

ACTUALITÉS SUR...

■ ACTUALITES

PUBLICATION DES ACTES - SÉMINAIRE DU RÉSEAU RECI "PRÉVENTION DES DISCRIMINATIONS ET COLLECTIVITÉS"

Cette publication est le fruit d'un travail de réflexion initié par le Réseau Ressources pour l'Égalité des Chances et l'Intégration (RECI), dont l'ORIV est membre, afin de mieux comprendre les évolutions des politiques locales de prévention et de lutte contre les discriminations. Son objectif est de permettre aux acteurs de disposer de ressources et d'éléments de connaissance pour initier des démarches visant l'égalité et la non-discrimination et répondre ainsi aux impératifs des politiques publiques dans ce domaine.

L'organisation d'un séminaire national, le 22 novembre 2012, a fait suite à la réalisation d'une étude menée à partir d'entretiens auprès de collectivités. Elle avait permis d'identifier les blocages et les leviers à la mise en œuvre d'actions effectives de prévention et de lutte contre les discriminations à l'échelle des territoires communaux (approches institutionnelles, initiatives associatives, mise en réseau, logiques partenariales, etc.).

Devant la nécessité de redonner la parole aux politiques et aux acteurs locaux, cette contribution collective constitue une étape dans la redéfinition d'une politique volontariste qui implique le local et le national. Elle prône une approche non pas transversale des discriminations, mais une "logique intégrée". Il s'agit en effet de faire en sorte que la non-discrimination structure toute action publique et se décline dans tous les domaines.

>>> A télécharger sur le site du Réseau RECI : <http://reseau-reci.org/>

■ RETOUR SUR...

L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'ORIV ET LA TABLE RONDE SUR LA "PARTICIPATION DES HABITANTS"

L'Assemblée générale ordinaire de l'ORIV s'est tenue le 3 avril 2014 à Mulhouse. A cette occasion, en amont de la partie statutaire, l'ORIV a souhaité consacrer un temps de réflexion sur les enjeux de la participation des habitants : "Quelles conditions pour une réelle participation et/ou mobilisation de l'ensemble des acteurs, en particulier des habitants ?". Sylvie JAECKLÉ, Présidente, a présenté les questionnements issus d'un groupe de travail composé d'administrateurs de l'ORIV. Christine EDEL, Directrice du Service Action Territoriale de la Ville de Mulhouse et Joël TEXIER, Directeur du centre socioculturel Papin de Mulhouse, sont venus partager leurs expériences avec les nombreux participants. Maurice BLANC, sociologue, est intervenu en tant qu'expert de ces questions. Le

L'INTÉGRATION, LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ET LA VILLE

débat, riche des apports des uns et des autres, a été animé par Francis GRANDJEAN, administrateur de l'ORIV.

>>> Synthèse des réflexions prochainement mise en ligne sur notre site internet L'Assemblée générale qui a suivi a mis en avant le travail mené et la dynamique associative. Un zoom particulier a été réalisé sur deux dossiers portant sur les effets de la rénovation urbaine sur la mixité d'un quartier et sur la nécessité de penser l'évolution des territoires en termes de cohésion sociale et territoriale dans une logique d'égalité. Les perspectives de travail pour 2014 ont également été présentées.

>>> Télécharger la composition du Conseil d'Administration, le rapport d'activités 2013 et le programme de travail 2014 sur : www.oriv-alsace.org.

RÉSEAU DES ADLI ET PRISE EN COMPTE DES PERSONNES ÂGÉES IMMIGRÉES

Les agents de développement local pour l'intégration (ADLI) travaillant sur la question des personnes âgées immigrées se sont réunis à Nantes, les 31 mars et 1er avril 2014, à l'invitation de l'ADLI du territoire, de l'Association Santé Migrants de Loire-Atlantique (ASAMLA), en lien avec la CARSAT (Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail). Les personnes âgées immigrées sont sorties de leur invisibilité depuis quelques années, avec notamment un travail engagé au niveau national depuis 2010, en direction des institutionnels par le Ministère en charge de l'intégration. Pour autant, les différents intervenants de la première journée ont pointé le peu de connaissances, par de nombreux professionnels, de la problématique du vieillissement des personnes immigrées. Cette dernière, compte tenu de ses spécificités est à situer dans la question plus large du non-recours aux droits. L'ADLI, de par sa position d'interface entre les publics et les politiques publiques, facilite cet accès aux droits, comme le montrent le partenariat existant sur le département de Loire-Atlantique depuis 2009 avec la CARSAT et des actions sur d'autres territoires.

La deuxième journée, réservée aux ADLI, a porté sur le partage et l'harmonisation des pratiques en vue d'optimiser les interventions menées par chacun.

ZOOM >

**Le pouvoir d'agir,
alternative à la
"participation des
habitants" ?**



mars 2014

n° 91

Bulletin d'information
de l'Observatoire Régional
de l'Intégration et de la Ville



ZOOM >

Le pouvoir d'agir, alternative à la "participation des habitants" ?

La "participation des habitants est une injonction récurrente de la politique de la ville. En effet, dès le programme Habitat et Vie Sociale en 1977, la participation des habitants est posée comme un enjeu des dispositifs de développement social urbain, voire comme une condition de réussite de ceux-ci. Malgré des expérimentations sur de nombreux sites, cet enjeu est resté à l'état de l'intention et n'a pas réussi à s'imposer dans le paysage institutionnel.

A l'heure de la réforme de la politique de la ville (géographie prioritaire, contractualisation et gouvernance), la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine marque l'intention du gouvernement d'aller plus loin. L'approche privilégiée est issue pour partie, des préconisations issues du rapport produit par Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, "Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires"¹ à la demande du Ministre de la ville.

■ UN CONTEXTE LÉGISLATIF FOISONNANT

La préoccupation de la participation des habitants, si elle a été largement portée dans le cadre de la politique de la ville, n'y est pas pour autant née. Cette dernière s'inscrit dans une histoire assez longue, post seconde Guerre Mondiale, où des espaces de négociations collectives voient le jour dans le domaine économique (commissions du plan, conseils économiques et sociaux...), rapidement relayés dans le domaine politique, via notamment les Groupes d'Action Municipale dans les années 1960. A cette période, différentes instances et initiatives se développent. "La diffusion dans des milieux très différents de la revendication d'un droit à être informé, consulté, à donner son avis tient à sa capacité de résonance multiple"². En effet, la participation est notamment vue comme une "condition minimale du bon fonctionnement du système politique local et plus largement comme le moyen d'adapter le fonctionnement de la démocratie aux transformations économiques et sociales"³.

Parallèlement, tout un mouvement de décentralisation du pouvoir se dessine, avec notamment les premières lois de décentralisation dès 1982 qui visent à donner plus de pouvoir aux collectivités locales et

à rapprocher les instances de décision des citoyens. La loi du 27 février 2002, dite loi Vaillant relative à la démocratie locale, crée l'obligation pour les communes de plus de 80 000 habitants de mettre en place des conseils de quartier, dont le rôle est de développer la participation citoyenne. Toutefois, les communes sont libres quant aux modalités d'organisation de ces instances, ce qui peut avoir des impacts notables sur la forme de participation mise en place et sur la prise en compte des avis émis par ces conseils.

Dans le même temps, la concertation publique s'est vue dotée d'une charte en 1996 par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 inscrit la concertation préalable à tout projet d'aménagement dans le code de l'urbanisme. Depuis cet enjeu participatif s'est étendu à tous les domaines de l'action publique.

Dans le cadre de la politique de la ville, les différents dispositifs rappellent tour à tour la nécessité de la "participation des habitants" y compris dans le cadre de la rénovation urbaine. Le règlement général de l'Agence Nationale pour le Rénovation Urbaine (ANRU) stipule que "l'association des habitants concernés par l'élaboration du projet est indispensable pour répondre à leurs aspirations". Néanmoins, aucune exigence dans les formes et modalités de cette participation ne sera affichée, pas plus que les contenus attendus.

Ainsi, un foisonnement d'initiatives et de réglementations recouvrant des réalités très différentes a vu le jour. En effet sous le terme de participation, les acteurs mettent des contenus variables. Si on considère classiquement que la participation suppose à minima une diffusion d'information, elle peut relever d'une démarche de consultation voire de concertation. Idéalement l'objectif à atteindre relèverait de la co-décision, de la co-gestion, mais c'est rarement le cas. Dans la cadre de la politique de la ville, le plus souvent, la "participation des habitants" consiste à mieux les associer aux décisions qui les concernent.

Face aux limites de ces démarches et aux insatisfactions liées à l'action publique, des acteurs comme des habitants ont trouvé une alternative en recourant à l'empowerment.

■ UNE ALTERNATIVE, LE "POUVOIR D'AGIR"

De nouvelles formes de travail collectif ont émergé dans les pays anglo-saxons regroupées sous le terme d'empowerment, traduit en français par le "pouvoir d'agir". Cette méthode cherche à renouveler les pratiques des acteurs, afin de redonner du sens et des modalités concrètes d'application de la "participation des habitants". Il s'agit d'un changement de posture, puisque la "participation" ne vise pas seulement à améliorer et adapter l'action publique, mais aussi à mettre les habitants dans une situation de "prise de pouvoir" sur leurs propres conditions de vie.

"Le pouvoir d'agir (empowerment) désigne à la fois :

- un processus par lequel les individus, les groupes, les organisations et les communautés acquièrent la capacité d'exercer un pouvoir ;
- un état qui désigne la capacité d'exercer un pouvoir ;
- une approche d'intervention sociale et communautaire visant à soutenir le développement de cette capacité."⁴

Ainsi le pouvoir d'agir consiste à élargir les marges de manœuvre et à modifier la situation dans la direction choisie. Il est autant un processus qu'un résultat. "Les démarches visant à favoriser le pouvoir d'agir reposent sur des méthodes qui, à partir d'un "faire avec" permettent aux personnes et aux groupes de s'affirmer comme co-producteurs de nouvelles modalités de vivre-ensemble."⁵

Concrètement, cette méthode repose sur la reconnaissance des potentiels des habitants et de leurs savoirs expérientiels. L'une des applications concrètes du pouvoir d'agir s'exprime par le travail social communautaire. Né dans les pays anglo-saxons, il relève d'une méthodologie axée sur la résolution des problèmes d'une communauté entendue au sens large (communauté de vie, d'intérêt, de culture...), initiée soit par des travailleurs sociaux ou/et autogérée par des populations regroupées en collectif ou en association. Par exemple, cela peut se traduire par un changement de posture des travailleurs sociaux, qui au lieu de "faire émerger la demande sociale", "travaillent avec la personne à une définition la plus concrète possible du problème, à ce qui empêche d'avancer pour le résoudre"⁶. Il s'agit également de prendre en compte la dimension structurelle de la situation dans laquelle vit la personne, de lui permettre d'élargir ses marges de manœuvre et de se donner les moyens de modifier la situation dans la direction choisie. Un autre exemple peut être dans le mode de fonctionnement de certaines structures associatives, pour qui c'est moins le résultat de l'action qui compte que la manière dont elle a été menée. Ainsi, des Ateliers Parents-Enfants menés par des habitants peuvent améliorer les relations intrafamiliales, mais ils permettent aussi aux bénévoles de prendre confiance en eux, de tenter de nouvelles choses (animation, prise de parole...) avec l'appui (bienveillant) des salariés.

Pour autant et au-delà des initiatives qui se développent dans ce domaine, la pérennisation de celles-ci repose sur un positionnement adapté des pouvoirs publics, passant par la reconnaissance de leur singularité et donc la nécessaire adaptation de l'action publique.

■ LES DÉFIS À RELEVER PAR L'ACTION PUBLIQUE

L'un des premiers paradoxes serait de transformer le "pouvoir d'agir" en "devoir d'agir". Ces démarches ne peuvent être injonctives, elles doivent reposer sur l'adhésion des habitants, qui doivent y trouver du sens et un intérêt. Il s'agit donc de reconnaître les motivations plurielles des habitants ainsi que leur cheminement.

Un autre paradoxe, serait d'ériger cette méthode de manière normée. Ce type de démarche place la relation humaine au cœur du processus. Il est donc difficile de prévoir de manière précise comment les démarches vont se dérouler et sur quelle temporalité. Il faut accepter la part d'incertitude de ces démarches, tout comme la temporalité nécessaire pour créer une relation de confiance entre professionnels et habitants notamment, mais aussi entre habitants. Il peut s'agir de démarches assez longues, qui vont au-delà de l'annualité budgétaire des politiques publiques.

Cette logique amène des associations portant ce type de démarche à rencontrer des difficultés pour les financer. Il est difficile à ce jour de faire reconnaître les préalables à la "mobilisation des habitants"

(temps informels, discussions, relations de confiance qui se créent dans la durée...) comme partie intégrante de l'action.

De même, la difficulté à anticiper les projets (puisque'ils sont généralement créés avec les habitants) et le besoin de réactivité se heurtent aux logiques administratives de dépôts des demandes de subvention, ainsi que des délais d'attribution.

De fait, le mode de financement actuel, qui privilégie les subventions sur la base de projets au détriment des subventions de fonctionnement mettant l'accent sur le soutien au projet associatif, fragilise ce type de démarche. Plus globalement, il s'agit d'un problème récurrent pour les petites structures associatives de proximité à savoir la reconnaissance et le financement de ces associations pour ce qu'elles sont et ce qu'elles proposent comme accompagnement au quotidien et non pour des actions spécifiques.

Par ailleurs, travailler avec les habitants et abandonner une posture "d'expert" nécessite une modification du positionnement professionnel. Il doit s'inscrire dans une posture permettant de créer les conditions de cet empowerment, c'est-à-dire savoir se mettre en retrait, laisser la place aux bénévoles tout en les guidant, trouver la bonne distance, etc. Il y a donc un enjeu fort de formation des professionnels qui pourraient être amenés à conduire, susciter ces démarches, mais aussi des agents des collectivités et de l'Etat pour comprendre cette nouvelle manière de travailler.

Un dernier enjeu concerne l'évaluation de ces démarches. Les critères d'évaluation et de financement se limitent trop souvent à des indicateurs quantitatifs, qui ne permettent pas de mesurer le chemin parcouru par les personnes s'inscrivant dans ces démarches. De ce fait, les impacts de ces actions restent peu lisibles pour les pouvoirs publics.

L'engouement actuel autour des démarches d'empowerment amène ainsi à interroger le fonctionnement associatif, mais aussi la place et le rôle des différents acteurs et en particulier des pouvoirs publics. Les pouvoirs publics doivent être en capacité de reconnaître ces démarches et de donner les moyens aux structures d'y parvenir. L'inscription dans la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 de l'obligation de créer des conseils citoyens à l'échelle de chaque quartier prioritaire de la politique de la ville, peut constituer une opportunité pour mettre en œuvre de telles démarches.

¹ Marie-Hélène Bacqué, Mohamed Mechmache "Pour une réforme radicale de la politique de la Ville - Ça ne se fera plus sans nous - Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires" - Rapport au Ministre délégué chargé de la ville, juillet 2013

<http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-participation-habitants.pdf>

² Hélène Hatzfeld, "La participation, une histoire ancienne", in *Urbanisme* n°392, Printemps 2014, pp.32-35

³ Ibid.

⁴ www.pouvoiradagir.fr.

⁵ Eléments issus du document de cadrage de la Recherche Action « Séminaire pour la Promotion des Interventions Sociales Communautaires » (SPICs).

⁶ Bernard Vallerie, coord., Interventions sociales et empowerment (développement du pouvoir d'agir), Paris, L'Harmattan, 2012, 192 p.

ZOOM

LES CONSEILS CITOYENS

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 introduit l'obligation de créer un conseil citoyen (article 7), à l'échelle de chaque quartier prioritaire. Cette instance vise à favoriser l'émergence d'initiatives citoyennes et d'actions collectives, l'implication des habitants dans la vie du quartier et la conduite de la politique de la ville. Les conseils de citoyens seront associés à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des contrats de ville. Ils seront donc associés aux instances de gouvernance, d'orientation et de décision des Contrats de Ville et pendant toute la durée du contrat (2015-2020).

Les modalités de participation à cette instance doivent encore être précisées (en attente d'un décret ministériel). Néanmoins, la loi précise qu'elle se fera, pour moitié et concernant les habitants, par tirage au sort dans deux listes (hommes et femmes, afin d'assurer une parité de participation). Des représentants d'associations, ainsi que des acteurs locaux pourront également être désignés pour siéger dans cette instance.

Ces instances pourront prendre appui sur les Centres Socioculturels ou d'autres structures associatives. Un dispositif d'accompagnement devra voir le jour, avec des temps de formation à destination des habitants, des rencontres, un suivi des instances et surtout un budget pour le fonctionnement.

L'objectif "est de rendre les habitants acteurs à part entière dans les territoires, aux côtés de l'Etat et des collectivités. C'est une condition indispensable pour permettre aux habitants de se réappropriier les projets qui concernent leur vie quotidienne."⁷ Il s'agit donc d'un changement de méthode dans la conduite de l'action publique, qui dans l'intention, vise à promouvoir le "pouvoir d'agir" des habitants.

⁷ www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse-nouvelle_politique_de_la_ville.pdf

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BACQUÉ Marie-Hélène, MECHMACHE Mohamed, "Pour une réforme radicale de la politique de la Ville. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires", juillet 2013
<http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-participation-habitants.pdf>

BACQUÉ Marie-Hélène, BIEWENER Carole, L'empowerment, une pratique émancipatrice, Paris, La Découverte, 2013, 175 p.

CARREL Marion, Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires, Lyon, ENS Editions, 2013, 270 p. (Gouvernement en question(s))

CARREL Marion, HOUARD Noémie, La participation des habitants : codécision, débat public et "pouvoir d'agir" dans les quartiers populaires, in Centre d'analyse stratégique, Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales, 2012, pp. 69-88
<http://www.strategie.gouv.fr>

Collectif, Participation ou empowerment, in *Urbanisme*, n°392, printemps 2014

Collectif, Participation et initiatives habitantes dans les quartiers : quel renouvellement des démarches ? Les échos... des ateliers permanents du CR-DSU, n° 12, février 2014
<http://www.crdsu.org/>

Collectif, Journée régionale de l'IREV, "Pourquoi (faire) participer ? De l'expression à la co-construction" » 2 juillet 2013. Les actes
www.irev.fr/sites/www.irev.fr/files/actes_2_juillet_version_finale_30.01.pdf

KIRZSBAUM Thomas, ORIV, Développement endogène des quartiers et participation des habitants, Atelier des professionnels de la ville - Compte rendu de séance du 5 novembre 2013 - Mulhouse
http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/oriv_cr_apv_developpement_endogene_quartiers.pdf

KOKOREFF Michel, LAPEYRONNIE Didier, Refaire la cité : L'avenir des banlieues, Seuil, 2013, 107 p. (La république des idées).

ORIV, Citoyenneté - Démocratie locale - Participation des habitants. Démarches de l'ORIV - Mars 2014
http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/Publications-demarches-ORIV_citoyennet%C3%A9_participation_habitants_mars_2014.pdf

ORIV, La "mobilisation des habitants" au coeur d'un fonctionnement associatif. Regard sur une expérience "d'empowerment" - Note de capitalisation, novembre 2013
http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/oriv_note_mobilisation_habitants_empowerment.pdf

ORIV, Mobilisation de la parole des habitants et rénovation urbaine - Dossier Thématique, novembre 2011, 35 p.
http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/oriv_dossier_thematique_mobilisation_parole_habitant_renovation_urbaine1.pdf

VALLERIE Bernard coord., Interventions sociales et empowerment (développement du pouvoir d'agir), Paris, L'Harmattan, 2012, 192 p.

Directrice de publication : Murielle Maffessoli
Rédaction du zoom : Caroline BLAISON
Rédaction : Équipe de l'ORIV
Suivi et contact : Diane Hässig



Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville

1, rue de la Course / 67000 Strasbourg

tél. : 03 88 14 35 89 / fax : 03 88 21 98 31

mél. : contact@oriv.fr / www.oriv-alsace.org