*Note de synthèse ayant pour objet de vérifier l’aptitude des candidats à l’analyse d’un dossier soulevant un problème d’organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale :*

*Vous êtes chargé(e) de mission auprès du Directeur général des services (DGS) d’une commune de 50 000 habitants comptant notamment un centre communal d‘action sociale et un quartier prioritaire au regard de la politique de la ville.*

*Votre DGS vous demande de rédiger une note sur la notion « d’empowerment », dont il a entendu parler lors d’un voyage d’études au Québec. Il souhaite pouvoir présenter à la Maire une synthèse comportant à la fois une définition des différentes dimensions de ce concept, sans passer sous silence ses limites, et des propositions concrètes d’actions pour la commune, dans différents domaines.*

Le 6 octobre 2015

Le chargé de mission

Note à l’attention de Madame le Maire,

objet : présentation et propositions d’actions autour de la notion d’empowerment

La notion d’empowerment est définie en 2002 par la Banque Mondiale comme « l’extension de la liberté de choix et d’action (…), l’augmentation des actifs et des capacités des pauvres leur permettant de participer, de négocier, d’influencer, de contrôler et de tenir pour responsables les institutions qui conditionnent leurs vies ».

Ce terme provient du monde anglo saxon. Il fait notamment référence aux travaux de Paul Alinsky dans les quartiers pauvres de Chicago dans les années 1930, aux mouvements noirs et féministes des années 1970 ou à la campagne de Barack Obama en 2008. C’est un processus qui permet aux individus de prendre conscience de leur capacité d’agir et d’accéder à plus de pouvoir.

Importé en France au début des années 2000, le concept d’empowerment s’inscrit dans la perspective de renouvellement de la participation du public et des processus d’insertion de personnes marginalisées.

La présente note :

1. présente les différents aspects du concept d’empowerment et dresse un bilan de sa mise en œuvre
2. propose des actions concrètes pour la ville.
3. L’empowerment comme processus d’acquisition de pouvoir et d’autonomisation recouvre des pratiques très différentes, pouvant conduire à certains écueils
   1. L’empowerment : diversité des concepts et des pratiques mais un intérêt pour renouveler l’action publique

Une traduction difficile en français. Les québécois utilisent le terme de « capacitation ». En France, on parle d’attribution de pouvoir, d’autonomisation, de renforcement du pouvoir d’action. Il renvoie au concept d’émancipation. L’empowerment s’adresse donc à des populations ciblées en raison de leur manque de visibilité, de conscience d’elles-mêmes et de leurs problèmes et donc à la difficulté à se mobiliser et à participer au débat public, notamment en vue d’améliorer leur condition.

L’empowerment est lié au concept de pouvoir ascendant.

Le concept a notamment été promu par les luttes féministes menées aux Etats-Unis dans les années 1970. Le mouvement dénonçait la subordination des femmes sous des formes instituées et intériorisées.

Egalement approprié par les mouvements féministes des pays du sud, l’empowerment est alors un « processus de relations de pouvoir » qui prend quatre formes :

* le « pouvoir sur » concerne l’exercice du pouvoir. Selon l’emprise qu’a le groupe ou l’individu, il peut passer d’un état de subordination à une position de plus grande maîtrise.
* le « pouvoir de » renvoie à la capacité à agir : se motiver, décider, résoudre des problèmes.
* le « pouvoir intérieur » concerne la confiance en soi qui permet d’oser imaginer des changements.
* le « pouvoir avec » soulève l’enjeu d’une mobilisation collective et solidaire basée sur la création d’un « nous ».

Il s’agit donc de faciliter l’émergence d’un tel pouvoir dans une démarche dite « bottom up », qui vient d’en bas, plutôt qu’imposée par les institutions (« Top down »). L’empowerment doit faciliter l’expression concrète (d’individus ou groupe en situation marginale, de mise à l’écart) que ce soit par la création d’une association, la réunion de moyens pour le développement d’une activité culturelle, économique, des revendications ou la participation à des décisions touchant à la modification de leur environnement.

Les sociologues Didier Lapeyronnie et Michel Kokoreff ont illustré l’intérêt de ces démarches dans le récent ouvrage Refaire Cité.

Les pratiques variées d’empowerment peuvent être classées en 4 idéaux-types (Bacqué et Biewener).

* le modèle radical s’appuie sur des théories de la domination et vise des transformations sociales significatives.
* le modèle néolibéral renvoie aux politiques d’activation : il vise à encourager les personnes pauvres ou discriminées à se prendre en main, avec une forte responsabilisation de l’individu.

Il peut inspirer des actions dans le champ de l’insertion en encourageant par exemple le Centre Communal d’Action Sociale (CCAS) à faciliter les contacts avec les structures d’insertion pour l’emploi.

* le modèle social libéral d’empowerment est complémentaire à la démocratie participative. Il a pour but de développer la démocratie et d’augmenter l’efficacité des politiques publiques, en impliquant les populations dans les structures de proximité. Cette approche est particulièrement intéressante pour la commune : elle permettrait de légitimer de nouvelles actions en associant mieux les acteurs. Cela souligne le rôle important du contact avec les travailleurs sociaux, structures associatives et au renforcement du poids des lieux de décision et de consultation, voire de proposition.
* le modèle managérial concerne moins l’action politique dans la ville que des enjeux internes. Ici, l’empowerment désigne une méthode managériale consistant à renforcer l’autonomie du personnel en équipe projet ou service.

L’empowerment suscite dès lors un grand intérêt pour renouveler les modes d’action publique, mais des écueils sont à éviter.

* 1. Trois limites aux démarches d’empowerment en France
* La méfiance vis-à-vis de démarches qui demeurent ascendantes.

Il est difficile de trouver l’équilibre dans l’implication d’une collectivité publique dans l’empowerment : la promotion par une institution d’un processus d’émancipation par le bas semble contradictoire.

L’empowerment a par exemple pu être instrumentalisé dans le cadre de l’idéologie néolibérale, conduisant à une conception régressive de l’action publique, déchargeant la responsabilité de l’isolement ou de la domination sur les individus.

Plus généralement, cela soulève la question de la rigidité des modes d’action publics. Les procédures, cadres d’action et de gestion peuvent être un frein pour une véritable prise en compte et réflexion collective sur les problèmes du groupe ou de l’individu en question.

* Le pouvoir d’action des citoyens en difficulté peut passer par la communauté, à priori incompatible avec les cadres d’action républicains

Ainsi la notion de « community organizing » ou développement communautaire provient également du mode anglo saxon. Quel équilibre trouver entre la démarche communautaire et la nécessité de solutions pragmatiques prenant en compte la réalité sur le terrain, notamment l’intérêt d’associer des représentants de communautés religieuses ?

Un positionnement subtil pourrait consister à laisser se développer ces formes d’organisation et de réfléchir aux moyens de soutien et d’appui si leur fonctionnement parait compatible et intéressant pour la commune.

* Politique de la ville et démocratie participative ont montré leurs limites

Les différents conseils de quartiers et autres conseils/comités ont pu frustrer les habitants sur la portée de leur mobilisation. Le même public demeure engagé tandis qu’il parait toujours difficile de faire participer les plus jeunes ou démunis par exemple.

1. Propositions
   1. Dans ses relations avec les citoyens, la commune pourrait favoriser les démarches associatives, la prise de parole et la mobilisation des habitants, notamment dans le cadre renouvelé de la politique de la ville

* Le cadre associatif demeure un vecteur privilégié de l’empowerment
* Assurer un accompagnement souple des associations, notamment par les financements en allégeant les procédures. En contrepartie, l’exigence d’évaluation pourrait être renforcée sur le bilan des démarches entreprises.
* Soutenir la création de nouvelles mobilisations, notamment dans le quartier prioritaire de la commune.
* Proposer un soutien sans s’immiscer dans une association qui se serait formée de façon autonome et dont l’action parait intéressante. Cela éviterait de créer un sentiment de méfiance.
* Utiliser le nouveau cadre instauré par la loi « Lamy » de février 2014
* Le nouveau cadre prévoit une plus forte concentration sur 1300 quartiers prioritaires.
* Le concept de coconstruction reprend la démarche d’association des acteurs (HLM) et des habitants.
* S’attacher à faire du conseil citoyen un lieu de débat et de proposition prenant en compte les avis. Une partie sera notamment tirée au sort.
* Mobiliser des instruments innovants de prise de parole
* Adopter une nouvelle démarche dans la relation avec les habitants, notamment dans le cadre du CCAS. L’empowerment passe notamment par l’adoption des pratiques des travailleurs sociaux canadiens appelées Développement du Pouvoir d’Agir (DPA). Cela consiste par exemple à donner la parole à une personne, de l’aider à définir ses problèmes et à trouver des réponses. Cela peut prendre forme dans le cadre de la protection de l’enfance.
* La ville pourrait utilement organiser des séminaires ou formations pour les travailleurs sociaux sur cet aspect.
* Développer un outil internet, par exemple via une application mobile pour susciter des propositions de la part du public jeune.
  1. Au niveau interne, la commune pourrait tester des pratiques de management favorisant l’émulation
* Des démarches simples et peu coûteuses pourraient favoriser les propositions :
* Atelier brainstorming
* Tableau à idées (post-it).
* Une volonté d’implication et d’autonomisation plus poussée pourrait être expérimentée dans un service.

Cela consisterait à laisser les employés organiser eux-mêmes l’emploi du temps et à s’évaluer. Après un bilan, la démarche pourrait être élargie à d’autres services.