



CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2015

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

EPREUVE N° 4

Durée : 4 h
Coefficient : 5

SUJET :

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.

DOCUMENTS JOINTS

- | | | |
|---------------|---|---------|
| Document n° 1 | <i>L'empowerment ! de quoi s'agit-il ?</i> (Analyse de Francis TILMAN et Dominique GROOTAERS publiée sur le site de l'association belge LE GRAIN le 22 septembre 2014) | Page 1 |
| Document n° 2 | <i>Vers un empowerment à la française ?</i> (Article de Roger MORIN publié dans La Lettre du cadre territorial le 15 mars 2013) | Page 9 |
| Document n° 3 | <i>A la recherche de la petite pantoufle de vair</i> (Article de Jacqueline LORTHIOIS publié sur son site internet http://l-lorthiois.fr , réactualisé en 2015) | Page 10 |

Document n° 4	<i>Empowerment, une contre-culture pour le travail social</i> (Article de Michel PAQUET paru dans Actualités sociales hebdomadaires le 05 décembre 2014)	Page 14
Document n° 5	<i>Quelle participation des usagers et des agents à la conception et à l'évaluation des politiques publiques ?</i> (Support de présentation des 5èmes rencontres de la Transformation Publique, organisées par Eurogroup Consulting en partenariat avec l'Ecole Nationale d'Administration et la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique de l'Etat)	Page 18
Document n° 6	<i>Organisation : L'innovation au service de pratiques nouvelles</i> (Article de Julie KRASSOVSKY paru dans La Gazette des communes le 21 avril 2014)	Page 25
Document n° 7	<i>« L'empowerment », nouvel horizon de la politique de la ville</i> (Article de Sylvia ZAPPI paru dans Le Monde le 07 février 2013)	Page 27
Document n° 8	<i>Politique de la ville : Reconnaître le pouvoir d'agir des citoyens</i> (Article d'Agnès THOUVENOT paru dans La Gazette des communes le 26 novembre 2012)	Page 30
Document n° 9	<i>« Une autre voie participative est possible »</i> (Entretien avec Marion CARREL paru dans La Lettre du cadre territorial le 1 ^{er} septembre 2013)	Page 33

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

L'empowerment ! De quoi s'agit-il ?

Atelier de Pédagogie Sociale

LE GRAIN

asbl

Francis Tilman & Dominique Grootaers, *Le GRAIN asbl*, 22 Septembre 2014

Dans ce premier article consacré à l'empowerment, nous vous proposons un panorama des différentes acceptions de ce mot importé du monde anglo-saxon au début des années 2000. Difficile à traduire en français, il recouvre en effet différentes pratiques et peut, selon la définition qu'on lui donne, cautionner des interventions de natures très différentes. Le concept d'empowerment est par ailleurs assez proche de celui d'émancipation. La comparaison des notions deux fera l'objet d'un autre article. Petit tour d'horizon d'un concept déjà ancien et pourtant encore mal appréhendé par ceux à qui il s'adresse.

1. Un foisonnement d'actions participatives

Exemple 1: nous sommes au Congo. Des femmes cherchent à augmenter leurs revenus et veulent ouvrir un petit commerce. Mais elles n'ont ni les moyens financiers, ni le matériel, ni la formation nécessaires. Accompagnées par des animateurs de développement, les femmes expriment alors une forte demande de formation concernant la gestion financière, l'alphabétisation, les techniques de fabrication de divers produits d'alimentation ou d'entretien, la sensibilisation aux maladies, etc. Elles veulent en outre accéder au crédit, être entendues comme collectif et être considérées comme des interlocutrices auprès des instances de développement, disposer de recours pour défendre leurs droits, etc. Le groupe de femmes, toujours encouragées par leurs animateurs, se lancent dans une série de démarches auprès de différents organismes internationaux (par exemple, des banques de microcrédits), d'institutions de formation, d'ONG ou d'administrations. Elles obtiennent les premiers résultats dans différents domaines (éducatif, économique, etc.) et commencent à prendre de l'assurance, ce qui les incite à poursuivre leurs initiatives.

Exemple 2: Un quartier pauvre de Chicago est laissé à l'abandon et la population se résigne à son sort. Progressivement, à partir de la mobilisation de leaders locaux par un travailleur social, des groupes d'habitants se mettent en place et commencent à discuter de leur condition. Ces échanges et débats aboutissent à une volonté d'action. Graduellement, des initiatives contestatrices, pacifiques mais radicales, sont prises. Ce seront, par exemple, des manifestations organisées dans des lieux stratégiques, des pétitions remises aux autorités, un sit-in festif tenu devant la villa d'un propriétaire véreux qui refuse de rénover un immeuble, le boycott d'un magasin pour exiger des prix plus bas, un lâcher de rats au conseil municipal pour obtenir la mise aux normes sanitaires de logements sociaux, une auto-réduction collective des loyers.

L'empowerment ! De quoi s'agit-il ?

Exemple 3: Pour revitaliser les quartiers populaires de plusieurs grandes villes du Royaume-Uni, des travailleurs sociaux, regroupés au sein d'une organisation non gouvernementale consacrée au « Community empowerment »¹ et subsidiée par les pouvoirs publics, mettent en place un vaste projet de participation des habitants. Des réunions sont organisées au cours desquelles les habitants présents font l'inventaire des problèmes et des ressources dont dispose le quartier. Un travail de créativité est mené pour faire émerger des idées de changement. Des délégués sont choisis. Ils participeront à des conseils d'habitants associés à la gestion des habitations sociales, à des réunions de travail avec des responsables communaux et des élus pour étudier les améliorations à apporter à l'infrastructure du quartier, à des rencontres avec des représentants de la police pour renouveler les rapports entre celle-ci et les habitants, etc.

Exemple 4: Des demandeurs d'emploi, sans travail depuis longtemps, sont invités à venir discuter de leur situation avec le responsable d'une agence de placement. Celui-ci procède à un coaching des candidats. Il leur fait préciser leurs attentes, évalue leurs démarches, les conseille pour de nouvelles prospections. Le demandeur d'emploi et l'accompagnateur établissent ensemble l'inventaire des ressources du demandeur, repèrent les points faibles et envisagent des formations pour y remédier. Les entretiens abordent en outre la dimension psychologique du demandeur d'emploi, dans le but de combattre le défaitisme qui le guette, à cause de ses échecs successifs, et de l'amener à vouloir, contre vents et marées, prendre sa vie en main et se redynamiser.

Exemple 5: Le management d'une entreprise séduite par un nouveau mode de gestion participatif change sa politique, en confiant plus en plus d'autonomie à une équipe de travailleurs. Ceux-ci peuvent, par exemple, planifier le travail et le répartir entre eux. Ils ont aussi la latitude de décider par eux-mêmes comment ils résoudreont des failles dans le service ou comment ils s'y prendront pour améliorer la satisfaction des clients. Dans la foulée, ils seront incités à créer des indicateurs de qualité. On leur laissera également gérer le planning des congés et des formations. La rémunération du personnel n'est plus fixe mais dépendra de sa performance, que ce mode de gestion est censé augmenter.

Qu'y a-t-il de commun à toutes ces actions ? Ces diverses initiatives sont présentées comme des pratiques d'**empowerment** par ceux qui les rapportent. Pourtant, toutes n'apparaissent pas de même nature. Finalement, de quoi parle-t-on quand on parle d'empowerment ? Et comment expliquer le fait que ce concept puisse recouvrir des actions sociales aussi différentes ?

1 Voir : <http://cdf.org.uk/content/about-cdf/about-community-development-2>.

2. La polysémie de la notion d'empowerment

2.1. Un mot intraduisible

Tentons d'abord d'y voir plus clair en consultant les efforts de traduction de ce terme anglais effectués par certains auteurs. En France, on parle de « capacitation », d'« attribution de pouvoir », d'« obtention de pouvoir », d'« émergence du processus d'appropriation du pouvoir ». Au Québec, il est question du « pouvoir d'agir » ou du « pouvoir d'action » ou encore de la « puissance d'agir ». Dans la littérature des institutions internationales, le terme est parfois traduit par « autonomisation », « renforcement du pouvoir d'action ».

Toutes ces formulations françaises sont loin d'être équivalentes. L'analyse de leur usage montre que chacune met l'accent sur une certaine dimension de l'exercice du pouvoir et ne couvre pas nécessairement l'entièreté du domaine de l'empowerment. C'est pourquoi certains proposent dès lors de ne pas traduire le mot mais d'examiner plutôt les différentes définitions données et les différentes actions classées sous l'étiquette « empowerment », afin d'identifier ce qui les rassemble et ce qui les distingue².

² Les principales sources utilisées pour rédiger cette analyse sont données en fin de texte.

2.2. Le pouvoir, un commun dénominateur

Au cœur de la définition du concept d'empowerment, réside la notion de « pouvoir ». L'empowerment, c'est l'accroissement d'un pouvoir exercé à titre individuel ou collectif.

- Ce pouvoir est autant un **état** (avoir du pouvoir) qu'un **processus d'apprentissage** (acquérir du pouvoir) ou qu'une **dynamique** au sein de rapports de force (exercer du pouvoir).
- L'accroissement du pouvoir concerne à la fois des **individus** et des **groupes** ou des « communautés ».
- Le pouvoir peut s'exprimer dans le **domaine** économique, dans celui des rapports humains et dans celui des institutions sociopolitiques.

On peut distinguer quatre formes de pouvoir :

- Le « pouvoir sur » renvoie à l'emprise qu'a un individu ou un groupe sur des domaines de la réalité, faisant passer d'un état que l'on subit, d'un statut de subordination, de dépendance, de soumission, à une position de plus grande maîtrise d'un contexte. Il s'agit ici de l'exercice effectif d'un pouvoir.
- Le « pouvoir de » renvoie à la capacité pour un individu et/ou un collectif de prendre des décisions, de se mettre en route, de résoudre des problèmes ou de mener des actions. Il s'agit ici de la capacité à agir dans laquelle les dimensions intellectuelle et motivationnelle occupent une place essentielle.

L'empowerment ! De quoi s'agit-il ?

- Le « pouvoir intérieur » renvoie à l'image de soi, l'estime de soi. Il s'agit ici du « capital » de la confiance en soi qui permet à l'individu d'oser vouloir des changements pour lui et pour les autres et de s'imaginer en mesure d'influencer sa vie.
- Le « pouvoir avec » renvoie à la mise en œuvre des valeurs de solidarité et à leur traduction dans la vie d'un collectif. Il s'agit ici de la capacité de créer un « nous » se percevant comme acteur social à part entière.

Ces différentes dimensions du pouvoir sont interconnectées entre elles. Elles se complètent. Cependant, toutes les actions menées sous la bannière de l'empowerment ne font pas nécessairement appel à toutes les dimensions du pouvoir évoquées ci-dessus. La variété des pratiques de l'empowerment reflète les priorités sociales et la philosophie politique de ceux qui les mènent.

3. L'évolution historique des pratiques de l'empowerment

Suivre l'histoire des acteurs sociaux se revendiquant de l'empowerment pour qualifier leur engagement permet de mieux cerner les différentes réalités militantes que ce terme recouvre à ses débuts.

Certains font remonter l'empowerment aux pratiques de conscientisation initiées par Paulo Freire, au Brésil³. Dans ces pratiques, les opprimés analysent collectivement leurs conditions de vie et prennent conscience de l'oppression qu'ils subissent. Ils comprennent aussi la nécessité de s'organiser pour changer les structures qui créent cette oppression. La dimension subjective est importante pour Paulo Freire car, explique-t-il, les opprimés ont intériorisé la domination et considèrent alors leur situation comme l'ordre des choses face auquel ils se sentent totalement impuissants. La libération passe donc par une transformation du regard porté sur sa condition et sur la construction progressive d'une autre image de soi, celle d'un individu qui ose penser par lui-même.

3 P. Freire a écrit *Pédagogie des opprimés*, son livre fondateur, en 1969. La traduction du livre en français date de 1974. Voir la réédition de *Pédagogie des opprimés* suivi de *Conscientisation et Révolution*, La Découverte, 2001.

L'empowerment ! De quoi s'agit-il ?

Le travail mené par Paul Alinsky est également cité comme l'une des premières formes de l'exercice de l'empowerment⁴. Son approche du « community organizing » développée dès les années '1930, dans l'un des quartiers les plus pauvres de Chicago, s'attelle à théoriser ses pratiques. Celles-ci se caractérisent par le travail de terrain, la patience, la ruse et l'action directe, de préférence non violente et ludique⁵. Quelques principes résumés sa méthode : s'intégrer et observer ; faire émerger collectivement les problèmes ; commencer par une victoire facile ; organiser et intensifier les luttes ; se rendre inutile et partir. Le « community organizing » se diffuse auprès des travailleurs sociaux américains et trouve également un écho au Royaume-Uni.

Les luttes féministes, menées aux États-Unis dans les années '1970 sous le signe de l'empowerment, vont promouvoir plus largement le concept. Ces mouvements dénoncent la subordination des femmes dans des formes instituées et dans des formes intériorisées. L'enjeu est de dépasser l'attitude victimisante et de donner aux femmes un « pouvoir de », un « pouvoir intérieur » et un « pouvoir avec », pour contrer le « pouvoir sur » des hommes. Les féministes des pays du Sud vont à leur tour s'appuyer sur le concept, ce qui aura pour effet de lui donner une audience internationale. Pour elles, l'empowerment est un processus de relations de pouvoir. « *Les relations de pouvoir ne peuvent être modifiées qu'en agissant sur trois fronts : en remettant en cause l'idéologie qui justifie les inégalités (comme les rapports sociaux de sexe ou la caste), en changeant les modalités d'accès et de contrôle des ressources économiques,*

naturelles et intellectuelles et en transformant les institutions et les structures qui renforcent et maintiennent les rapports de pouvoir existants (telles que la famille, l'État, le marché, l'éducation ou les médias) »⁶. C'est au militantisme féministe du Sud que revient la définition des quatre formes de pouvoir citées plus haut.

Le concept va ensuite faire fortune auprès des organisations internationales de développement et constituer un axe majeur de leur politique dès les années '1990. En 2002, la Banque mondiale indique que « dans son sens le plus général, l'empowerment est l'extension de la liberté de choix et d'action. (...) L'empowerment est 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 »⁷. Le concept est interprété comme constituant le meilleur moyen de lutte contre la pauvreté. Cette option pour l'empowerment va sinon exclusivement, du moins massivement, se traduire dans les politiques de microcrédit. Et, dans la pratique, ce qui devait être une démarche partant du bas (« bottom-up ») sera surtout une démarche descendante (« top-down »), c'est-à-dire l'organisation de la participation à des projets de développement pensés par les experts.

4 Alinsky S., Être radical. Manuel pragmatique pour radicaux réalistes, Aden, 2012. Il s'agit de la réédition sous un autre titre du livre Manuel de l'animateur social, Le Seuil, 1975 (épuisé).

5 Voir le second exemple donné dans l'introduction, ci-dessus.

6 Calvès A.-E., 2009, p. 3.

7 Cité et traduit par E. Bénicourt, mentionné par Molénat X., 2013, p.33.

L'empowerment ! De quoi s'agit-il ?

Progressivement, les défenseurs du néolibéralisme eux-mêmes vont s'emparer du concept pour renouveler les politiques sociales. Ils mettent en avant la responsabilisation des individus dans la vie sociale et professionnelle. Ils promeuvent l'implication des personnes en difficulté dans les dispositifs qui leur sont proposés, dispositifs censés leur permettre de s'intégrer dans la société, en trouvant du travail et en participant à la consommation. Cette « activation » des publics en difficulté favorise un désengagement financier de l'État.

Enfin, plus récemment, en France et en Belgique, le management d'entreprise s'est saisi de la notion et en a fait un outil de gestion du personnel. Il est proposé aux travailleurs de prendre en main l'organisation de leur travail. Ils définissent eux-mêmes les tâches à réaliser, établissent une hiérarchie entre elles et décident des actions à mettre en place. La démarche requiert la mobilisation de chaque individu et suppose aussi de travailler en équipe. La notion d'empowerment se confond avec celle d'autonomie. Le travailleur tirerait un gros bénéfice de ce mode de management, selon ses promoteurs : « [le travailleur passe] d'un rôle passif à une position qui accroît son contrôle sur sa vie, augmente son assertivité et son implication dans l'entreprise »⁸.

4. Quatre modèles d'empowerment

Face à la multiplicité des expériences placées sous l'étiquette d'empowerment, Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener proposent trois idéaux-types de l'empowerment, se distinguant par la philosophie politique et l'éthique qui les sous-tendent.

Le premier idéal-type est le modèle radical. Il s'appuie sur des théories de la domination et vise des transformations sociales significatives. On peut classer dans cette catégorie la pédagogie des opprimés de P. Freire, les mouvements communautaires, la branche la plus radicale du mouvement féministe. « Dans cette optique, les enjeux de l'empowerment sont la reconnaissance des groupes pour mettre fin à leur stigmatisation, l'autodétermination, la redistribution des ressources et des droits politiques. L'objectif d'émancipation individuelle et collective débouche sur un projet de transformation sociale qui, dans les approches les plus radicales, repose sur une remise en cause du système capitaliste. »⁹ Il s'agit de susciter un pouvoir qui vient d'en bas.

Le second idéal-type est le modèle libéral, au sens anglo-saxon du terme. Dans le monde francophone, on parlera plutôt de modèle social-libéral. Les politiques participatives, menées avec des animateurs de quartiers, relèvent de ce modèle. Il s'agit de développer la démocratie et d'augmenter l'efficacité des politiques publiques, en impliquant les populations dans des structures de proximité. Le modèle social-libéral défend les libertés individuelles et se préoccupe de la cohésion sociale. Il n'interroge pas pour autant les inégalités sociales et les structures socio-économiques et politiques, comme le fait le modèle radical. Dans cette optique, la finalité de l'action publique est de corriger les dysfonctionnements empêchant le plein usage des droits des individus et de compenser les effets pervers du marché. L'empowerment correspond alors aux interventions menées en vue de l'amélioration de la participation à la vie sociale. Il s'agit aussi d'accorder à la population un pouvoir d'interpellation à l'adresse des autorités et de favoriser les initiatives provenant des individus ou des communautés.

8 Jaoui H., 2014, p.1.

9 Bacqué M.-H., Biewener C., 2013, p. 15-16.

L'empowerment ! De quoi s'agit-il ?

Le troisième modèle est qualifié de modèle néolibéral. Il s'agit « d'une rationalité politique qui met le marché au premier plan, mais n'est pas seulement – et même pas d'abord – centrée sur l'économie ; elle consiste plutôt dans l'extension et la dissémination des valeurs de marché à la politique sociale et à toute les institutions »¹⁰. Les politiques « d'activation » appartiennent à ce modèle. Ce qui importe, selon cette conception, c'est d'encourager chaque personne souffrant de pauvreté ou de discrimination de se prendre en mains et de s'activer « pour être intégré au monde du travail et de la consommation, trouver sa place dans l'économie de marché, être "entrepreneur de sa propre vie". Une telle attitude individuelle implique une capacité de conduire rationnellement son existence, de faire des choix, mais la question de l'émancipation et de la justice sociale n'est pas posée ; tout au plus est évoquée celle de l'accès aux opportunités, sans remises en cause des inégalités sociales »¹¹. Dans cette optique, l'échec de l'intégration est de la seule responsabilité de l'individu. Le collectif n'est pas convoqué pour apporter des solutions. De plus, la question des inégalités sociales ou celle de l'exercice de la démocratie et des droits des individus ne sont pas à l'ordre du jour !

Nous ajoutons, de notre côté, un quatrième modèle: le modèle managérial. Il a comme caractéristique d'être circonscrit à la sphère du travail. Dans ce cadre, l'empowerment est défini comme « la délégation de l'autonomie de la gestion des tâches »¹² afin d'améliorer les performances de l'entreprise¹³. Selon ce modèle, les tâches sont définies par les individus qui décident aussi la façon de les mener à bien et de les répartir au sein de l'équipe. L'équipe détermine en outre le mode et les critères d'évaluation. Cette autonomie est cependant exercée en lien étroit avec le management à qui il revient de coacher l'équipe, déterminer le contenu et les limites de l'autonomie, fixer les normes de productivité et les objectifs de production à atteindre. Il s'agit d'un pouvoir octroyé avec obligation de s'en servir pour être plus performants.

5. Empowerment ou émancipation ?

Le concept d'empowerment serait-il équivalent à celui d'émancipation ? Apporte-t-il un élargissement du champ d'action sociale ? Nous répondrons à ces questions dans un second article intitulé: *L'émancipation et l'empowerment: même combat ?*

12 Honorez Y., 2002, p.2.

13 «L'empowerment est un état dans lequel l'individu, l'équipe et l'entreprise produisent le meilleur d'eux-mêmes. Motivés, engagés dans leur travail, enthousiasmés par l'amélioration continue, créatifs pour certains, tous les collaborateurs manifestent cet état d'esprit qui dépasse le simple respect des horaires de travail et des procédures ainsi que la simple application (passive) des méthodes et l'usage mécanique des outils existants». Spreitzer G. M, in Burel E., 2014, p.1.

10 Dardot P. et Laval C., cité par Bacqué M.-H., Biewener C., 2013, p. 17.

11 Bacqué M.-H., Biewener C., 2013, p. 17.

L'empowerment ! De quoi s'agit-il ?

6. Bibliographie

- L'approche de l'empowerment des femmes : un guide méthodologique*, Commission Femmes et Développement, 2007, disponible sur http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/approche_empowerment_femmes_f_tcm313-66870.pdf
- Alberio M., Tremblay D.-G., *Les entreprises d'insertion au Québec. Une source d'empowerment/émancipation pour les jeunes Québécois sans emploi*, <http://www.legrainasbl.org/images/PDF/articles/lesentreprisesdinsertionauquebec.pdf>, 2013.
- Balazard H., Genestier Ph., *La notion d'empowerment : un analyseur des tensions idéologiques britanniques et des tâtonnements philosophiques français*, http://polcomp.free.fr/textes/seance3_2_balazard_genestier.pdf.
- Burel E., *Empowerment : clé du leadership*, Haute Performance, <http://haute-performance.over-blog.com/article-35726958.html>.
- Calvès A.-E., « "Empowerment": généalogie d'un concept-clé et du discours contemporain sur le développement », in *Revue Tiers Monde*, 2009/4, p. 735-748, disponible sur http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=RTM_200_0735.
- Goure C., *L'empowerment ou De l'art de travailler en équipe*, http://perso.numericable.fr/~dacgille/humanitaires-solidaires/travaux%20universitaires/Management/L_empowerment.doc
- Hofmann E., *Comment évaluer l'empowerment des femmes défavorisées ? Éléments de réflexion à partir de projets de développement dans les pays du Sud*, <http://chaireunesco.u-bordeaux3.fr/IMG/pdf/empowerment2003.pdf>.

Hohmann C., *Les bases du management. Empowerment. Implication et responsabilisation*, 2010, <http://chohmann.free.fr/empowerment.htm>.

Honorez Y., « L'empowerment, une nouvelle mode ou un véritable outil de gestion ? », in *L'Écho de la Bourse*, 16 mai, 2002.

Jaoui H., *Empowerment*, <http://www.gimca.net/gimcaphp/fra/pdf/empowerment.pdf>.

Jouve B., « Éditorial. L'empowerment : entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement », in *Géographie, économie, société*, 2006/1, vol 8, p. 5-15.

Kirsbaum T., *Vers un empowerment à la française ? A propos du rapport Bacqué-Mechmache*, publié dans www.laviedesidees.fr, le 12 novembre 2013.

Molénat X., « Les logiques de l'empowerment », in *Sciences Humaines*, n°254, décembre 2013, p.33.

Spreitzer G.M., « Empowerment: clé du leadership », in Burel E., *Haute performance*, <http://haute-performance.over-blog.com/article-35726958.html>.

Vallerie B., « Développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités (empowerment) et pratiques sociales. Une approche susceptible de contribuer à une dynamique de développement durable », in *Actes du 14e Colloque National de la Recherche en IUT*, CD-ROM, Lyon, France: CNRIUT / Université de Lyon; 2008.

Vers un *empowerment* à la française ?

« Dispenser des services et des aides à des usagers considérés comme incapables d'agir par eux-mêmes, ou bien leur apporter les ressources nécessaires pour développer leurs propres capacités de transformation ? »

« Nous devons franchir un pas que la France n'a jamais osé franchir : ouvrir aux habitants des quartiers l'accès à la capacité politique pour qu'ils soient les auteurs de la définition de leurs besoins et les coproducteurs des réponses à leur apporter. »

(Collectif Pouvoir d'agir)

→ *L'empowerment, une pratique émancipatrice.*

Marie-Hélène Bacqué, Carole Biewener. Édition La Découverte

Retrouvez des extraits de cet ouvrage sur www.lettreducadre.fr/comp-redac.html, complément rédactionnel n° 1022.

Cet ouvrage mérite d'autant plus l'attention qu'au moment où il paraît, l'une de ses auteures (M.H. Bacqué) se voit confier, par le ministre de la Ville, une mission sur la participation des habitants : signe évident de la place qu'est en train de prendre l'*empowerment* dans le débat public. Première difficulté pour en évaluer le bien-fondé, le terme est intraduisible en français. Les tentatives pour ce faire – encapacitation, empouvoirement (!) – s'avèrent peu convaincantes : c'est que le mot désigne en même temps deux choses fort différentes : donner et conquérir du pouvoir.

MANIPULATION OU AUTO-ORGANISATION ?

Donner du pouvoir, c'est le sens premier de *to empower* : « autoriser... mettre à même ». Dans cette acception, l'*empowerment* éveille la méfiance, car il apparaît comme une démarche descendante, venant des pouvoirs établis, dont on se demande forcément quel est alors le but qu'ils poursuivent. L'histoire de l'*empowerment* conforte, pour l'essentiel la méfiance qu'inspire le mot. Que ce soit dans l'usage qui en a été fait dans le travail social, dans son incorporation au corps de doctrine des grandes organisations internationales (ONU, Banque mondiale), ou dans sa mobilisation comme référentiel des politiques publiques en univers anglo-saxon, l'*empowerment* est toujours, au bout du compte, instrumentalisé au bénéfice de conceptions régressives de l'action publique. La dérive est chaque fois la même : on part de bonnes intentions quant à l'implication des destinataires des politiques publiques dans leur conception et leur mise en œuvre, pour en arriver finalement à une « injonction faite aux individus de se prendre en main » qui laisse intacts injustices et rapports de domination, et dédouane les institutions de leurs responsabilités.

L'*empowerment* ne mériterait pas tant d'attention s'il n'avait que cette signification. Mais il en a une autre, que ses premiers théoriciens (S. Alinsky notamment) ont explicitée : l'auto-organisation de collectifs pour gagner des droits et du pouvoir. Dans cette acception, l'*empowerment* a eu chez nous des équivalents : l'éducation populaire, ATD Quart-Monde, les mouvements pédagogiques (Freinet), la floraison d'expériences autogestionnaires après 68... La politique de la ville s'était, à ses débuts, inscrite dans cette lignée, avant que son inspiration initiale ne se perde dans nos labyrinthes institutionnels. En une période où l'action publique traditionnelle, menée « pour les gens sans les gens », est à la peine, il est clair que l'*empowerment* est une ressource de premier ordre pour une authentique modernisation publique, à condition de l'accepter pour ce qu'il est : un chemin vers l'émancipation individuelle et collective, passant nécessairement par une remise en cause des rapports de domination d'ordre économique, social et politique.

PLACE AUX ACTEURS !

Ainsi conçu, l'*empowerment* ne saurait être octroyé d'en haut par les institutions ; ce n'est pas pour autant qu'elles n'auraient aucun rôle à y jouer, car leurs encouragements, la confiance faite aux acteurs, l'accueil bienveillant de leurs apports compteront pour beaucoup dans la réussite de démarches de ce type.

L'ouvrage de M.H. Bacqué et C. Biewener montre tout le potentiel que recèle l'*empowerment*, mais, à trop vouloir mettre en garde contre ses mésusages possibles, il pourrait dissuader de s'y intéresser vraiment. Il y a pourtant déjà des démarches engagées qui incarnent le meilleur de ce qu'il peut apporter à l'action publique : on s'en rendra compte en fréquentant le site de l'association « Pouvoir d'agir » : <http://pouvoirdagir.fr/feed/> ■

Jacqueline LORTHIOIS

Urbaniste socio-économiste

Experte en Emploi – Travail – Territoires

A la recherche de la petite pantoufle de vair

Nombre d'acteurs locaux sont en recherche d'un observateur extérieur qui va leur offrir une vision censée « objective » de leur territoire, de ses faiblesses et de ses problèmes et donc des axes de travail qu'il faudra mettre en route pour les compenser ou les résoudre. Mais si cet observateur, sérieux, reconnu, n'observe pas là où on lui dit de regarder et met son nez dans les richesses, les ressources, les potentiels du territoire... On abandonne les habituels godillots de la statistique pour la rareté de la pantoufle de vair.

La demande de la municipalité de Vieille-rue[1] semblait pressante : « Il faut absolument recréer un tissu d'entreprises. Venez nous aider. » J'avais réclamé au préalable une réunion de tous les acteurs. La salle était pleine. Le tour de table ressemblait à une tragédie antique : « Y a plus d'emplois... Toutes les usines ferment. On est devenu une commune-dortoir... » ; « Les chiffres du chômage explosent... » ; « Et puis que faire avec toutes ces mouettes ?... » Des mouettes ? J'ai cru avoir mal entendu. Mais non, plus tard, un autre intervenant renchérit : « Faudrait s'occuper des mouettes... » Nous sommes pourtant à 1000 miles de toute terre maritime ! A la sortie, j'agrippe un éducateur pour le questionner : « Ah ? Les mouettes ? Ce sont les jeunes habillés en noir et blanc, agglutinés en rez-de-chaussée d'immeubles... On ne sait pas quoi en faire ! Toute la journée, ils tiennent les murs. » Et d'ajouter : « Vous vous rendez compte, ici, il y a un taux de chômage des jeunes de 30%. » Je traduis immédiatement : « Ah bon ? Et que font les 70 autres % ? » Silence surpris. J'insiste : « Et pourtant, ce serait drôlement utile pour les 30 %, de connaître ce que font les 70 % ! » Mon interlocuteur me regarde comme une clé à molette qui aurait croisé un poisson rouge.

J'ai l'habitude de ces statistiques de manque. La plupart des acteurs locaux savent le nombre de chômeurs sur leur territoire. Tout comme l'homme et la femme de la rue en connaît le chiffre national (« officiel ») et en surveille les évolutions dans les médias, mois par mois à la hausse ou à la baisse. Mais combien y a-t-il de travailleurs occupés en France ? Quand je tente un sondage dans un amphî d'étudiants en économie, le chiffre varie de 5 à 10 millions près. Et vous, l'élû local qui cherchez à tout prix à mettre vos administrés « en emploi », combien y en a-t-il déjà sur votre territoire ? Où vont vos actifs résidants ayant un poste de travail ? Que font-ils donc ? Ignorance significative. « Voici les chiffres de la situation de l'emploi » me répond le responsable de l'observatoire que j'interroge, en me tendant les chiffres de Pôle Emploi. « C'est le contraire, vous me donnez les caractéristiques des demandeurs d'emploi », lui rétorqué-je. « ça, c'est uniquement pour ceux qui visent la filière chômage. Mais pour ceux qui choisissent d'autres filières d'activités ? »

« Qu'est-ce que vous avez réussi ? »

Les acteurs sont toujours très interloqués quand je coupe court aux litanies négatives, ce que j'appelle les « listes noires » des territoires : nombre de fermetures d'usines ou d'écoles, nombre de personnes au RSA, de chômeurs de longue durée, jeunes en retard scolaire, actes de délinquance, etc... « Bon, d'accord, vous me présentez la liste pour aller vers la

destination « Malheur ». Mais si vous voulez conduire votre ville ailleurs ? Faisons l'inventaire de ce qui marche ! ». Et pourtant, il s'agit d'une évidence. Les listes noires ne servent qu'à décourager, à faire fuir. Il faut des ressources pour construire un projet de territoire, pour donner envie de faire du développement local durable. D'où ce conseil issu de ma longue expérience, pour les travailleurs sociaux, les conseillers de Pôle Emploi, les services des collectivités territoriales qui viennent d'être embauchés sur un site : «Inutile d'emporter avec vous des lunettes noires. Vous en trouverez toujours sur place. Par contre, emportez toujours les roses... » Moi-même, j'en ai possédé longtemps une paire, rangée en permanence dans mon cartable. Observer ce qui manque, ce qui a raté, ce qui est fini, ça sert pour la nostalgie ou pour l'histoire. Les constats, c'est utile pour la police ou pour les assurances, mais pas en socio-économique. Avec des matériaux inertes, on peut tout au plus écrire les mémoires d'un territoire. Le mortifère, faut réserver cela pour les enterrements. Mais pour tout de suite, pour organiser l'action, pour construire du futur, il faut du vivant. Pour fabriquer de l'avenir, on a besoin de terreau fertile, avec des vers de terre qui oxygènent le sol et des graines qui puissent devenir des « germes de métamorphoses »[2].

Reprenons l'exemple de Vieille-rue. « *Vous vous rendez compte, j'ai 2500 jeunes sur ma commune* », constate avec désespoir l' élu local [3]. « *Qu'est-ce que je peux faire pour baisser le chômage ?* » Je réponds froidement : « *Continuez à faire ce que vous faites, envoyez des messages négatifs... Tous les jeunes vont partir, il ne restera plus que des vieux. Et vous aurez la même situation que dans le Cantal : un taux de chômage très bas.* » S'agit-il en effet uniquement de pousser une virgule, dans un simple jeu statistique ? Car enfin, s'il y a des jeunes chômeurs, il y a aussi, en nombre plus élevé, des jeunes occupés en activité. Vous avez des demandeurs d'emploi ? C'est que votre population est jeune et en âge de travailler ! Vous en avez la chance ! Dans certains territoires du « rural profond », on cherche désespérément des jeunes et des adultes en activité pour combattre un vieillissement accentué qui conduit à la désertification.

Les étudiants et les mouettes

Avec les travailleurs sociaux de Vieille-rue, nous tentons d'aller plus loin dans le diagnostic. «*En fait* », constate l'un d'eux « *sur le quartier, y a pas plus de 200 jeunes qui foutent la merde. Les autres ne posent pas de problème.* » En poursuivant la réflexion, on constate que « *les 40 travailleurs sociaux du quartier sont tous accaparés par la prise en charge des 200. Mais personne ne s'occupe des 2300 autres. Si ça se trouve, il y aurait parmi ces derniers des jeunes qui voudraient bien nous aider* »... Les éducateurs partent en enquête et, à leur grande surprise, trouvent effectivement des jeunes préoccupés par le retard scolaire ou la galère de leurs congénères moins favorisés. Plusieurs dizaines d'étudiants « insérés » proposent leurs services pour prendre en charge une des « mouettes ». Et voilà des ressources mobilisées, qui allègent d'autant le travail des éducateurs. S'ils faisaient alors un peu de prévention, pour que les efforts conjugués des uns et des autres fassent diminuer de moitié ce chiffre fatidique de « 200 », jugé jusqu'alors incompressible ?

Le diagnostic de ressources, c'est cela. C'est finalement très simple. Il s'agit d'inverser le regard. La plupart des observatoires examinent les trous du gruyère : ça donne faim et ça ne nourrit pas. On y fabrique de la culpabilité, de la nostalgie. Exemple : « *nombre de jeunes sans solution en sortie de dispositif* »... Vous vous rendez compte de ce qu'il y a de définitif, d'irréparable, dans ce terme « *sans solution* » ? Avec la vision « ressources », on abandonne la question « *De quoi manquez-vous ?* » On cesse de formuler une « demande ». Il n'y a rien de plus humiliant que d'exprimer une demande ! « *On en a marre de raconter nos malheurs*»,

me confie un « revenu-minimum -d'insertion-iste » accablé. En banlieue de Lens, en plein bassin minier, les vieilles femmes (y a plus de vieux hommes !) racontent qu'autrefois, les mineurs se désignaient par leur pourcentage... Traduisez « de silicose ». Au café, le « 70 % » (qui n'avait que quelques mois à vivre) clouait le bec au « minable » qui n'avait QUE « 35% »... Avec de telles lunettes noires, les seules réponses possibles sont de type réparation, traitement social. Quand ce n'est pas organisation d'aires de stockage pour humains disqualifiés !

Le prince charmant

A l'inverse, le nez chaussé de lunettes roses, on identifie une « offre ». Les réussites du territoire et/ou de ses habitants. Les ressources humaines, les initiatives, les échanges réciproques, les liens sociaux, la créativité, la convivialité, etc. Et on voit à quelles conditions faire fructifier ces « plus »[4]. Il y a toujours dans chaque territoire, chez chaque personne des trésors cachés d'imagination, de savoir-faire, d'intelligence. Des raretés qu'on ne retrouve pas ailleurs, ce que j'ai appelé la « petite pantoufle de vair ». Le VAIR (dans la version occidentale de Charles PERRAULT et non le « verre » pour les incultes de Disneyland [5]) est une ravissante fourrure gris-bleue, douce comme de la soie, provenant d'un petit écureuil de Russie. Le vair est comme l'hermine, une matière rare et précieuse. Seules, des familles royales pouvaient s'en offrir. C'est pour moi le symbole de la spécificité. Elle est si parfaite, elle épouse (!!) si bien le pied, que cette pantoufle ne va qu'à Cendrillon. Et les méchantes sœurs ont beau faire [6], elles ne parviennent pas à s'approprier un objet fait uniquement pour sa propriétaire.

Pour moi, les techniciens des observatoires locaux doivent être les parrains et marraines bienveillants, penchés sur le berceau d'un territoire avec ses habitants. Ils doivent être les orfèvres, les ciseleurs des matériaux qui vont servir à construire la destinée de ces espaces et de ces populations. On doit avoir en tête l'exemple de Jean-Paul GAUTIER fabriquant cette étonnante robe bleu-blanc-rouge à volants pour l'accordéoniste Yvette HORNER... Elle ne peut aller qu'à elle !

Tout territoire est une Cendrillon qui attend son grand-couturier, pour aller au bal du développement local durable. Pour les techniciens-observateurs, le top du top du savoir-faire à acquérir, c'est la sûreté et l'humour de l'« œil juste ». La justesse, au sens musical du terme : ce qui sonne juste, en harmonie, ce qui va bien avec.

Oui, vous l'avez deviné, n'en déplaise aux grincheux, je crois au Prince Charmant !

Texte réactualisé, paru initialement dans la revue Territoires, n° 433, in « Regards sur la ville », « Observer la ville... et après ? », Décembre 2002.

[1] Selon une habitude désormais ancienne, je désigne tous les exemples « à ne pas suivre » par des faux noms... aisément reconnaissables. A l'inverse, les bons exemples sont cités en clair.

[2] Réunion de constitution de l'association de développement local GEANTS, « Générons Ensemble des Nouveaux Acteurs pour des Territoires Solidaires » (Nord-Pas-de-Calais).

[3] Dans un colloque sur les Emplois-Jeunes, je m'étonnais de la différence entre les élus qui déplorent le nombre élevé de jeunes sur leur territoire et les français qui s'extasiaient à l'époque sur la longévité de Jeanne Calmant, 120 ans. Comme si « être jeune » était un handicap et « rester jeune » une ressource !

[4] Voir livre « Diagnostic de ressources »

[5] Vous imaginez Cendrillon, allant au bal avec des chaussures de verre ? Bonjour la prise de risque pour une valse accélérée avec le prince Charmant !

[6] Dans la vraie version de Perrault, elles vont jusqu'à se couper les phalanges des pieds pour pouvoir mettre ces pantoufles, version expurgée ensuite, car jugée trop cruelle pour les enfants ! C'est oublier que ce conte a d'abord été destiné aux adultes.

Copyright © 2015. Tous droits réservés

Participation
des usagers

Empowerment, une contre-culture pour le travail social

En une dizaine d'années, le concept nord-américain d'*empowerment* est devenu un enjeu majeur du travail social en France. Le développement du pouvoir d'agir des personnes, formule plus consensuelle dans l'Hexagone, ouvre la perspective d'un renouveau des pratiques participatives. Mais, selon ses promoteurs, il ne se fera pas sans remises en cause.

La pénétration rapide de l'idée anglo-saxonne d'*empowerment* chez les professionnels de l'intervention sociale et de la politique de la ville, principalement depuis les émeutes des banlieues de 2005, ne va pas sans quelques inconvénients. Sans équivalent en français, le terme fait l'objet d'une multitude de déclinaisons se référant à des postures idéologiques parfois radicales : capacitation, habilitation, empouvoirement, autonomisation, activation, pouvoir d'agir... Avec le risque de devenir une notion-valise dans laquelle chacun pourrait puiser pour redorer des pratiques anciennes. *« L'enjeu n'est pourtant pas négligeable, puisque de plus en plus de fonds publics sont consacrés à l'atteinte de cet objectif d'empowerment, bien qu'on ne sache toujours pas en quoi il consiste précisément ni comment l'évaluer ! On se trouve aujourd'hui dans une situation paradoxale dans laquelle l'empowerment des personnes et des collectivités est élevé au rang de vertu incantatoire alors que, pour un observateur novice et rigoureux, ce concept apparaît au mieux comme un vœu pieux, au pire comme un leurre sophis-*

tiqué », relève Yann Le Bossé, chercheur à la faculté des sciences de l'éducation Laval, au Québec (1). Ce psychosociologue, qui consacre depuis une vingtaine d'années ses travaux à la notion d'*empowerment*, a formalisé l'approche du « développement du pouvoir d'agir » (DPA) qui tend à s'installer en France (2).

UN POUVOIR À CONQUÉRIR

Importée du *community organizing* nord-américain, la visée d'un *empowerment* des populations n'existe qu'en référence à un pouvoir dont elles seraient privées et qu'il leur faudrait conquérir, rappelle Julien Talpin, chargé de recherche en sciences politiques au CNRS (3). *« Outre-Atlantique, la société civile a dû faire face au démantèlement de l'Etat providence amorcé dès les années 1930. Des citoyens des quartiers, majoritairement issus des communautés ethniques, ont commencé à s'organiser pour compenser la disparition de services autrefois assurés par l'Etat. Il y a dès le départ un rejet assez radical du paternalisme du travail social, ainsi que de l'advocacy, c'est-à-dire de militants qui parlent et agissent au nom des classes populaires.*

« Il s'agit non plus de se mettre autour de la table en partant du principe que chacun est égal, mais de prendre en compte les inégalités de pouvoir et d'accès au pouvoir »

Au point de boycotter les espaces institués de concertation, de type conseil de quartier, en considérant que ce sont des instances de formation de petits notables locaux. »

En France, le tableau est tout autre. Les années de politique de la ville et d'inscription de la participation dans les textes de loi, qui n'ont débouché que sur des dispositifs de concertation d'une portée très relative, ont plongé les habitants, et avec eux les usagers des institutions, dans un sentiment d'inutilité. Pour Julien Talpin, l'intérêt du travail social pour l'*empowerment* tient au fait que celui-ci part du constat que les populations marginalisées souffrent avant tout d'une répartition inégale du pouvoir dans la société. *« Cette notion rompt avec la conception traditionnelle de la démocratie participative. Elle repolitise la question de la participation, puisqu'il s'agit non plus de se mettre autour de la table en partant du principe que chacun est égal, mais de prendre en compte les inégalités de pouvoir et d'accès au pouvoir. Elle sort également d'une vision très individualisée de la participation centrée sur le citoyen ordinaire, en remplaçant la question du collectif ou de la communauté au centre de l'interrogation sur l'émancipation des groupes dominés. »*

Mais comment aller jusqu'au bout de la démarche dans un contexte professionnel très différent de celui des pays anglo-saxons ? *« En disant vouloir développer le pouvoir d'agir de leurs usagers ou des habitants, les travailleurs sociaux ne peuvent s'affranchir d'une réflexion puissante sur le sens de leur mission. Car, une fois dit cela, il faut voir en quoi ils sont en capacité aujourd'hui, pour des raisons statutaires, salariales liées au rapport de forces avec les pouvoirs publics qui les financent, de faire de l'empowerment de type politique, c'est-à-dire de transformer les pratiques et*

les logiques de domination en œuvre dans ce champ », souligne Manuel Boucher, sociologue, directeur du Centre de recherche interinstitutionnel sur la transformation et l'intervention sociales (Critis) (4).

Et, de ce point de vue, force est de constater que leur marge de manœuvre est étroite. En témoignent les résultats d'une recherche réalisée sous l'égide du Critis dans les institutions de la protection de l'enfance de Haute-Normandie, d'Aquitaine et de Provence-Alpes-Côtes d'Azur (PACA). Objectif : étudier comment y étaient répercutés les mots d'ordre de la participation et du renforcement du pouvoir d'agir des enfants et des parents faisant l'objet d'une mesure judiciaire. Conduite entre 2012 et juillet 2014 auprès de structures réputées particulièrement innovantes, l'étude (non encore disponible) montre que si les éducateurs valorisent bien dans leur discours la participation et la coconstruction avec les familles, c'est d'abord et essentiellement la manière dont leurs usagers se conforment au dispositif mis en place qu'ils vont tenter de saisir. « Nous ne sommes pas du tout dans un mouvement d'émancipation des familles, mais dans des injonctions à la participation reposant sur des manières attendues de se comporter. Même si le développement de mesures alternatives au placement en institution, comme le maintien de l'enfant protégé dans sa famille, vont dans le sens d'une mobilisation des compétences des parents, la culture de la protection les place dans un processus de disqualification difficile à contrebalancer », analyse Agathe Petit, chargée de la mission « recherche » à l'Institut régional du travail social (IRTS) PACA-Corse.

Pour Bernard Vallerie, responsable du département « carrières sociales » de l'université Grenoble-2, un *aggiornamento* complet des principes d'action est nécessaire (5). « Le développement du pouvoir d'agir vient bousculer toutes les hiérarchies du travail social. Quand les diplômés d'Etat placent les travailleurs sociaux en position d'expertise sur les situations qu'ils rencontrent, le DPA, en s'occupant de leur contexte de vie, enseigne à l'inverse qu'il s'agit d'aider les personnes à résoudre leurs affaires. Un intervenant qui se réfère au DPA aboutit automatiquement à la question

de l'accès aux ressources et du changement social. C'est contre-culturel ! »

Ancien éducateur spécialisé « marqué par le sentiment d'avoir participé à des dynamiques extrêmement iatrogènes », Bernard Vallerie regrette le manque d'empressément des instituts de formation à se saisir du débat. Les possibilités pour les étudiants d'expérimenter des projets sur un temps suffisamment long sont quasi inexistantes et les mémoires d'éducateurs spécialisés ou d'assistants sociaux continuent d'ignorer prudemment le sujet du pouvoir d'agir des habitants ou des usagers des institutions sociales, constate-t-il. « L'appropriation par les étudiants de l'approche centrée sur le DPA serait susceptible de les aider à se décentrer du modèle médical dans lequel on sait ce qui est bon pour l'autre. Mais tout le monde est paralysé, et c'est seulement lorsque des organismes se sentent en difficulté que des propositions de formation pour leurs équipes deviennent envisageables. »

« FAIRE AVEC » L'USAGER

C'est ce même constat qui a conduit Claire Jouffray, formatrice (6), à quitter l'IRTS où elle enseignait l'intervention en service social à des assistants sociaux pour créer, en 2009, l'Association nationale pour le développement de l'approche DPA (Andadpa). « Il y a aujourd'hui une pensée politiquement correcte du "faire-avec" l'utilisateur. Mais, dans la réalité, les travailleurs sociaux sont formés, et les institutions les poussent en ce sens, à établir un diagnostic social de façon unilatérale. Oui, ils recueillent la parole des usagers, mais les hypothèses qui en découlent ne sont jamais coconstruites avec

les personnes », déplore-t-elle. L'objectif de l'Andadpa est de promouvoir une approche de l'intervention sociale fondée sur la prise en compte de ce qui est important du point de vue de la personne, et non plus de celui du professionnel en situation d'expertise, explique-t-elle. « Il s'agit d'identifier concrètement l'obstacle qui empêche la personne d'avancer, puis de repérer les acteurs concernés par ce problème et de faire bouger l'ensemble des éléments. » Dans une alternance de modules accordant une large place à l'analyse des pratiques et de temps d'expérimentation de terrain, les travailleurs sociaux sont invités à remettre en cause leur posture, à prendre conscience de l'écart entre les discours et les actes posés, pour finalement trouver de nouvelles marges de manœuvre. Avantage d'une méthode aussi concrète : « Elle sort la question de l'empowerment d'une dimension uniquement collective pour la rendre également opérationnelle dans la relation individuelle » et donc directement transférable dans les services sociaux.

Aline Sanchez, assistante sociale au conseil général du Gard, l'une des 700 professionnels à avoir bénéficié des formations ou des initiations de l'Andadpa, reconnaît avoir découvert une nouvelle façon de considérer son métier. « Mobiliser le pouvoir d'agir de quelqu'un est bien différent de rechercher son adhésion aux projets que nous lui traçons. Cela en fait un sujet social et non un objet. » Partant d'une définition approfondie du problème de l'utilisateur, elle explore les solutions qu'il a déjà tentées, les obstacles rencontrés et les façons de s'y prendre autrement. « Un début de solution peut déjà apparaître

Visée sociale ou ultralibérale ?

Le discours sur la responsabilisation et la mobilisation des communautés possède aussi sa part d'ombre. « On peut en effet entendre ce projet aussi bien comme une revendication de plus de justice sociale et de pouvoir pour les plus démunis que comme une visée ultralibérale d'évacuer la responsabilité de l'Etat », souligne Hélène Balazard, chercheuse au Centre

d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). En Angleterre, c'est ce même discours qui est utilisé pour justifier des coupes drastiques dans les dépenses publiques, observe-t-elle. Le premier ministre, David Cameron, s'est ainsi explicitement appuyé sur le succès rencontré par l'association de *community organizing* London Citizens, pour

promouvoir « la mise en œuvre des services publics par les organisations de la société civile ». « Un projet qui s'inscrit avant tout dans la continuité des rhétoriques responsabilisantes développées par les gouvernements conservateurs, mais aussi néo-travailleurs, au cours de ces trente dernières années », explique la chercheuse. *

dans la co-définition du problème, et il suffit parfois d'une bribe de piste pour que la personne accompagnée se mette en mouvement. Comme la solution aura été discutée et élaborée ensemble, il y a, de fait, adhésion. Et si les gens ne sont pas encore prêts à bouger, je m'adapte désormais à leur rythme sans me sentir dans l'impuissance», explique-t-elle.

RÉINTERROGER L'INSTITUTION

Du côté des établissements sociaux et médico-sociaux, les acteurs les plus investis pointent la nécessité de bousculer les rigidités institutionnelles avant même de parler de pouvoir d'agir. Anne-Marie Fauvet, directrice de l'Association de gestion de l'action sociale des ensembles familiaux (Agacef), à Saint-Etienne, qui met en œuvre des actions de protection de l'enfance et d'accompagnement de bénéficiaires du RSA, va jusqu'à qualifier de «*démagogique*» une participation des usagers sans refonte de l'organisation. «*Poser la question de la participation et du pouvoir d'agir des personnes accompagnées, c'est aussi poser celle du pouvoir que l'institution est prête à leur laisser. Ce qui nécessite une gestion du personnel et une organisation elles aussi extrême-*

« Poser la question de la participation et du pouvoir d'agir des personnes accompagnées, c'est aussi poser celle du pouvoir que l'institution est prête à leur laisser »

ment participatives. Les deux dimensions sont inséparables », assure-t-elle.

Bien qu'évoluant dans un cadre contraint de mandats administratifs et judiciaires, l'Agacef s'est engagée dans un fonctionnement quasi communautaire en assurant une transversalité des services pour sortir les travailleurs sociaux de leur accompagnement individuel et en multipliant les actions collectives avec les parents. Son service d'action éducative en milieu ouvert développe par exemple une «*conférence des familles*», qui permet de repenser la situation d'un enfant en difficulté dans un espace plus large que la cellule familiale, à partir d'un réseau identifié par l'enfant lui-même. Le principe, explique la directrice, est de donner rendez-vous à l'ensemble des membres du réseau dans un même endroit, de leur expliquer les risques encourus par l'enfant du point de vue de la protection de l'enfance, avant de leur laisser trouver par eux-mêmes une alternative au placement. «*On se rend*

compte alors que les familles et les proches aboutissent à des solutions qu'aucun professionnel n'aurait pu élaborer seul, simplement parce qu'on leur a redonné ce pouvoir de le faire. » Pour accompagner cette transformation, les salariés ont été formés collectivement au développement social local, à la médiation et au travail collectif avec les familles. En 2015, deux nouvelles formations sont programmées, l'une sur l'approche systémique des situations, l'autre sur l'action communautaire. Même si les solutions de s'appuyer sur les familles peuvent inquiéter dans le contexte de la protection de l'enfance, Anne-Marie Fauvet écarte les doutes. «*Vous ne pouvez pas demander à des personnes de s'impliquer dans des mesures en sachant par avance que leurs propositions vous mettront en difficulté. Cela veut dire qu'il faut se structurer pour prendre le risque* », défend-elle.

Toute aussi déterminée, Marie-Christine Carayol, conseillère en économie sociale et familiale, a dû se résoudre à démissionner de son institution d'origine pour fonder l'association Parenchancement, qui travaille depuis 2007 à la mobilisation des habitants d'un quartier sensible de Strasbourg. «*J'occupais des fonctions un peu similaires dans ma structure d'origine, mais il ne m'était jamais possible d'aller au bout de la démarche tant les contraintes administratives étaient grandes* », explique-t-elle. Fonctionnant comme un catalyseur d'initiatives, Parenchancement aide les habitants du quartier à mettre en forme des idées d'amélioration de leur vie quotidienne. Microcrèche d'insertion permettant à des femmes immigrées de s'initier aux métiers de la petite enfance, accès à la culture, aux loisirs, soutien à la parentalité, groupes de paroles sur l'adolescence, médiateur social, aide administrative, entraide scolaire : les projets portés par l'association et ses 180 membres montrent que la jonction entre le travail social et les collectifs citoyens est possible. Il reste les conditions de la pérennisation de telles structures. Outre la prise de risque professionnelle, Marie-Christine Carayol dénonce «*la spirale infernale des subventions* »

Les centres sociaux s'engagent dans le pouvoir d'agir des habitants

Longtemps confiné aux collectifs militants, le chantier des mobilisations citoyennes dans les quartiers pourrait subir un coup d'accélérateur par l'intermédiaire du réseau des centres sociaux. En juin dernier, la Fédération des centres sociaux de France (FCSF) se dotait d'un nouveau projet fédéral pour 2014-2022 faisant du renforcement du pouvoir d'agir des habitants sa priorité centrale (1). Reconnaissant «*l'existence de rapports de domination et d'inégalités sociales*», la fédération entend s'appuyer sur l'image de foyers d'initiatives des centres sociaux pour «*libérer les capacités d'imagination et d'action de la société civile*». Durant les huit années du projet, les 1 200 centres

affiliés vont être invités à réorienter leurs missions selon trois axes : favoriser l'émergence des compétences des habitants, accompagner le développement d'actions fondées sur l'entraide et la solidarité, renforcer «*leur pouvoir d'influence sur la définition et le pilotage des dispositifs publics d'actions sociales, socioéducatives, socioéconomiques et socioculturelles*». Pour Dominique Garet, vice-président de la FCSF, «*il s'agit en fait de la reprise de l'idée fondatrice des centres sociaux [2], après une période d'envahissement de la commande publique. Nous retrouvons une visée de transformation sociale, mais à notre façon, c'est-à-dire en faisant bouger les lignes au*

quotidien et en organisant la synergie avec les partenaires locaux. » L'une des premières actions sera de former des personnes ressources chargées d'accompagner les centres dans leur adaptation. Des formations nationales sur l'accompagnement d'actions collectives, les méthodes d'animation de débat ou la négociation avec les pouvoirs publics viendront également consolider les compétences des équipes. Enfin, un croisement des pratiques sera organisé à tous les niveaux du réseau, avant un premier bilan prévu pour 2018. *

(1) «*La fabrique des possibles* », projet fédéral pour 2014-2022 de la FCSF - Disponible sur www.centres-sociaux.fr.
(2) Voir notre enquête, ASH n° 2815 du 21-06-13, p. 24.

qui enferme les initiatives. Le dossier de subvention, explique-t-elle, stipule qu'il faut aller jusqu'au terme fixé à une action, même si les parents qui l'ont initiée sont entre-temps passés à autre chose. « Or, pour financer un poste de travailleur social, il faut multiplier les projets et les demandes de subventions, si bien qu'on se retrouve devant le paradoxe terrible de devoir institutionnaliser nos actions pour de purs aspects financiers. Plus nous grandissons, moins nous sommes dans le pouvoir d'agir. » Et d'inviter les pouvoirs publics à s'ouvrir au principe de subventions pluriannuelles fondées non plus sur la pérennisation des projets d'une association de quartier, mais sur sa gouvernance. « Autrement dit, le financement serait octroyé pour créer les conditions de la participation des habitants, en les accompagnant sur les problématiques qu'ils souhaitent soulever et en les formant. »

EN RIEN UN EFFET DE MODE

En dépit des incertitudes entourant encore un *empowerment* à la française, l'incitation au changement qu'il suscite montre qu'il ne s'agit en rien d'un effet de mode. Pour Yves Gilbert, professeur de sociologie à l'université de Perpignan (7), si la question d'un renforcement du pouvoir d'agir des personnes est devenue si importante, c'est qu'elle s'inscrit dans un contexte de délitement des liens sociaux et d'essoufflement des modèles théoriques du travail social. « Il faut sans doute penser l'empowerment comme l'outil d'un renouveau des systèmes de décision et d'action. A travers lui, il s'agit de redonner un espoir aux travailleurs sociaux, d'en faire des agents de transformation et non des collaborateurs de la domination ou des dissimulateurs de la souffrance sociale. »  Michel Paquet

(1) Auteur de *Sortir de l'impuissance. Invitation à soutenir le développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectivités* - Editions ARDIS (Québec), 2012.

(2) Voir notre décryptage, ASH n° 2587 du 19-12-08, p. 25.

(3) Lors de la journée d'étude « Empowerment, des concepts aux pratiques d'intervention sociale » du 19 septembre 2014, organisée par Critis-Acofis - www.acofis.org.

(4) Lors de la journée déjà citée.

(5) Lire à ce sujet *Interventions sociales et empowerment* - Coord. par Bernard Vallerie - Ed. L'Harmattan, 2012.

(6) Voir *Développement du pouvoir d'agir, une nouvelle approche de l'intervention sociale* - Sous la direction de Claire Jouffray - Presses de l'EHESP, 2014.

(7) Lors de la journée déjà citée.

Travail social communautaire : quelles spécificités ?

Pendant trois ans, une recherche-action explore les conditions de mise en œuvre de telles démarches.

Peut-on dégager des spécificités dans les démarches d'empowerment des habitants inspirées par des professionnels du social ? C'est le sens de la recherche-action sur les interventions sociales communautaires (2013-2015) (1) lancée par le réseau SPISC (2).

« L'origine du travail social plonge ses racines dans l'action communautaire. Ce qu'on appelle empowerment est présent dans de multiples méthodologies du travail social, comme l'analyse systémique. Et pourtant, l'évolution du travail social l'a peut-être conduit à oublier cette dimension », explique Bernard Heckel, ancien directeur du Comité national des acteurs de prévention spécialisée (CNLAPS) et co-animateur du SPISC. L'objectif du réseau est de répondre à plusieurs questions : pourquoi des professionnels s'engagent-ils dans ces démarches ? comment parviennent-ils à s'affranchir des contraintes institutionnelles et quelle est la nature de leur action auprès des habitants ? Huit sites ont été retenus, portés chacun par des professionnels aux profils très différents : agent de développement local, cadre impliqué dans les politiques de la ville, travailleurs sociaux, agent de développement social communautaire...

Selon un premier bilan réalisé en mai 2014, les acteurs ont clairement identifié les enjeux politiques. Tous disent être mus par la volonté de « donner une place réelle à la parole des habitants, en s'appuyant sur leur capacité à définir ce qui pose problème et à trouver les lieux et modalités permettant de construire des réponses ». Le point de départ de leur engagement se situe dans une remise en cause de leur fonctionnement antérieur, soit après la découverte d'une démarche communautaire, soit en voulant sortir d'un sentiment d'impuissance. « Les promoteurs ont tous fait un pas de côté par rapport à leur travail prescrit », note le SPISC. Pour certains, celui-ci a pris la forme d'une rupture avec leur institution. Pour d'autres, il relève plutôt de la double vie qui permet de ne pas rompre avec

l'institution : « On fait le job commandé, mais on le fait autrement. » Pour d'autres encore, le pas de côté est négocié avec l'employeur, voire avec les commanditaires qui, face aux impasses des situations sociales, acceptent la prise de risque. « En d'autres termes, ils ont su les uns et les autres construire des marges de manœuvre pour surmonter les obstacles au sein de leur institution ou dans les rapports au milieu. »

L'action communautaire peut prendre différents formes, observe le SPISC, « depuis les communautés qui s'affirment comme telles et prennent en charge leur action sociale à distance des institutions, jusqu'à la communauté construite par l'action volontariste de l'intervenant social ». Mais alors que la démarche des promoteurs se

limite dans un premier temps à des actions coconstruites avec les habitants, « son inscription dans une dimension plus large, prenant en compte un travail sur les postures internes à la structure porteuse ou celle des partenaires, constitue un palier dans le développement de leur projet. »

Reste la fragilité de ces démarches. A l'absence de reconnaissance des autorités publiques s'ajoute la précarité du financement. Celui-ci ne repose que sur la mobilisation de subventions obtenues par différents canaux pour assurer des prestations de services diverses.  M. P.

(1) « La prise en compte de la dimension communautaire dans les interventions sociales collectives » - Soutenue par la DGCS, le secrétariat général du comité interministériel des villes, la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (ministère de l'Intérieur), elle a été présentée le 26 novembre lors d'une journée de la sous-commission veille du CSTS.

(2) Séminaire pour la promotion de l'intervention sociale communautaire. Réseau composé d'acteurs sociaux appartenant à différents réseaux, il avait organisé le colloque « Faire société autrement » à Aubervilliers, en janvier 2011 - Voir ASH n° 2704 du 8-04-11, p. 32 - www.cnlaps.fr/CNLAPS/SPISC/la-recherche-action-spisc.

« Les promoteurs ont tous fait un pas de côté par rapport à leur travail prescrit »



DOCUMENT n° 5

5^e
édition

Les RENCONTRES

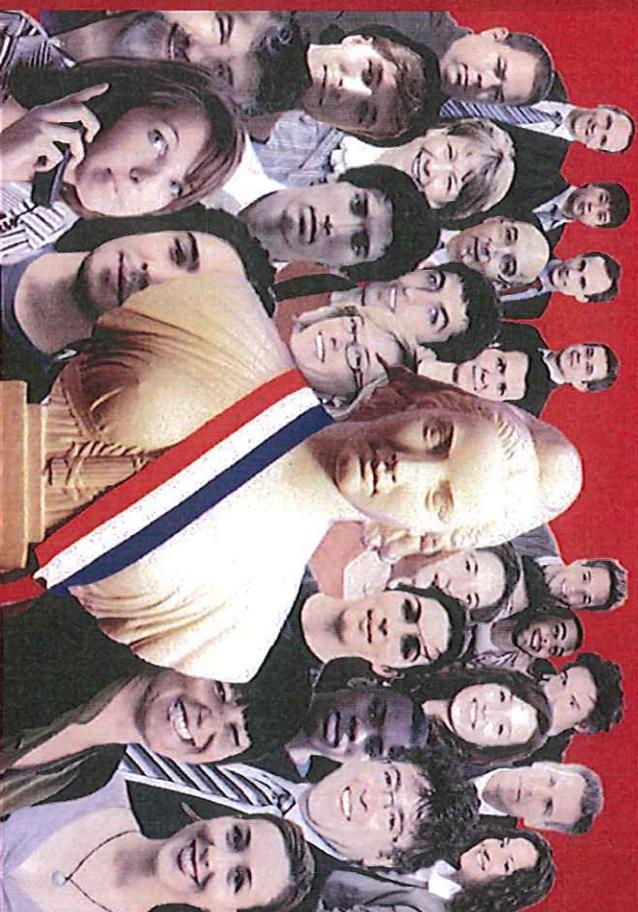
de la

TRANSFORMATION PUBLIQUE

**Quelle participation des usagers et des agents
à la conception et à l'évaluation des politiques
publiques ?**

ÉTUDE

Octobre 2013



En partenariat avec

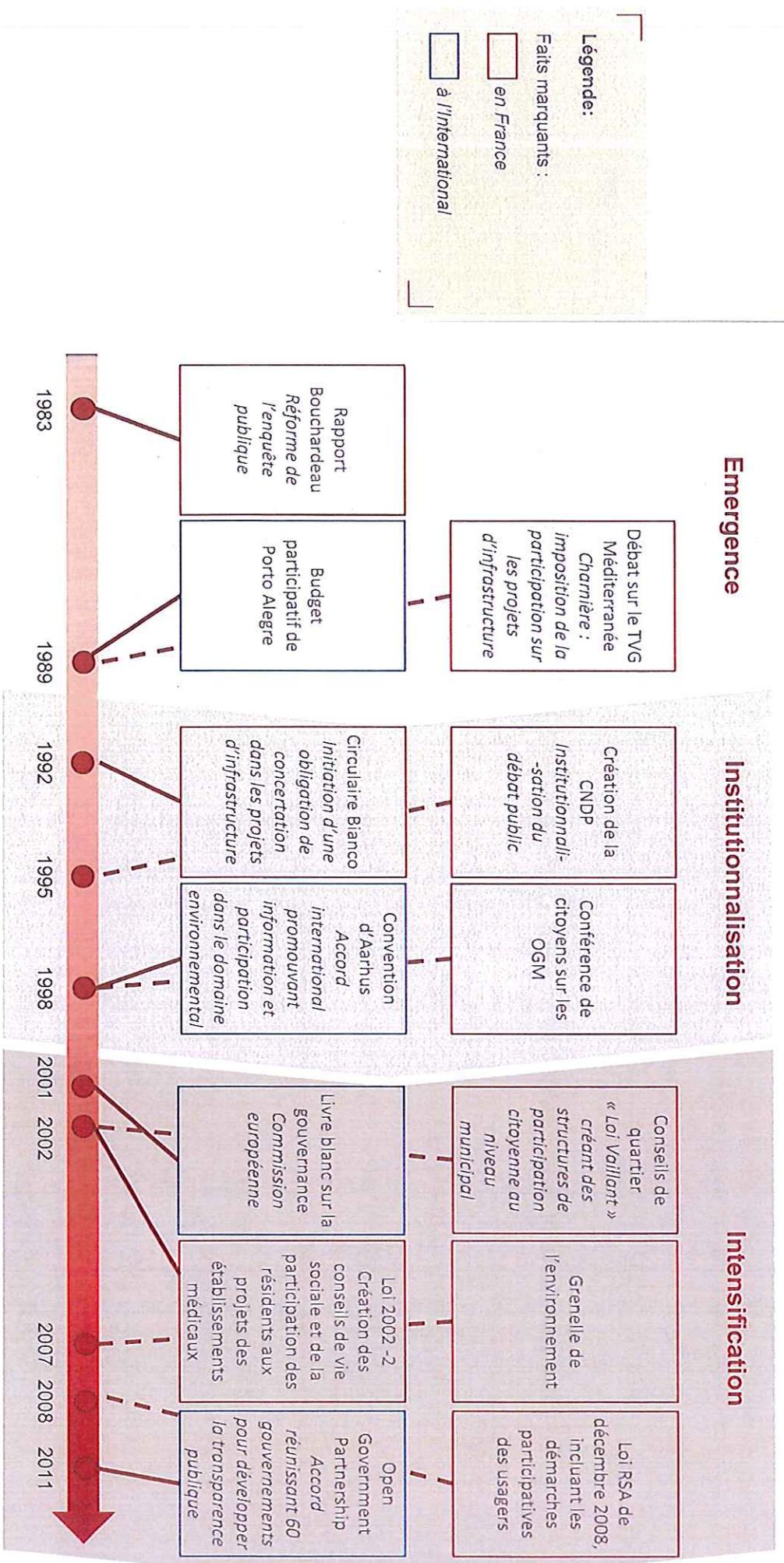


EUROGROUP
CONSULTING

THE ART OF MOBILIZATION

La participation : une pratique qui a 30 ans...

Les dispositifs participatifs ont progressivement acquis, notamment en France, un caractère prégnant dans la conception, la conduite et l'évaluation des politiques publiques.



Chiffres clés :

- 1 500 collectivités locales ont mis au point des budgets participatifs aujourd'hui, contre 1 en 1989. 15 villes et régions françaises utilisent des budgets participatifs.

- Sur les items d'aménagement du territoire, de transports terrestres et autres projets, il y eu 46 consultations en 2012 contre 12 en 2002.

Sources :

- Enda Ecopop avec l'ONU Habitat (2012)
- Commission nationale du débat public (2012)

Etats-Unis



Menée de manière volontaire par l'administration Obama, cette initiative a vocation à ouvrir largement l'administration au public, que ce soit pour l'information ou pour la participation. Toutes les politiques publiques sont concernées à travers un système de participation ludique avec des prix remis à l'utilisateur qui propose la solution la plus innovante. (détail p. 70)

... et qui touche progressivement l'ensemble des politiques publiques

Cet historique nous permet de formuler un **double constat** à partir des évolutions observées en 30 années de recours aux démarches participatives :

La participation est de plus en plus reconnue, mise en avant, proposée voire imposée par les textes et règles juridiques encadrant les initiatives publiques.

Le spectre des politiques publiques concernées par les démarches participatives est de plus en plus large : réservées au départ aux initiatives publiques de travaux d'infrastructure et à leurs impacts écologiques et au problématiques locales, elles s'étendent aujourd'hui à l'ensemble des politiques publiques : santé, solidarité, budget....

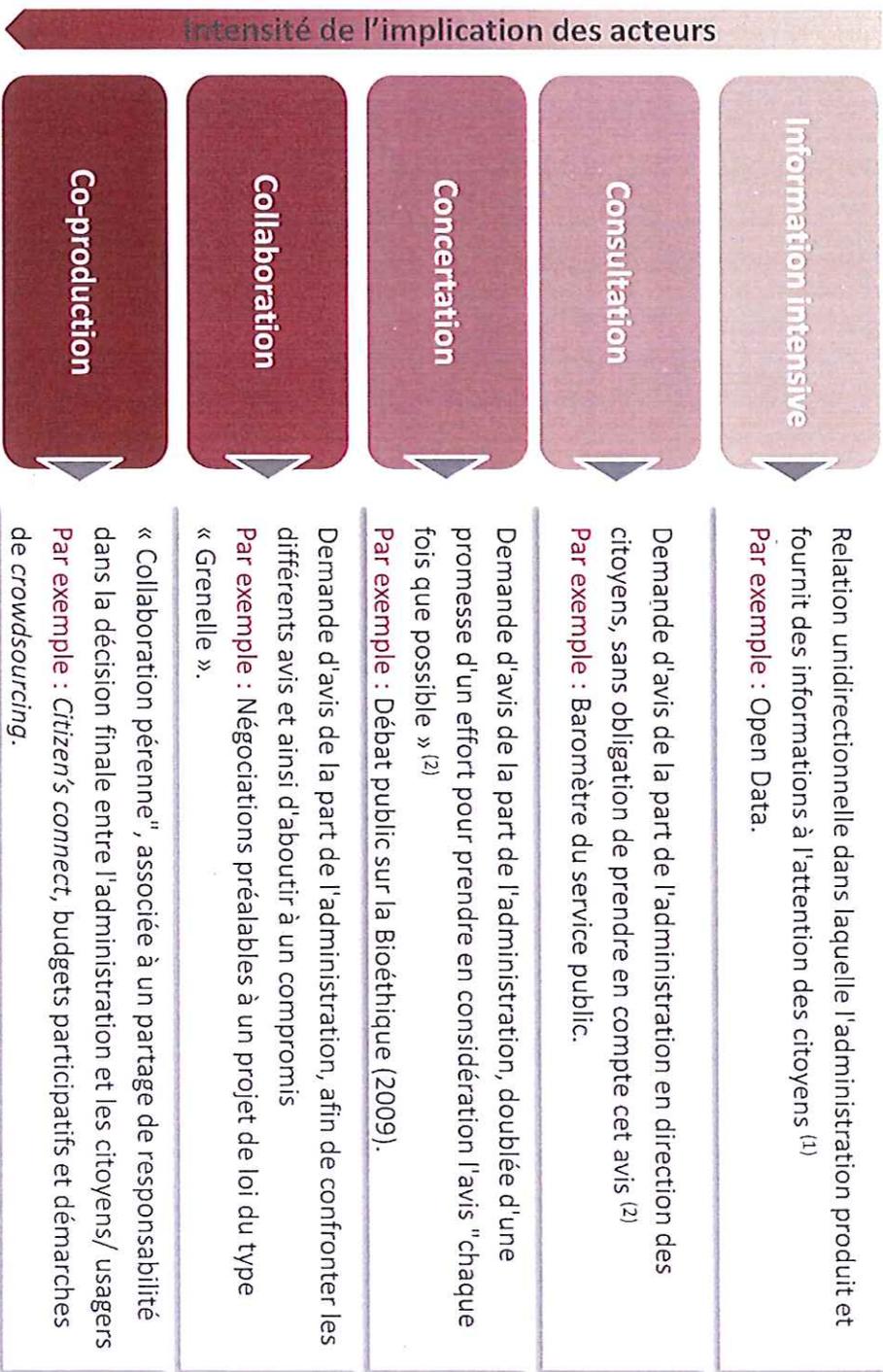
Cette tendance s'inscrit dans un contexte international de développement de la participation :

- Le Livre Blanc de la gouvernance européenne, de juillet 2001, souligne l'importance de la participation de la société civile ;
- 60 pays (en dehors de la France) participent aujourd'hui, avec des ONG, à l'initiative *Open Government Partnership*, qui s'engage dans une refonte profonde de la conduite des politiques publiques, incluant largement les démarches participatives ;
- On observe des trajectoires nationales dans la majeure partie des pays développés : *Localism Act* au Royaume-Uni, *We the People* aux Etats-Unis...

Les démarches participatives recouvrent des formes diverses selon l'intensité de l'implication des acteurs

(1) Définition de l'OCDE : Des citoyens partenaires, information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques. 2002

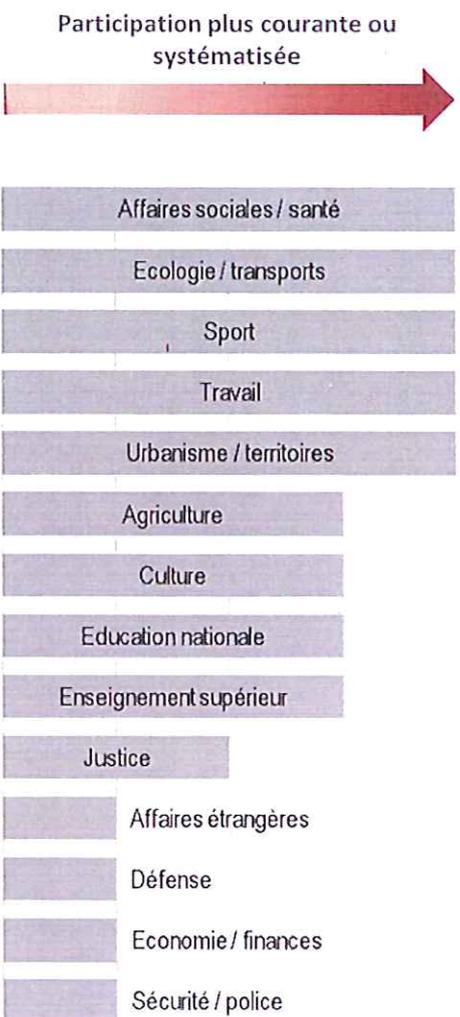
(2) Définition du Conseil d'Etat, Consulter autrement, participer effectivement. Juillet 2011



Ces diverses formes soulignent la nécessité de définir préalablement les objectifs, les contraintes et les limites des démarches participatives.

Un recours plus ou moins naturel aux démarches participatives selon les politiques publiques

Une gradation indicative de la participation peut être proposée, de dispositifs institutionnalisés ou réguliers, à un recours ponctuel.



Cette diversité peut s'analyser sous quatre dimensions :

Le poids des contraintes normatives : les codes de l'Environnement, du Travail et de l'Urbanisme exigent par exemple des procédures de négociation récurrentes.

Le caractère régalien de la politique concernée : la confidentialité des informations relatives aux secteurs de la Défense, des Affaires Étrangères, de la Sécurité Intérieure voire de la Fiscalité limite les opportunités de recours à la participation.

La structuration plus ou moins centralisée de la politique publique : les politiques publiques administrées par des opérateurs et en contact avec le grand public génèrent plus facilement des démarches participatives.

L'organisation du corps social : la présence d'associations ou de groupes de représentation structurés et reconnus favorise le dialogue participatif.

La classification des domaines de politiques publiques de l'Etat est adaptée du projet de loi de finances 2012.

S'agissant des politiques publiques locales, qui sont globalement très dynamiques en termes de participation, le niveau d'intensité dépend davantage des décisions prises par chaque collectivités territoriales : si la Ville de Grenoble est particulièrement en pointe sur ce sujet, la plupart des grandes villes se sont aujourd'hui dotées de chartes de la participation (Lyon, Paris, Bordeaux...), ainsi que dans des communes de taille moyenne (Montreuil, Echirrolles, Annemasse...)

La participation doit-elle être organisée par les pouvoirs publics ou peut-elle être auto-organisée par la société civile ?

La plupart des démarches participatives s'inscrivent dans un cadre organisé par la puissance publique : les dispositifs sont élaborés, financés et portés opérationnellement par l'administration. C'est elle qui décide de faire participer les usagers et les agents sur un sujet déterminé. Elle maîtrise le processus.

Pour autant, les démarches participatives peuvent se développer en dehors du cadre administratif :

- La participation peut être conçue comme extérieure aux pouvoirs publics et organisée par les corps intermédiaires comme un outil de connaissance des adhérents et de construction d'un discours commun afin de structurer la position d'un groupe et défendre ses intérêts auprès de la représentation nationale ou de l'administration. Ainsi des groupes comme le syndicat des internes des hôpitaux de Paris se sont-ils dotés de dispositifs de participation communautaire permettant de créer de l'interaction avec leurs membres sur des sujets à enjeux comme « l'avenir de la médecine ».

- La participation également peut provenir d'une « irruption » de l'utilisateur ou des associations le représentant dans une politique publique perçue comme ayant été mal gérée ou générant des risques forts : c'est le cas des politiques de santé après les crises du SIDA et du sang contaminé, pour lesquelles le processus de participation des usagers s'est accéléré sous la pression des associations de malades et de victimes.

- Enfin, les dispositifs participatifs peuvent être conçus initialement en dehors de l'administration et faire l'objet d'une appropriation de celle-ci. Ainsi, des projets collaboratifs comme FixMyStreet développé par mysociety, ont été repris et sont utilisés par des administrations locales comme la commune de Bruxelles par exemple.

Dans tous les cas, la bonne connaissance par les administrations des dispositifs participatifs qui concernent la politique publique dont elle est en charge apparaît aujourd'hui incontournable.

Focus sur..

Royaume-Uni

mysociety
Quality with Purpose

Mysociety est une association créée en 2003 dont l'objectif est de créer des projets de démocratie participative. D'initiative privée, Mysociety travaille maintenant en collaboration avec les échelons de la vie publique d'Angleterre. Cet exemple est donc bien l'illustration que les interactions entre société civile et pouvoirs publics existent. (détail p. 72)

Le contenu de l'article imprimé, est protégé par le droit d'auteur, tous autres droits de propriété intellectuelle, et appartient à la Gazette des communes, des départements et des régions. La Gazette des Communes consent à l'utilisateur un droit d'usage privé, non collectif et non exclusif sur ledit contenu. L'utilisateur s'engage dans ces conditions à ne pas reproduire, résumer, modifier, altérer ou rediffuser, sans autorisation expresse préalable de l'éditeur, quelque texte, titre, logo, marque, information ou illustration, pour un usage autre que strictement privé, ce qui exclut toute représentation à des fins professionnelles ou de rediffusion en nombre.

[En savoir plus](#)

Adresse de l'article : <http://archives.lagazettedescommunes.com/24123184/l-innovation-au-service-de-pratiques-nouvelles>

Organisation

L'innovation au service de pratiques nouvelles

Par Julie Krassovsky

Bousculer les procédures internes ou l'organigramme, expérimenter des méthodes nouvelles de brainstorming auprès des agents : l'innovation peut revêtir plusieurs formes dans les collectivités.

« Les sujets traités par les collectivités sont toujours plus complexes, les contraintes budgétaires se renforcent, il nous faut donc inventer d'autres façons de faire », lance Benoît Lion d'un ton déterminé. Directeur de l'évaluation et de la performance, adjoint au directeur des finances et de la gestion à Bordeaux (4 300 agents, 239 400 hab.), le jeune cadre défend la démarche globale de performance adoptée en 2008 par sa collectivité (lire p. 61).

Hierarchie bouleversée

Convertie à la nécessité de la gestion en mode projet, la mairie de Bordeaux mène de front une politique de modernisation des usages internes, une démarche de performance appuyée par des retours de consultants externes sur l'efficacité et la qualité de ses objectifs, et une évaluation des politiques publiques à l'aide d'une multitude d'indicateurs chiffrés. Depuis 2010, la ville organise, tous les deux ans, des rencontres sur l'innovation où sont débattues des thématiques locales. Modifier les procédures en interne, créer des passerelles et des échanges d'idées entre services, se rapprocher du terrain... L'innovation peut prendre plusieurs formes mais s'affirme dans chaque collectivité par une volonté d'améliorer la qualité de service auprès des usagers. C'est d'ailleurs par souci de « proximité » que le conseil général du Bas-Rhin a modifié son organigramme (lire p. 61) et créé des postes de directeur délégué général (DDG). « Nous avons bousculé la hiérarchie. Est-ce innovant ? questionne Hervé Gaudin, directeur de la communication. En tout cas, la présence de ces DDG dans les territoires nous permet de mieux jauger les politiques locales, les besoins des élus, et donc d'améliorer la réactivité de notre administration. »

Innover, c'est aussi dénicher de nouvelles façons de procéder et faire participer activement cadres et agents au projet de la collectivité. Rennes (4 000 agents, 208 000 hab.) s'intéresse depuis un an aux techniques d'« innovation créative ». En juin 2013, la ville a consacré une journée à l'expérimentation de méthodes singulières. Les ateliers de « speed dating » sur la présentation de projets innovants portés par la collectivité ont été suivis d'une conférence d'expert. « Nous avons ensuite travaillé en petits groupes, formés d'agents réunis par tirage au sort, explique Claudie Renault, responsable projets. L'objectif était de diviser la réflexion sur une même problématique tout en utilisant des techniques nouvelles : écrire des idées sur des Post-it, faire réagir l'assistance sur des images uniquement, etc. Il s'agissait de bousculer les modes habituels de réflexion et de communication. »

Favoriser la créativité

Inventive, la mairie de Nantes (4 600 agents, 287 800 hab.) explore également d'autres moyens de mettre en forme ses projets. Au printemps 2013, elle a ainsi fait appel à des designers pour assurer la synthèse graphique des propos d'un groupe de travail composé de citoyens étrangers. Le document final, un poster, permet de visualiser d'un coup d'oeil le parcours chaotique d'un étranger arrivant dans la ville. « Aujourd'hui, ce poster sert de base de travail à

l'administration et de document informatif pour les familles. Ou comment une expertise d'usage vient rencontrer une expertise technique et politique », indique Sandra Rataud, directrice de la mission « dialogue citoyen ». La ville invite, en outre, ses administrés à donner leur avis lors de rencontres formalisées autour de « contrats » de participation. En cinq ans, cinquante ateliers se sont ainsi tenus, toutes politiques publiques confondues.

A lire

« Le management de l'innovation », Séverine Le Loarne et Sylvie Blanco (dir.), Pearson éducation, 2012.

« La boîte à outil de l'innovation »,

Géraldine Benoit-Cervantes, Dunod, 2012.

« Stimuler la participation des fonctionnaires avec le CAF », Eupan, 2013.

Le CAF boudé par les collectivités

Le CAF, ou cadre d'autoévaluation des fonctions publiques, est un outil européen d'aide au management de l'innovation et de la performance. Il offre un cadre méthodologique pour permettre aux agents et managers d'améliorer, puis d'évaluer leur niveau de qualité. L'une des rares collectivités françaises à l'utiliser, le conseil général de l'Hérault appuie son management stratégique par objectifs sur cette méthode depuis 2010. « Sans être dans la démarche qualité pure et dure, ce processus permet de gérer efficacement l'amélioration continue des services de notre collectivité », affirme Marie-Pierre Trouillet, directrice du département « systèmes d'information et logistique ».

Bordeaux (Gironde) ? 4 300 agents ? 239 400 hab. - Regards croisés sur les politiques publiques

Bordeaux a fait rimer depuis quelques années innovation avec performance. « Nous avons initié très vite une approche non par direction, mais par politique publique. Chaque projet réunit plusieurs services, nous croisons à chaque fois les regards, quelle que soit la position des cadres dans l'organigramme », défend Benoît Lion, directeur de l'évaluation et de la performance, adjoint au directeur des finances et de la gestion. Chaque année, dix politiques publiques sont ainsi débattues lors de cinq grandes réunions. « Les projets sont découpés par secteur, représenté chacun par un adjoint et un responsable administratif. » Une évaluation de cette démarche par des élèves de l'Institut national des études territoriales est en cours, mais les résultats temporaires sont encourageants. « Un questionnaire a été envoyé à 270 cadres de la collectivité avec un taux de retour de 40 %, détaille Benoît Lion. Parmi les points à améliorer, nous avons identifié la relation entre les objectifs et le budget alloué ; il nous faut revoir le processus d'arbitrage. » La mairie poursuit également le projet d'édition d'un guide méthodologique sur la gestion en mode projet. Elaboré par un groupe de travail réunissant un représentant de chaque direction générale et une dizaine de cadres, cet outil sera diffusé au deuxième trimestre 2014.

Contact

Benoît Lion, tél. : 05.24.57.50.71.

A retenir

La démarche globale de performance s'est ancrée dans les habitudes internes et pousse la collectivité à innover sans cesse.

Bas-Rhin ? 3 900 agents ? 1,1 million d'hab. - Un niveau fonctionnel supplémentaire

Voilà plus d'un an que le conseil général du Bas-Rhin éprouve sa nouvelle organisation managériale. Au 1^{er} janvier 2013, cinq postes de directeur délégué général (DDG) ont été créés dans les territoires de Haguenau-Wissembourg, Saverne, Molsheim, Sélestat et Strasbourg. Ces DDG, rattachés directement au directeur général des services, sont des médiateurs entre les projets de ces territoires, les élus et les services centraux. Ils ont aussi en charge la mise en oeuvre de missions opérationnelles avec l'aide de quatre référents. « Ces référents territoriaux dépendent hiérarchiquement de leur directeur général adjoint de pôle [la collectivité compte cinq pôles thématiques, ndlr], mais fonctionnellement de leur DDG », précise Luc-Olivier Sehier, directeur des ressources humaines. Un choix de territorialisation qui permet, certes, des actions plus en phase avec le terrain, mais bouleverse l'organigramme et les habitudes des cadres dirigeants. Imaginé comme une anticipation de la collectivité unique, qui n'a finalement pas vu le jour, ce nouveau fonctionnement opérationnel demeure valide en prévision du nouveau découpage des cantons à l'horizon 2015. « Si la collaboration entre les DDG et leur référent se passe bien, il nous reste un travail à mener auprès des directions thématiques, notamment concernant leur périmètre d'intervention. »

Contact

DOCUMENT n° 7

L'"empowerment", nouvel horizon de la politique de la ville

LE MONDE | 07.02.2013 à 11h25 • Mis à jour le 07.02.2013 à 11h44 |

Par Sylvia Zappi



Nacera, trésorière de l'association des habitants du sud-ouest d'Echirolles, fait partie du projet d'empowerment lancé dans l'agglomération grenobloise. SYLVAIN FRAPPAT POUR LE MONDE

C'est le nouveau mot à la mode dans les cercles de la politique de la ville. *Empowerment*. Depuis quelques mois, travailleurs sociaux, associatifs, professionnels de la politique de la ville, élus, ne jurent plus que par ce terme venu d'outre-Atlantique. Le ministre de la ville François Lamy s'en est emparé en nommant à la coprésidence d'une mission sur la participation des habitants la sociologue Marie-Hélène Bacqué, spécialiste de l'"empowerment".

Conscient que sa concertation sur la réforme de la géographie prioritaire ou l'installation de nouveaux contrats de ville ne suffiraient pas à redonner du souffle à une politique de la ville en bout de course, le ministre a décidé d'intégrer ce nouvel outil et ainsi d'afficher une politique de gauche qui ne coûte pas très cher.

L'empowerment semble devenu le nouvel horizon de la politique dans les quartiers. Il a fait l'objet d'un colloque de l'Ecole nationale des travaux publics en 2012. Il fut au coeur de la contribution de Jacques Donzelot sur les banlieues pour Terra Nova, durant la campagne présidentielle. Le réseau Amadeus des directeurs de la politique de la ville a mis en place une mission pour collecter les expériences françaises. Même le très sérieux Conseil d'analyse stratégique s'est penché sur le sujet en septembre.

L'empowerment n'a pas de traduction adéquate - sinon le néologisme québécois "capacitation". Venue des cités de Chicago dans les années 1930, reprise par les mouvements noirs et féministes dans les années 1970 puis par la campagne d'Obama en 2008, l'expression désigne le processus qui permet aux individus de prendre conscience de leur capacité d'agir et d'accéder à plus de pouvoir. Devant le sentiment d'échec ressenti tant par les administrations ou les responsables de projets, l'envie de renouveau est patente. Les travailleurs sociaux s'interrogent sur leur utilité et cherchent d'autres formes d'interventions. "On est au bout d'un cycle, celui où on imposait par le haut les politiques et projets aux

habitants des cités. Il faut revitaliser et accompagner les dynamiques autonomes citoyennes", dit Isabelle Fouché, coordinatrice du collectif Pouvoir d'agir.

"RENDRE UNE VOIX ET DU POUVOIR AUX SANS-VOIX"

Quant aux associations, voilà des années qu'elles travaillent chacune dans leur coin et aspirent à faire entendre autrement la voix des habitants. Elles sont la preuve qu'existe un potentiel considérable dans les quartiers et elles demandent à ce qu'il soit reconnu. "Beaucoup partagent cette idée de redonner de l'initiative et de repolitiser le débat dans les quartiers", constate Mme Bacqué, qui copublie avec Carole Biewener *L'Empowerment, une pratique émancipatrice* (La Découverte, 160 p., 16 €), où elle explique comment "rendre une voix et du pouvoir aux sans-voix".

Les expériences hexagonales sont encore peu nombreuses. Alors chercheurs et institutionnels scrutent la moindre action citoyenne dans les quartiers. Comme la mobilisation d'habitants de Saint-Ouen (Seine-Saint-Denis) pour faire reculer le trafic de drogue. Ou ce collectif d'habitants de la Coudraie, à Poissy (Yvelines), qui a réussi à infléchir le projet de rénovation de la cité.

> Lire A Grenoble, bâtir un contre-pouvoir pour se faire entendre dans les cités populaires (<http://banlieue.blog.lemonde.fr/2013/02/07/a-grenoble-batir-un-contre-pouvoir-pour-se-faire-entendre/>)

Autant d'initiatives qui permettent aux habitants de se faire entendre et de prendre confiance en leur force collective. En clair, de construire une conscience de quartier comme on parle de conscience de classe. Dans leur récent opus, *Refaire la cité* (Seuil-La République des idées, 128 p., 11,80 €), les sociologues Didier Lapeyronnie et Michel Kokoreff assurent qu'il y a urgence à "favoriser la constitution de collectifs s'érigeant en interlocuteurs incontournables et avisés".

L'affaire n'est pas si simple dans un pays au fonctionnement politique centralisé, universaliste et construit autour de la puissance publique. Les maigres tentatives de démocratie participative, les échecs patents de consultation citoyenne dans les villes comme la suspicion envers tout début de mouvement d'organisation en communauté ont montré que les institutions et les élus sont peu enclins à partager leur pouvoir.

"ON N'EN PEUT PLUS DE CETTE PSEUDOCONCERTATION"

Il peut paraître encore plus étonnant de l'invoquer au sujet de la politique de la ville : la gestion des quartiers a donné depuis trente ans un système construit d'en haut par les techniciens de la ville et les politiques sans aucune interaction réelle avec les habitants des quartiers visés. "On n'en peut plus de cette pseudoconcertation organisée toujours selon le même schéma - trois réunions, un PowerPoint et toujours les dix mêmes habitants à qui on demande un avis sur un projet déjà ficelé", assure David Bodinier, de l'Alliance citoyenne à Grenoble.

"Depuis le début des années 1980, au lieu de faire de la place à ces quartiers dans la vie démocratique, c'est un véritable agenda anti-empowerment qui s'est mis en place à la faveur de l'institutionnalisation de la politique de la ville", constate Thomas Kirszbaum, chercheur associé à l'ENS de Cachan.

L'importation de l'empowerment pourrait donner, selon qui le pilote, des choses aussi diverses qu'une participation citoyenne améliorée donnant un peu de légitimité aux institutions locales, une cogestion des problèmes publics ou un véritable contre-pouvoir indépendant. M. Lamy sait qu'il est attendu sur ce dossier. Sur le terrain, beaucoup sont sceptiques. Avec une demande qui revient en boucle : "On attend enfin de voir reconnaître les habitants des quartiers non comme des cibles passives, mais comme des acteurs."

28

Sylvia Zappi

Vers un resserrement des zones prioritaires

Après un mois de débat, la concertation sur la réforme de la politique de la ville s'est achevée le 31 janvier sur une série de pistes de travail. Pour répondre à la demande de resserrement de la géographie prioritaire en banlieue, les membres de la consultation ont défini des "territoires cibles" qui seraient les quartiers prioritaires où se concentreront les moyens. De quelque 2 500 quartiers classés en CUCS (contrats urbains de cohésion sociale) et 700 ZUS (zones urbaines sensibles), le redéploiement ciblerait entre 500 et 1 200 territoires éligibles. Les autres, appelés "territoires de veille", sortiront progressivement du dispositif sur un, deux ou trois ans. Les critères retenus changent : c'est sur la base du revenu des habitants, du taux de chômage et de la proportion de jeunes que pourrait se définir la nouvelle géographie prioritaire. Auparavant, les ZUS étaient définies par la présence ou non d'emplois et la concentration de grands ensembles et d'habitats dégradés. Le ministre François Lamy dévoilera sa réforme lors du comité interministériel sur la ville le 19 février.

Le contenu de l'article imprimé, est protégé par le droit d'auteur, tous autres droits de propriété intellectuelle, et appartient à la Gazette des communes, des départements et des régions. La Gazette des Communes consent à l'utilisateur un droit d'usage privé, non collectif et non exclusif sur ledit contenu. L'utilisateur s'engage dans ces conditions à ne pas reproduire, résumer, modifier, altérer ou rediffuser, sans autorisation expresse préalable de l'éditeur, quelque texte, titre, logo, marque, information ou illustration, pour un usage autre que strictement privé, ce qui exclut toute représentation à des fins professionnelles ou de rediffusion en nombre.

[En savoir plus](#)

Adresse de l'article : <http://archives.lagazettedescommunes.com/19499252/reconnaitre-le-pouvoir-d-agir-des-citoyens>

Politique de la ville

Reconnaître le « pouvoir d'agir » des citoyens

Par Agnès Thouvenot

Pourquoi ? Dans un contexte de crise de la démocratie représentative et face au fonctionnement décevant d'instances participatives comme les conseils de quartiers, de nouvelles pistes sont explorées. COMMENT ? L'« empowerment » et le « community organizing » sont des concepts anglo-saxons, qui s'appuient sur le pouvoir d'action des citoyens et l'agrégation de communautés d'intérêt. POUR QUI ? Pour tenter d'associer les milieux populaires et les jeunes, publics qui se tiennent en retrait, il ne s'agit plus seulement de consulter les citoyens : ceux-ci doivent devenir acteurs du changement.

Difficile de traduire en français les concepts de « community organizing » et d'« empowerment ». Développement communautaire, capacité citoyenne, pouvoir d'agir des habitants... Bien qu'imparfaites, ces traductions rendent compte d'une démarche de changement social, aujourd'hui encore émergente. « Ces méthodes d'action collective visent à agir concrètement face au développement de la défiance, de la précarité, des inégalités sociales et territoriales », explique le sociologue Jean-Pierre Worms, aujourd'hui à la tête du collectif Pouvoir d'agir.

Quelques initiatives

Sur fond d'échec de la démocratie participative et dans un contexte de crise de la démocratie représentative, ces nouveaux concepts suscitent un intérêt croissant. La preuve en est que les publications les concernant se multiplient. En septembre, le Centre d'analyse stratégique a publié une note (1) et le Conseil national des villes (CNV) a rédigé un avis et une note à six mois d'écart (2). Un colloque (3) à Vaulx-en-Velin a réuni plus de 300 personnes pendant trois jours en mars, un autre est prévu les 28 et 29 novembre, à Brest (4). Alors, vernis de la communication politique ou renouveau profond de l'action publique ? « Des énergies sont en train de se développer. Soit on utilise le pouvoir d'agir comme un nouvel outil de participation au service de projets, soit on le considère comme un projet politique d'émancipation des personnes », explique Pierre Mahé, de l'association Arpenteurs, qui organise pour les collectivités des formes de concertation. « Les initiatives émergent localement, mais cela reste très atomisé et il y a peu, voire pas de consolidation. En fait, les élus ne sont pas encore prêts. Je dirais même qu'ils ne comprennent pas ce qui se joue », témoigne un fonctionnaire. D'ailleurs, rares sont les territoriaux à pouvoir parler librement du sujet. C'est dans le champ de la politique de la ville que la prise de conscience s'avère la plus importante. Face à un fonctionnement décevant des conseils de quartier et à l'absence de participation des milieux populaires, les élus s'interrogent sur une situation paradoxale : « L'intensité du besoin de reconnaissance citoyenne est en effet plus forte dans les quartiers où les personnes en situation d'exclusion ou en difficulté sont les plus nombreuses et se trouvent, de fait ou de droit, absentes des suffrages de la démocratie représentative », insiste le CNV dans sa note du 12 octobre. Parmi les préconisations de celui-ci : « renforcer l'intérêt et la légitimité de la participation en donnant un poids réel aux décisions des participants ».

Devenir un « maître d'usage »

A Lyon (475 000 hab., Rhône), dans le quartier de La Duchère, par exemple, l'aménagement de la place Abbé-Pierre et du square Averroès a fourni l'occasion d'initier de nouvelles formes de participation laissant un vrai pouvoir de décision aux habitants. « Au cours de cinq ateliers, ceux-ci ont défini ce qu'ils attendaient d'une place. Pas seulement en termes d'aménagement technique, mais aussi d'usage. Et c'est un scénario que nous n'avions pas du tout prévu qui en est sorti », décrit Alain Marguerit, urbaniste-paysagiste, maître d'oeuvre de l'opération. Encore fallait-il que les services techniques et le financement suivent. « Ici, cela a été le cas », se réjouit l'urbaniste. Catherine Falcoz, responsable de la concertation avec les habitants, souligne : « Nous apprenons au fur et à mesure, sur le terrain, à améliorer nos méthodes de concertation et à associer les habitants le plus en amont possible, afin d'enrichir les projets. L'idée est de placer le citoyen dans une posture de maître d'usage et de lui redonner une capacité d'agir sur son environnement. » Avec une difficulté identifiée, celle de ne pas réussir à associer la population dans sa diversité : « Nous ne parvenons pas à mobiliser les jeunes », reconnaît Catherine Falcoz.

Prendre le temps

Dans le champ du travail social, l'empowerment suscite également un intérêt nouveau. Si, au Canada, les travailleurs sont rompus aux pratiques du développement du pouvoir d'agir (DPA), en France, la prise de conscience est encore naissante. « Les travailleurs sociaux ont été formés à faire émerger [chez les personnes qu'ils accompagnent] une demande et à travailler à partir de celle-ci. Dans l'approche DPA, la question est déplacée : il ne s'agit pas de travailler à partir d'une demande mais de travailler avec la personne à une définition la plus concrète possible du problème, à ce qui empêche d'avancer pour le résoudre », expliquent Bernard Vallérie et Claire Jouffroy en introduction de l'ouvrage « Interventions sociales et empowerment » (5). Chez ATD Quart monde, on est convaincu de l'efficacité de ces méthodes. Elles sont utilisées depuis vingt ans avec les familles vivant dans la grande pauvreté. Avec l'Inter-réseau de développement social urbain, l'association a lancé un chantier sur la place des parents dans l'école, dont le nom traduit sa certitude : « En associant leurs parents, tous les enfants peuvent réussir leur scolarité » (lire ci-dessus). D'autres réseaux sont rompus à ces méthodes, comme l'Association pour les collectifs enfants parents professionnels (Acepp), qui fédère les crèches parentales.

Mais « ces formes d'associations citoyens-professionnels ne sont possibles que si l'on prend le temps et que les concertations sont régulières », insiste Alain Marguerit. Même écho de la part de Gaëlle Ginot, chargée de mission à l'Acepp : « Cela demande du temps de faire émerger les projets, d'agir avec les parents et non pas pour eux. » Par ailleurs, ces méthodes nouvelles, si elles sont portées parfois au sein de collectivités, restent très souvent le fait d'un agent convaincu, rarement d'un service entier et encore plus rarement de l'ensemble des services.

Imam et enseignants

Les groupes d'habitants qui s'inspirent du concept américain de Community organizing peuvent-ils bousculer les pratiques françaises ? Développé par le sociologue Saul Alinsky dans les années 40, ce concept vise à agréger des communautés d'intérêts en vue de modifier l'environnement des personnes concernées. « Faire asseoir autour d'une table l'imam de la mosquée, le personnel du centre social, les enseignants, les responsables associatifs et les travailleurs sociaux ? Cela me paraît encore difficile. Mais, au moins, cela nous oblige à nous interroger sur le concept de community organizing », reconnaît Ange Andongui, chef de service coordination des centres sociaux à la ville de Bondy (53 300 hab., Seine-Saint-Denis). « L'expression se heurte à la conception française de la communauté, contradictoire avec l'idéal républicain mais, sur le terrain, elle apparaît de plus en plus légitime », observe Claire Autant-Dorier, sociologue et responsable du master « ingénierie de projet, action communautaire et territoire » à l'université de Saint-Etienne.

Reste à savoir qui pilote ces formes d'organisation. A la différence de la démocratie participative, le community organizing est subversif. Il représente donc un risque pour l' élu qui le tolérerait, voire le financerait. A Grenoble (156 700 hab., Isère), le projet Echo a clairement fait le choix de l'indépendance en se tournant vers des fondations privées. Cette « alliance citoyenne » expérimente, depuis deux ans, une forme d'organisation permettant à des groupes - étudiants étrangers, locataires des HLM... - d'améliorer leurs conditions de vie. Par exemple, sous la pression d'Echo, un remboursement du trop perçu des charges est en cours de négociation avec les bailleurs sociaux.

avantages

- ? Faire une place à des habitants en situation de précarité et peu écoutés par les pouvoirs publics.
- ? Inventer de nouvelles formes et de nouveaux canaux de concertation avec les administrés.

inconvenients

- ? Le risque est grand de ne mobiliser que des publics déjà fortement engagés dans le tissu local.
- ? On peut assister à une instrumentalisation de la parole des habitants par l'exécutif.

Zéro en réseaux ?

Dans le champ de la concertation publique, l'outil numérique reste étonnamment absent des méthodes utilisées. Les « pages Facebook » sont trop souvent l'apanage du service de la communication de la ville, servant au maire à s'adresser à ses administrés. Le réseau social est rarement, voire jamais, perçu comme un outil d'invitation au débat. Et, pour l'instant, pas l'ombre non plus d'une application participative pour smartphone qui permettrait de toucher les jeunes.

Juridique - Un cadre pour la concertation

Abrogé par un décret en 2010, le marché de définition constituait un outil juridique intéressant, bien que peu utilisé, pour associer les habitants très en amont dans la définition d'un projet d'aménagement. C'est désormais dans le cadre des études urbaines que la concertation peut avoir lieu, permettant de réfléchir sur les usages de la ville. Mais plus que des outils, c'est un processus de décisions partagées que la concertation doit induire.

L'expert - Hélène Balazard, docteur en sciences politiques (*), ingénieure au centre d'études techniques de Lyon - « Une approche pragmatique de la démocratie »

« London Citizens est un exemple d'auto-organisation de la société civile, indépendante des élus ainsi que des acteurs de l'économie de marché. Agrégeant des communautés différentes (culturelles, religieuses, scolaires, syndicales, associatives...), cette forme d'organisation s'est imposée dans le paysage londonien au cours des campagnes électorales de 2008 (municipale) et 2010 (nationale). Les candidats ont alors été invités à prendre des engagements vis-à-vis des revendications de l'organisation. Espace de solidarité et de présentation publique des communautés, London Citizens permet de créer les conditions d'une participation de la population à son propre gouvernement. Elle constitue une approche pragmatique de la démocratie, une forme d'éducation populaire qui permet à un grand nombre d'individus, finalement peu habitués à évoluer et à être reconnus dans l'espace politique, de participer à la vie de la cité. Bien qu'imparfaite, cette expérience invite à repenser les formes de participation des citoyens, notamment les habitants les plus en marge des sphères politiques et économiques, à leur propre gouvernement. »

Tarbes (Hautes-Pyrénées) ? 44 200 hab. - Un lieu pour conforter les parents dans leur rôle

A l'initiative de l'Inter-réseau de développement social urbain et d'ATD Quart monde, la ville s'est inscrite dans un projet de « point parents » pour les 1 000 élèves de son quartier nord. Objectif : faire entrer les parents dans l'école et les convaincre qu'ils y ont une place. Le projet est désormais piloté par la ville, dans le cadre du programme de réussite éducative. « Nous avons dû persuader l'Education nationale et les travailleurs sociaux de l'intérêt d'un tel espace », explique Dominique Delgado, coordinatrice du programme. Lieu d'échanges informels et conviviaux entre parents, travailleurs sociaux et enseignants, instance de co-formation pour ces derniers et les parents... le point parents est installé dans un bâtiment attenant à l'école élémentaire. Il est ouvert tous les jours et dispose d'une antenne au sein du collège. « En replaçant le parent au cœur du projet éducatif de son enfant, on peut donner de la cohérence aux différents suivis dont bénéficie la famille et amorcer une dynamique nouvelle », reprend Dominique Delgado. « Mais cette démarche n'est possible que si tous les protagonistes s'impliquent : travailleurs sociaux, enseignants, acteurs de la politique de la ville », insiste Gilles Craspay, maire adjoint chargé de l'éducation.

Contact

Service de l'éducation, tél. : 05.62.44.38.38.

LE BILAN

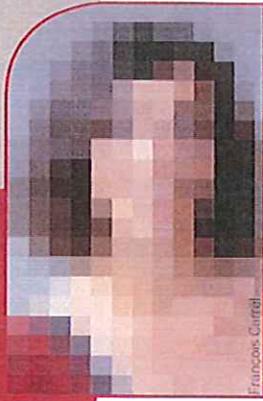
Le point de rencontre permet une meilleure « inter-compréhension »

- (1) « Participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville », septembre 2012.
- (2) Avis et note du Conseil national des villes relatif à la démocratie locale et à la participation des habitants, janvier et octobre 2012.
- (3) Le community organizing : développer le pouvoir des citoyens, ENTPE, du 14 au 16 mars 2012.
- (4) Observation des quartiers prioritaires de la politique de la ville, quelle place pour les habitants ? www.resovilles.com
- (5) Ed. L'Harmattan, 2012.

LEADER

Marion Carrel

ma tresse de conf rences
en sociologie l'Universit
de Lille 3, auteure de
*Faire participer les
habitants ? Citoyennet
et pouvoir d'agir dans
les quartiers populaires*,
ENS Éditions, 2013.



Francine Carrel

« Une autre voie participative est possible »

En France, les élus sont adeptes de l'injonction participative (renvoyant les individus à leur devoir de participer) mais beaucoup moins de l'empowerment. Expliquez-nous...

Les villes, les intercommunalités, tous les échelons intermédiaires entre l'État et les individus sont très souvent encore dans l'injonction participative, c'est-à-dire que les institutions font appel à des dispositifs descendants, mettant en place des réunions laissant finalement peu la place à la construction d'une réelle parole habitante dans l'intérêt collectif. Elles vont parfois faire appel – mais occasionnellement – à des consultants militants de la démocratie participative, que j'appelle dans mon livre les « artisans de la participation », pour croiser les savoirs des habitants avec ceux des techniciens et des élus. Ou alors, elles vont croire encourager la participation en lançant des appels à projets, qui génèrent de la compétition entre associations. Mais on reste dans un mode descendant... L'autre version de la participation est ascendante. On peut l'appeler l'empowerment et elle reste très peu explorée en France... Il s'agit là d'encourager la création de collectifs d'habitants, qui pourraient construire leur parole et défendre leurs droits dans la durée, leur donner du pouvoir d'agir, jusqu'à faire de la contre-expertise... Il y a en fait, deux formes d'accroissement du pouvoir d'agir (empowerment) selon moi : la première peut être encouragée par les institutions, les travailleurs sociaux, à travers les dispositifs participatifs ; la deuxième est une forme beaucoup plus poussée, qui part du principe que le contre-pouvoir est nécessaire en démocratie...

On voit partout fleurir des chartes de la démocratie locale : un bon signe ?

On est typiquement dans la déclaration d'intention, tout ça reste généralement peu ambitieux, descendant... Il faut toutefois regarder de plus près la manière dont ces chartes ont été construites : avec les habitants ou « en chambre » ? Sont-elles retravaillées ensuite dans des ateliers avec des habitants, prolongées, amendées ? Sont-elles tout simplement appliquées comme n'importe quel règlement ? Quand les chartes se réduisent à des déclarations d'intention, qui n'engagent en rien la responsabilité des institutions, elles n'ont guère d'utilité.

Paradoxalement, le manque de participation ne vient-il pas aussi d'un écueil vis-à-vis d'une démocratie représentative qui dysfonctionne ?

Certes la participation des habitants, l'envie de s'investir... peut aussi rebuter certains du fait d'une défiance croissante envers la démocratie représentative, dans laquelle le droit de vote des étrangers aux élections locales n'est pas reconnu, le cumul des mandats toujours légion, la diversité des élus loin d'être effective... Oui certainement, en s'améliorant, le fonctionnement de la démocratie représentative permettrait une meilleure articulation avec la participation des habitants...

Vous semblez assez convaincue de l'efficacité du levier « rémunération » pour inciter les habitants à participer à l'intérêt général...

C'est un peu un lieu commun de convoquer la Grèce antique, mais rappelons que la rémunération des paysans, qui participaient aux agoras lorsqu'ils étaient tirés au sort pour le faire, existait déjà... Ce que je constate, c'est que, parmi les six dispositifs de la participation que j'ai étudiés dans mon livre, trois indemnisent les citoyens. C'est assez logique : les gens prennent le temps de participer longuement sur plusieurs journées à des travaux qui vont nourrir l'intérêt général, aider les élus à prendre de meilleures décisions pour le service public, pour leur quartier... Les professionnels qui travaillent avec eux sont là sur leur temps de travail, pourquoi les habitants ne seraient-ils pas indemnisés, au même titre que les délégués syndicaux ou les jurés d'assise ? Ces indemnisations peuvent se faire sous la forme de bons d'achats, des droits à bénéficier de services publics (piscines, lieux culturels, etc.). Je renvoie à l'une des propositions de Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache dans leur rapport *Une réforme radicale de la politique de la ville* (nldr : remis le 8 juillet à François Lamy) sur la mise en place d'un « fonds pour l'interpellation citoyenne », qui serait abondé par un prélèvement sur le financement aux partis politiques (1 %) et la réserve parlementaire (10 %). Outre la rémunération, il y a bien d'autres leviers pour inciter les habitants à participer, comme l'acquisition côté institution d'une plus grande expertise dans la manière d'animer les échanges avec les habitants. ■

→ Propos recueillis par
S verine Cattiaux

ÉPREUVE N° 4