

REPÈRES POUR AGIR

**n°4** (avril 2014)

Participation  
des habitants : de  
l'expression à  
la co-construction

# SOMMAIRE



Préface _____	<b>04</b>	Du pouvoir d'agir à l'empowerment _____	<b>28</b>
Avant-propos _____	<b>06</b>	Constats et points d'analyse	<b>31</b>
Une démarche de qualification et d'échange d'expériences	<b>07</b>	Éducation populaire et vie associative, développeurs de pouvoir d'agir	<b>31</b>
La mise en mouvement _____	<b>08</b>	Point de vigilance : professionnalisation de l'éducation populaire	<b>35</b>
Constats et points d'analyse	<b>11</b>	L'organisation laisse l'espace pour agir	<b>36</b>
« Aller vers » plutôt que « venez à moi »	<b>11</b>	Expérience :	
Point de vigilance : au-delà du slogan	<b>13</b>	L'AFEV, une association qui questionne son objet	<b>38</b>
Adapter les pratiques professionnelles aux participants	<b>13</b>	Parole d'expert : Vincent BOUTRY	<b>39</b>
Se mettre à l'écoute sans ordre du jour	<b>14</b>	Parole d'expert : François VERCOUTÈRE	<b>40</b>
Expérience :		Point de vigilance : veut-on vraiment faire participer ?	<b>41</b>
Le projet « Cause commune » au Secours Catholique	<b>15</b>	Mener des expériences gratifiantes, acquérir une expérience positive d'autonomie	<b>41</b>
L'estime de soi et les liens : passer de l'individuel au collectif	<b>15</b>	Point de vigilance : la ténacité de l'acteur local	<b>43</b>
Point de vigilance : laisser une place	<b>17</b>	La coopération, la qualification mutuelle	<b>43</b>
De la capacité (individuelle) au pouvoir d'agir _____	<b>18</b>	Expérience :	
Constats et points d'analyse	<b>21</b>	Les budgets participatifs à Charleroi et Bruxelles	<b>45</b>
Créer du lien social et former une communauté d'intérêts	<b>21</b>	Point de vigilance : la finalité de ces outils	<b>46</b>
Rendre la parole active	<b>22</b>	Accorder l'espace-temps des habitants et des organisations	<b>46</b>
Savoir lire le quotidien environnemental et comprendre les enjeux	<b>23</b>		
Organiser au besoin une médiation	<b>25</b>		
Point de vigilance : une posture d'accompagnateur	<b>27</b>		



## De l'empowerment à la démocratie conflictuelle \_\_\_\_\_ 48

Constats et points d'analyse **51**

Les moyens publics mal répartis **51**

Le conflit et le pouvoir de nuire moteurs de la démocratie **53**

Point de vigilance : trouver le juste milieu **55**

Un groupe hors-institution et avec des alliances **55**

Expérience : L'Alliance citoyenne de Grenoble : le conflit comme étape **56**

(Re)donner une identité au mouvement **57**

Intérêt collectif et intérêt général **58**

Une démocratie tout-terrain **59**

Négociation préparée et équilibrage des pouvoirs **60**

Point de vigilance : tous égaux, la tête à Rousseau ? **61**

## Participation et Politique de la ville : le temps du renouveau ? \_\_\_\_\_ 62

Constats et points d'analyse **65**

Le mandat politique : une visée plutôt qu'un cadre **65**

Associer les groupes sociaux habituellement exclus **66**

Un tiers-intervenant pour promouvoir l'autonomisation **67**

Positionnement des professionnels : la culture de projet et du projet de territoire **68**

Représentativité **68**

Parole d'expert : Murielle MAFFESSOLI  
Savoir revisiter ses pratiques et ses postures **69**

Expérience : Dunkerque  
Mettre en cohérence projet social de territoire et projet de maison de quartier **70**

Parole d'expert : Anne PLANTÉ **70**

Compléter la commande politique issue des institutions avec celle des citoyens **71**

Quelle intégration de la participation dans les contrats de ville ? **71**

## Conclusion \_\_\_\_\_ 74

La participation des habitants : l'élaboration d'un processus **74**

Ressources \_\_\_\_\_ **76**

*Vous retrouverez ces pictos tout au long du livre:*



travail collectif

expérience

parole d'expert

progression

# PRÉFACE

Ce livre met judicieusement en avant l'enjeu de transformation des institutions et des pratiques professionnelles vers des modes de fonctionnement moins verticaux et descendants. Contrairement aux analyses faisant porter la responsabilité de l'échec de la participation aux habitants « qui ne sont pas à la hauteur » ou aux associations « qui ne représentent pas l'intérêt général », la responsabilité des institutions est en effet ici clairement pointée.

Comment les organisations peuvent-elles donc opérer leur mue vers un fonctionnement plus horizontal et ascendant ? Un ensemble de facteurs rentre en considération, au premier rang desquels l'émergence d'un mouvement social dans les quartiers populaires, d'une demande de participation, d'une « démocratie d'interpellation » à même d'exercer une pression sur les institutions et/ou des alliances avec les professionnels désireux de démocratiser l'action publique. Le rapport Bacqué-Mechmache a montré en quoi l'expression citoyenne était freinée dans les quartiers populaires, notamment par la mise en concurrence des collectifs d'habitants et leur dépendance aux financements municipaux. Une multitude d'autres facteurs rentre en jeu, touchant aux modes de gouvernance (comment partager avec la population le pouvoir de débattre et surtout de décider de l'intérêt général ?) ; à la formation initiale et continue des professionnels et des élus (comment animer et faciliter l'échange public d'arguments, commencer par écouter ? Comment encourager le retour aux sources du développement social ascendant et du travail social communautaire ?) ; plus généralement à la lutte contre les discriminations et les inégalités sociales, culturelles, raciales, de sexe, économiques - inégalités qui constituent le terreau du silence politique. Ce livre rappelle que la question de la participation des habitants est complexe car elle renvoie à la dialectique de la domination et de l'émancipation en démocratie, à des questions sensibles de discrimination, de déni de reconnaissance, de honte et de peur du jugement, particulièrement aiguës chez les personnes en situation de grande pauvreté.

S'agirait-il alors de mener une révolution ? La démocratie délibérative (lorsque l'échange public d'arguments est le moyen de co-construire l'intérêt général) et la démocratie participative (lorsque le pouvoir de décision, ou une partie, revient directement aux citoyens) sont effectivement révolutionnaires, nous dit Archon Fung. Doublement révolutionnaires, même, car elles impliquent d'une part des mutations substantielles des institutions et des modes de prise de décision, d'autre part un contexte social et économique radicalement égalitaire. Au lieu d'attendre la révolution, « l'activisme délibératif » prôné par Fung consiste à distiller, dans un monde inégalitaire, injuste et imparfait, autant de délibération que possible afin de transformer les idées et les pratiques.

Pour œuvrer dans cette voie de l'activisme délibératif, semer des graines de transformation sociale, expérimenter l'aventure participative et l'essaimer, ce livre est salutaire car il apporte une multitude de pistes sans tomber dans l'angélisme. Oui, les pauvres, immigrés et non diplômés doivent toujours faire la preuve de leur citoyenneté et leur auto-disqualification reste un obstacle ; oui, les professionnels au contact des habitants ont du mal à se faire entendre de leur hiérarchie ; oui, les institutions résistent à fonctionner de manière moins pyramidale ; oui, la professionnalisation peut dégrader la participation en communication ou en marketing. Mais les points de vigilance, conseils pratiques, exemples, réflexions de fond s'articulent pour stimuler le lecteur et le pousser à bricoler, innover, se lancer. Aller vers, se mettre à l'écoute, prendre le temps de la relation, encourager les actions collectives, réhabiliter le conflit démocratique, pousser les institutions à la transparence et à rendre des comptes, connaître les dispositifs et faire reconnaître la légitimité des « invisibles » : autant de leviers pour l'émancipation citoyenne, autant de pistes pour retrouver le sens du service au public et ré-enchanter le politique.

Marion Carrel

Maîtresse de conférences en sociologie à l'Université de Lille 3,

Auteure de *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Editions, 2013

*Retrouvez les références citées dans les ressources bibliographiques*

# AVANT-PROPOS

Historiquement, la Politique de la ville préconise de faire des habitants les acteurs du changement<sup>1</sup>. Si depuis, les orientations souhaitées vont dans ce sens et que des expériences participatives ont eu lieu dans les quartiers prioritaires de façon éparse, la culture participative ne s'est pas généralisée et concrètement, la Politique de la ville reste en grande partie élaborée, conduite et décidée « par le haut », c'est-à-dire par l'État et les collectivités territoriales (élus et professionnels).

## Le constat d'une démocratie à renouveler est émis de part et d'autre, avec :

- Une représentation politique considérée comme en crise, illustrée notamment par de très faibles taux de participation aux scrutins électoraux, accentués dans les quartiers ;
- Une distance, voire parfois une méfiance – réciproque – entre les élus et les habitants, les habitants ayant le sentiment de ne pas être assez écoutés, les élus craignant parfois la critique qui pourrait leur être opposée par les habitants ;
- Une démocratie participative régulièrement critiquée et dont les instances proposent des sujets trop cadrés, préétablis, à l'objet limité et pas toujours en adéquation avec les préoccupations des habitants. Ces instances de participation ne permettent pas non plus toujours de favoriser la libre expression des habitants, ni la co-production des projets qui leur sont destinés (l'exemple des opérations de rénovation urbaine illustre souvent le phénomène mais n'est pas le seul) ;
- Un engagement et un pouvoir d'agir affaiblis. On sait notamment que le tissu associatif a du mal à se renouveler, et que les jeunes s'investissent moins dans le bénévolat, mais aussi que les habitants, lorsqu'ils sont en difficulté, peinent à s'investir pleinement dans la vie associative ou dans un engagement politique.

## Les objectifs visés par la démocratie participative n'ont donc pas toujours été atteints, qu'il s'agisse de :

- Rétablir l'accès au Droit pour des gens qui se sont tus ou ont perdu l'envie de donner leur avis, ou de créer du Droit pas seulement là où la Politique de la ville ou le programme municipal nous le demande, mais sur tous les champs revendiqués par les habitants ;
- Accompagner des habitants vers plus de citoyenneté et la capacité à prendre des responsabilités dans l'espace public ;

- Refaire du lien social horizontal (entre les communautés, les habitants) et vertical (entre les habitants et les pouvoirs publics) ;
- Améliorer les services ;
- Réhabiliter la politique.

Aujourd'hui les notions de pouvoir d'agir, de capacitation et d'empowerment nous invitent à remettre ces objectifs en chantier et à réaffirmer leur priorité : les acteurs locaux sont en marche pour ce renouvellement de la participation. Leur projet demande certes de lever certains freins, mais aussi d'actionner des leviers qui existent déjà. Cet ouvrage propose de retracer le cheminement de la participation des habitants, de l'étape de leur expression à celle de la co-construction mais aussi d'interroger les positionnements des organisations et institutions, de leurs élus et dirigeants, de leurs professionnels. Le processus est ainsi analysé afin de décrypter les points de blocage, d'évoquer les modes d'action, les conditions de réussite et les postures à adopter pour dépasser les freins identifiés et réussir la mobilisation des habitants des quartiers.

Enfin, cette publication s'inscrit également dans le contexte de réforme de la Politique de la ville, lancée fin 2012 avec une concertation nationale auprès des acteurs concernés. Le ministre délégué à la ville a souhaité réaffirmer le principe d'association des habitants et des acteurs de proximité à la définition de l'action publique en faveur de leur quartier, et ce à toutes les étapes de la mise en œuvre de cette nouvelle Politique de la ville : diagnostic, élaboration, suivi, évaluation.

<sup>1</sup> Cf. rapport « Ensemble, refaire la ville », Hubert DUBEDOUT, La Documentation française, 1983.

# Une démarche de qualification et d'échange d'expériences

## Une démarche collective

L'IREV, centre de ressources Politique de la ville en Nord Pas-de-Calais, a organisé au printemps 2013 une réflexion collective dans le cadre d'un atelier de qualification de trois journées ayant réuni une quinzaine de professionnels et de bénévoles. La réflexion a été nourrie de leurs expériences et de leurs questionnements, mais aussi des interventions de Patrick BODART (association Periferia), Frédéric DELATTRE (responsable régional de l'AFEV Nord Pas-de-Calais), Adrien ROUX (Alliance Citoyenne de Grenoble), Anne-Catherine BERNE (projet Cause commune – Secours Catholique), Suzanne ROSENBERG (consultante) et François HANNOYER (consultant – DAC Communication), qui a accompagné l'ensemble de la démarche. Nous les remercions pour leurs paroles et contributions à cet ouvrage.

Ces trois journées ont permis de revisiter les postures, les pratiques de professionnels, d'élus, de bénévoles qui agissent sur les territoires en difficulté, pour qu'il y ait une participation et une co-responsabilité du plus grand nombre à l'élaboration et au suivi de l'action publique dans les quartiers. S'il n'y a pas de recette miracle à ce défi, des clés et des postures différentes existent pour aborder la participation. Nous avons tenté d'en dégager quelques-unes à partir des expériences présentées lors de l'atelier de qualification.

## Les questions de départ

### Développer le pouvoir d'agir :

- Quel sens donner à la démarche ?
- Quelles compétences professionnelles et quelle posture professionnelle pour l'accompagner ?
- Quel lien avec les territoires et leur gouvernance ?
- Quel lien entre pouvoir d'agir et pouvoir politique ?
- Comment associer la participation de tous au processus de décision locale ?

- Quelle place peut avoir le pouvoir d'agir dans la nouvelle Politique de la ville ?
- Comment susciter la dynamique de participation ?

## Mise en débat et restitution des travaux au plus grand nombre

À la suite de ces séances, une journée régionale « Pourquoi (faire) participer ? De l'expression à la co-construction » a été organisée le 2 juillet 2013 (175 participants). Elle avait pour objectif de restituer au plus grand nombre ces enseignements, et surtout de les mettre en débat, de les enrichir, de les questionner, l'objectif final étant d'en tirer des enseignements les plus partagés et les plus riches possibles.

### Les points saillants retenus par les participants de l'atelier de qualification ont ainsi pu être réinterrogés à travers le prisme de :

- L'éducation populaire et la transmission des savoirs ;
- Les démarches participatives menées par les collectivités locales ;
- Le développement du pouvoir d'agir dans la vie associative ;
- La place des habitants dans la Politique de la ville.

Ces débats ont été enrichis du regard expert de François VERCOUTÈRE, délégué général de la Fédération des Centres sociaux et Socioculturels de France, Vincent BOUTRY, directeur de l'Université Populaire et Citoyenne de Roubaix, Anne PLANTÉ, directrice de la démocratie locale et de la vie de quartiers à la ville de Dunkerque et Murielle MAFFESSOLI, directrice de l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville et codirectrice du Centre de Ressources Politique de la ville – Lorraine et nous les en remercions.

# 08



décrypter  
les notions

être  
à l'écoute

libérer  
la parole



aller vers





# LA MISE EN MOUVEMENT

Constats et points d'analyse \_\_\_\_\_ 11

« Aller vers » plutôt que « venez à moi » \_\_\_\_\_ 11

Point de vigilance : au-delà du slogan \_\_\_\_\_ 13

Adapter les pratiques professionnelles  
aux participants \_\_\_\_\_ 13

Se mettre à l'écoute sans ordre du jour \_\_\_\_\_ 14

Expérience :  
Le projet « Cause commune » au Secours  
Catholique \_\_\_\_\_ 15

L'estime de soi et les liens : passer  
de l'individuel au collectif \_\_\_\_\_ 15

Point de vigilance : laisser une place \_\_\_\_\_ 17

**L**a mise en mouvement qui entame le processus de participation ne saurait concerner uniquement les habitants. En effet, pour leur permettre de s'inscrire dans une dynamique, il revient aux organisations institutionnelles et associatives de faire le premier pas. Dans quelle mesure les organisations peuvent-elles se rendre abordables, accessibles, compréhensibles dans leurs missions et compétences, et enfin réceptives à la fois aux habitants et à d'éventuelles remises en question de leurs projets et modes d'action ? Comment favoriser le renforcement de la capacité individuelle et l'émergence d'une communauté d'intérêts, qui sont autant de conditions préalables à cette mise en mouvement ?



travail collectif

## Constats et points d'analyse

*(Les éléments ci-dessous sont issus de l'atelier de qualification « Développement du pouvoir d'agir des habitants » et de la journée régionale du 2 juillet 2013)*

La participation n'est pas une injonction seulement à l'intention des habitants, mais davantage et surtout une mise en mouvement nécessaire des institutions.

La crise des institutions, la crise politique et la crise sociale sont telles, que le premier pas nécessaire est moins celui des populations que celui des institutions. Il devient indispensable de s'atteler à recréer du lien social entre les gens, les groupes, les quartiers et les organisations. Parmi ces organisations, les associations ne sont pas exemptes de cette injonction de se mettre en mouvement. Aux dires de sociologues elles se sont éloignées aussi de la population et sont moins reconnues par cette dernière comme étant des lieux interstitiels, des lieux de transition. Elles sont ainsi jugées inaccessibles par un groupe grandissant de personnes dans notre société.

Le pouvoir d'agir n'est pas une idée utopique. De nombreux acteurs mettent déjà la notion à l'œuvre dans les collectifs, les associations, les collectivités locales. Ils estiment leurs expériences satisfaisantes et prometteuses. Ces acteurs ont fait **le premier pas, nécessaire,**

**qui consiste à questionner l'organisation** dans laquelle ils sont bénévoles, salariés ou agents de la fonction publique : « cette organisation est-elle accessible ? Va-t-elle au-devant des personnes et des groupes auxquels elle souhaite s'adresser ? Est-elle en capacité de changer ? ». Bien souvent, ils constatent que les contraintes de fonctionnement et les philosophies d'action poussent à attendre que les populations viennent à eux plutôt que d'« aller vers » les habitants.

Ce premier pas du questionnement est donc nécessaire, mais pour autant insuffisant. Souvent, se déplacer en transportant avec soi des valeurs et des modes d'action ne facilite pas la rencontre et l'écoute. Plutôt que de faire valoir ses propres raisons d'agir et son programme d'action, il s'agit de valoriser l'individu, son groupe d'appartenance, sa place dans la communauté et dans la ville. L'écoute et la rencontre d'individus et de groupes pourtant réputés « éloignés de tout » laissera alors apparaître des pépites sur lesquelles fonder une nouvelle richesse sociale et citoyenne. Mais pour cette première étape de la mise en mouvement, il faudra activer un certain nombre de leviers évoqués ci-après.

## « Aller vers » plutôt que « venez à moi »

Tous les habitants ne sont pas présents dans les associations de proximité et dans les instances de démocratie participative telles que les conseils de quartier. Ce public absent, voire parfois exclu, représente jusqu'à 90% de la population d'un quartier. En effet, le constat des professionnels et des bénévoles animateurs de ces espaces est que ce sont toujours les mêmes habitants qui y viennent et participent, des habitants au profil engagé voire militant, presque des professionnels de la participation.

Cette constatation demande à réorganiser les fonctionnements traditionnels et institutionnalisés, afin de mieux entendre la voix des habitants « lambda », ceux que l'on n'a pas l'habitude de croiser dans les instances participatives et dans les associations. Les méthodes déployées pour rencontrer ces habitants et les fédérer autour d'un débat ou d'une question sont diverses. L'élé-

ment de réponse principal est d'« aller vers » plutôt que de dire « venez à moi », c'est-à-dire sortir des murs de l'association, de l'organisation, de la collectivité locale, et prendre le temps d'aller à la rencontre des gens sur le terrain. Il s'agit par exemple d'aller aux sorties d'écoles, au marché, au pied des immeubles, de faire du porte à porte, de mobiliser des habitants lors des fêtes de quartier ou au parc public. Lors de l'atelier de qualification, Anne-Catherine BERNE, animatrice au Secours Catholique, nous a présenté le projet « Cause Commune ». Ses animateurs avaient fait le choix radical de ne pas avoir de local, pour atteindre cet objectif « d'aller vers ».

La difficulté de faire le premier pas peut être due à plusieurs contraintes institutionnelles, dont en première ligne le manque de disponibilité. En effet les professionnels semblent pris à plein temps par la gestion de leurs

équipements ou services, ce qui les empêche de sortir des locaux ou du bureau pour « aller vers ». Si cela est de prime abord contraire à la notion de productivité, sortir

des cadres habituels pour prendre le temps d'aller vers les gens, chez eux ou sur l'espace public, peut pourtant porter ses fruits.



### Témoignage > **Christiane DEMOUSTIER**

Présidente de l'association GB9

*(Journée régionale du 2 juillet 2013)*

Dans une réunion sur l'éducation à l'environnement urbain, il y avait un jeune maire qui venait de prendre ses fonctions. Il acceptait que ce soit un collectif d'habitants qui anime le débat, et il venait pour apprendre.

Il apparaît légitime qu'avant de demander aux habitants de venir participer dans l'institution, celle-ci fasse le premier pas en allant vers les habitants. Mais ce premier pas ne doit pas être un leurre, destiné à se donner bonne conscience, car il pourrait décrédibiliser la démarche qui subirait alors une déperdition en participants, comme lorsque la concertation arrive une fois les projets déjà ficelés.

De même, la participation, quand elle est liée à un projet de grande ampleur (projet de rénovation urbaine par exemple), dépassant le quotidien, peut être remise en question, certains doutant de la démarche, puisqu'elle est organisée uniquement pour un projet d'ordre « exceptionnel » et qu'elle n'a pas été mise en place avant, dans le cadre d'une gestion courante du quartier. Mais ce premier pas peut aussi être fait avec sincérité, et alors il en entraîne d'autres, de la part des partenaires.



### Témoignage > **Lucile JANSSEN**

Directrice d'une maison de quartier à Saint-Pol-sur-Mer

*(Journée régionale du 2 juillet 2013)*

Pour un projet de réaménagement, on travaillait avec les habitants. Au départ on n'avait que ceux qui gravitaient autour de la maison de quartier. On a donc voulu aller plus loin et pour cela on s'est appuyé sur toutes les petites associations locales comme les associations de parents d'élèves ou les associations de défense des locataires, ce qui a permis de faire bouger beaucoup plus de monde.

Ce premier pas est donc visible sur le terrain, et peut aussi avoir une visibilité au sein de l'institution, avant tout quand la commande politique existe, dans le cas d'une

collectivité par exemple. La position du cadre qui se rend sur le terrain sur son temps de travail pour rencontrer et discuter avec les habitants est alors manifeste.



progression

## Point de vigilance : au-delà du slogan

La formule « aller vers » n'est pas si simple que cela, notamment quand on est coincé dans un bureau à gérer des tâches administratives. C'est aussi complexe quand on est un chef de projet, qui, bien qu'ayant un « savoir-savant », n'est pas spécialement formé à rencontrer la population, cela demandant un certain savoir-être et savoir-faire. Il est vrai aussi qu'étant de plus en plus

« agents de service public », ceux-ci sont pris en étau entre le programme municipal ou intercommunal qu'ils doivent appliquer et une demande sociale qui vient parfois en contradiction. Il s'agit de dépasser ce point de blocage pour ouvrir les possibilités d'un travail qui, au quotidien, prend en compte la parole des habitants.

## Adapter les pratiques professionnelles aux participants

Au-delà de ce premier pas et de l'initiative d' « aller vers » les habitants éloignés des instances participatives, il est préférable que les professionnels revoient leurs pratiques pour s'adapter à de nouvelles façons de faire. La non-maîtrise des codes et des langages administratifs (vocabulaire technique, sujets complexes) ou la mauvaise compréhension de la langue sont autant de barrières qui s'érigent devant la participation des habitants et créent des réticences à s'exprimer en public. Ce frein doit être pris en compte par les professionnels.

Tout d'abord, il est pertinent de revenir sur les modes de communication, qui ne sont pas toujours adaptés aux habitants : adaptation du niveau de langage,

pédagogie et ajustement des supports de diffusion de l'information (tracts traduits en plusieurs langues, coups de téléphone) sont les premières conditions de réussite à réunir. Ensuite, les temps de travail des professionnels ne correspondent pas toujours aux temps libres de la population. Pour toucher des habitants à l'écoute, il vaut mieux viser les soirées, week-ends, mercredis après-midi pour les plus jeunes, etc. Enfin, les professionnels doivent réfléchir à la mise en place de partenariats avec, par exemple, des travailleurs sociaux ou des éducateurs de prévention spécialisée, plus à même d'aller sur le terrain, connaissant mieux les habitants et moins contraints par la gestion de leurs structures.



Témoignage > **Gérard CHAUBIRON**

Directeur du centre social Belencontre, Tourcoing

*(Journée régionale du 2 juillet 2013)*

Si des initiatives ont été prises dans les structures de proximité comme les centres sociaux, par exemple le recrutement de médiateurs et de jeunes en service civique chargés d'informer et de mobiliser les habitants, ces initiatives restent rares et nous n'arrivons pas à trouver le temps, les moyens humains et les moyens financiers pour aller davantage chercher les habitants. La solution serait peut-être dans un mode opératoire partenarial, avec des éducateurs spécialisés et des médiateurs comme relais.

## Se mettre à l'écoute sans ordre du jour

Les réunions publiques et autres instances de démocratie participative désabusent de nombreux habitants, car elles sont trop institutionnalisées. L'objet de leur débat se concentre sur des problèmes des quartiers relatifs à la voirie, au stationnement, au voisinage, et ne relève quasiment jamais de politiques communes. Cet objet est trop limité pour développer le pouvoir d'agir.

Se mettre à l'écoute sans programme, c'est aller vers les gens sans ordre du jour préétabli. Il apparaît opportun de partir des idées, des initiatives et des demandes des habitants, et ainsi d'accompagner leur démarche dans un mouvement ascendant, a contrario d'un programme d'offre descendante. Il s'agit de faire « avec » les habi-

tants, de faire ensemble, et non pas de faire « pour » eux.

Cependant, cette absence d'ordre du jour ne doit pas empêcher la démarche de s'inscrire dans un programme politique, programme consistant à essayer de comprendre ce qu'est le quotidien des gens, en étant dans l'empathie et à leur écoute. Ce temps d'écoute est de plus en plus difficile à prendre, l'ingénierie de projet prenant beaucoup de place, les animateurs d'éducation populaire ayant pris des responsabilités au sein des structures, et les nouveaux chefs de projet étant recrutés dans des formations universitaires assez éloignées du terrain. Mais quand le temps d'écoute est pris, il peut lancer des dynamiques intéressantes.



### Témoignage > Ahmed SAID

Association Dunkerquoise de Gestion des Equipements Sociaux (ADUGES)

*(Journée régionale du 2 juillet 2013)*

On était un groupe de 30 jeunes il y a 10 ans. Aujourd'hui on est 350, on fait réfléchir à la vie politique locale et on va à la rencontre des habitants de la ville, voire de l'agglomération. On n'a rien à vendre et le but c'est seulement d'écouter ce que la population a à dire. Il ne faut pas avoir peur d'aller vers l'autre et il faut avoir une vraie capacité d'écoute pour installer une relation de confiance, tout simplement. Si aujourd'hui on est autant c'est parce qu'on y va juste pour discuter.

Ce genre de dynamique peut contraster avec l'inertie constatée parfois, quand les instances de démocratie participative cadenassent les débats et limitent l'expression à des micro-sujets. Après quelques temps, ces instances sont désertées par les habitants. L'analyse collective a montré que l'influence du technique prend parfois le pas sur le politique et cette « technocratie » peut occulter à la fois les politiques et les habitants. Les projets issus de ces organisations sont ficelés uniquement par une direction, validés par l'élu de référence par principe, et l'habitant n'a pas sa place dans ce processus.

Au-delà de la question de la volonté politique, interroger les pratiques des professionnels apparaît donc essentiel : pour reconnaître l'usager en tant qu'expert de son quotidien, il ne faut pas imposer de sujet mais laisser la

parole libre, et surtout rester à l'écoute, non seulement de cette parole mais également de son ressenti et de ce qui est observé, car tout ne passe pas directement par la parole.

Plus que d'une injonction à participer, il s'agit donc d'accompagner ceux qui sont force de propositions, ceux qui ont déjà une idée, une revendication, une initiative spontanée, un centre d'intérêt. Tous ont quelque chose à offrir, ce n'est pas forcément une demande, une plainte, un besoin ou une préoccupation. Il faut savoir amener les équipes à toujours être à l'affût, à l'écoute des petites demandes et propositions, des préoccupations même simples (gardes d'enfants, fréquence des transports en commun...) pour construire un projet, avant même d'envisager traiter de problématiques plus générales telles que l'emploi ou la sécurité.



expérience

## Le projet « Cause commune » au Secours Catholique

Par Anne-Catherine BERNE

Les animateurs du projet « Cause Commune » ont distingué quatre phases successives à leur démarche : tout d'abord aller voir les habitants, sans critères, sans idées préconçues et sans projet préétabli. Ensuite, il s'agit de mobiliser les habitants pour constituer un groupe, afin, troisième étape, d'organiser la discussion en petits groupes pour faciliter les prises de parole et relever les préoccupations collectives. La dernière phase consiste à mettre en place des actions collectives qui répondent à

ces préoccupations exprimées par les habitants, et non pas d'un sujet que l'association a choisi de mettre en débat.

*Plus d'informations sur cette expérience dans « Faire « Cause Commune » avec des habitants de quartiers populaires. Un projet de développement social dans l'agglomération grenobloise », de Jean-Luc GRAVEN, Pascaline BONNET, Anne-Catherine BERNE.*

# L'estime de soi et les liens : passer de l'individuel au collectif

Cette étape du processus vise à renforcer la capacité individuelle pour aller vers le pouvoir d'agir. Après analyse de ces deux notions, nous avons pu définir le lien qui les unissait. La capacité, c'est un potentiel, une possibilité individuelle. Les habitants l'ont indéniablement, ce sont tous des personnes ressources, avec une expertise d'usage et de l'énergie. Ils sont capables d'initiatives, malgré des conditions de vie sociale et économique parfois difficiles. Mais sans lien social, cette capacité va rester individuelle, inactive, sans effet. Elle ne permet pas aux habitants de faire bouger leur environnement. L'enjeu est donc, par un accompagnement, d'inscrire chacun dans un groupe d'intérêt, une communauté de reconnaissance et d'appartenance, une dynamique collective susceptible d'agir sur la société et sur les organisations. Une affaire de rapports sociaux : c'est là toute la différence entre capacité et pouvoir.

Lors des réflexions collectives, ont été évoqués tour à tour les habitants/usagers et les citoyens. Les premiers habitent/consomment, les seconds agissent dans l'espace public et politique. Comment franchit-on cette marche qualitative ? Pour participer dans l'espace public, il faut dépasser le manque d'estime de soi, le manque de confiance envers les institutions, la crainte de se confronter au désaccord ou à l'institution, tous ces sentiments qui sont des freins puissants. Très souvent, les habitants des quartiers se demandent ce que ça leur apportera de participer, estimant que les préoccupations qui seront portées ne seront pas leurs préoccupations quotidiennes (emploi, loyer, alimentation...). Mais ils se

demandent aussi ce qu'ils pourraient apporter à l'intérêt collectif, considérant que même en s'engageant ils ne seront pas en capacité de changer les choses, de faire entendre leur parole.

Pour que la rencontre se fasse entre l'institution d'un côté et les habitants de l'autre, il faut que les habitants soient visibles dans l'espace public et investissent cet espace. Les acteurs se situant habituellement dans cet espace collectif ou public, oublient la dimension individuelle que porte chacun de leurs interlocuteurs, dimension pourtant essentielle aux yeux de ces derniers. « Si je participe, c'est que je m'implique ». De fait, cet espace public est investi par des personnes et des groupes habitués à l'exercice, et non par les autres, et on peut avoir le sentiment d'une redite en écoutant toujours les mêmes habitués.

C'est un préalable que l'on peut résoudre, par exemple en partant de l'individuel pour aller vers le collectif, et donc en allant chercher l'habitant qui n'est pas encore « dans le circuit ». Cela permet de travailler avec un plus grand nombre d'habitants, pas seulement avec les forces vives déjà prêtes à participer. Une des conditions de réussite, c'est donc qu'**un lien social soit tissé entre les habitants « isolés »**, pour former une communauté d'intérêt suffisamment confiante en elle, et non pas en repli sur soi, comme on peut le constater parfois dans les quartiers. En faisant l'effort d'aller à la rencontre de ceux qu'on entend moins, une nouvelle richesse est apportée mutuellement entre le technicien et l'habitant.



### Témoignage > Nicolas LEGENDA

Référent aménagement opérationnel et PNRQAD, Direction Départementale des Territoires et de la Mer du Nord

*(Journée régionale du 2 juillet 2013)*

En évaluant les actions avec les habitants, le mot « dignité » revient souvent, illustré par le fait que des personnes éloignées de la prise de parole puissent exprimer leur vécu, leurs difficultés, et comment ça pouvait en même temps enrichir chacun. Moi ça m'a enrichi, peut-être que ça a enrichi les éducateurs populaires avec qui on a travaillé, et j'ai trouvé cet échange de savoirs intéressant.

Dans la société, des « murs de verre » interdisent à certains de s'exprimer : cette problématique du manque d'estime de soi et de la relation d'égal à égal doit être travaillée (certains habitants pensent qu'ils n'ont pas assez de connaissances et ont peur d'être ridicules). Toute la collectivité doit souhaiter renforcer l'estime de soi de chacun de ses membres, et mettre en œuvre

les dispositifs permettant cette écoute qui fait naître, autour de l'individu, une communauté sinon d'intérêt, au moins de reconnaissance. Cette mobilisation commune demande à ce qu'il y ait un catalyseur commun, que ce soit un homme, une idée ou un projet. La prise de parole se fera alors, car les habitants y trouveront un intérêt.



### Témoignage > Anne-Sophie SADOCKI

Service Prévention Jeunesse du CCAS d'Escaudain

*(Journée régionale du 2 juillet 2013)*

Les femmes d'un groupe « parentalité » ont créé une pièce de théâtre avec une troupe, et l'ont ensuite présentée au sein de la ville. Leur témoignage montre qu'elles ont été vraiment valorisées au sein des quartiers. Aujourd'hui on va même essayer de retransmettre cette pièce dans d'autres villes et elles en sont très heureuses. Elles disent s'être instruites.

Le dispositif participatif prend alors un sens qui n'est souvent pas celui attribué de prime abord, celui de libérer la parole individuelle, puis de la partager pour construire des propositions collectives en réponse à ces problématiques individuelles, pour enfin restituer la parole dans l'espace public. Il revient ainsi aux professionnels de prendre conscience qu'il faut du temps pour nouer ou renouer un lien de confiance avec la personne, et de prendre ce temps pour qu'elle soit disposée à se lancer dans le débat. C'est l'action individuelle qui forge la confiance et l'estime de soi, prémices indispensables avant de s'engager dans l'action collective.

Il s'agit de consolider le sentiment de légitimité des habitants, et de les reconnaître. Cette reconnaissance peut prendre diverses formes : abonnement gratuit à un service, publications de photos ou interview dans le journal local sont des rémunérations symboliques. Certains pratiquent aussi une rémunération ponctuelle réelle pour placer les personnes précaires sollicitées d'égal à égal avec les professionnels qui encadrent la participation et sont eux rémunérés pour le faire.





progression

## Point de vigilance : laisser une place

Avant d'engager quelque démarche que ce soit, cette mise en mouvement invite les institutions, les organisations et les associations à un exercice d'effacement pour laisser vacants des espaces sur la place publique. L'objectif est de créer un appel à de nouvelles compétences

et à de nouveaux investissements d'habitants, afin qu'ils puissent faire valoir leur(s) intérêt(s), et débattre de leurs préoccupations sans que l'objet du débat ou de la participation ne leur soit imposé.

connaître  
son environnement

   organiser  
la médiation

 former  
une communauté d'intérêt



# DE LA CAPACITÉ (INDIVIDUELLE) AU POUVOIR D'AGIR

Constats et points d'analyse	21
Créer du lien social et former une communauté d'intérêts	21
Rendre la parole active	22
Savoir lire le quotidien environnemental et comprendre les enjeux	23
Organiser au besoin une médiation	25
Point de vigilance : une posture d'accompagnateur	27

**L**a transformation de l'expression des habitants en résultats visibles sur les territoires nécessite non seulement d'écouter les idées, initiatives, demandes ou besoins des habitants, mais aussi et surtout de rendre active cette parole, par le dialogue et dans l'espace public. Ici tout est question de liens sociaux et de relationnel, que ce soit entre les habitants ou entre les habitants et les organisations. Mais comment tisser ce lien ?



travail collectif

## Constats et points d'analyse

*(Les éléments ci-dessous sont issus de l'atelier de qualification « Développement du pouvoir d'agir des habitants » et de la journée régionale du 2 juillet 2013)*

La parole ne suffit pas, il faut des actes. C'est une des leçons majeures que la démocratie participative a apportée aux acteurs du dialogue citoyen dans les territoires. S'impliquer, participer, doit donner des résultats, changer des choses, transformer la réalité concrète de chacun. Consultation et délibération ne sont pas « action ». Ces formules sont issues de la démocratie par délégation. Elles ne doivent pas être des écrans qui empêchent la mise en mouvement.

L'agent territorial, l'éducateur populaire, l'animateur social ont pour objectif de faire valoir la capacité individuelle ou collective des personnes et des groupes, de leur donner leur juste place dans le dialogue entre acteurs, d'en faire des leviers d'action et de transformation. Pour cela, il est nécessaire d'intégrer cette capacité dans un système d'action, de prendre en compte cette capacité, de la rendre visible dans la société et sur le territoire.

## Créer du lien social et former une communauté d'intérêts

La visibilité des habitants dans l'espace public est l'une des conditions pour que la rencontre avec l'institution soit possible. Pour cela, le nombre est un argument fort et quand une préoccupation d'habitant est identifiée, il

s'agit de réunir tous les groupes d'habitants qui auraient ce même intérêt à initier une action, un service, ou à mettre en place une structure.



Témoignage > **Serge RAVAUX**

Chef de projet, Ville de Loison-sous-Lens

*(Journée régionale du 2 juillet 2013)*

J'ajouterais l'importance de la médiation. Les habitants ont des perceptions des problèmes actuels. Elles doivent être partagées et mises en tension, parce qu'ils ne sont pas forcément tous d'accord. Cela nécessite une médiation au sein des collectifs d'habitants. Il ne faut pas répondre tout de suite à une demande exprimée mais d'abord arriver à la qualifier. Le fait d'en discuter peut faire évoluer le point de vue des habitants et permet de prendre en compte les besoins réels plus qu'avec la demande exprimée initialement. On a du mal à le faire parce qu'on est pris parfois dans les procédures etc., mais je pense qu'il faut redonner cette place-là à la médiation.

Il faut d'abord connaître et s'occuper des gens si on veut les impliquer dans un projet. Exemple : une personne en procédure de surendettement ne va pas s'investir d'elle-même, peut-être faut-il en premier lieu l'orienter vers

les bons acteurs qui pourront l'aider. C'est seulement ensuite qu'on peut avoir le début d'un projet collaboratif : il s'agit moins de capacité que de bien-être.



### Témoignage > Anouck BRETON

Adjointe au Maire de Grenay

*(Journée régionale du 2 juillet 2013)*

Nous-mêmes, dans notre vie quotidienne, quand on agit c'est que l'on va bien. Dans ma ville où il y a 75% de logements sociaux, un taux de précarité énorme, on ne peut pas inviter les gens à venir discuter si on n'a pas le postulat de départ, c'est-à-dire qu'ils soient bien. Il faut intervenir sur tous les champs pour favoriser le mieux-être afin qu'ils soient en capacité de prendre ce pouvoir.

## Rendre la parole active

Chaque habitant possède une expertise d'usage, mais celle-ci ne s'assimile pas au pouvoir : pouvoir d'avoir prise sur son environnement, de s'inscrire et d'agir dans un milieu social.

Une fois la dynamique nécessaire pour aller vers les gens mise en place, une tentation guette l'élu, le professionnel ou le citoyen : celle de se complaire dans l'instant de l'écoute (ce que certains appellent « la tyrannie du témoignage »), qui conduit à penser que l'instance participative se suffit à elle-même.

La démocratie participative dépasse la simple déclaration d'intention individuelle et devient un acte politique seulement à partir du moment où elle prend une apparence collective, et surtout, quand elle pèse sur la décision. Faire s'exprimer les gens, les écouter est une première étape préalable mais insuffisante. La parole d'un habitant ou d'un collectif, comme matière première, doit ensuite devenir publique et prendre toute sa place dans le débat de la cité à égalité avec celle des élus. C'est tout ce cheminement menant à la parole collective porteuse de sens

politique que les professionnels doivent accompagner.

Nombre d'animateurs savent qu'en écoutant les gens, ils s'enrichissent eux-mêmes. Les paroles qu'ils recueillent qualifient leur pensée en même temps que leur métier. Le positionnement du professionnel demeure un sujet de débat : doit-il se qualifier lui-même de militant comme c'est souvent le cas ou doit-il rester dans une position de neutralité ? Jusqu'où doit-on aller pour accompagner la parole des gens ? Ces interrogations se posent aux professionnels, qu'ils soient issus de structures publiques ou d'associations.

Pour les habitants, c'est la question de la mobilisation et de l'engagement qui se pose. Jusqu'où un habitant est-il prêt à aller pour porter sa voix et son action ? Quelle incidence cela aura sur sa vie personnelle et ses interactions avec ses voisins et connaissances ? S'impliquer au-delà, faire en sorte que la parole individuelle et collective prenne place dans l'espace public, est un pas supplémentaire qui n'est pas toujours aisé à franchir.



### Témoignage > Serge RAVAUX

Chef de projet, Ville de Loison-sous-Lens

*(Journée régionale du 2 juillet 2013)*

Dans le cadre d'un projet d'éco-quartier on a mis en place une démarche de participation des habitants. Le premier atelier, on était plus de 150 sur un quartier d'environ 1000 habitants. Petit à petit, quand il a fallu s'impliquer davantage, s'autoriser à donner son avis, les choses ont été beaucoup plus compliquées.



### Témoignage > Camille RICHARD

Lille Métropole Communauté Urbaine  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Le projet qu'on mène sur les courées à Wazemmes est issu d'une pétition d'habitants qui nous ont demandé d'intervenir. Le projet est né en 2006 et on va commencer les travaux en 2014. Entre temps, il a fallu vérifier que ce que disaient les habitants était vrai, que la courée avait une problématique et réunir l'argent.

C'est en faisant ces constats qu'est née, dans l'esprit de nombreux acteurs et chercheurs, l'idée que la démocratie participative n'est pas en soi une visée suffisante, si elle n'articule pas de façon visible la parole recueillie et l'acte de décision. La démocratie participative, dans les faits, reste du consultatif, la décision finale appartient aux élus. Ne pas bien intégrer cette réalité crée de la déception et

de la frustration. Les gens sortent de certaines instances en se disant que ça ne sert à rien, qu'ils ne sont pas écoutés. Cette réaction est souvent due à un décalage entre la communication autour de la démocratie participative (qui se veut séduisante pour faire venir les gens) et la réalité d'une réunion publique (parfois technique, souvent descendante, rarement passionnante).



### Témoignage > Dominique ALA VOINE

Directeur, Association des centres sociaux de Douai  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Dernièrement on a accompagné des habitants qui interpellaient individuellement un bailleur social. Avec eux, on a posé cette colère relative à leurs conditions de vie, ils ont réussi à l'exposer sous forme de photos. On a essayé de travailler avec eux sur le fait qu'en groupe on a plus de poids que seul. Parfois, on oublie les potentialités qu'ont les gens dans les quartiers, pour s'exprimer sur tout. Je crois qu'il n'y a pas besoin d'avoir un Bac +12 pour parler de l'école par exemple. On est en train de faire le lien avec l'Éducation Nationale pour voir comment ces parents, qui n'ont pas de formation, peuvent parler de manière très simple, parfois crue, mais avec leurs mots, de ce qu'ils vivent.

## Savoir lire le quotidien environnemental et comprendre les enjeux

Le « mille-feuille » administratif français est tellement complexe que même les professionnels peuvent éprouver des difficultés à en comprendre les rouages. La population, souvent dépendante de ces multiples structures, n'a pas toujours les outils de compréhension de celles-ci, et ne peut donc être en mesure de s'adresser aux bons interlocuteurs et ce de façon appropriée pour mener à bien des projets et réaliser les idées. Le développement des capacités et le lien social vont de pair, et nécessitent donc d'avoir des repères, par exemple en connaissant mieux le « qui fait quoi ? » sur le territoire.

C'est à l'ensemble des acteurs, de la petite associa-

tion de proximité aux professionnels de la collectivité locale en passant par les agents du bailleur social, de permettre aux habitants d'identifier des interlocuteurs (mettre des visages et des noms sur les organisations), de connaître les missions de chacun et par conséquent de pouvoir mobiliser les formes d'appui existantes. Il est aussi important qu'ils connaissent le type d'enjeu qui se trame derrière les préoccupations quotidiennes (technique, politique, etc.) pour pouvoir adopter les codes de l'institution. Il faut en effet comprendre la dimension des enjeux. Un enjeu qui sera plutôt économique avec un bailleur ou plutôt politique avec un élu ne demandera pas d'adopter les mêmes postures, et cette compréhension

est un préalable pour pouvoir se saisir des jeux d'acteurs et y participer.

La réforme de la Politique de la ville apparaît comme un défi à l'organisation actuelle des collectivités locales. Comment les habitants pourront-ils être informés et même participer à l'avenir de la Politique de la ville quand cette compétence sera pleinement exercée par les intercommunalités ?

Les EPCI sont en effet soumis à un déficit démocratique, même si le système électoral est en voie d'évolution. Dès lors, comment garantir une réelle démocratie dans des structures d'appui stratégiques et souvent technocratiques ? L'enjeu est de réussir à rendre accessible aux citoyens les moyens d'agir à cet échelon et pour que cette participation devienne du pouvoir d'agir, il faut qu'elle rencontre le pouvoir : élu, gouvernance locale d'un projet, etc.

Pour développer ces rapports sociaux, il faut que les habitants sachent lire l'environnement, identifier les institutions, connaître « qui fait quoi » sur le territoire, quel est le rôle du bailleur, de la collectivité locale, de l'unité territoriale du conseil général, etc. pour savoir quelle institution interpellier.

La démocratie participative, en proposant de faire dialoguer les élus, les services et les habitants, demande une certaine transparence des institutions, des dispositifs, des politiques qui les animent. Transparence et simplification, c'est ce que souhaite ce participant :

*« Les dispositifs multiples mis en place par les différentes institutions font perdre le sens, noient les opérateurs les plus transversaux et noient les habitants aussi. Il y a des simplifications de l'organisation administrative du territoire à mener ».*

Cet exercice n'est pas toujours simple et comporte le risque de mettre en évidence des faiblesses, des incohérences, des dysfonctionnements. L'administration n'est pas omnipotente, mais elle en donne l'impression. Il n'y a pas un domaine qui n'est pas couvert par un schéma, un plan, décliné du global au local et dont les interlocuteurs et décideurs sont différents. Le maire, personnalité publique la mieux identifiée d'un territoire, reste un interlocuteur privilégié. Mais quelles sont ses marges de manœuvres ? Qui décide dans une politique contractuelle et comment cette décision peut-elle être évaluée positivement ou négativement par un habitant, par le biais des élections qui restent l'outil majeur de la démocratie ?

Parfois les dispositifs sont très peu connus des habitants qui les considèrent donc comme inutiles ou synonymes de perte de temps. C'est le cas d'outils comme les PLU ou les SCOT<sup>2</sup>, qui, même s'ils font l'objet d'une consultation publique, restent des documents réservés aux initiés et manquent de transparence. Un travail de « traduction » peut alors être effectué.



### Témoignage > Marc BEAUREPAIRE

Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC) « À la marge »

(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Sur un quartier, pendant toute la phase de réhabilitation, on a effectivement concerté les gens. À un moment donné, le chantier du promoteur a complètement échappé aux personnes. Au fur et à mesure de l'évolution, on ne pouvait pas venir voir ce qui se passait, essayer d'interpréter ce qu'ils avaient vu sur les plans. Les personnes auraient pu découvrir les dysfonctionnements sur la réalisation concrète mais elles n'avaient pas l'accès au chantier. Pour imaginer l'avenir d'un lieu, les outils de compréhension sont inaccessibles à une population qui n'a pas les mêmes codes, les mêmes représentations.

Ce décryptage initial devrait être un temps distinct de la démarche participative : celui du recensement des partenariats et indicateurs utilisés localement et de sa diffusion simple à l'aide d'outils (diagnostic territorial, etc.) qui seraient partagés avec l'ensemble des acteurs, dont les habitants. Le travail entre partenaires, en bonne coordination et en bonne intelligence serait vécu par les habitants comme un gage de bonne organisation des pouvoirs publics et de bonne lisibilité de leurs actions.

Cet exercice devrait également être fait pour inventorier les ressources associatives, méconnues de nombreux habitants, qui assimilent leur existence à celle de services publics, voire, de plus en plus fréquemment, à l'équipe municipale. L'administration territoriale doit donc elle-même s'interroger sur sa propre organisation et son action pendant qu'elle fait œuvre de pédagogie pour que chaque administré soit en capacité de comprendre les enjeux qu'elle a dégagés.

<sup>2</sup> Plan Locaux d'Urbanisme et Schémas de Cohérence Territoriale.



## Organiser au besoin une médiation

Lorsque l'institution n'est pas prête à écouter les habitants, ou que les habitants ne sont pas prêts à rencontrer l'institution, il peut être nécessaire de préparer les deux interlocuteurs à entrer en dialogue et à être à l'écoute l'un de l'autre. Cette « médiation » peut être organisée par un acteur tiers : structure de proximité, accompagnateur neutre, animateur.

Cette médiation ne doit pas se faire sans les habitants, mais en toute transparence et dès la phase de lancement, pour éviter de donner cours à un sentiment de duperie. Le but est de rendre la rencontre possible dans de bonnes conditions.

Ces étapes préalables mettent le secteur associatif, et davantage encore les structures qui se donnent l'éducation populaire pour objectif, en position d'intermédiaires et de relais sur le territoire. Intermédiaire entre les institutions et la population, entre le politique, les techniciens et le citoyen, entre les « sachants » et les « ignorants ». N'est-ce pas précisément dans l'éducation populaire que sont nés les termes « étude de milieu » ou « analyse institutionnelle » ?

L'éducation populaire et les associations qui s'en réclament doivent faire face au manque de qualification de

leurs professionnels. Cette difficulté est récurrente, mais elle prend une ampleur particulière au moment où l'État et les collectivités n'ont plus les moyens comparables à ceux des années 60 à 80 pour financer des postes qualifiés.

Les professionnels de l'éducation populaire doivent savoir parfaitement connaître leur environnement, avoir des portes d'entrée chez les professionnels du développement local comme des autres institutions en plus de leur qualité d'animateur. Mais l'absence de valorisation et de moyens fait que ce sont souvent des personnes peu qualifiées, avec un BAFA en poche, qui sont chargées d'accompagner des groupes d'habitants qui vont ensuite travailler sur la rénovation urbaine ou sur des projets collectifs dans les quartiers. Un travail de terrain est souvent moins valorisé socialement qu'un travail de cadre administratif. C'est d'ailleurs ce qui a conduit les professionnels de la Politique de la ville à se « bureaucratiser » au fur et à mesure de l'évolution de leur carrière. Pour certains, et notamment certaines associations, un appui est recherché du côté de techniciens diplômés (d'un bac + 5 par exemple). Pour dialoguer avec les autres acteurs institutionnels. Cela permet de faire dialoguer les interlocuteurs, qui ont chacun une rationalité propre, sur la base d'un questionnement.



### Témoignage > Gauthier DELANNOY

Chef de projet, Ville de Seclin

*(Journée régionale du 2 juillet 2013)*

Lorsqu'on se met autour de la table avec des partenaires, il faut se poser la question « qu'est-ce qu'on a à partager, quelles valeurs, quel intérêt a-t-on à amener ses moyens, ses compétences dans un projet ? L'instance doit interroger les méthodes que l'on met en place et au service de quoi. Par exemple se mettre en cercle pour être sur un même pied d'égalité, travailler en petits groupes pour que tout le monde puisse s'exprimer, etc.

Cette instance de délibération composée des acteurs et du médiateur pourrait être un lieu de médiation en tant que tel, organisé par les participants regroupés. Mais cette vision autogestionnaire se confronte directement à la personnalité morale réelle, nommée souvent « l'administration », qui apparaît généralement comme un acteur

vertical, de contrôle et d'application des règles, plutôt qu'un partenaire des acteurs locaux et des citoyens. Cela a tendance à cloisonner les pratiques et donc les initiatives. Les conseils de quartier sont souvent cités comme des exemples où la parole descendante de l'administration prévaut sur l'initiative citoyenne.



### Témoignage > Un participant

(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Malgré la possibilité donnée aux habitants de déposer des projets pour le Fonds de Participation des Habitants, le constat est que les gens ne montent pas d'actions directement, en collectif. Ils passent le plus souvent par le biais des associations.

La médiation est utilisée dans cette perspective comme un moment de pédagogie – mais une pédagogie réciproque, pas seulement de l'institution vers les habitants – que les associations peuvent prendre en charge.



### Témoignage > Sophie MOLLET

Responsable de service Projet de ville – Territoires, Ville de Méricourt

(Journée régionale du 2 juillet 2013)

On s'est rendu compte que c'était nous, administration territoriale, qui avons amené les habitants à venir participer aux débats. Si on n'avait pas été là, est-ce que d'eux-mêmes ils seraient venus parler de politique publique ? Je n'en suis pas certaine. Les relais locaux sont nécessaires et sont des points d'appui très importants.

Les professionnels les plus aguerris se souviennent que c'était une fonction essentielle des premiers agents de développement social des quartiers quand ils étaient, statutairement, à distance des instances locales et pouvaient jouer ce rôle de médiation.

Cette période du « DSQ<sup>3</sup> » est connue pour être une période créative. Le Politique de la ville était en cours d'invention et ce statut expérimental permettait des actions innovantes de proximité<sup>4</sup>. Des associations tiers bénéficiaient de chefs de projet mis à disposition par

les collectivités, ce qui permettait un positionnement plus neutre, à distance de l'institution. La construction de la parole des habitants en tant que parole collective pouvant produire de l'action publique semblait alors possible. Ce ne serait plus le cas selon certains professionnels de la Politique de la ville, pour qui la position dans la collectivité empêcherait une certaine libération de la parole des habitants.

Les représentants associatifs peuvent être eux-mêmes suspectés de ne pas être des interlocuteurs légitimes.



### Témoignage > Réjanne POYER

Membre de l'Université Populaire et Citoyenne de Roubaix

(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Dans le cadre de la Politique de la ville depuis 20 ou 30 ans, on a toujours dit « Oui mais les vrais habitants, ils sont où ? », sous-entendu « Vous, les associations, vous ne représentez pas les vrais habitants ». Sous-entendu « Ce n'est pas légitime ce que vous racontez, donc vos projets ne sont pas légitimes », et puis pour finir on va en chercher d'autres pour en faire quoi ? On va chercher les gens pour qu'ils s'expriment, pour qu'ils prennent la parole, et pour finir on leur dit « Vous demandez trop, il n'y a pas d'argent, il y a l'autre, etc. », donc ça aussi ça démobilise.

<sup>3</sup> Développement Social des Quartiers.

<sup>4</sup> Sur ce point, le travail de Michel ANSELME dans les quartiers Nord de Marseille est particulièrement éclairant dans son attachement à la prise en compte de la parole des habitants et par une démocratie que l'on qualifiera plus tard de « proximité ». Michel ANSELME, « Du bruit à la parole : la scène politique des cités », éd. De l'Aube, 2000.

Ce dernier témoignage suggère que la parole associative serait considérée plus « lisse » que celle des habitants, qu'on pourrait craindre porteurs de demandes trop radicales, au point d'être irrecevables. C'est pour sor-

tir de ce paradoxe que les tenants de l'empowerment s'attachent à développer une parole autonome de la société civile avant que celle-ci n'entre en dialogue avec les institutions.



**progression**

## Point de vigilance : une posture d'accompagnateur

La posture du professionnel qui accompagne le projet est complexe et nécessite un point de vigilance.

Il ne doit pas porter le projet directement et prendre la place que les habitants auraient pu prendre. La posture doit être celle d'un facilitateur de projet, d'un accoucheur

d'idées, d'un animateur dans le sens de la mise en vie. Cette distanciation reste cependant difficile à acquérir. Lorsqu'un projet est lancé, le professionnel doit laisser la place à l'initiative et au projet de vivre, y compris sur des chemins différents de ce qu'il serait devenu dans une administration.



Pour aller plus loin sur cette question : voir p. 67 « Un tiers-intervenant pour promouvoir l'autonomisation ».

# 28

développer  
les réseaux



se comprendre  
mutuellement



accompagner  
le montage de projet

# DU POUVOIR D'AGIR À L'EMPOUWERMENT

Constats et points d'analyse ..... 31

Éducation populaire et vie associative, développeurs  
de pouvoir d'agir ..... 31

- Le pouvoir d'agir naît dans la proximité
- L'institutionnalisation de la parole, la formation et l'éducation populaire, vecteurs de pouvoir d'agir

Point de vigilance : professionnalisation de l'éducation populaire ... 35

L'organisation laisse l'espace pour agir ..... 36

- Laisser une place de citoyen plutôt qu'une place d'utilisateur dans les associations
- La volonté politique, un déterminant dans les collectivités locales
- Quand l'acteur se jauge : la mise en question du projet de l'organisation

Expérience :  
L'AFEV, une association qui questionne son objet ..... 38

Parole d'expert : Vincent BOUTRY ..... 39

Parole d'expert : François VERCOUTÈRE ..... 40

Point de vigilance : veut-on vraiment faire participer ? ..... 41

Mener des expériences gratifiantes, acquérir une expérience  
positive d'autonomie ..... 41

- La politique des petits pas
- Convivialité et art, outils pour favoriser l'expression
- Le sentiment de victoire donne du pouvoir.
- Le retour aux habitants, la visibilité du projet.

Point de vigilance : la ténacité de l'acteur local ..... 43

La coopération, la qualification mutuelle ..... 43

Expérience :  
Les budgets participatifs à Charleroi et Bruxelles ..... 45

Point de vigilance : la finalité de ces outils ..... 46

Accorder l'espace-temps des habitants et des organisations ..... 46

- Concordance entre agenda politique et calendrier des habitants
- Travailler à une échelle qui fait sens

P our passer de l'expression, du débat, de la délibération dans les instances à l'action, à la production de résultats concrets, de changements dans l'espace public, sur l'environnement des habitants et dans les décisions qui sont prises, il faut réussir à relier « délibérer », « décider » et « agir ». C'est ainsi que l'on passe du pouvoir d'agir à l'empowerment.



travail collectif

## Constats et points d'analyse

(Les éléments ci-dessous sont issus de l'atelier de qualification « Développement du pouvoir d'agir des habitants » et de la journée régionale du 2 juillet 2013)

La réflexion collective a pu apporter des réponses à la question : comment créer ce lien entre la décision et l'action ?

L'un des éléments de réponse est d'élargir le réseau relationnel de la communauté d'habitants qui a été formée, de faire en sorte de provoquer sa rencontre avec les acteurs locaux que sont les élus, les techniciens des services, les professionnels ou les bénévoles des associations.

Il s'agit aussi de **développer au sein du groupe une conscience sociale, voire politique**, de l'environnement dans lequel ils se situent. Au-delà de la prise de parole, ils vont prendre place dans l'espace public, développer leur capacité d'agir en se rendant capables de faire bouger les organisations qui les entourent.

Pour activer ces deux leviers, les organisations (acteurs locaux, associations de proximité...), doivent assurer deux fonctions :

- Une fonction d'accompagnement, d'animation, voire de mobilisation, qui, personne ne le conteste, demande des moyens humains, financiers et logistiques. La gestion de cette administration des moyens et des relations ins-

titutionnelles est de plus en plus prégnante, au point de détourner certaines organisations de leur raison d'être.

- La deuxième fonction est plus difficile à admettre. Elle consiste à interroger les organisations sur leur capacité à se remettre elles-mêmes en question, à se poser les questions suivantes : « Comment laissent-elles dans leur fonctionnement et dans les relations à leurs adhérents, un espace pour agir, pour leur laisser prendre des responsabilités d'abord au sein de l'organisation, puis, sous leur couvert, dans l'espace public local ? Sont-elles des vecteurs sur lesquels peut se fonder une action ? Ne doivent-elles pas retrouver, à travers la définition de leurs objectifs et les actions qu'elles proposent dans leur programme d'activités, le moyen d'être un tremplin pour des expériences qui vont contribuer à faire naître des citoyens retrouvant de l'estime de soi et de la confiance dans l'autre ? Comment fonder aujourd'hui, conformément aux arcanes de l'éducation populaire, une démarche de « co-formation », de coopération, de qualification mutuelle ? Une parole collective et autonome ? ».

Dans les organisations – associations ou instances participatives – la parole n'a qu'un temps, que la notion d'empowerment commande d'articuler avec celui de l'action.

## Éducation populaire et vie associative, développeurs de pouvoir d'agir

### Le pouvoir d'agir naît dans la proximité

Spontanément, on a tendance à penser que la politique est lointaine, « là-haut ». L'État, les collectivités locales, les têtes de réseau, cela peut paraître inatteignable pour les habitants. Or, c'est parfois dans la proximité que l'on peut entrer dans l'empowerment. Par exemple, en devenant bénévole dans un centre social ou en tant que parent, dans une association de parents d'élèves. L'une des clefs consiste donc à initier l'empowerment à l'échelle du quartier, en proximité et au quotidien. Mais pour cela, il faut que ces structures de proximité laissent

la place aux habitants pour agir et s'exprimer, se mettent à l'écoute à la façon d'un médiateur pour ensuite interpellier à des échelles plus larges sur les problématiques exprimées.

En conséquence, les organisations d'éducation populaire ont une réflexion à mener sur leur positionnement actuel dans le jeu d'acteurs, pour retrouver la capacité d'interpellation qui, actuellement, relève plutôt de groupes plus récents et se réclamant d'autres mouvements : *community organizing*, collectifs tels que les indignés, etc.



### Témoignage > Christian BEAUVAIS

Délégué général, Ligue de l'Enseignement du Pas-de-Calais  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Des collectifs qui ne sont pas obligatoirement rattachés à nos mouvements mais qui se revendiquent de l'éducation populaire sont l'occasion de nous mettre en mouvement et de nous dire qu'on a peut-être intérêt à interroger notre projet, à remettre en question nos modèles. La difficulté, c'est de questionner le sens politique, une forme de nostalgie et de conservatisme. Je suis professionnel, mais militant aussi.

Parfois les organisations associatives sont engoncées dans un rôle qui n'est pas le leur, car les institutions et leurs programmes leur demandent des tableaux, des formulaires très cadrés, où l'habitant n'a pas sa place hormis en principe affiché. Cela peut créer un décalage avec la fonction initiale des professionnels et militants concernés. Les organisations – et pas seulement les associations – apparaissent parfois comme un écran à la parole des habitants, plutôt qu'un tremplin. La multiplication et l'empilement des dispositifs représentent des filtres entre les organisations et la parole collective des habitants, qui devrait être internalisée dans les structures. Les services s'ancrent dans une culture de guichet

qui s'oppose à la culture de projet, à partir de laquelle une parole collective peut participer à construire un projet social.

Pour certains, l'un des moments de dérive institutionnelle qui a limité les espaces participatifs, et mis la participation au second plan des préoccupations se situe lors de la discussion sur le projet de loi sur la démocratie de proximité, qui a limité la démocratie participative à cette démocratie de proximité organisée en conseils ou comités de quartier. Mais plus généralement, cette dérive guette toute organisation dès lors qu'elle est envahie par l'administration et la gestion des dispositifs.



### Témoignage > Un intervenant de l'Université Populaire et Citoyenne de Roubaix

(Journée régionale du 2 juillet 2013)

D'après les rencontres que nous avons eues avec les associations institutionnelles, elles sont confrontées à des problèmes importants de gestion, de management, de manque de personnel, qui font que les professionnels, même s'ils le souhaitent et disent que c'est important, n'ont pas de temps pour s'investir sur des choses qui sont plutôt de l'ordre du lien social à recréer ensemble, et ce n'est valorisé nulle part, alors que c'est quelque chose qui devrait avancer lentement entre les structures.

La technicité qu'apporte les professionnels est sans doute un gage de qualité, mais elle comporte aussi le risque de mettre en avant des réalités éloignant les interlocuteurs (partenaires, habitants) des problèmes qui les réunissent. Gestion administrative, gestion de personnel, questions politiques, gouvernance, etc., créent un écart entre l'énergie initiale et sa transformation en action, son institutionnalisation, ce qui éloigne l'habitant de son pouvoir d'agir. L'écueil est que cela se traduise par une consommation de l'action par l'habitant, ce dernier considérant l'action comme un service institutionnel

descendant, pas forcément issu d'un besoin exprimé par lui et ses pairs.

La démarche d'intégration des habitants dans des associations n'est pas aisée pour tous. Entrer dans un conseil d'administration peut sembler trop technique et complexe, avec des aspects juridiques inconnus. Ce frein, pour être dépassé, demande un appui des techniciens et une visibilité du projet visé, de ce qui pourrait être construit. La fonction de médiateur avec les habitants peut être la fonction spécifique d'un agent municipal.





### Témoignage > Sophie MOLLET

Responsable de service Projet de ville – Territoires, Ville de Méricourt  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Hormis le fait que tous les services sont contraints de travailler dans ce domaine de la participation, la ville a recruté un chargé de mission démocratie participative, une personne à trois ans de la retraite, avec une âme militante. Il incite les professionnels à changer de posture. La démocratie participative, c'est souvent le soir ou le week-end. Ça nécessite un changement de mentalité pour certains, qui font le choix de la fonction publique pour une qualité de vie et à qui on impose de travailler avec les habitants.

### L'institutionnalisation de la parole, la formation et l'éducation populaire, vecteurs de pouvoir d'agir

Nous avons vu dans les chapitres précédents qu'avant de monter une action, les habitants passent par un apprentissage, une qualification dans la connaissance des acteurs, des institutions, des codes et de la dimension des enjeux. Il apparaît que cet apprentissage est tout aussi important que le résultat, c'est-à-dire l'objet initial de l'action.

En effet, l'action collective, raison d'être de l'éducation populaire, a une fonction de canal, de vecteur, pour discuter et ainsi transmettre des savoirs, mais aussi de la confiance en soi, du lien social, un sentiment d'appartenance à un groupe et une montée en compétences (prise de parole en public, meilleure connaissance dans un domaine, etc.). Ce passage de témoin représente ainsi un processus de changement et de gain de pouvoir d'agir permettant de prendre part au projet de l'éducation populaire. Il fait office de première pierre à l'édifice de la citoyenneté. En cela, le pouvoir d'agir est aujourd'hui en partie une redéfinition de l'éducation populaire.



### Témoignage > bénévoles d'association de quartier

Quartier Chasse royale, Valenciennes  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

La formation au pouvoir d'agir est importante. Nous avons suivi une formation, et depuis, nous nous sommes constitués en association. On se met ainsi en évidence auprès des gens du quartier pour que les projets ne leur soient pas imposés. Sans formation, on est nul. Et au contraire, tout va mieux lorsque les habitants sont formés et que ce sont eux, non pas qui dirigent, parce que c'est quand même le maire qui décide, mais qui sont là pour l'aider à décider de ce qui est bon pour eux.

Il faut donc travailler à la formation des bénévoles et des professionnels qui interviennent dans les structures et qui ne sont pas tous passés par cette formation qu'est l'éducation populaire. Par manque de temps, on oublie les pratiques. Précisons toutefois que par « formation » nous

entendons ici échanges réciproques, enrichissement mutuel, entre les habitants, les acteurs de proximité et les institutions qui travaillent à une échelle plus large, et non une formation descendante et théorique au sens classique du terme.



### Témoignage > Eve DE BOSSCHER

Chargée de mission « Gestion urbaine de proximité », CCAS de Lomme  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

La formation est plus utile encore quand elle se pratique sous forme d'échanges de savoirs, en s'appuyant sur des réseaux de terrain, en faisant remonter un maximum d'expériences entre les habitants et les professionnels de terrain, vers les élus. Cela peut permettre de mieux échanger avec les services, de savoir qui fait quoi, et d'être en confiance entre les collectivités locales et les acteurs de terrain qui peuvent nourrir ces collectivités locales, et donc les élus. Par exemple, sur la Gestion Urbaine de Proximité, on a des réunions une fois par mois avec le réseau d'acteurs et les habitants-relais. La formation est vivante quand chacun se nourrit des expériences des autres, et après il y a la formation plus théorique. Par exemple, avec un groupe d'habitants on a créé un jardin collectif. J'ai dit : « Je veux bien monter le dossier mais je ne sais pas jardiner », et ce sont les habitants qui nous ont appris. L'échange de savoirs, c'est ça. Les habitants sont les premiers acteurs de leur quartier. C'est ça la citoyenneté. Être citoyen c'est être acteur de sa cité .

Le pouvoir d'agir s'appuie sur un sentiment d'appartenance collective, sans lequel il ne peut s'installer. Grâce à des actions telles que les diagnostics en marchant

ou la création d'un collectif, les gens apprennent à se connaître et leur parole s'institutionnalise. Elle a ainsi plus de poids.



### Témoignage > Sophie MOLLET

Responsable de service Projet de ville – Territoires, Ville de Méricourt  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Je me souviens qu'il y a deux ans, on était venu avec un projet de jardin partagé sur le quartier. Les habitants n'en avaient pas voulu parce que justement ils ne se connaissaient pas, ils avaient peur de leurs voisins etc., et aujourd'hui c'est une demande qui vient d'eux. Ça a mis deux ans à mûrir mais aujourd'hui, parce qu'ils se connaissent, qu'ils s'entendent bien, ça les rassure, et c'est eux-mêmes qui nous ont demandé de les accompagner.

Cette institutionnalisation s'opère également par le puissant levier qu'est la formation visant à faire des habitants

des interlocuteurs à part entière.



### Témoignage > Marie-Line CANADA

Coordinatrice pédagogique, IFMO (organisme de formation de l'Union Sociale de l'Habitat)  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

L'école de la rénovation urbaine et de la gestion des quartiers a une gouvernance assurée par l'Union Sociale pour l'Habitat, l'ANRU, le SGCI et l'ACSÉ. Elle mène des formations inter-acteurs sur le champ de la rénovation urbaine et la gestion de quartiers depuis 8 ans. On forme les habitants au même titre qu'on forme les professionnels, sur les mêmes champs de la rénovation urbaine, de la Politique de la ville et de la gestion des quartiers. Cette formation bénéficie d'un financement spécifique à partir du postulat que si les habitants viennent se former, il faut que ça ne leur coûte pas un centime. On prend les habitants et on part depuis l'histoire de la Politique de la ville, sur la complexité d'un projet de rénovation urbaine, avec la même exigence de contenu que pour les professionnels, avec les mêmes intervenants.

La limite est clairement définie entre ce que peut produire une formation institutionnelle et la méthode de la capacitation, du pouvoir d'agir, de l'empowerment qui proposent de mettre en lien direct les décideurs et les habitants. Ces derniers disent « Si on doit se rencontrer à nouveau, il faut que vous nous mettiez des élus, des décideurs, pour qu'ils entendent et qu'on partage ». Ce qu'on constate après la formation, c'est qu'ils ne sont plus dans la colère, ils arrivent à poser des mots, ce qui est déjà important, mais il reste des passerelles à construire et nous réfléchissons à des formations communes, habitants et professionnels.

L'enjeu de la formation est alors limpide : les habitants sont davantage considérés parce qu'ils ont été formés et ont une connaissance du vocabulaire, ils sont organisés. Cela montre que le lien social est nécessaire entre les habitants, mais aussi entre eux et les pouvoirs en place.

Murielle MAFFE SOLI, lors de la journée régionale, a évoqué l'association « Moderniser sans Exclure » (créée à la suite de la mission dirigée par Bertrand SCHWARTZ en 1992) qui avait mis en place une démarche visant à valoriser la participation et la parole des personnes défavorisées sur le principe de la médiation par la vidéo. Ils s'exprimaient sur un objet qui leur posait problème,

au cours de séances de travail très longues pour qu'ils puissent exprimer un point de vue. Mais les rushes qu'ils souhaitaient communiquer étaient gardés et présentés aux interlocuteurs décideurs qu'ils souhaitaient interpeller. En leur présence, les décideurs réagissaient, on faisait le même principe de rushes etc., et ensuite on confrontait les points de vue des uns et des autres. C'était une démarche formative collective, avec une confrontation a posteriori, qui permettait aussi une reconnaissance. Se pose alors aux acteurs de la Politique de la ville la question de la posture du professionnel vis-à-vis des habitants. Pour être légitime, il faut que l'habitant soit reconnu comme un interlocuteur par les techniciens.



progression

## Point de vigilance : professionnalisation de l'éducation populaire

À ces leviers que peuvent être l'éducation populaire et la formation mutuelle, il convient d'accorder un point de vigilance : la professionnalisation des acteurs de l'éduca-

tion populaire, qui peut parfois les éloigner du terrain et de l'objet initial de leur projet.



Témoignage > Meriem AMOURI

Chargée de mission, Les Francas, Lille

(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Il faut vraiment contextualiser la participation dans un ensemble et faire comprendre les clés de lecture de cet ensemble. Sinon on leurre les gens, on les fait tourner dans la cage, et à chaque fois on se repose les mêmes questions. Il faut qu'ils puissent se saisir de cet objet politique pour être à un moment donné force de proposition, cette démarche-là c'est pleinement celle de l'éducation populaire. Les Francas sont effectivement dans une remise en question au niveau du projet, de ses fondements et comment on peut avancer dans une certaine réalité pour ne pas être en déconnexion. Mais la question de notre relation à l'institution se pose. Aujourd'hui on a dépecé,

on a affaibli ces fédérations d'éducation populaire qui, à un certain moment, avaient une certaine liberté d'agir et de penser et avaient certains moyens aussi qui leur étaient attribués. L'éducation populaire, ce n'est pas que des mouvements, c'est principalement des hommes et des femmes qui portent des idées et qui les défendent. S'ils se retrouvent ensuite dans tel ou tel mouvement tant mieux, ça leur permet d'aller plus loin dans la revendication, de porter des débats aux plus hauts niveaux, de la municipalité au national, du national à l'Europe et de l'Europe à l'international. Je pense que si on affaiblit aujourd'hui ces fédérations ce n'est pas non plus pour rien.

Les canons de l'éducation populaire (par exemple le scoutisme) sont « se donner les capacités de voir, de comprendre, d'agir ». Mais on constate souvent que ceux qui ont bénéficié des mouvements associatifs en ont fait

leur métier ou leur occupation (bénévolat). Ces professionnels et passionnés remplacent et représentent les habitants. Il faut donc être vigilant à garder une posture de passeur, de continuer à transmettre ces capacités.



### Témoignage > **Christiane DEMOUSTIER**

Présidente de l'association GB9 (Grand Boulevard 9)

(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Cette évolution, on l'a constatée un petit peu partout, notamment dans le fait que les militants de la nouvelle génération sont en fait des professionnels que l'éducation populaire de l'après-guerre a revendiqués, en même temps que des subventions publiques. On se trouve peut-être dans une impasse aujourd'hui. On a besoin d'être davantage sur le terrain. En fait on a perdu le pragmatisme des décisions qui pouvaient être prises au final. Par exemples, des jeunes d'Unis-cité, pour des résidents d'une maison de retraite qui n'osaient pas s'aventurer dans le quartier parce qu'ils avaient peur de ne pas retrouver la maison de retraite, ont fabriqué des petits ronds rouges collés sur les trottoirs qui balisent certains itinéraires pour que les personnes puissent se repérer. C'est un exemple très concret et on n'a pas besoin de mobiliser l'Europe pour faire ça. On a juste besoin d'une autorisation de la mairie pour coller des ronds rouges sur les trottoirs.

## L'organisation laisse l'espace pour agir

### **Laisser une place de citoyen plutôt qu'une place d'usager dans les associations**

Pour permettre le développement d'un pouvoir d'agir opérationnel, les organisations - et notamment les associations - doivent laisser une place aux habitants, mais pas n'importe laquelle : il ne s'agit pas d'une place d'usager qui viendrait comme un consommateur de services ou d'activités, mais bien une place de citoyen. On peut d'ailleurs rappeler que le fondement de l'association, ce sont des gens qui s'associent pour défendre des intérêts communs, partager une passion commune ou faire valoir une idée commune. L'association est une œuvre collective, pas une entreprise dirigée par quelques-uns

qui présentent un programme et des services à d'autres.

Si on va plus loin, on peut dire que la participation a pour objet de faire bouger les lignes, de mettre en mouvement. Cela pose le problème de l'espace laissé pour que puisse s'exprimer un intérêt qui pourra être différent de celui de l'association ou de celui de l' élu. La vie associative peut faire partie de ces lieux qui sont un « entre soi » qui a du mal à se régénérer, qui ne se remet pas en cause, et qui donc, parfois, ne laisse pas beaucoup de place à l'émergence et à l'accueil d'autres. Elle développe un « système » qui tend à s'imposer et à imposer des limites qui enferment.



### Témoignage > Thomas BOULARD

Adjoint au Maire de Divion

*(Journée régionale du 2 juillet 2013)*

La démocratie participative m'a appris l'humilité : on avait le souhait de mettre en place la réforme des rythmes scolaires dès 2013 et on s'est fait retoquer par une consultation citoyenne où les gens ne souhaitaient pas trop précipiter, n'avaient pas de vision de ce que ça pouvait être, avaient un peu peur du changement. Ça peut donc, sans remettre en cause la légitimité des élus, renvoyer des choix qu'ils avaient imaginés mais qui ne sont pas aujourd'hui partagés. C'est intéressant, c'est de l'animation de la vie de la cité.

Et la collectivité publique, reconnaît-elle à la société civile une capacité à être autonome et à interroger, donc à transformer aussi l'institution dans sa façon de faire du service public ? C'est une question majeure qui a été posée dans le cadre de débats sur la démocratie locale.

### La volonté politique, un déterminant dans les collectivités locales

La logique de représentation est prégnante dans les collectivités locales, mais la première nécessité est d'apprendre à mieux écouter, ce qui conduit l'élu, son institution et ses professionnels à être dans la posture « je peux tout entendre ». Il s'agit de voir la participation comme un atout, une facilité pour mieux faire. Cepen-

dant, laisser s'exprimer et agir les habitants représente souvent un contre-pouvoir pour les institutions. La crainte de manipulation des instances participatives existe, et elle est encore plus forte en période électorale.

La culture administrative et politique française produit un pouvoir très centralisé, ce qui génère une façon spécifique de concevoir le rôle de la fonction publique territoriale. Pour certains, il faudrait même envisager de mettre en place des formations pour mettre les responsables politiques en posture d'accepter ces démarches. Ce débat pose avant tout la question de la place de la société civile lorsque les questions remontent et interpellent, qu'elles ne sont pas forcément attendues et qu'elles créent un effet de surprise.



### Témoignage > Anne PLANTÉ

Directrice de la démocratie locale et de la vie de quartier, Ville de Dunkerque

*(Journée régionale du 2 juillet 2013)*

Les élus ou les professionnels témoignent du fait qu'ils sont souvent surpris par les propositions des habitants ou par celles émanant d'autres niveaux de décision, notamment à l'échelle de l'agglomération et qui tout à coup prennent forme sur le territoire communal. Ils ont le sentiment parfois d'être dépassés par ces situations. L'imprévu peut venir du bas, mais aussi d'autres niveaux.

La citoyenneté s'exprime par différents canaux : les mouvements sociaux, la vie associative, les instances participatives. Elle interroge plusieurs échelles de territoire et d'action publique qui vont de la municipalité à l'échelle européenne. On a pu ressentir un peu d'inquiétude de la part des municipalités qui se sentent à la fois le premier maillon - quelque chose ne va pas : les habitants se tournent vers le maire - et à la fois le dernier - celui de la décision à prendre. Les élus et les fonctionnaires sont fragilisés. Quel est le devenir de la commune ? Question amplifiée par l'expression de la citoyenneté.

Bâtir le processus évoqué, c'est faire bouger les institutions au travers des dynamiques qu'elles mettent en place et qu'elles soutiennent. C'est aussi mettre en mouvement les acteurs, leurs postures et leurs rôles. On parle évidemment des élus : jusqu'où les élus veulent-ils aller sur la démarche de démocratie participative ? La volonté politique est déterminante, et la façon de jouer son rôle varie. Un adjoint démocratie locale s'est positionné en tant qu'animateur de la vie de la cité. Des participants ont souhaité que les élus jouent la participation comme ils souhaitent que les habitants le fassent, d'autres affirmant que c'était déjà le cas.

### Quand l'acteur se jauge : la mise en question du projet de l'organisation

Avant de se lancer, les organisations doivent se questionner sur elles-mêmes, sur leurs objectifs en termes de participation et de pouvoir d'agir, et sur la place qu'elles souhaitent réellement laisser aux habitants. Il s'agit de dépasser certains freins, comme la crainte d'une éventuelle opposition qui pourrait manipuler la démarche dans les collectivités locales ou le fait, pour les associations et éducateurs de prévention spécialisée, de garder inconsciemment les habitants « dépendants » de leurs services pour ne pas avoir à remettre en cause leur raison d'être.

À titre d'exemple, le pouvoir d'agir est la pierre angulaire

du projet associatif d'un centre social. Pourtant la question n'est pas seulement opérationnelle : il est nécessaire de travailler avec les conseils d'administration pour revenir aux fondamentaux de l'éducation populaire. La crainte réside dans le fait que si les centres sociaux se retirent pour laisser leur autonomie aux habitants, plus rien n'existe dans les quartiers. Le cadre contraignant des organisations instituées, il faut être capable de le remettre en question si nécessaire.

Garantir un processus démocratique, c'est un ajustement complexe qui demande à refuser que la décision revienne à l'animateur ou à une institution quelconque et à faire en sorte que la décision convienne au plus grand nombre, tout en restant vigilant aux risques de prises de pouvoir.



expérience

### L'AFEV, une association qui questionne son objet

Par Frédéric DELATTRE, responsable régional de l'AFEV Nord Pas-de-Calais

L'AFEV (Association de la Fondation Etudiante pour la Ville) est une association d'éducation populaire née en 1991 dont l'objet est la mobilisation des étudiants pour faire reculer les inégalités qui touchent les enfants des quartiers populaires. Ces dernières années, l'association a questionné son objet et ses méthodes. Le cheminement intellectuel, les débats, ont suscité des changements autour de la notion de pouvoir d'agir et de la manière de le promouvoir.

Le questionnement posé par l'AFEV comporte trois volets : questionner leurs pratiques et en ressortir une analyse, faire de cette réflexion un vecteur de valeurs qu'ils transmettent dans l'action, et peut-être plus tard jusque dans les institutions, et articuler l'accompagnement individuel et l'action dans le territoire. Ces ingrédients ne sont-ils pas ceux d'une méthode ?

La réflexion menée doit confronter le « savoir chaud » des praticiens et le « savoir froid » des théoriciens.

Alors qu'initialement l'angle d'intervention choisi par l'AFEV était le territoire, une nouvelle approche s'est installée, basée sur la personne dans la société et l'économie de la connaissance et des savoirs. En effet, la réflexion a amené au constat que l'économie agricole était dans le passé devenue l'économie industrielle, et aujourd'hui celle des savoirs. Avoir des diplômes universitaires est non seulement un rempart contre le chômage, mais aussi une acquisition de savoir-être et de savoir-faire indispensables dans la société actuelle. La

réflexion s'est poursuivie autour de la « capabilité » (à être recruté sur le plan économique et de l'emploi) et de l'empowerment du citoyen (être acteur sur le plan politique, au sens dans la cité). Ces réflexions se sont appuyées sur les travaux de Saul ALINSKY sur la démocratie conflictuelle, et de Jacques DONZELOT sur la manière de faire société. S'est alors posé la question : « comment accroître la « capabilité » des personnes éloignées de tout parcours ? ».

### Les débats organisés par l'AFEV se sont alors concentrés sur le positionnement de l'association :

- Participer à réduire les écarts entre les territoires ou accompagner les gens pour réduire l'écart entre les groupes sociaux ?
- Créer de l'injonction des usagers envers les pouvoirs publics ou l'inverse ?
- Seconder les pouvoirs publics pour améliorer leur action sociale ?

L'approche communautaire a été appréhendée comme possible réponse au manque contemporain de vision politique et civique. L'action de l'AFEV ne touche-t-elle pas, autour des enfants, leur famille, groupe capable d'un projet et d'une action ? Mais cette approche n'a pas été la seule solution évoquée. Deux champs sont posés :

- Celui de la capacitation individuelle, sur des savoirs de

base tels que l'expression individuelle, l'appétence à utiliser les services, à fréquenter les équipements, etc. ;

- Celui de l'organisation collective pour amener ceux qui ont du pouvoir à l'utiliser autrement : favoriser des cadres de démocratie conflictuelle, former à l'expression collective non agressive, etc.

Aujourd'hui, l'AFEV estime devoir faire face à trois enjeux principaux : redéfinir les finalités de ses missions en regard de la notion d'empowerment, et asseoir sa légitimité dans ce sens ; continuer ses diverses actions et en faire l'évaluation collective pour progresser ; ne pas faire de l'empowerment un mot valise et dévoyer une belle idée.

### Un choix de société : réduire les inégalités

Le renouveau de la démocratie s'adresse-t-il seulement, ou prioritairement, aux quartiers populaires ? La vision



parole d'expert

**Vincent BOUTRY**

Université Populaire et citoyenne de Roubaix

Le pouvoir d'agir passe par des pratiques et des méthodes, pour lier les débats aux décisions. Nous réfléchissons actuellement à nos pratiques au sein de l'Université populaire et citoyenne de Roubaix.

Il nous paraît important de partir du fait que la plainte des habitants est un acte de participation. On revient à l'idée d'ouvrir des bureaux des plaintes dans les quartiers, ensuite on les ordonne, et à partir du moment où il y a 10 plaintes sur le même sujet, on essaye d'en faire un objet de discussion au travers de ce qu'on a appelé un café citoyen, qui est un lieu permanent de débat.

L'autre idée sur laquelle nous travaillons est d'organiser des forums ouverts, forme de débat qui redonne de la liberté aux gens. On se met en cercle et tout le monde peut proposer une discussion, et après on s'organise en ateliers pour essayer d'élaborer des orientations.

Ces formes de débat me paraissent très intéressantes pour faire en sorte que des paroles nouvelles émergent, en créant un rapport à l'actualité, aux politiques. On fait des conférences-débats et des séminaires pour proposer des améliorations de politiques publiques. Le problème, c'est qu'en face personne ne reprend ces propositions, aucune institution ne remet en débat les propositions qu'on a énoncées. On pensait donc prendre aussi des

politique commande de regarder notre société sans concession : les déterminants sociaux sont à l'œuvre et les inégalités ne sont pas près de se résorber, les quartiers populaires concentrent des taux de chômage et d'échec scolaire bien supérieurs au reste du corps social. C'est un constat partagé avec l'État quand il agit par la Politique de la ville.

Les institutions ne sont pas tournées vers la résorption de ces inégalités, pire, elles peuvent les reproduire, en témoignent la persistance de la compétition, de la sélection, de l'élitisme dans l'Éducation Nationale. Plus un jeune a besoin d'école, moins il en bénéficiera.

Le choix de l'AFEV est de se tourner vers les enfants qui ont le plus de difficultés et le moins d'opportunités – et donc vivant dans ces quartiers - pour les mettre en mouvement, prendre conscience de leurs capacités à réduire les inégalités.

sujets qui sont en lien avec l'actualité pour les mettre à l'agenda politique de la commune.

### La représentativité

Il faut tordre le cou à cette idée de représentativité quand on veut faire de la démocratie participative. Ce qui me semble important c'est de créer les conditions d'un débat entre égaux, le plus possible, donc de raccrocher sa casquette au vestiaire et de ne pas dire « Là c'est monsieur le Maire qui parle, là c'est monsieur le directeur du syndicat », etc. Pour moi c'est permettre à tous de participer, quelle que soit sa condition, quel que soit son niveau d'éducation, quel que soit ce qu'il « pèse » entre guillemets, et donc toutes les paroles doivent être prises sur un pied d'égalité. Il faut ce dialogue entre égaux pour refonder la politique, sinon il n'y a plus de débat.

### Le sens

On sait que la politique défend théoriquement les plus faibles et le bien commun. Si cette politique n'est pas partagée, elle ne fonctionne pas. Pour moi, le sens de la politique, c'est chercher comment, en permanence, on rééquilibre, on réajuste le bien commun à travers le débat démocratique.



parole d'expert

## François VERCOUTÈRE

Délégué général de la Fédération des Centres sociaux et Socioculturels de France

Reste-t-il une place pour l'émergence d'un pouvoir d'agir dans les associations qui s'instituent ? Parfois le mot institution est employé pour parler des pouvoirs publics, mais dans mes propos entendez-le comme « quelque chose que l'on a organisé pour que ça dure ».

### Ce qui peut empêcher l'accueil de ces émergences d'envie d'agir :

De prime abord on peut évoquer la taille de ces associations, sous-entendant « quand on est trop gros il n'y a pas la place pour une émergence ». Mais au fil de la discussion lors de la journée régionale, il s'est avéré que c'était davantage une question de représentation et d'organisation de ces associations. On peut être d'une taille relativement importante et rester ouvert, rester capable d'accueillir. Et puis il y a la représentation, « l'image que l'on se fait de ». Les centres sociaux n'échappent pas à la règle, eux qui peuvent être perçus comme des lieux très institués, quasiment du service public, ou au contraire comme des lieux où on peut venir poser une idée, un projet, et être accompagné et soutenu. Cette question de la représentation est à travailler.

La question du champ de compétence de l'association, a été posée, la couverture de son territoire par exemple. Une association départementale a peut-être plus de difficultés à accueillir quelque chose de local qu'une association installée sur un territoire moins vaste, ou qu'une association dont le champ d'action est très thématique et qui ne se raccroche pas au territoire (par exemple la mobilité des personnes en recherche d'emploi ou l'enfance handicapée).

Autre frein : la prégnance de l'injonction ou de la commande des donneurs d'ordre, des financeurs, par exemple par le biais d'appels d'offres, et la difficulté à faire face à ce qui peut naître tout à coup sur le territoire.

Dernier point de blocage : lorsqu'une association s'inquiète de l'intérêt général, elle peut être identifiée par certains habitants comme faisant de la politique alors que ce n'est pas le cas.

### Ce qui peut permettre d'accueillir ces émergences de pouvoir d'agir :

D'abord, il y a la capacité de l'association à gérer son rapport au temps. Le temps du projet, le temps du programme, le temps de l'idée au projet, toutes ces temporalités différentes avec lesquelles il faut savoir jongler. Deuxièmement, la capacité de l'association à remettre en cause son projet parce qu'il y a quelque chose qui naît. Si on est plein de certitudes, ça ne laisse pas beaucoup de place. Troisièmement, la connaissance inter-associative sur un même territoire. La proposition n'est pas forcément faite à la bonne association mais si on a une bonne connaissance des autres associations présentes sur le territoire, on peut orienter les gens au bon endroit.

Ensuite il y a un paquet de questions autour du processus d'engagement. Quelqu'un a une idée et voudrait la mettre en œuvre ? Comment se saisit-on de cela ? Comment prend on en compte la nécessité d'inscrire cette volonté dans un processus, de repérer ce qui peut déclencher l'envie d'agir, mais aussi d'inventer des espaces qui ne soient pas tout de suite ceux de l'institution ? La meilleure solution n'est pas forcément de faire rentrer quelqu'un au conseil d'administration. Il existe d'autres moyens. Par exemple en installant des comités de pilotage ad-hoc avec les habitants à chaque nouvelle action. Et puis il y a la capacité de prendre en compte qui est extérieur à l'association. Comment s'accroche-t-on sur des processus externes qui peuvent avoir des effets sur son action ? Une opération de rénovation urbaine peut être l'occasion de mobiliser.





progression

## Point de vigilance : veut-on vraiment faire participer ?

Il apparaît nécessaire de veiller à ce que la participation ne soit pas utilisée comme faire-valoir ou bouclier : il ne s'agit pas d' « acheter la paix sociale », de laisser les habitants s'exprimer pour ensuite mieux confisquer leur parole et se donner une légitimité, mais bien de tenir compte de la parole récoltée et de l'intégrer au projet.

En effet mise en mouvement de l'organisation, quelle qu'elle soit, signifie mobilisation, mais ce terme de mobilisation, un brin guerrier, est difficile à accepter dans notre société, où l'on n'est pas toujours bien sûr de vouloir mettre des gens en mouvement, en révolte et en capacité de dire leur révolte. Ce n'est pas confortable et pas si évident.

## Mener des expériences gratifiantes, acquérir une expérience positive d'autonomie

### La politique des petits pas

Le temps des habitants ne correspond pas toujours à celui du projet politique, qui peut s'étendre sur des mois

voire des années. La participation doit donc s'adapter à cela et ne pas en demander trop, commencer par des « petits pas », des projets d'ampleur raisonnable.



### Témoignage > Sophie MOLLET

Responsable de service Projet de ville – Territoires, Ville de Méricourt  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

L'objet proposé à la participation est déterminant. Plutôt que de parler de politique publique ou d'action sociale, à Méricourt on préfère parler de « mener des projets » concrets, par exemple la définition d'une médiathèque, ou tracer des chemins. Autre exemple de projet : des jeunes qui, dans le cadre du Fonds de Participation des Habitants (FPH), proposaient d'aménager le foyer ont mené une démarche les conduisant à rencontrer le délégué du Préfet. L'itinéraire peut aussi mener à passer de l'individuel au collectif : récolte de la parole, partage de la parole, restitution de la parole... pour des propositions visant le mieux vivre ensemble.

D'une façon plus générale, toute activité à la portée des gens, directement appréhendable, est un tremplin favorable. Il est intéressant de s'appuyer sur des petits projets, relevant par exemple du FPH. Il arrive qu'un collectif d'habitants vienne présenter un projet d'animation de quartier, puis qu'une passerelle se crée pour les inviter après à participer à autre chose, à un projet plus global, demandant un investissement plus important.



### Témoignage > Anne PLANTÉ

Directrice de la démocratie locale et de la vie de quartier, Ville de Dunkerque  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

La politique des petits pas, celle de la tache d'huile, qui s'étend progressivement, c'est aussi ne pas forcer le passage, avoir une attention pour sensibiliser, partager, trouver la façon de faire pour associer les gens, pour construire un cheminement. L'idée de l'accompagnement au changement se pose, tant pour les techniciens que pour les habitants : quelles sont les conditions pour faire émerger une société civile autonome qui ensuite interpellerait les pouvoirs publics, quel soutien apporter à la vie associative dans ce sens ?

C'est la politique des petits pas qui permet de tracer un itinéraire, un chemin qui mène de l'individu au collectif, de l'intérêt particulier à la participation à l'œuvre collective.

#### Convivialité et art, outils pour favoriser l'expression

Parmi les méthodes que peut employer une organisation pour s'ouvrir à d'autres formes de pensée que celles qu'elle développe initialement, on trouve celle de l'action

prétexte (le café, la fête, l'événement ponctuel) qui permet de rencontrer l'habitant lambda dans un contexte convivial.

L'espace public est ainsi rendu accessible par des espaces qui, sans être privés, sont de l'ordre de l'expression de l'intime. L'émotion artistique est ainsi un vecteur très puissant pour cette rencontre, elle permet aux animateurs d'ensuite se détacher du projet et de le laisser pleinement aux habitants.



### Témoignage > Gérard CHAUBIRON

Directeur du centre social Belencontre à Tourcoing  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

À toute action nouvelle on met en place un comité de pilotage fondé sur des habitants. Ce sont les habitants, via les nouveaux commanditaires, qui ont créé le cahier des charges de l'œuvre d'art, et à partir de là ils prennent une légitimité. Et on est vraiment dans le pouvoir d'agir. Ils ont réussi par exemple à faire changer l'aménagement de l'espace public qui était déjà fait par un architecte urbaniste de Paris. Ils ont dit « Non, ce que vous avez fait ce n'est pas bien, nous on veut ça », et l'architecte a cédé. Bien sûr c'est un exemple, c'est micro, mais je pense que ça les a renforcés dans leur légitimité et maintenant ils sont prêts à aller discuter à un autre niveau.

On voit ici que de nombreux outils existent pour inciter à la participation d'une façon ludique : théâtre, arts plastique, ateliers bien-être, café débat, post-it, humour, photo langage, etc. On peut être dans l'interpellation, voire dans le conflit, mais à condition que celui-ci soit constructif plutôt que belliqueux. Au-delà de cette condition de réussite, il s'agit également de faire de cette expérience un moment qui apporte de l'autonomie.

#### Le sentiment de victoire donne du pouvoir

Une fois les gens mobilisés, il faut maintenir le débat, jusqu'à l'action, dépassant les limites actuelles de la délibération. L'une des clefs mise en évidence dans les

débats consiste à ce que l'issue de l'expérience soit positive, au sens qu'elle ait pu apporter des petits succès, donné confiance et donné envie de continuer.

Dans la démocratie conflictuelle (cf. le chapitre suivant), l'accompagnateur du groupe d'habitants évalue d'emblée si le conflit, la revendication est « gagnable », réalisable. Le constat est le suivant : le sentiment de victoire donne du pouvoir. En effet, le sentiment d'impuissance peut être très fort. Il est nécessaire de le combattre par des petites victoires régulières, notamment au début, pour lancer la dynamique du groupe. Une fois l'élan pris, il peut être possible de s'attaquer à des défis ou à des conflits plus difficiles.

Cela permet non seulement de pérenniser la dynamique, mais aussi de mener des actions gratifiantes pour les participants, dans le but de leur faire acquérir une expérience positive d'autonomie. Tous ces petits projets, réussis, sont autant de petites victoires qui vont permettre d'augmenter l'estime et la confiance en soi des habitants. Ce sentiment peut être amené par les expériences vécues : avoir parlé devant un élu, avoir été entendu et avoir vu son opinion reconnue, vont permettre de réitérer l'engagement. C'est par là que se développe la logique de changement, l'empowerment, chez les habitants eux-mêmes.

### Le retour aux habitants, la visibilité du projet

Les expériences participatives antérieures, mal vécues, pas évaluées, qui n'ont pas donné suite, représentent un passé qui ressort quand une nouvelle expérience est proposée, pour permettre d'affirmer que « la concertation c'est bidon ». Ces expériences passées entraînent de la déception, de la démobilisation, du conflit non-productif. De même, le défilé permanent des professionnels

ou des étudiants, pour faire des diagnostics du passé et du présent, n'ayant jamais été suivis d'action, provoque une méfiance légitime de la part des habitants sollicités.

La visibilité de ce qui est produit par l'expérience participative a donc son importance et la participation demande un retour concret de ce qu'elle a engendré, des projets qui ont pu être construits ou influencés par la parole des habitants. Cette justification permet de montrer que les démarches ne sont pas des prétextes pour acheter la paix sociale, pendant que, à titre d'exemple, le reste du budget est dépensé sans rendre compte et sans concertation auprès des habitants, tel un écran ou un arbre qui cache la forêt. Il s'agit ici de formellement écarter la « participation alibi », et de mesurer les résultats de l'action participative dans une évaluation.

Par ailleurs, ce retour aux habitants doit permettre de « dire ce qu'on fait, faire ce qu'on dit » : la maxime vaut pour l'équipe d'animation, qui doit expliquer si des écueils n'ont pu être surmontés, les erreurs de parcours. La transparence apparaît en effet préférable au non-dit.



progression

## Point de vigilance : la ténacité de l'acteur local

La dynamique instaurée peut être fragile et traversera naturellement des moments d'affaiblissement. Il s'agit ici de prendre garde, en tant que professionnel ou bénévole accompagnateur, animateur, à montrer de la ténacité et

faire ressentir aux participants une énergie qui soit communicable. Le fait de baisser les bras peut en effet casser l'élan d'un groupe entier.

## La coopération, la qualification mutuelle

La qualification mutuelle part du principe qu'il n'y a pas « ceux qui savent » d'un côté et « ceux qui ignorent » de l'autre ; chacun a ses clefs, son savoir, son savoir-faire et son expertise. Ce postulat considère que c'est en coopérant et en s'écoutant que les acteurs vont réussir à comprendre et à faire changer la société. Les professionnels eux-mêmes sont aussi en besoin d'empowerment. Les habitants sont en mesure d'apporter leurs réponses ; leur propre vision du territoire et de ses problématiques, et vice-versa, les habitants ont besoin des techniciens pour comprendre la faisabilité d'un projet.

C'est pourquoi les organisateurs de la participation doivent nécessairement expliquer les règles du jeu de la participation par avance, notamment les contraintes du projet, qu'elles soient budgétaires, techniques, juridiques, liées à la temporalité ou encore les faibles marges de manœuvre.

À l'inverse, les acteurs locaux ne doivent pas que partager leurs savoirs mais être à l'écoute des habitants qui ont leur propre expertise. Par exemple, dans les projets urbains, les habitants sont experts de la vie quotidienne et devraient avoir leur place aux côtés des avis d'architectes et d'urbanistes.



### Témoignage > Jamal EJJALTY

Chargé de mission Démocratie Participative, Ville de Lille  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Hier j'étais en réunion dans une commission activité économique du conseil communal de concertation. On parlait du grand projet urbain de la ville. Un homme handicapé en fauteuil disait « Votre projet urbain il est beau (parce qu'il y avait des photos, etc.), mais moi hier j'étais invité dans une salle pour une projection et la roue de mon fauteuil a crevé. Le revêtement de sol était mal fait ». Voilà, c'est un exemple de l'expertise des citoyens. Si on veut amener le citoyen à se prendre en charge et à contribuer au développement de sa ville, il y a trois pieds : l'élu, le fonctionnaire et le citoyen. N'importe quel projet doit reposer sur ce triangle.

L'un des enseignements des travaux est donc de favoriser la coopération plutôt que le pouvoir et le contre-pouvoir : avec les élus et les habitants autour de la table, on n'est pas vraiment dans une logique de pouvoir et de contre-pouvoir, l'élu n'a rien à craindre puisqu'in fine c'est la volonté politique qui prévaut et qui validera les choix. On se situe dans une visée commune de définir les objectifs à atteindre et les moyens mis en œuvre pour y arriver. De plus, une action de ce type offre des arguments électoraux aux élus : « j'ai osé, j'ai laissé du pouvoir aux habitants », et indique aux autres qu'ils peuvent se mettre dans cette disposition.

Tous ceux qui ont participé à une action collective ont ressenti cet « élan », cette dynamique de coopération, certains en l'appelant « éducation populaire », d'autres

« animation collective ». Cette dynamique commence dès l'école, l'éducation étant l'un des vecteurs qui permet à l'individu de s'élever et de se transformer dans son parcours de vie en France, où l'on mise sur l'éducation pour faire avancer la politique de société et de citoyens.

Cette dynamique est plus forte encore quand l'éducation, plus qu'un rapport entre un enseignant et un élève, est organisée comme un espace de coopération, ou une éducation entre pairs. Laisser des espaces d'entre soi pour grandir représente aussi une des valeurs de l'éducation populaire, même si pour certains, ces valeurs étaient véhiculées par les mouvements d'éducation populaire qui semblent faire défaut aujourd'hui, à l'heure où l'apprentissage est individuel.



### Témoignage > Anne LESCLIEUX

Université Populaire et Citoyenne de Roubaix  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Il faut penser en termes de formation des travailleurs sociaux. La génération actuelle n'a pas été au MRJC<sup>4</sup>, à la JOC<sup>5</sup>, dans les MJC<sup>6</sup>. Ils sont souvent pleins de bonnes intentions et inventifs, ils ont plein d'idées, mais ils ont une formation beaucoup plus individuelle et n'ont pas eu l'habitude d'espaces de discussion. C'est important de retrouver des espaces de formation, d'éducation en marge de l'école et en lien avec l'école.

Le temps de cette coopération est probablement difficilement compatible avec celui de la compétition. De plus, il est difficile d'entretenir une relation avec un collectif d'habitants, dans une perspective de co-construction, c'est un chemin semé d'embûches et d'incompréhensions réciproques. Il faut faire des efforts pour se comprendre et maintenir cette relation dans le temps, et ne pas

cantonner les acteurs dans un rôle trop strictement institutionnel dont il serait difficile de se départir, même si, initialement, on appartient tous au même territoire, à la même communauté locale. Une des étapes du travail est donc d'associer ensemble les habitants, les techniciens (professionnels des collectivités locales notamment) et les élus, et de se créer une culture commune.

4 Mouvement Rural de Jeunesse Chrétienne.

5 Jeunesse Ouvrière Chrétienne.

6 Maisons des Jeunes et de la Culture.



### Témoignage > Maxime BREDA

Assistant de projets, association Droit de Cité à Oignies  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Nous mettons en place des projets participatifs, notamment des festivals de rue. Les comités de pilotage sont composés d'habitants, d'administrateurs. Il s'agit de « construire ensemble ». C'est bien l'autonomie des associations, mais c'est important que les élus et les techniciens soient présents pour entendre les voix des habitants.

Dans d'autres collectivités ce sont des « ateliers participatifs » qui sont organisés, pour partager des valeurs, des projets, un débat, d'abord entre élus et techniciens (ce qui n'est déjà pas toujours dans la culture institutionnelle) puis élargis aux membres des conseils locaux, des conseils de quartier. Les moyens peuvent être divers, et comme nous l'avons vu précédemment, le loisir est également une porte d'entrée pour ensuite participer à d'autres projets. Ainsi, la coopération peut s'apprendre à travers des actions - même les plus futiles - pour peu qu'elles permettent de rencontrer d'autres univers que le

sien, d'autres acteurs avec lesquels on fera l'expérience d'une communication valorisante.

Cette coopération, cette qualification mutuelle signifie aussi que les élus et professionnels peuvent aussi changer leurs codes, leur langage, pour être en proximité des électeurs et des citoyens, ce ne doit pas être systématiquement le contraire : demander aux habitants d'adopter un champ lexical politique, urbain, gestionnaire, etc. est valable si une partie du chemin se fait dans l'autre sens.



#### expérience

### Les budgets participatifs<sup>7</sup> à Charleroi et Bruxelles

Par Patrick BODART, Periferia

Le budget participatif est né dans les années 1980 en Amérique du Sud et consiste à créer un dispositif de répartition des fonds publics, dont les participants ne sont pas les élus du conseil municipal ou le conseil d'administration d'une association, mais les habitants « lambda » eux-mêmes, même si ceux-ci sont accompagnés. Les CPAS de Charleroi (équivalent CCAS) et Bruxelles ont mis en place des budgets participatifs, des budgets citoyens avec l'accompagnement de Periferia. Dans les deux exemples présentés, la commande émane des pouvoirs publics, mais quelle est la plus-value qui leur est apportée grâce à ces budgets participatifs ?

Tout d'abord, ils permettent aux habitants de toucher à la dimension financière et budgétaire de l'institution, de construire des politiques publiques et de définir les actions qu'ils estiment prioritaires. Cette démarche met une partie ou la totalité d'un budget dans les mains des habitants, qui peuvent ainsi redistribuer ces ressources

selon leurs volontés. Cela crée aussi une plus-value sociale car les habitants sont réunis et créent du lien social entre leurs différents groupes citoyens.

Par ailleurs, les budgets participatifs permettent une qualification réciproque, des professionnels envers les habitants mais aussi des habitants envers les professionnels. Il s'agit là d'une logique gestionnaire : on considère que la gestion de la Cité sera plus efficace parce que les habitants auront conscience des contraintes et donc respecteront les réalisations. En effet, dans cette démarche chaque quartier discute des priorités, hiérarchise les décisions à prendre. La coproduction se fait dans l'autre sens aussi, puisque la présence de professionnels et/ou d'élus permet aux habitants d'avoir accès à des savoirs et à des ressources. Par exemple, lors de l'élaboration du budget participatif de Charleroi, une professionnelle du CPAS ainsi que son président étaient présents pour expliquer le fonctionnement du budget. Cette coproduc-

<sup>7</sup> Le Centre d'Analyse Stratégique (CAS) a publié en septembre 2012 un avis sur la participation des habitants, proposant trois pistes pour rénover la Politique de la ville. L'une d'elle consiste à mettre en place des budgets participatifs de quartier en plaçant les habitants en situation de codécision dans la Politique de la ville.

tion apparaît comme la solution pour répondre à l'intérêt général, sans jamais se contenter des habitants, des professionnels ou des élus uniquement.

Enfin, il s'agit pour certains d'une logique politique : le budget participatif témoigne d'un choix de démocratie radicale, d'un souhait de changement dans la façon de gouverner. Patrick BODART témoigne :

« À Anderlecht, une commune de Bruxelles, la démarche a été de définir les investissements qui allaient être mis en œuvre dans le « contrat de quartier durable ». L'objectif était de construire ce budget avec les habitants qui participent habituellement le moins, ceux qui sont

traditionnellement mis de côté. La mobilisation des habitants s'est donc faite par des associations relais, par le porte à porte, ainsi que par une présence dans des lieux accueillant un public précis - maisons de retraite, centre pour handicapés, etc. La démarche s'est ensuite ouverte à d'autres personnes, car on a constaté un effet d'entraînement vers les voisins et connaissances de ces participants ».

Ce type d'action demande de la méthode et une organisation, selon un calendrier précis où chaque mois a sa fonction. Ce calendrier doit être adapté au territoire visé et être révisé tous les ans, ce qui permet de s'adapter au contexte et de faire évoluer le dispositif.



**progression**

## Point de vigilance : la finalité de ces outils

Il convient d'être vigilant sur la finalité visée par ces outils de développement de l'empowerment, tel que le budget participatif. En effet il ne s'agit ni de faire un exercice de délégation de pouvoir, qui pourrait déresponsabiliser

les élus, ni d'acheter la paix sociale dans le quartier en accordant une prise de parole. La finalité de ce processus est bien le développement du pouvoir d'agir des habitants sur leur environnement.

# Accorder l'espace-temps des habitants et des organisations

## Concordance entre agenda politique et calendrier des habitants

Afin de ne pas tomber dans l'angélisme, il apparaît essentiel de préciser que l'activisme ne mène à rien si l'implication des habitants ne rencontre pas la préoccupation de l'intérêt général que les élus estiment représenter, si l'objet de la participation n'intéresse pas les habitants sollicités. L'une des pistes évoquées consisterait à partir de la page blanche, pour ne pas cantonner les habitants à venir à une réunion d'information sur un projet mais les intégrer au processus de construction dans la durée. L'un des leviers est de réussir à faire comprendre que leur venue va à la fois permettre de les enrichir et d'enrichir quelque chose de commun.

Il faut mobiliser les habitants en amont du projet politique pour une marge de manœuvre effective et suffisante. Les situations de précarité entraînent des imprévus dans les calendriers des familles et provoquent donc des rendez-vous manqués. La vie quotidienne est une accumulation de petits faits qui provoquent, petit à petit, un décrochage. Aujourd'hui, cet écart grandit et la situation est encore plus tendue. Les projets municipaux s'étalent le plus souvent sur deux ou trois ans, durée incompatible avec la capacité de se projeter des habitants les plus précaires. Pour maintenir l'intérêt, il faut mener des mini-réalisations dans le court terme.

Et puis, au-delà de la question d'agenda au sens « disponibilités des uns et des autres », c'est une affaire de

calendrier, d'articulation entre l'implication citoyenne et l'agenda politique des instances de décision, qu'il faut réaliser. Il est nécessaire de mettre à l'agenda politique les préoccupations des habitants qui peuvent être de l'ordre du quotidien, voire de l'urgence. Le temps du projet et le temps des habitants ne sont pas les mêmes, il y a ces longueurs des projets qui peuvent parfois pénaliser le dialogue avec les habitants. La concordance des temps n'est pas simple dans un monde où la segmentation des tâches en autant de spécialités (ce que le sociologue

Émile DURKHEIM appelle la division du travail social) cantonne chacun dans une gestion du temps spécifique.

Tout au long de l'action, il apparaît opportun de montrer le sens de l'action, car la démocratie participative est faite pour nourrir des projets, de leur commencement à la réalisation finale. La citoyenneté des habitants ne peut être satisfaite que si cet horizon commun est visiblement affirmé.



### Témoignage > Anouck BRETON

Adjointe au maire de Grenay

(Journée régionale du 2 juillet 2013)

En tant qu'élue, j'essaie toujours de me transférer en tant que citoyenne, il ne suffit pas de mettre dans ma boîte aux lettres une invitation à une réunion pour que je rapplique aussi sec, donc je me dis que les habitants c'est pareil. Il faut aller les rencontrer pour en parler, mais ça prend effectivement du temps.

Annoncer le projet en amont semble donc primordial, pour expliciter que les habitants seront sollicités pour faire un état des lieux et des besoins, qu'il y aura ensuite une phase d'étude de faisabilité, et qu'un retour leur sera fait.

### Travailler à une échelle qui fait sens

Enfin, travailler à une échelle de proximité permettra de faire ressortir les enjeux d'une communauté à l'échelle d'un immeuble par exemple, ou d'un quartier, et ces enjeux locaux doivent pouvoir s'exprimer. En effet, les structures administratives et les instances traditionnelles recouvrent souvent un territoire trop vaste, faisant référence à des problématiques et des enjeux qui ne sont pas forcément perçus par les habitants, ou dont l'intérêt est trop éloigné. Cependant travailler en proximité ne doit pas empêcher les habitants de se saisir ensuite d'enjeux plus globaux comme par exemple les politiques de jeunesse ou de l'emploi.

La question du groupe est aussi à souligner : il s'agit de travailler à taille humaine, pour que les personnes puissent s'exprimer en toute confiance, mais aussi d'avoir conscience de l'évolution possible du groupe. Par exemple, si trois, quatre personnes sont approchées pour débiter un débat ou un travail commun, cela ne doit pas empêcher le groupe de fluctuer, d'être vivant, dans la limite des possibilités d'organisation. Le projet « Cause commune » par exemple, choisit de créer un nouveau groupe quand le premier a atteint 40 personnes.

Le groupe, le micro-projet, le micro-territoire. Il s'agit donc de commencer à travailler au bon « timing », à une échelle de proximité (taille humaine), sur des réalisations et des projets d'ampleur raisonnable (politique des petits pas), et avec des groupes de petite taille (il faut que le groupe puisse s'exprimer en toute confiance) pour commencer à développer l'empowerment.

# 48



**construire**  
un argumentaire

**oui!**



**équilibrer**  
les pouvoirs



chercher des alliances  
**hors-institution**





# DE L'EMPOWERMENT À LA DÉMOCRATIE CONFLICTUELLE

Constats et points d'analyse _____	<b>51</b>
Les moyens publics mal répartis _____	<b>51</b>
Le conflit et le pouvoir de nuire moteurs de la démocratie _____	<b>53</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La légitimité affirmée du conflit positif</li> <li>• Accepter que le conflit, bien organisé, peut amener à gérer des malaises</li> </ul>	
Point de vigilance : trouver le juste milieu ____	<b>55</b>
Un groupe hors-institution et avec des alliances _____	<b>55</b>
Expérience : L'Alliance citoyenne de Grenoble : le conflit comme étape ____	<b>56</b>
(Re)donner une identité au mouvement ____	<b>57</b>
Intérêt collectif et intérêt général _____	<b>58</b>
Une démocratie tout-terrain _____	<b>59</b>
Négociation préparée et équilibrage des pouvoirs _____	<b>60</b>
Point de vigilance : tous égaux, la tête à Rousseau ? _____	<b>61</b>

**L**es avis contradictoires peuvent être considérés comme les plus productifs en ce qu'ils permettent d'enrichir le débat et d'identifier un intérêt général le plus partagé possible. Pour cela, l'habitant doit être perçu par les organisations comme un coopérateur à part entière du processus, partie prenante de la définition des politiques. Or, au contraire, ces oppositions entre habitants et organisations sont souvent perçues comme une intrusion qui n'aurait pas son rôle à jouer auprès du pouvoir en place. Dans ces conditions, comment donner au conflit les moyens de devenir moteur de la démocratie ?



travail collectif

## Constats et points d'analyse

*(Les éléments ci-dessous sont issus de l'atelier de qualification « Développement du pouvoir d'agir des habitants » et de la journée régionale du 2 juillet 2013)*

La légitimité du pouvoir d'agir, reconnue, n'est pourtant pas suffisante pour les tenants de la démocratie conflictuelle qui considèrent qu'il faut transformer le pouvoir d'agir en prise de pouvoir. C'est une différence de taille entre la notion de pouvoir d'agir et celle de démocratie conflictuelle. La défense et l'accompagnement des plus démunis apparaît ici comme un combat politique.

Ce n'est pas facile pour une municipalité, pour des services, et pas plus pour une association, d'accepter que l'habitant s'immisce dans leurs affaires quotidiennes. Le but du jeu va être d'autoriser cette « intrusion » de l'usager, qui va devenir un coopérateur. Il ne deviendra pas facilement le trésorier de la fédération départementale ou le responsable politique qui va définir les 5 ans à venir du programme de l'équipe municipale. Mais par cette politique de petits pas l'usager va apprendre et réapprendre, à travers l'éducation populaire, comment il peut devenir le coopérateur de ce processus.

Ces belles paroles se confrontent cependant aux principes de réalité du pouvoir, de l'organisation et de la tendance de nos institutions à s'alourdir au fur-et-à-mesure. Par essence, « la société est conflictuelle, et le nier, c'est passer à côté de ce que doit être une démocratie réelle : la transformation de ce conflit en conflit fécond » (Adrien ROUX). Mais comment dépasser ce déni ?

Partant du constat que la démocratie participative s'était petit à petit affadie et que nous en étions responsables,

nous, intermédiaires sociaux, services, élus, cadres associatifs ou militants bénévoles des associations, il nous revient d'organiser un conflit qui soit fécond, productif, utile, porteur de changements positifs. C'est comme cela qu'on passera de l'empowerment à l'acceptation de cette « démocratie conflictuelle », une expression forcément dérangeante.

La notion d'empowerment introduit dans le débat celle de pouvoir, et de moyens pour exercer celui-ci. Nos institutions républicaines et démocratiques prévoient la séparation des pouvoirs, et l'octroi à la société civile de moyens de veille, d'expression, de co-production. Que se passe-t-il quand naît un conflit, élément moteur de notre société ? La représentation n'est plus légitime, le dialogue se distend, la société se divise. La rupture sociale s'exerce, crée un fossé entre les institutions et la société civile, entre les élus et les électeurs.

Il est indispensable de trouver, de légitimer et d'animer des espaces hors-institutions pour que tout un chacun soit en mesure de dire sa colère, de la partager avec d'autres, de construire un argumentaire pour interpell<sup>8</sup> les institutions et le débat public, d'élaborer une démarche de négociation et si possible de trouver une issue positive au conflit. Cette capacité collective doit pouvoir s'exprimer sur tous les thèmes, locaux ou globaux, et pas seulement sur ceux dans lesquels on a cantonné les pratiques participatives depuis plusieurs années.

## Les moyens publics mal répartis

La division du travail social, dont il était question dans la partie sur la concordance entre agenda politique et calendrier des habitants, fonde aussi le constat d'une diversité de fonctions, de métiers, de cultures, d'attitudes que la démocratie participative renouvelée doit faire dialoguer. D'autant que la multiplication des métiers dans le champ de l'éducation populaire, du travail social, etc.,

notamment à des niveaux intermédiaires (coordinateurs, responsables de zone...) a beaucoup technicisé et parfois éloigné les professionnels des fonctions primordiales de lien avec les populations.

Même dans les formations en travail social, le langage lié à l'action communautaire tend à disparaître au profit de

<sup>8</sup> Cf. la démocratie d'interpellation dans le rapport BACQUE MECHMACHE, 2013.

formations à « l'intervention sociale d'intérêt collectif ». Il semble nécessaire, pour revenir à une authenticité des rapports humains, de déconstruire des rapports technicisés, professionnalisés pour redécouvrir les vertus de l'action volontaire et bénévole. Le soutien de nombreuses collectivités aux associations promeut une certaine autonomie des mouvements collectifs dans leur rôle d'animation de la cité et de développement de la citoyenneté (prise de parole, prise de conscience...). Pour autant, la notion de bénévolat pourrait être retravaillée par les institutions elles-mêmes afin de donner plus de légitimité à ceux qui voudraient se lancer dans le secteur associatif.

Ces réflexions contribuent à une critique plus globale de la démocratie participative, des méthodes et pratiques qui en découlent. Celles-ci conduiraient à **un consensus trop vite établi, proposé par l'institution aux dépens d'un dialogue entre acteurs** – au besoin conflictuel, porteur de projets et de changements négociés. C'est sur une culture du conflit que les intervenants entendus ont

proposé de se pencher.

En effet, le terme de démocratie conflictuelle interpelle, nous n'avons pas l'habitude de l'entendre et pour cause : les moyens publics ne sont que très rarement, voire pas du tout, distribués à cette démocratie conflictuelle. Si certaines municipalités ont des initiatives politiques favorables à la participation des habitants dans le cadre du projet politique du maire, cela ne relève pas du registre de la défense des droits par les citoyens. On peut faire l'inventaire des moyens humains, financiers, des moyens en temps pour la démocratie représentative, pour la démocratie participative aussi, et ce de plus en plus. Mais la démocratie conflictuelle, dans les rares cas où elle est financée, l'est sous forme de mécénat, par des organisations comme la Fondation l'Abbé Pierre (exemple : l'Alliance Citoyenne de Grenoble).

Si rien n'est donné à la démocratie conflictuelle, à l'interpellation citoyenne, il semblerait pourtant que la dimension conflictuelle doive être acceptée pour avancer.



### Témoignage > Adrien ROUX

« Organizer » à l'Alliance Citoyenne, Grenoble

(Atelier de qualification « Développer le pouvoir d'agir », 12 avril 2013)

La démocratie conflictuelle est une critique des institutions telles qu'elles sont aujourd'hui. Les espaces démocratiques les plus utilisés sont : la représentation politique (mais on voit aujourd'hui la distance entre l'élu et le citoyen) ; la démocratie participative (les habitants, appelés dans les instances participatives, ne sont pas organisés face au pouvoir et doivent s'exprimer sur des sujets préétablis qui ne correspondent pas toujours à leurs préoccupations. De plus, leur expression est plus ou moins prise en compte, et influence rarement l'action publique) ; et enfin l'action volontaire (associative, auto-organisation). Mais la dimension conflictuelle, elle...

L'alliance citoyenne pratique cette quatrième composante de la démocratie : la démocratie conflictuelle, pour laquelle peu de moyens sont octroyés et peu d'espaces sont attribués. Le développement social local également peut générer du conflit, positif, s'il part réellement des gens, du regard et des questions qu'ils posent au quotidien sur leur environnement.

La notion de conflit nous oblige à faire le constat d'un échec au moins partiel dans notre façon de percevoir le terrain sur lequel nous sommes en poste. Outiller, accompagner les habitants pour changer le pouvoir qu'ils subissent oblige à aller faire le ménage dans des

angles morts, observer l'exercice de la justice sociale par les institutions.

Pour DONZELOT, les pouvoirs publics cherchent à acheter la paix sociale et à restaurer l'autorité publique, en colmatant des brèches plutôt que par un système réinventé et coproduit. Son ouvrage, intitulé « L'Invention du social », a un sous-titre édifiant : « essai sur le déclin des passions politiques ». Cette thèse interroge les fonctions d'animateur, d'accompagnateur social, de médiateur, d'éducateur. Le politique aurait inventé le social « en échange » d'un pouvoir citoyen. « Je te donne le social, tu me laisses le politique », ce qui a délégitimé le conflit.

# Le conflit et le pouvoir de nuire moteurs de la démocratie

Le conflit pourtant est moteur de la société, de la démocratie. Pour illustrer cela, Adrien ROUX compare la démocratie à l'air ambiant. L'air ambiant est composé d'azote, d'oxygène, mais aussi de dioxyde de carbone qui, même si ce n'est que 1%, de surcroît présenté comme nuisible, est absolument indispensable pour rendre l'air respirable. Le conflit est comparable dans la démocratie : à côté de la démocratie représentative et participative, le conflit doit rester à sa place, 1%, peut-être un peu plus, mais il est absolument nécessaire pour que les colères des habitants ne se transforment pas en mal-être, en violence, ou même parfois en émeutes comme on a pu le voir dans certains quartiers, mais au contraire en résultats productifs.

L'air ambiant contient 80% d'azote (la démocratie électorale ou représentative, associée à la plupart des actes publics), 20% d'oxygène (la démocratie participative et les associations qui sont, pour les citoyens qui en ont les moyens, un bon levier d'action), et une part infime de dioxyde de carbone : la démocratie conflictuelle. On juge qu'elle pollue, qu'elle nuit, mais elle est indispensable pour nourrir les plantes qui, par photosynthèse, régénèrent l'air que nous respirons.

Croire que le pouvoir institutionnel est un pouvoir de changement procède soit d'une vision politique restreinte, soit d'une naïveté. Le pouvoir de changer n'appartient pas aux seuls politiques. Dans cette perspective, l'idée de conflit est séduisante : il s'agit d'organiser la capacité des habitants à changer les habitudes des décideurs.

## La légitimité affirmée du conflit positif

Le conflit a une légitimité historique, la plupart des avancées sociales ayant été acquises par ce procédé. L'histoire de la République et de la Démocratie nous rappelle que le conflit peut être essentiel pour trouver des solutions. De la même façon, cette notion de conflit est bien présente dans les fondements de l'éducation populaire, même si elle a été oubliée. Enfin, le pouvoir s'appuyant sur des lobbies, il apparaît légitime qu'il existe un lobby de contre-pouvoir.

L'origine de la démocratie conflictuelle réside dans le fait que les espaces existent pour faire valoir un droit, mais ils sont sous-utilisés, alors même qu'il serait tout à fait acceptable de les activer. Le pouvoir est distribué, régulé, et laisse peu de place aux savoirs des gens. Ils ne sont pas institués, institutionnalisés comme leviers possibles de changement.

Or c'est par l'engagement dans l'action, que l'usager devient habitant et citoyen, et les plus faibles peuvent avoir besoin d'un accompagnement dans cette démarche. C'est pourquoi l'Alliance citoyenne se situe toujours du côté des faibles. Pour autant les organisateurs ne sont pas visibles car ce sont les habitants et leaders qui se lancent et mènent l'action.

Le conflit n'arrive en mode d'action seulement après un échec dans la gestion des demandes, ou une résistance. À titre d'exemple, une expérience de débat public s'était très mal passée la première fois. Les élus ont été un peu bousculés et d'autres modalités sont apparues : des cafés en pied d'immeubles, des discussions avec les gens qui passent, etc.

## Accepter que le conflit, bien organisé, peut amener à gérer des malaises

Cela peut être un principe d'action : quand le conflit apparaît, le transformer en négociation qui aboutit à un compromis plutôt que de le nier jusqu'à ce que cela explose. Dans cette idée, le conflit n'est pas un but ultime de la participation mais est présent tout au long du processus de développement du pouvoir d'agir

Dans ce processus, il convient de ne pas confondre conflit et bureau des plaintes : le conflit doit obliger au dialogue, à l'échange, à la négociation sur de nouvelles bases plus équilibrées. De plus les plaintes sont rarement le reflet de la vie des gens, il faut être plus attentif aux conditions de vie de façon générale : observer le fonctionnement d'un quartier et de ses habitants, ainsi que de leur quotidien, pour l'améliorer.

## Rendre visibles les conflits pour mieux les comprendre et donc les régler



### Témoignage > **Christiane DEMOUSTIER**

Présidente de l'association GB9  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

On avait décidé de commencer par interroger les habitants sur leur mémoire, mais ça n'a pas plu du tout au maire qui, le jour J, a interdit l'accès à la salle...

La notion de conflit interpelle donc d'abord la démocratie représentative, les institutions qui la structurent : l'ensemble des élus pourrait s'autoriser à donner son avis, à réinterroger, à critiquer, à faire d'autres propositions. Cette étape n'est pourtant pas forcément pensée dans la démocratie représentative, parce qu'il y a des logiques de pouvoir. Cela n'entraîne pas l'ensemble de la population à faire jouer cette dimension conflictuelle. Pourtant, de nombreux itinéraires politiques, professionnels et militants sont passés par la case conflit.

Le conflit est aussi au cœur des relations entre les professionnels et les experts d'usage que sont les habitants, capables par leur connaissance concrète des enjeux du quartier, d'influencer un projet d'aménagement. Pour cela, il faut que les experts laissent place à un temps conflictuel qui soit fécond et qui alimente le projet. Ce rapport n'est pas toujours simple, personne ne souhaitant d'emblée mettre à jour des tensions.



### Témoignage > **Christiane DEMOUSTIER**

Présidente de l'association GB9  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Les dispositifs mis en place finissent le plus souvent par écarter les rôleurs alors qu'il faudrait plutôt trouver comment en faire les moteurs de l'action. Mais cela suppose une autre énergie et une autre vision de la participation.

Ces modalités conflictuelles semblent nécessaires. Il est cependant indispensable de consacrer des moyens (en temps, en lieux, en organisation, en financement) pour donner au conflit une place acceptable dans les jeux d'acteurs. L'accueil d'initiatives qui émergent et qui font effet de surprise et d'imprévu peut être un levier de transformation. Mais des espaces pour écouter ces autres questions qui peuvent être difficiles à entendre, peut-être pour faire conflit, existent peu dans les collectivités. En effet, des freins s'exercent pour leur instauration, au premier rang desquels sont mentionnés les élus (« que vont-ils en penser ? »), mais aussi les professionnels qui ne sont pas coutumiers des démarches de concertation et des conflits potentiels.

Il s'agit donc de réhabiliter cette forme-là de démocratie participative, malgré les freins, en créant un espace public de dialogue et de transformation.

L'idée de conflit génère un malaise à cause d'une ambiguïté que l'on pourrait résumer ainsi : ce pouvoir de nuire des habitants qui veulent influencer sur la décision politique reste sur le mode négatif, de la colère. Pourtant, force est de constater que la colère est mobilisatrice. Il est donc difficile de considérer positivement un « pouvoir de nuisance » (décrit comme légitime par certains animateurs de mouvements citoyens) quand il est tourné vers les institutions et contrarie leurs modes de gestion. Pourtant n'est-ce pas une posture inhérente à l'idée même de démocratie ?



### Témoignage > Réjanne POYER

Université Populaire et Citoyenne de Roubaix  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Au temps de la seule démocratie représentative, les gens se faisaient entendre à travers les luttes. À l'Alma-gare à Roubaix par exemple, les gens n'ont pas attendu qu'on leur demande de participer. Ensuite on est passé à cette démocratie participative qui invite tout le monde à participer. C'est devenu une obligation et le conflit a disparu, il ne devait pas exister. Au bout d'un certain temps, on se rend compte que le bilan n'est pas si positif que ça. Émerge aujourd'hui l'idée de démocratie conflictuelle, pourquoi ? Parce qu'il faut réintroduire du conflit. Plus on parle de l'expertise des élus, des techniciens, des habitants même, plus il est évident que, si les habitants veulent un jour faire réaliser ce qu'ils souhaitent, c'est à travers la négociation et le conflit. Il ne faut pas rêver, ça ne va pas s'arranger tout seul.

La négociation, le conflit, la participation, sont des processus auxquels l'éducation doit contribuer. La société

doit pouvoir mieux prendre en charge ce processus d'apprentissage dès le plus jeune âge.



#### progression

## Point de vigilance : trouver le juste milieu

Considérant que le conflit est une dimension incontournable en démocratie, force est de reconnaître que la démarche peut rendre encore plus frileuses les organisations qui ont déjà tendance à se bloquer. L'expérience de l'Alliance citoyenne montre ainsi que leur première attitude est effectivement de menacer de rompre la négociation. Parfois, elles acceptent de répondre positivement à la demande, mais ne reconnaissent pas qu'il s'agit d'un acquis des habitants mobilisés.

Le conflit ne doit pas être systématique, sans quoi il

deviendrait plus destructif que constructif, ou perdrait de son impact et donc de ses résultats. À l'inverse, les conseils de quartier, actuellement, n'ont lieu que deux fois par an en moyenne, et sont donc transformés en défouloir où le conflit est présent mais non productif. La colère est telle qu'il est très difficile de faire évoluer les positions et d'éviter de rester cantonné dans un « dialogue de sourds ». L'espace, la place pour la parole et l'interpellation doivent exister tout au long de l'année, de la ville, comme un juste milieu qui reste à trouver

## Un groupe hors-institution et avec des alliances

Dans la démocratie conflictuelle, pour agir sur son environnement, et le changer pour des conditions de vie plus acceptables, il faut définir sa position : dans les institutions, à la marge de celles-ci, en dialogue avec elles ou à l'écart ? Pour faire reconnaître et légitimer une

citoyenneté autonome, sans récupération ni manipulation politicienne, tout en faisant bouger les cadres des organisations instituées, le collectif d'habitants doit se situer hors-institution et faire des alliances.

En restant hors institution, on diminue le risque de perte d'autonomie du groupe (existant même dans les institutions bienveillantes) et surtout le risque de perte de la flamme, de la colère des gens, cette dernière étant l'élément moteur pour revendiquer, argumenter et obtenir des droits.

Exister hors institution c'est aussi développer des alliances pour conforter sa place d'acteur sur le territoire. Le groupe peut aller chercher des alliances, par exemple avec des gens qui partagent la même révolte ou qui la comprennent et sont prêts à soutenir la cause. Cela se joue souvent dans la solidarité entre communautés, qu'elles soient d'origine, religieuses, du quartier, etc.



**expérience**

## L'Alliance citoyenne de Grenoble : le conflit comme étape

Par Adrien ROUX, organizer, Alliance citoyenne

Une alliance citoyenne est une organisation dont les fondements ont été théorisés par Saul ALINSKI. Elle vise à réussir une négociation, par un processus dans lequel le conflit est une étape. Ce processus comporte quatre marches. La première consiste à créer du collectif autour de colères individuelles ; la seconde à transformer ces colères en demandes formulées, la troisième à mener une action de nuisance (ceux qui n'ont pas de pouvoir ont une capacité de nuire à ceux qui en ont) et la quatrième étape consiste à aboutir à une négociation.

L'objectif de ce processus est de passer de l'expression de la colère à la pression, et donc au pouvoir. Il est nécessaire pour cela de vaincre les « quatre démons » que sont le sentiment d'impuissance, le manque de liens sociaux, la méconnaissance des questions à résoudre et la peur (de perdre plus que de gagner, du politique, du désordre, ...).

Exemple d'une action : une centaine d'enfants font classe dans la salle proche de celle du Conseil municipal pour obtenir des locaux promis de longue date. La nuisance, la gêne provoquée, empêche de tenir la réunion des élus qui viennent à la rencontre des enfants et de leurs parents. Une semaine plus tard, les locaux qui étaient demandés par les parents d'élèves sont disponibles.

Pour arriver à cela, un « organizer » ou « organisateur » avait récolté les paroles et colères individuelles de parents d'élèves qui souhaitaient obtenir une salle pour

des réunions, puis l'organisateur a réuni ces personnes en un collectif, les a accompagnées pour formuler leur demande, préparer la négociation avec les responsables politiques et organiser une action conflictuelle permettant de faire pression.

L'Alliance citoyenne de Grenoble fonctionne avec trois salariés et deux services civiques (pour les missions d'animateur organisateur évoquées ci-dessus) et des bénévoles, notamment pour des enquêtes à mener auprès des habitants. Leur recrutement est fondé sur leur motivation à endosser cette fonction particulière. Ils acquièrent des compétences « sur le tas ». À long terme, la volonté existe de formaliser et de professionnaliser les fonctions.

L'alliance ne propose pas aux habitants des formations au sens strict du terme pour être en capacité de négocier avec des pouvoirs publics, mais plutôt des entraînements sous forme de jeux de rôle dans lesquels on apprend à surmonter les difficultés, à connaître les arguments que l'on va devoir contrer, les attitudes corporelles et verbales face auxquelles il faudra ne pas se décontenancer.

À distance des institutions, indépendante de financements qui pourraient compromettre l'action, l'Alliance citoyenne de Grenoble est financée par exemple par la Fondation Abbé Pierre ou soutenue grâce à des emplois aidés. Cette autonomie financière vise à limiter les risques de pressions, de manipulation ou de récupération.



### Les alliés de l'intérieur

Les débats montrent une frontière entre le « dans » et le « hors » institution. Il paraît difficile que l'institution finance un poste d'organisateur qui aura pour fonction de la remettre en question. Cependant il convient de réinterroger l'utilisation des marges de manœuvre de chacun : la transparence des missions est-elle discutée, remise en question, travaillée pour qu'elles correspondent davan-

tage à une défense et un accompagnement des plus démunis ? Des agents, des fonctionnaires, qu'on pourrait appeler des « alliés de l'intérieur » peuvent rejoindre les causes des collectifs d'habitants avec la volonté de transmettre des messages. L'une des autres pistes est d'ouvrir les conseils d'administration, conseils de quartier, conseils citoyens, etc. à des dynamiques collectives moins contraintes par des contrats d'objectifs, telles que celles énoncées ici.

## (Re)donner une identité au mouvement

Sur ces territoires urbains, le nombre d'intervenants et d'organisations peut être important, ce qui noie le positionnement de chacun dans un brouhaha qui oublie ou évince naturellement le bas de la pyramide. Difficile dans ces conditions de susciter une démarche « bottom-up » (ascendante). Alors pour ne pas brouiller les relations entre acteurs, la légitimité et la reconnaissance de chacun, il convient, avant même d'envisager des négociations ou des compromis, que le groupe d'habitants existe en qualité d'acteur à part entière, capable de porter un

message identifiable, à distance de ceux portés par ses interlocuteurs : donner un nom au collectif, monter une association loi 1901, nommer des représentants pour rencontrer les différents acteurs du territoire, etc. Mener un examen précis de son identité propre, du rôle que l'on doit jouer apparaît en effet comme une condition préalable pour ne pas oublier le sens de sa mission et de sa finalité, notamment lorsque l'on se réfère à l'éducation populaire et au militantisme.



### Témoignage > Bruno MATTEÏ

Président, Université Populaire et Citoyenne de Roubaix  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Le mouvement d'éducation populaire n'est pas seulement historique : c'est une réflexion politique, anthropologique, etc. Cela veut dire apprendre à grandir en humanité, devenir des êtres humains accomplis, on n'est pas seulement des êtres sociaux.

Sans ce rappel aux fondamentaux, au sens de la mission propre à chaque organisation, on perçoit d'une part un risque d'institutionnalisation, d'autre part le risque de ne pas exister. En effet être une institution permet de pérenniser un élan citoyen, de lui donner une place dans

la société, voire plus tard, de se politiser. La question du pouvoir d'agir est donc bien celle de l'existence de l'organisation, de sa capacité à poser des actes qui affirment sa place dans le dialogue avec les institutions.



### Témoignage > Un participant

(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Quand le Fonds de Participation des Habitants a été mis en place sur la commune, je vous prie de croire que ça a été un choc pour les élus, « Comment, on va devoir partager notre pouvoir ! », et puis aujourd'hui c'est accepté et ça fonctionne. Mais cette procédure a été mise en place par le Conseil Régional. S'il n'y avait pas eu ça, jamais les représentants d'associations n'auraient pu voter à eux seuls dans des conseils d'administration. Ils auraient toujours été orientés, canalisés, pour suivre l'avis de l'élu.

Sans même penser à un quelconque partage du pouvoir, c'est bien de la reconnaissance d'un acteur dont il est question. Et pour cela, une mise à distance est nécessaire, car l'autonomie hors-institution conduit l'acteur à

se définir en tant que tel, à déterminer les contours de sa personnalité morale et du rôle qu'elle va jouer dans les relations entre acteurs locaux.



### Témoignage > Un participant

*(Journée régionale du 2 juillet 2013)*

C'est ce que j'ai voulu éviter, multiplier des associations. Là on est réellement un groupement, une union d'habitants, et ça se veut comme tel donc on ne peut pas nous taxer d'être politiques. Ce sont vraiment les habitants qui parlent en leur nom et c'est comme ça qu'ils ont réussi à prendre le pouvoir et à fédérer, parce que derrière les gens n'ont pas peur du piège. Venez rencontrer les habitants du quartier, ils vous expliqueront ce qu'ils ont fait dans le cadre du projet ANRU, comment ils se sont fédérés d'abord à partir d'un livre sur le quartier et puis après autour d'une pièce de théâtre. Nous on a pris le biais culturel pour mobiliser les habitants.

La notion de « pouvoir » apparaît alors dans le jeu d'acteurs. Pouvoir d'exister, de donner son avis, au besoin contradictoire, pouvoir faire des propositions. Sur certains quartiers coexistent de multiples associations qui souvent ne se connaissent pas entre elles. En dehors des associations institutionnelles, même lorsque les associations interviennent envers des publics spécifiques ayant les mêmes demandes (une épicerie solidaire et un restaurant d'insertion par exemple), cette méconnaissance réciproque empêche la rencontre des professionnels, des intervenants et des publics concernés.

La notion d'identité – individuelle ou collective – se construit autour de « ce que vivent les gens ». L'institution au contraire aura tendance à poser un cadre formel, plus ou moins figé dans des logiques prédéfinies qui procurent une existence à une question sociale. En tendant à donner une place légitime dans l'espace public à une question

sociale qui n'existerait pas sans cela, l'institutionnalisation, y compris du monde associatif, peut être un bienfait. Mais le risque est évident dès lors que l'institution ne se remet pas en cause, régulièrement, dans sa capacité à représenter la question sociale et son évolution, la question telle qu'elle est vécue dans le quartier. Le monde associatif doit donc être en capacité de se remettre en cause, se renouveler, et continuer « d'aller vers ». Cela lui impose de favoriser une approche coordonnée et d'être en capacité de répondre au reproche de non représentativité que l'institution (collectivité, dispositif Politique de la ville...) lui renvoie régulièrement. Cette posture de renouvellement et questionnement permanent serait une des clefs pour que les associations continuent à la fois à relever d'un engagement privé (individuel et collectif) et à tenir le rôle de médiation entre l'institution publique et les habitants, rôle qui leur est conféré dès lors qu'elles perçoivent de l'argent public.

## Intérêt collectif et intérêt général

Les notions d'intérêt collectif et d'intérêt général ont fait l'objet d'un examen particulier. Traditionnellement, la République, l'État, les collectivités agissent pour l'intérêt général ; les groupes tiers sont vus comme des groupes de pression qui ont des intérêts particuliers à défendre ou à faire valoir. La démocratie conflictuelle pose un tout autre postulat : l'intérêt général doit être construit par ces différents intérêts collectifs et doit être discuté en permanence par les différents groupes pour les faire valoir. Ce

n'est dès lors pas à l'institution d'affirmer d'une voix ce qui est l'intérêt général mais à l'ensemble des acteurs de le construire ensemble.

Mais pour faire valoir l'ensemble des intérêts collectifs, il convient d'**écouter les intérêts et les demandes différentes voire opposées**. Par exemple, la démolition des logements insalubres est une perte de revenus pour des propriétaires, mais une nécessité sanitaire pour les loca-

taires. Ici faire valoir l'intérêt général, alors que certains ont peur des représailles peut s'avérer délicat, surtout pour les plus fragiles. Sur un territoire, une histoire collective préexiste et il est nécessaire de mesurer les conflits qui provoquent des constitutions de clans, regroupant certains et excluant d'autres aux comportements sociaux difficiles ou souffrant d'alcoolisme par exemple. Comme la mixité culturelle, la mixité sociale est difficile et il faut tenir compte de cette barrière et de cette difficulté pour construire les choses en toute connaissance de cause.

Dans cette approche de la démocratie conflictuelle, l'intérêt général n'est pas le fait d'un dieu ou d'un prince mais une construction collective, conflictuelle, celle des hommes qui écrivent ensemble leur histoire. C'est ainsi que se lie le travail social et l'œuvre politique, deux jambes sur lesquelles tient une société.

Ce recueil de la parole est primordial, mais un point de vigilance est à accorder à ce qu'on fait de cette parole, la transformer en la création de quelque chose, plaçant ainsi la parole dans un débat de fond dans la cité.

L'intérêt commun se construit dans le temps selon un calendrier de la décision publique qui devrait **mettre l'évaluation comme premier temps**. En s'attachant en premier lieu à l'espace urbain qu'on apprend à évaluer à partir de l'usage – privatif, collectif – qu'on en a, la vision serait ensuite élargie aux autres usages. Il s'agit dès lors de dépasser les limites de la mobilisation liée à ce qui les concerne directement (ma maison, mon immeuble...) pour se projeter dans un territoire plus large, sortir de l'entre soi individuel ou collectif, pour rencontrer d'autres groupes et envisager avec eux la ville pour tous.



### Témoignage > Camille RICHARD

Lille Métropole Communauté Urbaine  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Dans mes expériences de terrain, au niveau des courées à Wazemmes, souvent les gens viennent et quand ils savent ce qu'on va faire sur leur maison ils s'en vont. Alors que nous on leur demande de s'impliquer sur le long terme pour l'ensemble de la courée, parce qu'une courée ce n'est pas simplement 3 m<sup>2</sup> devant chez soi. C'est vraiment un constat, une fois qu'on a ce qu'on veut on s'en va et on ne reste pas pour le bien commun et l'intérêt général.

Ce nouvel espace, plus large, n'est pas immédiat et il faut pour le dessiner passer par des méthodes nouvelles

qui permettent d'associer le plus grand nombre (tirage au sort, etc.).

## Une démocratie tout-terrain

S'ancrer dans une démocratie tout-terrain signifie que dans la démocratie conflictuelle, tout peut être mis à l'ordre du jour, tout peut être discuté, le champ d'action ne doit pas être limité et préconstruit. Sur un territoire, les interlocuteurs peuvent donc être nombreux et cela rend l'action plus complexe.

Les participants de l'atelier de qualification, comme de nombreux observateurs, ont été amenés à considérer que, le plus souvent, l'ordre du jour des instances participatives était fondé sur les projets de la municipalité qui souhaite faire parler et recueillir les avis des futurs bénéficiaires.

Cette logique « descendante », outre qu'elle ne permet pas de fonder la dynamique du groupe sur les intérêts énoncés par ses membres, est circonscrite à des champs d'activité spécifiques et au détriment d'un apprentissage global de la société.

L'approche sectorielle manque un objectif important en n'utilisant pas l'éventail complet des ressources que la concertation peut mettre à jour.



### Témoignage > Thomas BOULARD

Adjoint au maire de Divion

(Journée régionale du 2 juillet 2013)

La démocratie participative a deux intérêts. D'abord, c'est un outil d'éveil des consciences, ça permet de ré-intéresser les gens à la sphère publique. C'est un outil d'éducation populaire formidable. Cela ne doit toutefois pas renvoyer les uns et les autres vers leurs responsabilités individuelles. Il y a des gens qui n'ont pas envie de participer, ils ne sont pas intéressés, du moins pas par tout, donc on peut prendre le parti d'essayer de faire en sorte que la démocratie participative puisse être investie sur un champ pluridisciplinaire où les gens peuvent venir « grignoter » sur tout ou partie. Je vais sur une démarche de budget si ça m'intéresse, je vais sur une démarche d'urbanisme si ça m'intéresse, ou je n'y vais pas si ça ne m'intéresse pas ou si je n'ai pas envie. Il y a aussi des gens qui sont dans cette posture-là, nous on a obligation d'essayer de les intéresser, mais au bout d'un moment ils ont peut-être envie de n'être que des consommateurs pleinement conscients.

En ouvrant l'espace de la concertation à tous les champs possibles de l'intérêt général, on multiplie les chances de

développer une conscience collective, une citoyenneté active, une implication dans l'espace public.

## Négociation préparée et équilibrage des pouvoirs

Pour rééquilibrer les pouvoirs, la négociation doit être préparée. Dans la démocratie conflictuelle, il y a une personne (nommée parfois « organizer ») chargée de l'animation du groupe, de l'accompagnement des habitants et qui va les aider à construire un argumentaire. Ce travail de légitimation de leur colère et de leurs revendications, donne aux habitants des clés pour être, lors du débat, « au même niveau » que les personnes de pouvoir. Cela facilite l'expression de leur opinion, tout en faisant attention à ne pas tomber dans des propos formatés. Cela peut par exemple passer par une formation permettant aux habitants de se sentir en capacité et d'avoir l'envie de participer.

Ce processus demande du temps à l'animateur, qui va devoir multiplier les rencontres en tête-à-tête, au cours desquelles la colère est entendue puis légitimée (par exemple en créant des liens entre des individus qui partagent une même colère). L'animateur se doit aussi d'une part identifier des leaders au sein du groupe, qui porteront l'action à son terme et d'autre part de mobiliser des cercles plus larges d'alliance (des porteurs de colères similaires, des alliés idéologiques). Un point de

vigilance est accordé au fait, pour l'animateur, de ne pas accompagner des colères « horizontales » (entre groupes d'habitants) mais bien des colères pouvant aboutir à la réalisation de quelque chose (demande ou proposition aux pouvoirs publics). Il évalue aussi d'emblée si le conflit est « gagnable », car comme vu précédemment, il est important que l'expérience soit positive.

La diffusion des savoirs fait levier sur cette qualification, estompe les différences entre acteurs et permet d'élaborer une pensée collective qui prenne en compte tous les savoirs : le politique, le technique et le social. On peut alors parler d'un équilibrage de ces trois pouvoirs, ni hiérarchisés, ni opposés mais complémentaires. On est là dans une négociation qualitative où le nombre et le statut des intervenants est moins un critère que la qualité de la contribution de chacun. Cet apport est déterminant, il aide la démocratie participative à s'affranchir des contraintes liées à la représentativité.

La posture politique est primordiale : choisir d'ouvrir une négociation, d'équilibrer les pouvoirs, s'appuie sur des méthodes qui ne sont pas neutres et qui participent à

concrétiser réellement le projet démocratique. Recueillir l'avis et l'opinion de tous exige que certaines représentations soient atténuées, et particulièrement celles qui maintiennent une échelle symbolique entre ceux qui ont des pouvoirs et ceux qui n'en ont pas. Il est donc question d'éthique du pouvoir, des pouvoirs partagés.

Le professionnel, lorsqu'il est situé en tant qu'intermé-

diaire entre le citoyen et le politique, doit faire le choix d'un positionnement clairement déterminé, porteur de valeurs plutôt que d'un dispositif. La place du professionnel dans le pouvoir d'agir, dans l'équilibrage des pouvoirs entre tous les acteurs est alors celle d'un animateur du conflit, d'un médiateur qui va organiser la négociation en veillant à ce que les opinions soient exprimées et équilibrées.



### Témoignage > un participant

(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Directeur d'un centre social au cœur d'un projet ANRU depuis trois ans, nous n'avons jamais été concertés. Ni par les architectes, ni par les institutions. J'ai dû me battre pour intégrer l'équipe de projet ANRU avec l'État, les services de l'urbanisme etc., et là-dedans on se demandait bien ce que je venais faire ! Il a fallu que je dise « Attendez, je suis sur le terrain, peut-être que je peux être une interface entre les institutions et les habitants », je me suis battu pour que le centre social puisse assumer le pilotage social de ce qui était de l'ordre du relogement avec les habitants, et c'est à partir de là que les habitants sont devenus acteurs, se sont fédérés parce que le centre social a fait cette interface, mais ils ne se sont pas mis en association parce qu'ils savent qu'en venant au centre social ils seront écoutés.

On peut concevoir, dès lors, que les « pouvoirs en place » - mot générique pour décrire toutes les personnes et institutions qui ont une capacité à changer l'environne-

ment – aient du mal à prendre en compte ces « autres pouvoirs » et à adopter une méthode pour les rencontrer.



### progression

## Point de vigilance : tous égaux, la tête à Rousseau ?

L'écueil, nous l'exprimons sous forme de clin d'œil : « Tous égaux ? la tête à Rousseau ». Jean-Jacques ROUSSEAU disait « dites-leur qu'ils sont vos égaux afin qu'ils le deviennent ». Ce n'est pas facile de considérer l'habitant comme un égal du militant associatif, du cadre des services ou de l'élu que l'on est. Pourtant le mandat politique de nos élus n'a de valeur que si les citoyens qui les ont élus mettent leur pleine capacité à dire la politique qu'ils choisissent à travers le vote.

Une des autres difficultés que nous avons ne vient pas de l'extérieur mais de l'intérieur même de nos organisations. La capacité à transformer, dans nos associations, dans nos services, dans nos municipalités, des tensions en conflits, pour qu'ils deviennent féconds et que l'on suscite l'envie d'une nouvelle organisation interne, demande également à effectuer un travail d'introspection.

# 62

mobiliser  
les habitants



réinterroger  
les postures professionnelles



co-construire  
le projet

# PARTICIPATION ET POLITIQUE DE LA VILLE : LE TEMPS DU RENOUVEAU ?

Constats et points d'analyse .....	65
Le mandat politique : une visée plutôt qu'un cadre .....	65
Associer les groupes sociaux habituellement exclus .....	66
Un tiers-intervenant pour promouvoir l'autonomisation .....	67
Positionnement des professionnels : la culture de projet et du projet de territoire.....	68
Représentativité .....	68
Parole d'expert : Murielle MAFFESSOLI Savoir revisiter ses pratiques et ses postures .....	69
Expérience : Dunkerque Mettre en cohérence projet social de territoire et projet de maison de quartier.....	70
Parole d'expert : Anne PLANTÉ .....	70
Compléter la commande politique issue des institutions avec celle des citoyens .....	71
Quelle intégration de la participation dans les contrats de ville ? .....	71
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un engagement des institutions signataires du contrat de ville</li> <li>• Les instances : l'occasion d'une participation régulière des habitants et des acteurs de proximité</li> <li>• La participation des habitants, un principe d'action systématique ?</li> </ul>	

**L**a loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, publiée au Journal Officiel le 21 février 2014, inscrit officiellement le principe de co-construction de la Politique de la ville avec les habitants. Dans ce contexte, il convient de penser la déclinaison de ce principe de façon opérationnelle, autant pour les signataires des contrats de ville que pour les porteurs de projet qui y émargeront. Zoom sur les éléments indispensables à prendre en compte dans cette réflexion.





travail collectif

## Constats et points d'analyse

(Les éléments ci-dessous sont issus de l'atelier de qualification « Développement du pouvoir d'agir des habitants » et de la journée régionale du 2 juillet 2013)

En préalable à la loi pour la ville et la cohésion urbaine, l'exposé des motifs pointe la « lutte contre les inégalités et pour la cohésion urbaine » comme étant l'urgence de notre société. La loi précise ensuite dans son article premier que la Politique de la ville « s'inscrit dans **une démarche de co-construction avec les habitants**, les associations et les acteurs économiques, s'appuyant notamment sur la mise en place de conseils citoyens, selon les modalités définies dans les contrats de ville, et sur la coformation ». L'article 7 expose le cadre global de ces conseils citoyens qui sera précisé dans un arrêté ministériel.

Cette obligation doit être travaillée, une réflexion doit être menée par les acteurs de ces nouveaux contrats de ville pour définir de façon partagée (État, intercommunalité,

communes, associations) comment associer les habitants à la définition, à l'élaboration et au suivi de la Politique de la ville. On l'a vu, le fait social prime sur l'urbain et il s'agit donc de reconstruire, avec les habitants, une Politique de la ville qui va autoriser et faciliter cette dynamique sociale jugée prioritaire.

Tout au long des travaux pilotés par l'IREV, les pistes de solutions envisagées par les professionnels, les élus et les bénévoles ont associé un **retour aux fondements de la Politique de la ville** en ce qui concerne le sens et la raison d'être de la participation, et un **renouveau des méthodes et des pratiques**.

## Le mandat politique : une visée plutôt qu'un cadre

Le point primordial pour le cadre territorial, c'est la commande politique, qui, clairement affichée dans la collectivité territoriale, facilite la mise en œuvre de la participation puisqu'elle lui alloue des moyens. Mais

le mandat, c'est aussi et surtout le sens donné à la démarche, le **projet de société visé**, et cette société on ne la conçoit pas de la même façon selon les territoires.



Témoignage > **Sophie MOLLET**

Responsable de service Projet de ville – Territoires, Ville de Méricourt

(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Le maire de Méricourt déteste la notion de cadre, à laquelle il préfère celle de boussole. Ensemble, avec les habitants, vers quelle direction souhaite-t-on aller, même s'il faut sortir du cadre. D'ailleurs le slogan des Assises Locales était : « Quand notre imagination peut aider la ville à faire ses choix. »

Les **premières questions à poser avant de se lancer dans la participation ne sont pas relatives aux outils mais bien à la question du sens** : pourquoi sommes-nous là, pourquoi a-t-on envie de faire participer, pourquoi veut-on s'impliquer dans une participation, pourquoi

en tant que professionnel se met-on en marche ? Les postures sont différentes selon la façon dont on est concerné : un individu, un professionnel, un militant ou un habitant apportera une réponse différente. La question se pose aussi différemment selon le contexte local,

car il faut tenir compte des histoires de démocratie locale du territoire, ce que les gens ont déjà vécu et comment, encore plus dans les quartiers en Politique de la ville.



### Témoignage > François VERCOUTÈRE

Délégué général de la Fédération des Centres sociaux et Socioculturels de France

*(Journée régionale du 2 juillet 2013)*

On ne peut pas travailler ces questions de participation citoyenne sans prendre le temps d'interroger quel projet de société on souhaite mettre en œuvre. On ne peut pas dire aux gens « Venez participer à telle instance » sans dire quel est l'objectif visé. Comment vit-on ensemble demain, que ce soit dans les quartiers Politique de la ville ou pas, comment équilibre-t-on ville et campagne, comment équilibre-t-on quartier untel et quartier untel, comment traite-t-on la question de l'économique, du développement durable, etc. ? Comment peut-on appeler les gens à être acteurs dans une société sans partager un tout petit peu l'horizon ?

Ajoutons à cela que la décision finale, prise par le maire ou l'intercommunalité, ne va pas valider toutes les propositions et paroles exprimées par les habitants. L'explication

de la décision a à un poids important : il s'agit de justifier pourquoi telle contribution est devenue quelque chose tandis qu'une autre n'a pas pu être prise en compte.

## Associer les groupes sociaux habituellement exclus



### Témoignage > Murielle MAFFESSOLI

Directrice de l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville et codirectrice du Centre de ressources Politique de la ville en Lorraine

*(Journée régionale du 2 juillet 2013)*

On connaît les groupes sociaux exclus de la participation : les jeunes, certains seniors, les femmes, les familles monoparentales en incapacité de venir aux horaires proposés. La question de la posture professionnelle doit traiter de cette dimension-là. Dans le cadre de démarches de rénovation urbaine, comme dans le cadre de conseils de quartiers, qui ont le mérite d'exister : que fait-on et comment fait-on en sorte que ces groupes soient mis à contribution ?

Au-delà des quasi-professionnels de la participation, des retraités, des personnes à l'aise avec l'expression en public, une ville doit multiplier les outils pour aller à la rencontre de ceux qui ne participent jamais, encore plus dans les quartiers prioritaires où la participation, notamment aux élections, semble être une préoccupation de moins en moins importante au regard des difficultés rencontrées par ailleurs.

Cette spécificité des territoires et des groupes les plus en difficulté, il convient d'en tenir compte dans l'élaboration des projets participatifs, de la faire figurer au diagnostic avant de lancer toute démarche, et de réfléchir aux outils mobilisables pour atteindre la parole de ces habitants habituellement exclus des instances participatives et des lieux de débat public, mais fortement représentés dans les quartiers. L'« aller vers », le tirage au sort (sur les listes électorales, complété par d'autres sources pour les

étrangers ou non-inscrits), le budget participatif, les rencontres citoyennes, le porte-à-porte, sont autant d'outils à construire et à adapter en fonction du territoire et de la population du quartier. Une analyse du fonctionnement

du quartier sera parfois nécessaire pour une meilleure compréhension des réseaux et communautés qui y vivent.

## Un tiers-intervenant pour promouvoir l'autonomisation

Qu'elle soit confiée à un cadre municipal ou à une personne externe au service, à un individu ou à une association, la mission d'animation de la concertation doit avoir pour posture et pour objectif l'autonomisation des citoyens, de leur démarche. On constate parfois que les actions collectives finissent par créer de la dépendance, mettant les habitants en position de consommateurs d'un service ou d'une descente d'informations.

Or, ce qu'on cherche, c'est l'émancipation, faire en sorte que lorsque l'accompagnement institutionnel s'arrête, le groupe d'habitants soit en capacité de rester un interlocuteur des pouvoirs publics, de pérenniser le dialogue avec eux, d'avoir suffisamment gagné en pouvoir d'agir pour être autonome dans les lieux de débat public et prolonger la dynamique suscitée.

Cela fait écho à la définition initiale de la Politique de la ville, qui a pour finalité de remettre au même niveau que le reste du territoire un ou plusieurs quartiers en difficulté, sur lesquels le droit commun actuel ne suffit pas à répondre aux logiques de décrochages sociaux, urbains et économiques. La Politique de la ville a donc vocation à disparaître une fois le quartier « raccroché » au reste de

la ville. On retrouve également ce principe chez les éducateurs de prévention spécialisée : leur objectif final est de se désengager d'un quartier, d'un groupe. De même, l'animateur d'une action collective menée avec des habitants se veut accompagnateur, l'objectif étant que le groupe s'autonomise, peu importe par quel biais (par la formation, par le fait que certains fondent leur propre association, intègrent un syndicat ou une association déjà existante, etc.).

Pour cela, l'organisateur de la démarche participative se doit d'adopter une posture de tiers entre les habitants d'un côté et les institutions et les pouvoirs publics de l'autre. Le professionnel doit à la fois être vigilant (à l'écoute du terrain et des habitants), mobiliser ces habitants, transmettre aux services et institutions la parole récoltée, être en lien avec les acteurs associatifs, etc. En bref, être un passeur, un accompagnateur, les habitants étant eux les véritables acteurs de la démarche. L'intervention par un tiers facilitateur a pour avantage de positionner la commande institutionnelle non pas comme un carcan imposé a priori, mais comme une commande permettant d'interroger le sens politique du pouvoir d'agir.



### Témoignage > un « tiers-intervenant »

*(Journée régionale du 2 juillet 2013)*

Favoriser les initiatives des habitants, c'est d'abord faire que l'institution se demande ce qu'elle veut faire avec l'expression des habitants. Si elle est juste là pour échanger ou si elle est vraiment dans le questionnement sur le sens qu'elle veut donner à ses politiques. À partir du moment où il y a un réel souhait, il peut y avoir diverses méthodes, quantités d'outils, mais les principes seront un peu toujours les mêmes. C'est avant tout la question du sens. Il m'arrive régulièrement de renvoyer cela à mes commanditaires, aux élus : « Jusqu'où voulez-vous aller ? Êtes-vous capables de vous remettre complètement en cause si vous avez des propositions contraires à ce que vous aviez imaginé ? ». Sinon les règles du jeu ne sont pas claires. Et à partir du moment où on est dans de la défiance ou de la méfiance, pour regagner la confiance on va mettre un sacré bout de temps.

Pour les professionnels qui ont cette position à part, la mission est donc de faire le lien entre l'élu ou l'institution et l'habitant, de permettre l'émergence d'une parole habitante, mais c'est bien aux habitants de construire des projets et d'exprimer leur parole. Une fois le groupe estimé autonome, une évaluation peut être organisée pour déterminer avec les participants les futures orientations du groupe, leurs besoins de « formation », mais aussi leur faire rencontrer d'éventuels partenaires, des

acteurs relais, les potentiels financeurs et appels à projet, etc.

Parfois l'initiative collective tombera à l'eau sans accompagnement, ou l'accompagnateur aura des craintes quant à la dégradation, à nouveau, de la situation d'un quartier ou d'un groupe. Si le groupe devient autonome, il convient donc de veiller, à ses débuts, à ce que la dynamique lancée ne s'éteigne pas rapidement.

## Positionnement des professionnels : la culture de projet et du projet de territoire

Les techniciens sont acteurs de première ligne dans la participation. On distingue ceux qui participent à la gouvernance, technocrates, voire « experts », qui ont le pouvoir, que ce soit dans leur rapport avec les élus ou avec les usagers, et qui peuvent s'enfermer dans une culture du chiffre. Ils peuvent être un écran dans le

rapport entre les élus et les habitants. Il y a aussi des professionnels qui accompagnent, porteurs de dynamiques, ceux qui trouvent des stratégies pour faire avancer les relations et chez qui on sent qu'une mise en mouvement est souhaitée.



### Témoignage > Murielle MAFFESSOLI

Directrice de l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville et codirectrice du Centre de ressources Politique de la ville en Lorraine

*(Journée régionale du 2 juillet 2013)*

Le travail nécessaire sur le sens et la posture, le positionnement professionnel, sont primordiaux. Comment chacun peut-il contribuer au défi de la participation des habitants, de la mobilisation de la parole des habitants, de l'empowerment, du pouvoir d'agir, de tout ce qui va favoriser le fait de faire société ensemble, sur un territoire ?

Faire société sur un territoire de la Politique de la ville se travaille à plusieurs niveaux. Nous l'avons vu, le pouvoir d'agir s'exprime sur le territoire de vie des habitants, en proximité, mais les enjeux politiques de la Politique de la ville se jouent à l'échelle intercommunale, l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale étant le pilote

du contrat de ville. Les projets de territoire, socles des contrats de ville, vont devoir être élaborés à la fois pour ces territoires de vie et ces territoires administrés, et c'est à ce double niveau qu'une place va devoir être donnée aux habitants, dans une logique de projet co-construit.

## Représentativité

La question de la représentativité a provoqué le débat, car assez légitimement, un décideur politique à qui on fait remonter une parole collective peut se dire « Combien cela représente-t-il d'individus ? » et instaurer par exemple de nombreux quotas. La représentativité est alors recherchée dans une logique de légitimité quantitative.

Cependant, si la notion de représentativité quantitative est l'un des fondements de la démocratie représentative, par le biais du vote universel, elle peut devenir un frein si on la pose en condition dans le cadre de la démocratie participative. Le postulat y est en effet différent : on cherche, à travers la démocratie participative, une

autre façon, plus directe, plus en proximité, de recueillir des avis dans une logique qualitative, de réfléchir et de construire de l'action publique ensemble. L'expertise d'usage n'a pas forcément besoin d'effectifs très importants pour s'exprimer.

Dans cette logique qualitative, il s'agit de contextualiser la parole recueillie pour qu'elle prenne tout son sens, et il

est notamment important de définir qui parle : un habitant individuel, un habitant dans un collectif d'habitants ou encore un habitant issu d'une association préexistante.

La question de la représentativité interroge également les collectifs, puisqu'un point de vue collectif construit à partir de points de vue individuels peut être perçu comme concurrent de la parole des organisations existantes.



parole d'expert

**Murielle MAFFESSOLI**

Directrice de l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville et codirectrice du Centre de ressources Politique de la ville en Lorraine

## Savoir revisiter ses pratiques et ses postures

Que cherche-t-on quand on sollicite la participation des habitants ? S'agit-il de :

- Partager un portage de projet ?
- Reconnaître que l'habitant est légitime à s'exprimer sur le territoire où il vit ?
- Se donner la possibilité de dire quand ça ne va pas ?
- Recréer du lien social, se donner envie d'être ensemble ?

Enfin est-ce l'expression d'une volonté émancipatrice, voire d'autonomisation ?

Les sens sont nombreux et différents, et pourtant, dans la loi pour la ville et la cohésion urbaine, une ligne nous incite à aller vers la participation des habitants. Mais le niveau national peut-il proposer autre chose, aller plus loin ? La démocratie locale relève du local. Si le niveau national cherche à imposer un cadre, on risque fort de se heurter à une levée de boucliers ! La Politique de la ville n'a pas à décréter un modèle. Même si tous les dispositifs (Contrat de ville, CUCS, Rénovation Urbaine) affichent la participation des habitants, c'est à l' élu en charge du local de décider de ce qu'il met en œuvre, de l'adapter à sa réalité territoriale, et de créer du sens dans la durée (des dispositifs, des politiques locales) en explicitant « pourquoi ».

Par contre, un minimum requis pourrait être la co-construction du projet de territoire. La signature des contrats de ville demain étant conditionnée à l'élaboration

partagée d'un projet de territoire : comment faire pour que ce ne soit pas le dispositif (la question des moyens) qui soit au centre mais bien le projet de territoire ?

Comment articule-t-on les échelles de proximité (le quartier, le micro-quartier) et l'échelle de l'intercommunalité ?

Par exemple, un habitant va d'abord être interpellé sur son quotidien mais s'il n'a pas de moyen de transport pour aller travailler, il faudra bien qu'on interpelle un autre niveau.

Si on ne veut pas que le projet de territoire soit quelque chose de descendant, il faudra que son élaboration soit un lieu de rencontre entre les préoccupations des habitants (individuelles et collectives), le projet politique de la collectivité, et celui qui est porté par l'État. On pourra être en désaccord, voire en conflit, mais il s'agira de parvenir à une convergence des points de vue afin de répondre à cet enjeu de société.

Comme l'ont montré les travaux menés par l'IREV, cela impose de revisiter ses pratiques et ses postures professionnelles en questionnant le sens de la démarche, en partant de l'endroit où chacun se situe. Une collectivité et un centre social peuvent avoir des projets communs, pour autant, ils n'ont pas forcément la même compétence, le même point de départ. L'habitant ne va pas se poser de la même manière, ne va pas attendre les mêmes choses, néanmoins cela peut faire un projet commun.



expérience

## Dunkerque

Par Anne-Cécile GAUTIER, Directrice de Mairie de quartier à Dunkerque

# Mettre en cohérence projet social de territoire et projet de maison de quartier

Dans l'objectif de définir et de mener un projet urbain et social à l'échelle du territoire, la mairie de quartier a mis en place une démarche de projet social de territoire, menée d'un point de vue technique avec les partenaires : Ville, CCAS, Club de Prévention, les maisons de quartier, les représentants du Conseil Général, la Communauté Urbaine, et puis au sein de la commune, les directions en charge du volet urbain et du volet social. Cette démarche a permis de partager un diagnostic des enjeux, des objectifs, une méthode de gestion de projet. Dans la même période devaient être écrits les projets de maisons de quartier dans le cadre du conventionnement avec la CAF, le Conseil Général et la Ville, sachant qu'une convention cadre regroupe plusieurs maisons de quartier (centre social).

Il s'agissait donc de faire en sorte que le projet de la

maison de quartier, réfléchi et écrit avec ses habitants, soit inscrit dans son territoire, qu'il repose la question de la place de cette maison de quartier dans le projet global. Le projet social de territoire devait-il être le chapeau qui englobe tous les projets de maisons de quartier ? Devait-il créer un lien de dépendance ou autre ? L'expérience mise en place cherchait une certaine cohérence.

Même si les habitants aujourd'hui impliqués dans la démarche de création et d'écriture d'un projet de maison de quartier ne connaissent pas l'intégralité et ne sont pas toujours pleinement convaincus de l'ensemble des enjeux du projet social du territoire, on constate une cohérence, une correspondance des enjeux. Sans être allé jusqu'à ce que les habitants soient vraiment partie prenante du projet social de territoire, une première étape a pu être franchie par ce biais-là.



parole d'expert

## Anne PLANTÉ

ville de Dunkerque

Dans le cadre de ma direction qui travaille à l'échelle de la ville (on n'est pas seulement sur les territoires Politique de la ville), on a une longue expérience en termes de démocratie participative, et la question que l'on se pose est : comment refonde-t-on les choses ? Il faut bien sûr reprendre ce qui est bien, ce qui demeure créatif et qui permet de mettre en mouvement les différents acteurs, mais il faut aussi renouveler.

Nous renouveler, cela signifie « comment toucher d'autres gens, notamment ceux qu'on n'entend pas beaucoup, comment aller vers les gens ? ». Cette remise en question demande de se décentrer de notre mode de pensée et de notre mode d'organisation habituels. À ce titre, cette journée est importante (*ndlr* : « *journée régionale du 2 juillet 2013* ») : la notion de pouvoir d'agir nous propose de faire un pas de côté, collectivement,

pour refonder les choses. Elle tombe à pic, au moment du rapport BACQUE/MECHMACHE qui va sortir.

Ensuite je pense que les associations d'éducation populaire représentent un enjeu que nous devons prendre à bras le corps. À Dunkerque, ce sont les centres sociaux avec lesquels nous devons poursuivre le cheminement sur les questions évoquées aujourd'hui : le pouvoir d'agir, toucher d'autres gens, aller vers. Cela pose aussi la question du partenariat avec la Fédération des Centres Sociaux, avec la CAF qu'il faut que l'on mette au travail, le Conseil Général qui a ses propres logiques de développement social local.

Enfin, il y a la question de l'accueil et de la remontée de ce qui peut émerger. Pour ma direction, c'est continuer la réflexion que l'on a engagée avec les directeurs des mai-

ries de quartier, les ingénieurs de quartier. Je pense aussi aux directions thématiques qui doivent partager cette écoute, si on confirme qu'on doit aller dans le sens de renforcer une communication ascendante. C'est un vrai travail politique sur le projet de démocratie participative et un travail d'organisation.

Cette journée me fait dire que la collectivité peut tenir son projet sur deux jambes : avancer sur la mise en place d'espaces associant les habitants aux projets le plus en amont possible, et d'autre part susciter, accompagner,

titiller les centres sociaux et les associations, l'enjeu étant de créer des espaces de dialogue et de débat, à la fois dans l'institution et hors d'elle.

Évidemment, les quartiers populaires sont des quartiers où l'histoire s'expérimente. Cette dimension expérimentale me paraît essentielle à tenir. Mais attention à l'effet pervers qui est de ne poser la question qu'aux quartiers populaires. La démocratie participative vaut aussi pour les autres territoires.

## Compléter la commande politique issue des institutions avec celle des citoyens

Le processus traditionnel de la décision passe par une commande politique ayant pour origine l'institution, mais cette dynamique peut être complétée par une « commande » issue des associations, des habitants, etc. à partir d'espaces où la parole est laissée libre.

Cette posture est un complément à la commande politique initiale et n'exclut pas de se doter de filtres pour écouter d'une certaine façon, sélectionner les éléments parmi les contributions recueillies qui pourront enrichir le projet politique ou l'améliorer, le compléter, le modifier.



### Témoignage > Malek BOUDJEMAA

Chargé de projets, Service Démocratie Locale, Ville de Villeneuve d'Ascq

(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Sur le projet d'une déchetterie éloignée des habitations, on ne s'attendait pas à ce que les habitants se révoltent. On a simplement demandé un avis favorable ou pas. Les conseillers de quartier ont voulu une réunion publique sur ce thème, avec des questions très pointues auxquelles les techniciens et les ingénieurs ne s'attendaient absolument pas. Ils ont dû revoir leur copie. Le citoyen était allé sur le site internet regarder toutes les problématiques engendrées par une déchetterie, en termes de bruit, de va-et-vient de camions, etc. Dès que vous le mettez dans un projet d'aménagement, le citoyen a complètement sa place. Le vrai changement c'est le technicien et le fonctionnaire qui doivent le mener.

## Quelle intégration de la participation dans les contrats de ville ?

Afin de définir collectivement la Politique de la ville, mais aussi de favoriser les initiatives des habitants, plusieurs pistes sont envisageables pour intégrer la parole et la participation des habitants dans les contrats de ville, qui seront signés à l'échelle de l'intercommunalité.

### Un engagement des institutions signataires du contrat de ville

Les contrats de ville auront vocation à rassembler conseils régionaux, conseils généraux, Éducation Natio-

nale, procureur, Agence Régionale de Santé, bailleurs sociaux, Pôle Emploi, etc. Il serait opportun d'inscrire dans cette contractualisation l'importance du pouvoir

d'agir et de la participation comme lien entre ces gestionnaires des territoires et leurs habitants, cela engageant les institutions à une mise à l'écoute.



### Témoignage > Philippe FORT

Direction de la Lutte contre les Exclusions, Conseil Général du Nord  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Le Département du Nord a un certain nombre de partenaires sur les territoires, dont les centres sociaux. Il a entamé depuis plusieurs années un travail de contractualisation sur les territoires pour essayer de faire en sorte que la CAF, le département, la ville, le ou les centres sociaux quand il y en a plusieurs, travaillent en complémentarité. C'est le cas de l'Association Dunkerquoise de Gestion des Equipements Sociaux (ADUGES) qui réunit un certain nombre de maisons de quartier, avec qui le Département travaille actuellement pour réécrire la convention cadre. Les habitants ne participent pas au groupe technique, mais la réflexion est en cours pour savoir comment prendre en compte la parole des habitants, engager l'ensemble des parties prenantes sur le territoire sur la participation et le pouvoir d'agir des habitants.

Cependant, cette inscription formelle de la participation comme objectif du contrat de ville ne peut pas être le seul étage de la fusée. Les instances de pilotage régulières du contrat de ville ainsi que les actions financées dans le cadre de ce contrat doivent également participer à cette association des habitants.

### Les instances : l'occasion d'une participation régulière des habitants et des acteurs de proximité

Est-ce que demain les habitants devront signer les contrats de ville ? Est-ce qu'on les fait participer à l'élaboration et au pilotage des contrats de ville ? Dans la mesure où les instances du contrat de ville (comité de pilotage par exemple) se réuniront régulièrement dans l'objectif de construire et de suivre le contrat de ville, la loi précise qu'il convient d'associer à ces instances :

- Les communes qui sont généralement identifiés par les habitants comme acteurs principaux des politiques

publiques et sont par conséquent régulièrement alertés des préoccupations de la population. Le comité de pilotage du contrat de ville représente une occasion de faire apparaître les préoccupations majeures relevées auprès des habitants ;

- Les acteurs de proximité, parce qu'ils connaissent les habitants du quartier dans lequel ils interviennent (notamment les clubs de prévention spécialisée, les centres sociaux et les associations de quartier) et pourront ainsi relayer au plus près du terrain les informations et les sollicitations de participation, et vice-versa, relayer les attentes et propositions des habitants vers les opérateurs du contrat de ville, et ce de manière qualitative. Il apparaît opportun de mobiliser a minima leurs têtes de réseau départementales ou régionales ;
- Les habitants eux-mêmes, par le biais d'une représentation par un ou plusieurs membres du conseil citoyen du quartier (dispositif rendu obligatoire par la loi pour la ville et la cohésion urbaine) et éventuellement par des collectifs d'habitants.



### Témoignage > Anne-Cécile GAUTIER

Directrice d'une mairie de quartier, Ville de Dunkerque  
(Journée régionale du 2 juillet 2013)

Notre démarche partenariale a impliqué aussi les acteurs de terrain dans un comité de pilotage qui regroupait des hiérarchies intermédiaires : quelques postes de directeurs à la ville, directeurs adjoints aux CCAS, un membre de la direction générale de l'ADUGES, (l'association qui gère l'ensemble des centres sociaux et maisons de quartier du Dunkerquois) et les professionnels : l'éducateur de prévention spécialisée du territoire, l'assistante sociale du Conseil Général, les équipes des maisons de quartier, les membres de la mairie de quartier, les référents, etc.



### **La participation des habitants, un principe d'action systématique ?**

Enfin, pour questionner au quotidien la Politique de la ville et l'ajuster aux besoins et propositions des habitants, il convient de compléter ce travail avec une participation qui soit également présente hors institution et donc hors instances organisées par l'institution. En effet, au-delà de la participation aux comités de pilotage du contrat de ville évoquée ci-dessus, il s'agit de compléter, au sens premier du terme, c'est-à-dire « rendre complète », cette participation en l'intégrant systématiquement aux actions financées dans le cadre du contrat de ville. Ainsi, les actions proposées par des porteurs de projet tels que les communes ou les associations de proximité pourront également avoir une mission de développement du pouvoir d'agir. Ce principe d'action pourrait être adopté par les collectivités signataires et par les porteurs de projet participant au contrat de ville.

Ici, il ne s'agit pas de faire de la participation et de la citoyenneté un axe de plus au contrat de ville, mais un principe d'action général pour chaque thématique et chaque action, afin qu'en transversalité, les projets et micro-projets se fassent en codécision, en lien avec un ou des collectifs d'habitants. Cette présence des habitants permettrait en effet de dépasser ce qui est souvent critiqué : les opérations de concertation uniquement mises en place lorsqu'il y a un projet exceptionnel sur le territoire.

## CONCLUSION

# La participation des habitants : l'élaboration d'un processus

**La participation des habitants, telle qu'elle a été décortiquée tout au long des travaux collectifs, apparaît comme un processus à la fois pour les organisations (en interne et dans la façon dont elles s'ouvrent) et pour les habitants. Ce processus mène de l'expression de ces derniers à une co-construction commune de l'action publique et plus largement, de la ville. Cette conclusion vise donc à restituer de façon concise les repères qui balisent ce processus.**

### L'ouverture et le questionnement des organisations

Le processus ne peut commencer pour les habitants s'il n'est entamé au préalable au sein des organisations, que celles-ci soient institutionnelles ou associatives. Avant tout, la participation demande donc une commande politique, un projet de société, d'organisation ou de territoire clairement affiché, qui vise à développer cette participation et le pouvoir d'agir des habitants et leur laisse une place. Mais pour qu'une organisation se tourne vers les habitants, cela nécessite aussi un engagement des professionnels, dans la posture de projet qu'ils peuvent adopter au quotidien et sur le long terme.

Cette ouverture des organisations impose également de considérer les habitants de manière égalitaire et de concevoir la participation comme l'occasion d'une qualification mutuelle où le débat, les désaccords, voire le conflit, ne pourront qu'enrichir la vision du projet, ajustant les décisions et les actes au plus proche de l'intérêt général.

Enfin, des règles du jeu doivent guider cette ouverture des organisations : transparence du projet, de la démarche participative, et un retour sur les décisions prises.

### Accompagner les habitants dans la mise en capacité de s'intégrer dans l'espace public

L'animateur de la démarche participative a un rôle d'accompagnateur dont la première mission est de développer l'estime de soi des habitants, créant le sentiment d'être en capacité de faire bouger les choses. Cela passe par un travail de mise en confiance, d'apports de connaissances sur les codes de l'action publique, et de légitimation de la cause que souhaiterait défendre l'habitant. Mais ce travail demande ensuite la constitution d'un groupe voire d'une communauté d'intérêt entre les habitants partageant cette cause. Cette mise en réseau « horizontale », entre habitants, se doit d'être complétée par une mise en réseau « verticale », en développant la connaissance que les habitants ont des (autres) acteurs de la ville.

C'est de cette inscription des habitants dans des relations publiques et inter-acteurs que naît puis se développe le pouvoir d'agir, cela pouvant commencer par des projets « à taille humaine » qui prendront de l'ampleur petit à petit.

### Transformation et capitalisation des pratiques

Le chemin à parcourir vers le développement du pouvoir d'agir des habitants est jalonné des pratiques et méthodes présentées tout au long de cet ouvrage. Elles constituent autant de repères proposés aux acteurs de la Politique de la ville pour s'engager dans la mise en œuvre des préconisations de la loi pour la ville et la cohésion urbaine en matière de co-construction des projets de territoire.

Ces repères visent aussi et surtout une transformation, dans la durée, des pratiques, des cultures et des postures professionnelles. Cette transformation repose sur la capacité des acteurs de la Politique de la ville à constituer un réseau d'échange de savoirs, en interne de leur organisation et en externe, avec leurs partenaires et leurs équivalents sur d'autres territoires.

Il convient de continuer à capitaliser ces pratiques, à la fois sur le sens (cheminement des réflexions menées, finalité visée par les actions) et sur la méthode (les outils utilisés, la gouvernance mobilisée...) afin de rendre visibles et de valoriser les actions, d'exprimer les expériences positives vécues sur le quartier ou sur le territoire, mais aussi de revisiter, d'ajuster et de guider les pratiques de tout un chacun.

Nous invitons chacun d'entre vous à prendre part à cette dynamique, autant dans l'exercice de vos pratiques que dans les échanges d'expériences. C'est dans ce cadre et toujours dans l'optique d'une co-construction que l'IREV constitue votre centre de ressources.