dans différents lieux, puis l'expérience de la présidence de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue après les années Sida et enfin l'expérience de la présidence de la FNARS qui est une fédération qui regroupe 850 associations de solidarité et qui gère l'essentiel des centres d'hébergement et aussi des centres d'accueil de demandeurs d'asile (usagers étrangers sans papiers par ex.) et puis les chantiers d'insertion pour les personnes qui sont très éloignées de l'emploi.

M. Chauvière disait : « au fond on ne sait pas très bien ce qu'est l'usager » ; dans le monde de la solidarité, on a beaucoup de débats sémantiques autour du mot usager. ATD Quart Monde ne veut pas entendre parler de l'usager et même les usagers des CVS (conseil de la vie sociale) qui avaient

été vus à Bruxelles dans le cadre de je ne sais plus quelle commission, et avaient voulu s'appeler citoyens. Est-on usager parce qu'on est citoyen ou citoyen parce qu'on est usager ? Si c'est l'usage qui fait l'usager, il y a des personnes qui ne sont usagers de rien, d'aucune politique publique, pas clients, ils sont un peu nulle part, ce sont des populations invisibles aux pouvoirs publics et ce sont des populations qui sont inégales, en tout cas dans une situation de faiblesse par rapport aux droits qui ont été conçus pour eux. C'est une question qu'il faudra régler.

Autre chose à laquelle m'a fait penser M. Chauvière, c'est qu'on est un pays qui pense qu'il suffit de voter une loi pour faire une politique publique. Quand on voit le nombre de lois qui ont été votées ces dernières années, il y a toujours une disposition qui concerne la parole des usagers, l'expression des usagers, on met toujours des usagers dans les différents comités départementaux ou nationaux qui ont été mis en œuvre et on n'est pas avare de conseils nationaux... Néanmoins, on ne se préoccupe pas beaucoup d'en faire une politique publique. En disant cela je ne parle pas seulement de l'application de la loi, on sait qu'il y a une grande distance entre le vote d'une loi et son application. Mais simplement une politique publique – on le voit bien en regardant d'autres pays européens qui ont moins la religion de la loi que nous l'avons – une politique publique, c'est un peu de loi mais c'est aussi beaucoup de communication, d'information, de prévention, d'analyse des besoins, de capacité d'adaptation des réponses, d'organisation de réponses de proximité, de pragmatisme et peut-être que nous avons oublié qu'une politique publique repose sur plusieurs piliers et pas seulement sur le pilier de la loi. Dans ces temps de disette budgétaire, voter une loi, c'est ce qui coûte le moins cher et bien qu'on ait beaucoup insisté ces dernières années sur le fait qu'il ne faudrait pas voter les lois avant d'avoir évalué le coût de l'application de ces lois. Au fond c'est resté relativement lettre morte (beaucoup de lois restent incantatoires).

Pourquoi cette notion d'usager qu'on découvre tout à coup ? C'est une émergence récente, même si on peut, comme M. Chauvière vient de le rappeler, dater un certain nombre de prémises à cette notion d'usager. Pourquoi aujourd'hui ? Finalement c'est une question qui fait assez l'objet d'un consensus : qui est-ce qui peut être contre ? On utilise des mots qui sont assez divers. On utilise le mot « consultation » (je consulte, ensuite je fais ce que je veux...), « concertation » (je concerte, ensuite je fais ce que je veux), « partenariat » (j'ai des partenaires, on se met autour d'une table) ; on a découvert cela dans les années 1980, on trouvait cela génial à l'époque, c'est vrai qu'avant 1980 on mettait peu des gens d'origines diverses autour d'une table. C'est le début des politiques de la ville, des logements sociaux de quartier, et finalement aujourd'hui on met les gens autour d'une table mais qu'est-ce qu'on en fait ? Quel est le processus de décision, est-ce que cela donne du pouvoir ? Et puis accès au droit... : là aussi ce terme a été utilisé un peu à tort et à travers sans se rendre compte effectivement et répondre à la question des inégalités. Enfin tous les textes récents, les circulaires, nous disent toujours qu'on met l'usager au centre (le malade, le handicapé, l'élève...) au centre de la politique de l'éducation nationale – dommage que M. Sassier ne soit pas là –, toutes choses qui n'ont pas forcément une véritable signification pour les personnes auxquelles elles s'adressent.

Si on regarde les évolutions relativement positives et puis les effets pervers ou les risques pour les usagers, je vais prendre des exemples parmi mes différentes expériences. Au niveau de la justice on a vu l'émergence des droits des victimes, à partir des années 1980, qui ont pris une place considérable et sans doute assez déséquilibrée en particulier dans le procès pénal, mais en même temps cela correspondait à l'air du temps (distinguer les bons justiciables des mauvais justiciables, c'est-à-dire les justiciables qui sont des délinquants par rapport aux justiciables qui sont des victimes), sans voir que parfois les délinquants peuvent être victimes et les victimes peuvent également être délinquants. Cette survalorisation de la figure de la victime dans le procès introduit un déséquilibre considérable.

Deuxième expérience relativement récente : les droits des usagers de la justice à avoir accès à leur dossier. D'éminents juges des enfants ici présents se souviennent que faire lire aux familles ou aux mineurs les rapports qui étaient faits pour eux, qui les concernaient, ce fut une révolution avec une réticence des travailleurs sociaux et des juges qui a été considérable pendant de nombreuses années. C'est la notion de droit qui a permis la notion d'accès au droit administratif, la notion de transparence, qui a permis de faire évoluer cette notion et on s'est rendu compte que le ciel ne nous tombait pas sur la tête, que le secret visait à protéger les gens eux-mêmes mais pas les professionnels, etc. C'est une notion qui a germé lentement, mais c'est un accès considérable. Lorsqu'on voulait protéger les familles de ce qui était écrit sur elles, tout le monde le faisait avec les meilleurs intentions du monde, ce qui est une caractéristique de ces questions : tout le monde a l'intention d'agir avec les meilleures intentions du monde, puisqu'on voulait protéger des familles des choses un peu dures qu'on disait sur elles. D'ailleurs les travailleurs sociaux disaient à l'époque : « si vous donnez à lire aux familles, on n'écrira plus rien ». Je me souviens de cela comme d'une émergence de l'accès au droit.

Vous avez parlé des droits des malades et de l'émergence de la loi 2002. Je dirais que l'expérience la plus aboutie semble celle de la participation des citoyens à véritablement une politique publique, des citoyens qui ont pesé, ce fut l'histoire de l'épidémie du Sida. Pour la première fois on avait des usagers qui étaient organisés, qui pouvaient peser, qui appartenaient à des catégories de population qui étaient bien intégrées socialement, qui avaient accès au monde politique, à la culture, à la communication. Donc, en creux, on voit bien à quelle condition les citoyens usagers peuvent aboutir à faire bouger les politiques publiques et il est vrai que, s'agissant du Sida, l'émergence de la communauté homosexuelle d'abord, avec parmi eux beaucoup d'intellectuels, (AIDES s'est construit autour de cela), ce sont des gens qui avaient accès au pouvoir, à la parole et cela a changé considérablement les choses. S'agissant des usagers de drogues, cela a été plus compliqué mais néanmoins ils ont surfé d'une certaine manière sur cette vague-là ; ce fut Act up qui comptait parmi ses rangs à la fois des intellectuels, des personnes issues de la « communauté homosexuelle » et des usagers de droit ou des personnes qui défendaient une certaine liberté autour de la question des drogues. C'est à eux qu'on doit quand même l'émergence des politiques de réduction des risques en France c'est-à-dire l'émergence tardive parce que je rappelle (ce n'est pas seulement à cause du pape et des pouvoirs publics, le pape n'est pas responsable des politiques publiques) mais en revanche ce sont les décideurs. On a trop dit à mon sens que c'était les politiques, la police et la justice qui étaient responsables du caractère tardif de la politique de réduction des risques (échange de seringues, mise en place de lieux d'accueil pour les usagers encore actifs de drogues). Les premiers opposants furent les intervenants en toxicomanie ; dans les années 1985-86 les intervenants en toxicomanie étaient extrêmement opposés à l'idée de la vente libre des seringues en pharmacie parce qu'ils se sentaient porteurs de la parole des usagers et pensaient que les usagers de toute façon étaient plutôt dans une perspective d'autodestruction et qu'ils n'utiliseraient pas les moyens de prévention faits pour eux. En plus ils disaient « on soigne les gens on ne peut pas les aider en même temps à se droguer » ; ils avaient convaincu les pouvoirs publics pendant longtemps ; « ils » c'était une partie des intervenants en toxicomanie, et ils ont convaincu jusqu'en 1987 (c'est très tardif), date du décret pris par Michèle Barzach pour autoriser la vente libre des seringues en pharmacie. Finalement, elle l'a fait un peu contre les intervenants en toxicomanie.

Aujourd'hui on raconte une histoire nouvelle, que ce serait la loi de 1970, que ce serait la question de l'intervention policière qui aurait fait qu'on est très en retard. Je ne dis pas que cela n'a pas joué de rôle, je ne dis pas que la répression de l'usage en France ne soit pas un problème, mais dans la réalité, on a des intervenants qui ont dit « nous savons ce qui est bon pour les usagers et

donc nous allons vous convaincre que c'est cela qu'il faut faire ». Donc c'est l'émergence d'Act up etc. et puis après d'associations de professionnels et d'usagers ensemble qui ont imposé la réduction des risques ; ce fut extrêmement difficile parce que il y a eu des ruptures entre les intervenants en toxicomanie dont on voit encore les blessures aujourd'hui, les intervenants de la réduction des risques et les intervenants en toxicomanie d'autres cultures (psychanalytiques je dirais). Aujourd'hui encore ils ont du mal à se parler même si cela s'est beaucoup apaisé. Donc on a vu vraiment les associations qui ont poussé les pouvoirs publics à mettre en place une politique différente.

Enfin on a la question de la loi 2002-2 que nous appliquons tous les jours dans les centres d'hébergement en mettant en place les conseils de la vie sociale. La Fédération que je préside a essayé de réfléchir à ces questions. Elle a beaucoup évolué parce que, quand la loi 2002-2 a été votée, il a fallu un certain temps avant qu'elle soit réellement mise en œuvre et ce temps c'est le temps d'évolution des mentalités parce que finalement les travailleurs sociaux disaient : « mais qu'est-ce qu'on faisait jusqu'à présent, est-ce qu'on ne tenait pas compte de l'expression des usagers, est-ce que nous travaillions contre ou pour les usagers ? » D'ailleurs très souvent les pouvoirs publics interrogeaient les associations de solidarité en disant « vous qui représentez les usagers... » et il a fallu un certain temps pour qu'on dise : « non, nous ne représentons pas les usagers ». ATD Quart Monde qui avait pas mal réfléchi disait : « on ne représente pas les usagers, on accompagne les usagers ». Donc c'est finalement l'idée d'accompagnement qui a fait son chemin avec l'idée d'alliance entre l'utilisateur, le travail social, etc.

C'est un chemin difficile parce que, certes, on a mis en place les conseils de la vie sociale de manière assez théorique au départ, on ne savait pas trop bien quoi en faire, on ne voyait pas très bien comment cela allait améliorer la situation des centres d'hébergement, et puis au sein de la Fédération, qui est constituée essentiellement d'administrateurs, beaucoup de directeurs de structures, un peu de travailleurs sociaux, la question des usagers (on allait inviter des usagers à nos congrès, dans nos séminaires de travail, etc.) ce n'était pas quelque chose d'évident. Pour deux raisons, à la fois pour de bonnes et de mauvaises raisons, les mauvaises raisons étant « mais au fond qu'ont-ils à dire comment vont-ils le dire ? », pour de bonnes raisons qui étaient « attention à la démagogie, il ne suffit pas d'inviter une centaine d'usagers dans un colloque de mille personnes pour que leur parole soit entendue ». D'ailleurs on a eu des expériences assez diverses, assez difficiles ; maintenant chaque année on fait une sorte de congrès d'usagers ; j'étais personnellement assez réservée sur cette question, est-ce que cela a un sens de faire un congrès d'usagers ? Et puis finalement ce sont les usagers eux-mêmes qui commencent à être un peu représentés qui nous ont demandé de poursuivre ces congrès. Et puis on a invité les usagers à l'ensemble de nos congrès, colloques, etc. Le premier congrès était à Strasbourg en 2006 je crois, on était 1200 on avait 200 usagers à peu près. On a donné la parole à la salle et les usagers se sont mis à parler comme ils n'avaient jamais parlé, on avait l'impression qu'ils n'avaient pas parlé pendant des siècles et que tout à coup tout sortait et ceux qui animaient le débat étaient pétrifiés se disant « on ne peut pas interrompre les usagers » (d'une certaine manière on sacralisait la parole des usagers). A un certain moment on avait prévu un débat avec la participation des usagers, on les a mis sur la scène avec un animateur qui avait l'habitude de travailler sur ces questions. Et bien les usagers ont été totalement muets, ils étaient sur la scène mais nous n'arrivions pas à les faire parler.

On a fait une conférence de consensus en 2007 quand les Don Quichotte ont mis des tentes près du canal Saint-Martin. À la suite de cela à la FNARS voyant que les associations avaient des idées différentes, on a transposé dans le domaine social quelque chose qui se faisait plutôt dans le domaine médical, on a organisé une conférence de consensus pour dire quelle serait la meilleure politique à l'égard des sans abris en invitant des tas d'experts de toutes sortes, des chercheurs

européens, etc. et on a également voulu entendre un certain nombre de sans abris, comme experts de leur propre situation. On avait pas mal réfléchi à cela en disant, si on les fait venir sur la scène pour faire une intervention, peut-être la presse le retiendra mais cela ne servira pas à grand-chose, leur parole sera décalée, etc. Donc on avait précédé la conférence de consensus d'un certain nombre de conférences locales animées pour qu'ils fassent des propositions et finalement ils sont venus sur la scène faire des propositions mais chaque proposition était portée par des groupes d'usagers de différents endroits, des groupes d'usagers d'ailleurs qui avaient dialogué avec des groupes de travailleurs sociaux. C'est un montage qu'on peut penser un peu artificiel, il n'est pas issu d'une organisation démocratique, mais il a permis de faire émerger une parole, des propositions et les usagers qui se trouvaient dans une situation d'expression à peu près à égalité avec ceux qui s'exprimaient par ailleurs.

En disant tout cela j'ai aussi un peu parlé des risques et dérives sur lesquels il faut qu'on soit vigilant. Première dérive, la démagogie c'est-à-dire « vous êtes usagers, votre parole est sacrée d'une certaine manière et après on en fera ce qu'on voudra, mais on ne rentre pas dans un véritable dialogue avec vous ». Deuxième chose c'est l'usine à gaz technocratique c'est-à-dire le nombre de commissions nationales, départementales qui se créent continuellement et dans lesquelles il y a toujours 1 ou 2 usagers qui sont présents mais de fait privés de parole et puis l'autre dérive : cette émergence des usagers fait aussi émerger l'idée que les usagers ont des droits mais aussi des devoirs. C'est l'idée de contrepartie, l'idée « maintenant vous êtes un usager jugé responsable et bien on va signer un contrat avec vous et vous allez devoir montrer patte blanche et on va avoir un certain nombre d'exigences à votre égard... », sans voir qu'avec les personnes les plus fragiles on ne peut pas manifester d'exigences avant de les avoir reconnues dans leurs droits, il faut les accompagner assez longuement avant de pouvoir imposer une contrepartie. Donc ce système de contrat que l'on connaît bien depuis longtemps dans l'action sociale : « il a rompu le contrat, il est sorti du foyer d'hébergement, donc il ne touche plus le RSA..., il a rompu le contrat, il n'a pas accepté deux offres raisonnables d'emploi, donc il n'a plus droit aux prestations... », on voit bien que cette notion traverse l'ensemble des dispositifs sociaux aujourd'hui au nom sans doute d'une responsabilisation de l'utilisateur à laquelle il faut être très attentif.

L'autre idée un peu corollaire de prise en compte de la parole de l'utilisateur, c'est l'idée de proximité. Ce mot existe pratiquement dans tous les textes récents, toutes les circulaires récentes ; d'ailleurs en ce qui concerne la justice on vient d'apprendre qu'on va avoir une nouvelle réforme et que pour avoir une justice plus proche on allait mettre des usagers-citoyens dans la composition du tribunal correctionnel. L'idée de proximité, c'est une idée, tout le monde est d'accord avec cette idée, c'est mieux d'avoir un dispositif de santé, un dispositif judiciaire, une police plus proches (quoique sur la police de proximité les polémiques sont un peu plus fortes), mais en même temps on n'a pas vraiment décortiqué cette notion de proximité. Est-ce que la proximité pour une politique publique ce n'est pas justement la capacité de reconnaître chacun, en particulier les plus fragiles, dans ses droits et là on en est très loin.

Il y aurait beaucoup d'autres choses à dire, je voudrais juste dire qu'il y a quand même un certain nombre d'évolutions qui peuvent être intéressantes aujourd'hui. Je lis ce matin les questions prioritaires de constitutionalité qui vont permettre au juge d'intervenir pour l'ensemble des personnes qui font l'objet d'une hospitalisation psychiatrique à la demande d'un tiers au bout de 15 jours ; donc la capacité des citoyens de saisir la justice d'une question prioritaire de constitutionalité me semble être une voie intéressante pour faire évoluer un certain nombre de droits. On va avoir la possibilité de saisine directe du conseil supérieur de la magistrature des citoyens pour se plaindre des dysfonctionnements parfois de la justice ou de certains magistrats. Il y a donc quelque chose qui est en train de se passer autour de ces notions-là. Ces droits dans un premier temps ne seront pas

exercés par les personnes les plus fragiles, mais par des personnes qui ont les moyens, le pouvoir, notamment culturel, de les exercer. On a dit longtemps en matière de droit du travail que c'est justement les salariés très bien protégés des grandes entreprises (SNCF, EDF...) qui faisaient évoluer les droits de ceux qui étaient moins protégés, ceux en CDD qui travaillaient dans les PME etc.; cela a été vrai pendant longtemps, est-ce que c'est encore vrai aujourd'hui ? ce n'est pas absolument évident compte tenu de la précarisation des relations du travail, mais néanmoins c'est une réflexion que nous devons avoir il me semble parce que tout n'est pas négatif dans ce qui est en train de se passer aujourd'hui dans ces systèmes de contrepouvoir qui commencent à se mettre en place, donc il y a quand même des droits qui émergent.

Enfin usager-citoyen n'oubliez pas que l'usager c'est aussi le riverain du 16^e qui s'oppose à la construction de logements sociaux dans son quartier et là aussi comment une société est capable de rétablir des équilibres, de faire en sorte que les deux plateaux de la balance soient égaux entre des usages puissants et d'autres qui ne le sont pas. Les usagers puissants sont aussi des usagers et donc cela renvoie à la société telle qu'elle est.

NE PAS DIFFUSER

DÉBATS

J.Y. Barreyre

Vous avez vu les questions posées par M. Chauvière et N. Maestracci notamment sur les instances, sur la manière d'occuper les instances, sur le caractère relativement ambigu entre une position de réification de ce que pourrait être un usager dans une politique sociale qui serait maîtrisée par les autres ou bien des processus qui de fait ont été posés et ont eu peut-être des effets positifs si tant est que les personnes dans une société équitable et égalitaire aient les moyens de les occuper et n'entrent pas dans un système par exemple de communication ou de rapports sociaux qui les empêchent d'avoir une quelconque répercussion sur la manière dont on conçoit, construit et applique les politiques sociales.

J. Ladsous

J'ai été rapporteur d'un groupe au CSTS sur ce problème. Je suis d'accord avec tout ce qui s'est dit ce matin mais j'aimerais que les gens lisent plus attentivement le rapport du conseil supérieur parce que nous nous sommes posés toutes les questions qui se sont posées et nous avons essayé de montrer comment les postures des professionnels, des décideurs et des usagers pouvaient permettre un dialogue vrai sans tomber dans les dérives dont parlait N. Maestracci tout à l'heure. C'est vrai que c'est un problème délicat, c'est vrai que quand on conclue dans le conseil supérieur qu'il faut mettre en œuvre le concept d'alliance qu'ATD Quart Monde propose souvent ; nous pensons que c'est dans ce sens qu'il faut aller parce qu'une alliance ce n'est pas une soumission à l'un ou à l'autre, c'est une volonté de parler ensemble, chacun dans son statut, des problèmes qui existent, car si on veut éviter les dérives dont on parle, il faut qu'on se respecte les uns les autres sans se dire qu'on est victime ou dominateur. Je voulais aussi ajouter qu'en écoutant tout ce qui s'est dit ce matin, je me dis qu'il faut des espaces de débats mais qu'il faudrait aussi des instances de régulation ; il faudrait les imaginer non pas comme au Conseil supérieur avec une seule commission nationale d'éthique mais avec des groupes incluant la proximité, quelque chose qui permette aux professionnels que nous sommes et aux usagers qu'ils sont d'être les plus vrais possible.

J.Y. Barreyre

Je crois que ta dernière remarque fera écho au conseil régional qui a mis une instance qui s'appelle Conseil régional consultatif des citoyens handicapés et qui n'a pas forcément eu des résultats extraordinaires mais qui est pour moi une des expériences les plus riches qui aient pu être faites dans une région. Il fallait avoir le culot de le faire pour s'apercevoir qu'effectivement il y a peut-être là quelque chose autour de la régulation pour que les uns et les autres puissent se parler avec des limites de communication qui sont différentes.

Martine Trapon, présidente des Assistants sociaux de Paris

J'ai trouvé remarquables les deux interventions. La participation de l'utilisateur m'intéresse puisqu'elle est inscrite dans le cadre réglementaire des centres sociaux, dans la circulaire de la CAF de la CNAF qui détermine l'agrément d'un centre social et dans la charte nationale des centres sociaux. A partir de l'exposé de M. Chauvière, je vais vérifier comment est défini cet usager, ce qui nous permettra de travailler sur les éléments de cette participation. Je dis participation et non pas

droit. A ce propos je me suis posé quelques petites questions en écoutant les deux exposés. Je me suis demandé si, par rapport au cadre du travail social et même au cadre de la société dans son entier comme le faisait remarquer M. Chauvière, cette apparition du droit de l'usager en travail social en particulier et dans d'autres secteurs n'est pas inversement proportionnelle à la crise de la citoyenneté et du politique qu'on rencontre. En effet on voit bien dans la pratique du travail social que, plus il y a de droits, moins les gens le savent et moins c'est facile de le faire savoir. Ensuite, par rapport à l'exposé de Mme Maestracci... j'ai travaillé 15 ans dans le champ de la toxicomanie et j'ai toujours beaucoup d'intérêt et de passion. J'étais partisane de la vente de seringues évidemment et très étonnée que mes collègues ne le soient pas. Mais après coup dans la réflexion, c'eût été aussi bien que, en même temps qu'on libéralisait la vente des seringues, on réforme cette loi de 1970 car aujourd'hui la situation des toxicomanes est encore plus misérable qu'elle ne l'était à l'époque. Je vous renvoie à un texte d'Antonin Artaud édité en 1916 quand le législateur a interdit la vente des seringues qui s'appelle « Lettre au législateur... » ; il se trouve dans *L'ombilic des limbes*⁴. C'est un texte incroyable qui mérite d'être travaillé aujourd'hui à la lueur de ce débat.

Pascal Le Rest

J'ai deux questions, une sérieuse et une un peu moins. Première question qui croise un peu les travaux de Kaufman et de Caillé : est-ce que l'usager n'est pas devenu aujourd'hui un client depuis la loi de 2002 avec le livret d'accueil, tous les codes barre de la démarche qualité ; finalement il a à se déplacer dans les établissements sociaux et médico-sociaux un peu comme devant le rayon des yaourts... La deuxième question croise cette fois les propos du pape et de Rachida Dati : est-ce que devant l'inflation des réponses sociales pour les usagers et leurs attentes, est-ce qu'on n'est pas aussi confrontés aujourd'hui à la « fellation » des dispositifs ?

Quel chemin possible demain pour nous tous afin d'aller vers une solidarité collective où on sorte du clientélisme ?

Baptiste Cohen

Je n'ai pas la casquette, mais j'ai travaillé dans le secteur protection de l'enfance. Trois remarques me viennent sur le sujet de ce matin.

D'abord, j'ai constaté en protection de l'enfance que certains usagers ne savaient pas de quels types de service ils étaient usagers et avaient du mal à se situer dans la complexité du système. Par exemple des familles d'enfants placés ne savent pas à qui il faut qu'elles s'en prennent pour faire valoir ce qu'elles estiment leur droit, leur parole, leur point de vue différent, confondant l'association avec le juge, le juge avec l'ASE. Autrement dit, dès qu'on fait venir un usager dans un contexte où effectivement la répartition des rôles est d'une très grande complexité, on le met aussi en difficulté, car pour les usagers les systèmes professionnels sont difficiles à comprendre.

Deuxième remarque dans le même sens : j'ai eu la chance de pouvoir organiser et animer des débats sur la question des droits de l'enfant en protection de l'enfance ; comme c'était la mode, c'était facile d'organiser des débats sur ces sujets ces derniers temps, mais l'expérience a montré que la présence et la participation d'enfants, de jeunes usagers (je ne sais pas comment il faut les appeler puisqu'ils sont concernés) les faire participer changeait une chose et là j'ai eu des témoignages quasi systématiques. Les intervenants sont venus à chaque fois nous voir pour nous dire « cela change notre manière de parler que de le faire en présence d'enfants qui ont été concernés par les décisions qu'on a prises ». Cette question de la posture que J. Ladsous vient de

⁴ Antonin ARTAUD, « Lettre à Monsieur le législateur de la loi sur les stupéfiants » in *L'ombilic des Limbes* (1925). NRF, Poésie/Gallimard, 1993 p. 68-72

signaler me semble extrêmement importante.

Troisième remarque : l'utilisateur est donc finalement un miroir, pour reprendre l'image que Michel Chauvière a évoquée tout à l'heure ; l'utilisateur, à la fois individuel et collectif, est un peu en miroir de la position du professionnel qui est à la fois représentant d'une institution dont la personne est usagère, mais qui est à la fois une personne elle-même et d'une certaine manière, la nature, la qualité de l'intervention professionnelle est beaucoup due aussi à la nature de son langage, à sa compréhension, à son empathie, à son cadre de travail, à beaucoup de choses, mais pour l'utilisateur ce qu'il perçoit de l'engagement de la personne qui s'occupe de lui est quelque chose de très important qui change radicalement sa manière de percevoir les contraintes liées au système dans lequel il est pris en charge et finalement le bénéficiaire peut devenir co-acteur, à condition que le professionnel se considère aussi comme co-producteur, c'est-à-dire que ce qu'il apporte en termes de qualité est autant lié à l'infrastructure dans laquelle il travaille et occupe une place, qu'à son histoire personnelle qui a un rapport très particulier avec la personne dont il est en train de s'occuper, ce que B. Bouquet a appelé la dernière fois l'humanité . Cette question de l'humanité fait que l'utilisateur, qui est à la fois individuel et collectif, renvoie le professionnel à sa responsabilité d'acteur très singulier qui peut donner une signification complètement différente tout en appartenant au même dispositif que son voisin qui lui va donner ou pas la signification dont l'utilisateur a besoin.

J.Y. Barreyre

Juste un exemple pour préciser ce que disait Jacques Ladsous, ce que vous dites et pour reprendre ce que disait N. Maestracci, quand les lois sont posées elles ne s'incarnent pas en tant que telles, il faut bien qu'il y ait toute une série de régulations qui se fasse. Par exemple, la loi 2005-102 reposait sur la loi 2002-2, sur le fait que tout devait partir de l'évaluation des situations. Nous avons fait une enquête pour la CNSA sur l'évaluation des troubles psychiques qui a amené un comité technique national avec toutes les associations donnant un principe très simple qui était : une situation de handicap d'origine psychique ne peut se faire qu'à partir d'une triple expertise en tension, celle des personnes, des proches et des professionnels. Cela a changé la posture des uns et des autres qui se sont retrouvés en situation un peu particulière. Ils ont commencé à construire, me semble-t-il, sur le terrain quelque chose où les uns et les autres s'interrogent, mais surtout où la parole des uns et des autres est légitime au départ ; donc il faut l'accompagner pour qu'elle puisse rencontrer dans ces instances une véritable réponse et une véritable légitimité. Pour préparer la seconde partie de ce qu'on est en train de faire, le cadre des lois – pour reprendre l'idée lumineuse de Mme Maestracci – si elles sont accompagnées et transformées, peut remettre en cause la manière de construire le lien social.

Cathy Bousquet, responsable de formation du pôle social à l'IRTS Languedoc Roussillon

Ce qui m'a intéressé, à partir de la première intervention, c'est la remarque sur la notion d'utilisateur et de citoyen à la fois individuelle et collective. Je travaille sur cela depuis plusieurs années et j'interviens en formation auprès de promotions sur la question de la posture et de l'apprentissage, faire l'expérience de la citoyenneté collective. Ce que vous disiez dans votre intervention c'était comment est-ce qu'on va donner la parole à des personnes qui ne l'ont pas, comment est-ce qu'on va organiser des rapports de collectif à collectif. La question que je voulais remettre pour la seconde partie de nos travaux est : est-ce qu'aujourd'hui on hérite de ce savoir-là ou est-ce qu'on l'apprend ou est-ce qu'on le met au travail, ou est-ce qu'on l'expérimente ? Consciente de cette préoccupation, je l'ai mise au travail avec des équipes pédagogiques et aujourd'hui, à l'entrée en formation en 1^{ère} année de service social, on a construit un module

« pratiques citoyennes » pour permettre à de futurs professionnels de faire l'expérience de la parole individuelle à la parole collective, de la délibération, de l'élaboration d'une problématique qu'ils ont à choisir et que nous on a à accompagner dans un cadre formatif pour ensuite lui permettre d'avoir droit de cité. Une année, par exemple, les étudiants se sont saisis de la question de la précarité étudiante en travail social et ils sont maintenant dans un dialogue avec le conseil régional. On est encore dans des expérimentations, chacun étant novateur et, personnellement, j'aimerais qu'on arrive à conscientiser ce niveau-là et parler de politiques publiques dans une plus grande complétude.

Lydia Rappaport, Fédération des femmes relais du 93

En vous écoutant, je me suis demandé où est-ce que vous mettiez la médiation dans la formation des populations pour être des usagers responsables. Nous travaillons auprès de populations qui ne connaissent pas leurs droits, qui ne connaissent pas la société française, pour justement accéder à l'autonomie en connaissant leurs droits. Mais du coup on en fait des usagers de tous les services (école, hôpital, services sociaux...) et donc il faut qu'ils sachent les utiliser avec responsabilité. Comment voyez-vous les organismes qui travaillent auprès des populations pour être des usagers responsables ?

Agnès Faulcon, directrice d'un centre social à Clichy-sous-bois Montfermeil (Seine-St-Denis)

Je souhaitais pointer ce qui n'a pas été abordé ce matin : la question du langage. On travaille en Seine-St-Denis auprès de populations d'origine massivement étrangère qui ne maîtrisent pas le français et, dans un tel contexte, j'ai pu constater, à travers un certain nombre d'expériences, la difficulté à impliquer et faire adhérer un habitant, un usager, un adhérent (peu importe l'appellation) pour des raisons simplement de mise en mots de ce qui se passe pour cette personne. Je pense que c'est une expérience que chacun a pu connaître dans sa pratique professionnelle mais qui est rarement évoquée comme constitutive, obstacle majeur souvent à permettre une véritable liberté de parole, sachant que le pouvoir est énorme de la part du professionnel, aussi soucieux soit-il de faire parler la personne, de la mettre dans un dialogue réel, quand la personne en face dispose de 400 mots pour exprimer ce qui lui arrive. Je voulais insister sur cet aspect du langage qui me semble transversal au débat qui est le nôtre dans la relation à l'utilisateur, à l'habitant, au citoyen, quel que soit le vocable qu'on utilise.

M. Chauvière

Je pense que cette question des mots pour le dire est tout à fait importante ; d'ailleurs Nicole Maestracci en a parlé tout à l'heure à propos des débats sur usagers/pas usagers. Mais il ne faut peut-être pas se laisser piéger par cette question de mots car derrière le jeu sur les mots il y a peut-être des fondamentaux qui sont en jeu, même si les mots sont incertains. D'une certaine manière, derrière la question des usagers c'est la question de la démocratie qui se pose, la question de son extension au-delà des formes instituées de démocratie représentative, pour peut-être donner du sens à ce que certains appellent démocratie participative. Il y a des tas d'exemples qui vont dans ce sens et il y a des tas de contre-exemples, d'échecs. Je pense aux conseils de quartier par exemple. J'ai participé à cela dans mon arrondissement, cela a très bien fonctionné quelques temps quand la pulsion municipale était forte et puis c'est mort ou du moins cela ronronne, cela devient formel. Certes, cela a fonctionné quand il y avait une tension entre ce qui était possible et ce qui était désirable et lorsque c'était géré comme constitutif du groupe, mais à partir du moment où la

génération des premiers a disparu, il est arrivé derrière des gens plus « routinisés » à qui on avait dit « ça ne sert pas à grand-chose » ; ils sont dans le possible et cela fonctionne jusqu'à ce que ça disparaisse. C'est donc quelque chose à relancer en permanence. Je crois qu'il ne faut pas s'attacher à des formes qui sont importantes un moment donné, parce que les formes s'usent, elles s'usent aussi vite que les mots d'ailleurs. Aujourd'hui, il y a un usage des mots qui est consumériste c'est-à-dire, à la limite, ceux qui nous gouvernent se foutent des mots, pourvu que le profit soit là (je caricature un tout petit peu). Nous on a encore des problèmes sémantiques, mais eux n'en ont plus, ils sont prêts à prendre tous nos mots pour faire autre chose que ce que nous croyons qu'ils signifiaient. Cela veut dire qu'il y a une bataille sur le sens, sur le rapport entre le signifié et le signifiant qui est très mal engagée pour nous parce qu'on est perdant pour l'instant ; on perd tous nos mots et voyez quels mots de remplacement on nous impose, auxquels d'ailleurs ceux qui nous les imposent ne croient pas, cela veut dire que si, demain, il faut en changer on en changera. Regardez comment les mots de la gestion nous envahissent : tout le monde a compris maintenant la différence entre *efficacité* et *efficience*, il n'y a pas un acteur social qui ne sache ce que cela veut dire, pourtant est-ce que cela vous semble vraiment important pour agir ? On s'amuse avec les mots qui nous sont imposés en remplacement de mots qui avaient leur sens, je pense aux mots de *transfert* et *contre-transfert* par exemple, balayés, il n'y a plus que de la *bienveillance* et de la *maltraitance*. Cela veut dire que cette affirmation des droits des usagers – qui a des aspects très positifs dès lors que cela favorise des prises de parole, là où il y avait silence – dans la logique de l'amélioration de la démocratie par la prise de parole et la responsabilité qui y est liée, c'est parfait tant que cela marche, mais c'est fragile et cela peut avoir des effets pervers très rapidement et se retourner en son contraire. Il va donc falloir trouver d'autres mots pour dire la même chose, c'est-à-dire ce à quoi nous tenons : la progression de la démocratie. Non pas au détriment des uns et des autres parce que les professionnels sont tout aussi impliqués que les usagers dans cette affaire. Il faudrait bien aussi y faire venir les décideurs qui sont à mon avis plus fermés dans leur identité, leurs responsabilités propres que les professionnels eux-mêmes qui sont relativement ouverts. Un certain nombre de décideurs ne veulent rien savoir de ce qui est en jeu et d'une autre forme de démocratie que la démocratie représentative qui les a fait président de la République pour cinq ans : « je mets en route mon programme, tant pis ce qui se passe dans la rue... ». Donc il faut que tout cela avance ensemble. Pour autant, il ne faut pas se leurrer, la symétrie entre les professionnels et les usagers est constitutive même ; nous ne sommes pas dans les mêmes positions, ne serait-ce que l'argent ; l'argent dont ils manquent nous l'avons, nous sommes même payés pour cela, à partir de là l'asymétrie fondamentale est économique : nous vivons de leur misère. Le progrès est sans doute dans la singularité de la relation, comme disait Baptiste tout à l'heure ; certainement, mais s'il n'était que là, à mon avis, il pourrait être rapidement démagogique, une autre forme de domination ou de manipulation de l'autre. Il faut donc qu'il soit à ce niveau-là et à tous les niveaux des structures intermédiaires, d'où l'importance des lieux où malgré tout il y a de la mise en scène positive qui se passe et plus haut encore au niveau de la décision politique, parce que, si rien ne change plus haut au niveau de la décision politique, tout cela risque de s'effondrer comme château de cartes assez rapidement et on voit bien comment les meilleures intentions qu'on peut attribuer aux réformateurs sociaux à l'origine des lois dont j'ai parlé tout à l'heure, finalement ne résistent pas au rouleau compresseur de l'économie libérale. Cela ne fait pas obstacle à la directive Services européenne et on a beau retrouver la FNARS dans les stratégies de lutte contre la directive Services avec d'autres associations, le collectif SSIG reste faible malgré l'excellence, parce que le relais du politique n'est pas là. C'est donc un mouvement d'ensemble mais il ne faut pas se laisser enfermer dans la seule problématique des usagers, aussi potentiellement positive soit-elle.

N. Maestracci

Gardons-nous aussi de penser « bons professionnels » d'un coté et « mauvais décideurs » de l'autre. Il y a de bons et mauvais professionnels comme de bons et mauvais décideurs.

Juste quelques points pour répondre aux dispositifs de plus en plus compliqués, de plus en plus de droits que les gens ne connaissent pas... c'est une évolution constante qui est liée à l'évolution de l'activité législative et qui entraîne une chose qu'on voit également monter, c'est le taux de non-recours, c'est-à-dire que tout le bilan des lois récentes permet de voir qu'on a un nombre de plus en plus important de gens qui ne bénéficient pas des droits qui sont faits pour eux parce qu'ils ne le demandent pas. On a cette situation pour la loi DALO sur le droit au logement opposable, pour la loi CMU, on a des gens qui devraient bénéficier de la loi, qui ont toutes les conditions pour en bénéficier mais qui ne le demandent pas à la permanence de Médecin du monde pour avoir accès aux soins en urgence. De même, le dernier bilan du RSA montre que les gens ne le demandent pas. C'est une évolution assez constante qui nous oblige à réfléchir à notre système de protection sociale qui est fondé sur la demande ; c'est-à-dire que pour obtenir un droit il faut le demander et pour le demander il faut un passeur, un médiateur ; lorsque les gens sont fragiles il faut les accompagner. Et puis on a un système avec des dispositifs de plus en plus compliqués : dès qu'on a un nouveau problème, on crée un dispositif avec toute une série de conditions restrictives (tel âge, tel niveau de ressources, tel niveau de formation, etc.) et donc les gens échappent forcément aux dispositifs qui sont faits pour eux. Après les travailleurs sociaux bricolent, ils font entrer des gens dans des dispositifs qui ne sont pas faits pour eux, ensuite la CAF veille, il y a des problèmes de répétition de l'indu, on vient leur demander des prestations qui ont été indûment touchées... On pourrait imaginer un autre système qui est celui des pays du Nord de l'Europe qui disent : « au fond à votre naissance vous avez un certain nombre de droits, vous avez un numéro unique qui vous permet d'accéder à un certain nombre de droits et au fur et à mesure des événements de votre vie on va vous permettre de bénéficier de ces droits sans que vous ayez à le demander ». Ce débat a eu lieu déjà il y a 20 ans, on disait : « ces systèmes privilégient le contrôle social, alors que nous, on est sur la responsabilisation des personnes, l'individualisation des usagers ... ». Je me demande si on n'aurait pas intérêt à y réfléchir à nouveau et à se demander si on n'a pas à rechercher de ce côté-là également des modèles qui pourraient servir. En tout cas, nous sommes au bout d'un modèle et si on ajoute ce système extrêmement compliqué avec le taux de non-recours à l'obsession de la fraude de la plupart des organismes sociaux aujourd'hui (SS, CAF...). J'ai discuté avec des directeurs de CAF de la région parisienne, ils me disaient qu'étant donné les circulaires qu'ils ont reçues, ils mettaient une grande énergie à lutter contre la fraude alors qu'en fait la fraude reste assez faible quantitativement, que ce soit pour les demandeurs d'emploi (-2%) ou pour les prestations sociales (elle est aussi très faible). C'est un point important, parce que plutôt que de nous plaindre de cette situation, il me semble que cela nous renvoie à notre organisation fondée sur la demande, ce qui fait que les gens qui vont le plus mal ne demandent rien et qu'il faut montrer patte blanche, donc cela pénalise les gens les plus fragiles.

Usagers-clients ou usagers-citoyens... l'idée d'une clientèle cela veut dire qu'on a le choix du prestataire ; on n'est pas dans cette situation-là ; en même temps peut-être que ce serait bien qu'on le soit... Par exemple, le SDF (on en parle chaque fois qu'il fait froid) qui refuse d'aller dans un centre d'hébergement, qui pourtant est fait pour lui, parce qu'il considère que la prestation qui lui est proposée n'est pas conforme à ses exigences... Oui, il me semble que les bénéficiaires des prestations sociales devraient avoir la possibilité d'être aussi clients c'est-à-dire la capacité à dire ce qui est acceptable pour eux et ce qui ne l'est pas. Je crois qu'on a un peu de mal à cet égard parce qu'on a un problème de culture pas seulement du travail social, mais culture de la société tout entière : on dit « on vous apporte des prestations, vous n'avez pas à vous comporter en client »,

mais il me semble que ce serait pas mal qu'on puisse se comporter un peu en clients.

Droits individuels et collectifs... on peut en discuter. Je crois qu'il y a des effets pervers, cela passe par la formation des usagers ; ce qu'on engage à la FNARS autour des conseils de la vie sociale, avec des congrès d'usagers chaque année et on accompagne la formation d'associations des usagers dans chaque département. Cela a un côté forcément un peu paternaliste, mais en même temps il nous semble que c'est un point de passage un peu obligé. Après il y a des usagers qui s'institutionnalisent ; on a des usagers presque à vie alors qu'ils ont quitté les centres d'hébergement depuis longtemps. On a aussi des représentants à vie de structures, d'associations, de partis politiques auxquels on n'appartient plus dans beaucoup de pans de la vie démocratique.

M. Chauvière

Je voudrais ajouter deux choses : d'abord à propos du non-recours, Philippe Warin travaille spécialement sur ce sujet, vous pouvez vous reporter à ses travaux, notamment dans *Vie Sociale* n° 1/2008 intitulé *Ceux qui ne demandent rien : le non-recours aux droits sociaux*⁵.

Deuxièmement, pour mettre un petit bémol à l'enthousiasme de N. Maestracci pour la catégorie « client » : l'idéologie du choix est typiquement néolibéral, c'est l'individu qui décide ce qui est bon pour lui, c'est la thèse de l'acteur rationnel par définition, il n'y a plus d'aliénation, plus de difficulté, etc. Cela suppose qu'il y ait un excès d'offre parce que, dans le cas d'une société généreuse ou à système marchand généreux, avec de l'excès permettant le choix, s'il n'y a pas d'accès dans les files d'attente il n'y a pas de choix. Par ailleurs, si on doit avoir le choix, il faut casser la SS et son monopole, il faut faire ce que réclame le MEDEF depuis longtemps qu'il y ait plusieurs systèmes de SS concurrentiels pour faire baisser les prix. Cela va donc dans le sens du concurrentiel, de l'excès de production des surplus de production inutiles, bref je ne sais pas s'il faut aller trop loin dans ce genre-là. Je prends *client* dans le sens du terme *consommateur*, parce qu'on peut le prendre également dans le sens de *protection* (le client d'un avocat n'est pas forcément celui qui paye, « protégé par » dans le sens romain de client).

A propos de la formation des usagers, ce qui a été exposé par N. Maestracci est parfaitement intéressant, mais ne faudrait-il pas aller jusqu'à l'utopie d'une sorte de congé formation (ce terme n'a pas de sens pour les usagers) quels que soient les usages spécifiés parce qu'en l'occurrence il s'agit de gens assignés à ce type d'usage dans ce genre d'institution ; il y a un peu de paternalisme là-dedans, mais en même temps d'assignation à un état (handicapé pour les uns, personne en difficulté sociale pour les autres), mais qui ne sont pas des situations à vie, sauf que certains restent accrochés à vie à ces identités. Mais est-ce que la vraie solution de la politisation des usagers en quelque sorte, de la capacité citoyenne derrière l'usage, ne serait pas le dépassement des situations d'usage pour en faire une vraie fonction en soi. Dans le champ de la santé, par exemple, les associations de malades sont faites d'anciens malades le plus souvent, mais en même temps comme la maladie n'est pas la seule définition sociale que nous pouvons avoir, c'est directement des problèmes de citoyenneté qui sont impliqués aux questions de santé ; donc il faudrait dépasser les spécificités.

Gérard Bouaziz, retraité

Je voudrais souligner qu'actuellement l'utilisateur n'a pas de langage ; s'il veut parler, il doit aller chercher la langue ailleurs (puisque'il n'a pas d'identité d'utilisateur) dans le champ politique, syndical, homosexuel... ou sinon il faut faire attention quand l'utilisateur commence à employer notre jargon, parce que là cela va très mal.

⁵ Philippe WARIN, « Le non-recours par désintérêt : la possibilité d'un " vivre hors droits " », *Vie Sociale* n° 1/2008, p. 9-20)

Nadège Severac

Je vais essayer d'être claire, même s'il ya beaucoup de choses qui se bousculent dans ma tête. Je ne suis pas travailleur social, je suis sociologue à l'Observatoire national de l'enfance en danger. Ce n'est pas une tare, quoique dans ce climat on se sent un peu marginalisée. Vus de l'extérieur, les débats entre gens du travail social ont quelque chose d'un peu bizarre... je pense au monsieur des yaourts mais aussi à nous tous car, depuis le début de ce séminaire, de l'extérieur c'est perçu comme très normatif avec toujours l'idée qu'il y a des choses qui devraient être et d'autres qui ne devraient pas être. Le monsieur bénéficiaire de l'action sociale n'est pas là pour choisir des yaourts et j'ai envie de dire que, vu de l'extérieur, ce monsieur bénéficiaire de l'action sociale à une place où je ne voudrais pas être ; pourquoi ne pourrait-il pas choisir des yaourts si c'est seulement là qu'il a la possibilité de le faire ?

Pour nous à l'ONED de l'extérieur, l'intérêt de l'usager est que cela fait une place vide parce que les usagers n'y sont pas forcément, mais on postule qu'ils y sont ou qu'ils devraient y être et pour nous c'est une espèce de levier par lequel on peut rencontrer dans cette relation qu'on perçoit comme très duelle entre les travailleurs sociaux et leurs protégés (le terme est un peu méchant, je dirais donc leurs usagers), cette relation étant très verrouillée malgré le fait que le travail social reste peu formalisé au niveau des pratiques, ce qui est problématique pour nous parce qu'on a du mal à se représenter ce qui se passe et qu'on nous dit qu'en plus on sait ce qu'il faut faire, on le fait et donc il n'y a pas trop à y regarder ; du coup la satisfaction des usagers qui font mobiliser cela c'est une manière de permettre de rentrer dans cette chose-là pour se dire finalement cela se passe comment ? Je fais référence à notre dispositif de bases de données en France qui relève de la protection de l'enfance qu'on a beaucoup de mal à mettre en œuvre, mais cela pourrait se faire sur beaucoup d'autres domaines de pratiques. Comment on connaît ce qui est fait auprès des usagers, comment on sait que cela convient aux usagers puisque souvent le travailleur social s'érige en représentant de l'usager (vous donnez l'exemple des travailleurs sociaux intervenant dans l'aide sociale à l'enfance), on a l'impression que c'est très fréquent, on protège les familles. J'aimerais attirer l'attention sur quelque chose qui m'a beaucoup frappé depuis mon entrée dans le champ de la protection de l'enfance : dans le travail social auprès des usagers en protection de l'enfance, il y a non seulement l'usager adulte, mais aussi l'usager enfant et je pense que vous avez dit le travail social c'est du temps long, pour émanciper les gens il faut du temps, et pendant ce temps-là les enfants attendent cela devrait faire l'objet d'une réflexion spécifique en protection de l'enfance.

Par ailleurs, je voulais signaler à M. Chauvière qu'à l'ONED je suis spécialisée sur le dossier « enfants exposés aux violences conjugales » ; cela fait 40 ans que les Américains nous disent que ces enfants peuvent développer des symptomatologies aussi graves que s'ils étaient maltraités, et nous en France on s'est rendu compte qu'il y avait des femmes victimes de violences conjugales et depuis quelques années on se rend compte qu'elles ont des enfants qui souvent voient ce qui se passe et donc qu'il faut faire quelque chose pour eux. J'interviens donc et je donne aux gens les bonnes pratiques, pourtant je ne suis pas l'ANESM, je ne suis que l'ONED mais je diffuse des bonnes pratiques et ce qui m'intéresse, ce n'est pas de dire ce qui est bien et qu'il faut faire cela absolument, que j'aurais une nouvelle religion et que c'est de la science infuse, mais c'est en général une bonne pratique basée sur des recherches, c'est ce que font les Canadiens ; ils essaient de tirer des connaissances validées sur les conditions de vie des familles, ils essaient de modéliser les dysfonctionnements, ils évaluent les pratiques et du coup notre grande question à l'ONED est on a des tonnes de littérature qui au fond servent à peu de choses puisque les travailleurs sociaux s'autorisent de la relation éducative et n'ont pas besoin de ces savoirs là ; ils disent « on n'est pas formés », l'idée de la bonne pratique c'est d'aller puiser dans ces savoirs là et essayer de les mettre

en forme avec le langage approprié pour que ces connaissances soient utilisables aussi en termes de pratiques. Les associations qui reçoivent des femmes victimes de violence ont montré que c'était bien qu'on parle à leurs enfants ; c'est cela une bonne pratique.

Dernier aspect : vous avez dit bonne pratique on va « enkyster » les usagers ; vous avez utilisé ce terme je l'ai noté. Je ne vois pas en quoi bien traiter les usagers, en mettant en œuvre les connaissances qu'on a, en étant réflexif sur ces pratiques, enkysterait les usagers. Au contraire de mon point de vue, c'est ce qui va les faire sortir de leur condition d'usager.

Christophe Collado, Je suis formateur à l'institut saint Laurent à Lyon

J'ai travaillé quelques années à Marseille en santé communautaire avec des prostituées dans le cadre de l'accompagnement à la santé au droit de ces personnes. Les questions abordées ce matin sur la présence des usagers, leur parole dans l'institution, me parlaient de façon très forte puisque dans le dispositif de santé communautaire avec les prostituées ou les dispositifs d'auto-support comme avec les personnes toxicomanes ou usagères de drogues ; au niveau du CA les prostituées qui sont directement concernées par le service sont représentées, également au niveau de l'équipe avec les éducateurs, infirmiers, salariés de l'équipe et en même temps bénéficiaires de l'action. La question de l'usager, pendant à peu près 8 ans, nous a préoccupés du fait que la place des usagers est assez centrale au moins en théorie, après en pratique c'est tout à fait autre chose. Cette question de langue commune pour mener des actions pertinentes qui répondent à des difficultés, c'est beaucoup plus compliqué puisque ces équipes pluridisciplinaires devaient s'entendre pour déterminer les choses. La première question était que les personnes prostituées nous disaient qu'elles se sentaient souvent des alibis par rapport au projet mis en place pour elles. C'est donc de cette place-là que je réagis par rapport à ce que je viens d'entendre. Je voudrais réagir d'abord sur le fait « ne pas se laisser enfermer dans la problématique des usagers comme vous disiez, M. Chauvière, peut-être, mais je dirai chacun son job : les travailleurs sociaux de terrain doivent entendre ce que les usagers disent de ce qu'il en est pour eux et on ne peut pas être sur tous les fronts en même temps ; en effet, il ne faut pas se laisser enfermer par la question de la communication de ce que les personnes peuvent revendiquer, néanmoins il me semble que c'est important d'essayer d'entendre ce qui se dit dans ce qui se dit. Je me disais que l'usager justement dont on parle, qui fait appel à un service, n'est pas forcément toujours conscient qu'il est usager ; c'est au fur et à mesure de l'accompagnement qu'il se rend compte de qui il est, qu'est-ce qu'il veut et qu'est-ce qu'on peut lui apporter. Un usager à priori se découvre en tant que tel et découvre les droits qui sont les siens au fur et à mesure de l'accompagnement qu'on va lui proposer. Ce n'est pas si simple que cela d'être usager et de prendre conscience du pouvoir qu'on peut avoir pour pouvoir en dire quelque chose par des intérêts qui leur appartiennent.

Je pensais que ces mots que disent ces usagers, la question de client ou pas client, il me semble qu'on se paye de beaucoup de mots souvent dans le travail social et que client ou usager, le problème n'est pas là et on voit dans la réduction des risques, qui est un modèle qui vient plutôt de l'Angleterre, que la notion de client pour autant n'empêche pas de proposer des services qui soient adéquats et respectueux du chemin de la personne. Je pense qu'il y a des niveaux de réflexion par rapport aux mots qui doivent être situés dans des contextes et que l'application du mot client à la réduction des risques cela a tout à fait son sens et c'est tout à fait pertinent. Après la modélisation un peu plus intellectuelle et théorique, il faudrait distinguer une application plus pratique de ces notions-là.

Je vais finir sur la question évoquée par M. Ladsous, le péril qu'il pourrait y avoir si on ne se parle pas entre professionnels, institutions ou usagers, la nécessité de discussion. Je pensais qu'il y a en effet de l'asymétrie dans les relations entre les personnes qui viennent demander un service et

les professionnels et que cette dissymétrie nécessite un travail pour ceux qui sont les destinataires des demandes et des questions qui leur sont adressées. C'est de notre côté que se situe la compréhension de ce qui se demande, bien souvent très mal, chez les personnes qui viennent nous rencontrer et qui n'ont même pas la conscience d'être des usagers. Finalement, c'est dans le regard qu'on leur porte dans l'accompagnement qu'on fait que finalement ils vont acquérir un certain statut d'usager ou autre (de personne simplement). Je finis sur une problématique actuelle que nous avons rencontrée dans la commission au MP4 sur la formation, il me semble en effet qu'entre l'esprit et la lettre des lois, il ne faut pas perdre l'esprit de ces lois. J'ai le sentiment qu'on est un peu fasciné aujourd'hui par les lois et que cette fascination fige un peu notre pensée, si bien qu'on s'en tient souvent à la lettre et on oublie de penser l'esprit que ces lois laissent apparaître.

M. Chauvière

Deux mots simplement, je maintiens ce que j'ai dit : ne nous laissons pas piéger par les problématiques des usagers parce que je constate qu'on fait tout dire à l'usager et nous avons une démonstration aujourd'hui éclatante, on veut refaire le monde entier à travers le prisme de l'usager. C'est extrêmement dangereux. L'usager n'est qu'un produit historique à un moment donné, même s'il y a de vraies personnes derrière, je ne le nie pas, mais les personnes sont supérieures à l'usager. L'humanité est plus forte que l'usager, ne tirons pas l'humanité de l'usager. L'usager c'est une façon de parler des rapports sociaux de production de services ; cela engage tous ceux qui produisent et ceux qui reçoivent, mais ce n'est pas l'humanité entière qui est tout d'un coup réduite dans la question de l'usager. Il y a des normes, il faut les mettre en œuvre. Tout à l'heure, je ne sais pas si c'est un lapsus vous avez dit : « ce qui se dit dans ce qui se dit... » et cela me paraît très important : pour chercher ce qui se dit dans ce qui se dit, il y a un travail d'interprétation qui vous est propre et c'est asymétrique parce que les usagers ne le feront pas de la même façon que vous. Ils ne sont pas toujours des acteurs rationnels, ils sont en position asymétrique, quelquefois aliénés ; mais ils sont citoyens comme vous. C'est là que cela se joue, ça cogne, ce n'est pas de l'alignement sur des clients qui auraient le droit de faire des choix alors qu'ils ne l'ont pas ; ils sont aliénés, ils n'ont pas le choix, ils sont dans des files d'attente, il n'y a pas de place... Il faut se méfier parce que cela peut être une fausse bonne idée, qui va beaucoup plus loin que ce qu'elle énonce.

N. Maestracci

Pour conclure, tu as commencé en disant qu'il fallait éviter de tomber dans cette opposition binaire usager-client et usager-citoyen et il me semble que dans ta dernière intervention tu y retombes un tout petit peu. Il me semble qu'introduire un capacité de choix... non il n'y a pas des files d'attente partout, quand quelqu'un qui est sans abri dit : « moi je préfère rester dans un squat et que vous m'aidiez à l'aménager, que vous m'accompagniez dans le squat ou je préfère attendre encore je ne veux pas aller dans un centre d'hébergement collectif », je me dis qu'il a le droit de dire cela et la responsabilité d'une politique publique est d'être capable d'entendre, cela il faut le prendre dans la gestion privée, la politique publique doit être en capacité d'adapter ses réponses aux besoins des gens. Quand je dis « besoins » ce n'est pas forcément ce que les gens demandent un jour donné, c'est les besoins d'une population, c'est ce que disent les usagers mais cela va être toute une série d'autres questions et là je suis d'accord avec toi en disant qu'on ne peut pas s'appuyer exclusivement sur la problématique des usagers pour définir les politiques publiques, mais en revanche de dire, dans le domaine de la protection sociale ou dans le domaine des politiques sociales, il doit y avoir une parole des usagers qui n'est pas simplement une parole qu'on entend mais on fait ce qu'on veut, mais une parole qui va donner lieu à l'évolution d'une politique publique, je crois que cela a un sens. Là où on peut être d'accord c'est que ce n'est pas seulement la

parole individuelle, cela doit être aussi la parole collective, mais c'est aussi la parole individuelle. Je me souviens, quand on a eu les histoires de Don Quichotte, qu'il fallait sortir les gens de sous les tentes, il y eut des pratiques intéressantes parce qu'on a fait participer les usagers collectivement, solutions qui étaient prises pour d'autres usagers. On trouvait par exemple un logement dans le fin fond de l'Essonne, évidemment lorsqu'on posait la question à l'usager il disait « je ne veux pas y aller », mais c'est les autres usagers qui disaient « c'est incroyable on lui propose un logement au fin fond de l'Essonne et il ne veut pas y aller » ? Ce débat-là il faut bien l'avoir alors que jusqu'à présent on était plutôt sur un truc en disant « on lui propose déjà un logement, il ne va pas demander autre chose ». Je pense que cette évolution est importante ; c'est à dire ce n'est pas parce qu'on est usager et pauvre qu'on n'a pas son mot à dire. Ensuite d'autres facteurs vont intervenir, mais ce mot là, même si cela nous dérange, parce qu'il est plus simple de dire aux gens ce qui est bien pour eux, eh bien je pense qu'il faut l'entendre et organiser les politiques publiques pour que ce soit possible.

M. Chauvière

Cela me donne une idée : chaque fois que je ferai ce genre de topo, je rajouterai un morceau qui n'y était pas, c'est l'histoire des inventions pour rendre cela possible. Ce n'est pas d'aujourd'hui qu'on a trouvé des trucs pour rendre cela possible, à la limite les centres sociaux première manière au début du XX^e siècle c'est déjà une façon, la mutualité c'est une façon, il y a mille et une façons pour éviter cette coupure et cela continue. L'éducation populaire a contenu cette idée-là... Oui le monde bouge mais il y a une longue généalogie et aujourd'hui on s'inscrit dans le renouvellement des façons de faire. Mais il serait intéressant de faire l'histoire des façons de faire.

J.Y. Barreyre

Vous êtes d'accord sur un point quand N. Maestracci prend l'exemple du SDF qui ne veut pas rejoindre un lieu qu'on lui propose, ce n'est pas un usager qui choisit entre deux biens qui lui sont proposés c'est une personne qui choisit entre un bien sur le marché et autre chose qu'il propose de créer, l'aménagement de son squat. Là on voit qu'il y a un investissement autrement qu'usager.