



**Le carrefour
des métiers**

Carrefour des métiers du développement territorial

Projet 2018 – 2020

« Développement territorial, transitions et renouvellement de l'ingénierie »

**Axe de travail : Accompagner la participation et l'engagement
citoyen**



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

COMMISSARIAT
GÉNÉRAL
À L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES

Le carrefour ouvrira un **chantier particulier sur le thème de la participation** et de l'engagement citoyen. Ce chantier est une déclinaison spécifique des axes précédents. Il s'agit de tirer les enseignements de l'investissement des pouvoirs publics depuis 30 ans en matière de démocratie participative au travers notamment de formes instituées de participation (cf conseils de développement, les conseils citoyens, les conférences de consensus...) et de les mettre en regard de l'émergence de nouvelles pratiques d'engagement et d'implication des citoyens/habitants/consommateurs.

Quels sont les **complémentarités et les convergences entre ces diverses démarches**, comment tirer le meilleur parti des unes et des autres lorsqu'elles coexistent sur un même territoire, comment susciter ou favoriser telle ou telle démarche en fonction des situations locales... ?

Quels sont aujourd'hui les **cadres théoriques** (Démocratie d'engagement, délibérative, coopérative...) et **opératoires** (empowerment, développement communautaire, recherche-action, co-formation, pouvoir d'agir...) pour penser ce « nouveau » de la démocratie ?

Qu'en est-il de l'**évolution des pratiques des professionnels** en la matière ? Quels modes d'apprentissage privilégier ? Comment prendre en compte les enjeux inhérents à ce thème (conflit, rapport de force, légitimité, question des « sans voix » et de l'isolement social...) ?

Au-delà de la question des pratiques, comment sensibiliser les élus et cadres territoriaux ?

La démocratie représentative est l'objet de remise en cause récurrente quant à sa capacité à « *appliquer « effectivement » les principes qui la fondent* » (égalité des citoyens, gouvernement du peuple..).

Au-delà de la démocratie directe, deux modalités ont été conçues pour « améliorer » ou contester la démocratie représentative : l'autogestion et la démocratie participative¹. Si la première s'est « éteinte » à la fin des années 70, la seconde s'est développée progressivement suivant « *un continuum qui va de la plus grande radicalité, ... aux ressorts conflictuels et aux visées émancipatrices, à ce qu'on pourrait appeler la gouvernementalité, au sens où il s'agirait de mieux contrôler la population en organisant et en encadrant la participation des citoyens*². ».

Aujourd'hui, alors que la désaffection du système représentatif s'accroît, une aspiration à « *plus d'horizontalité et d'égalité* »³ se fait jour avec la volonté de participer à la définition de l'intérêt général, à la gestion des « communs ».

¹ La démocratie participative désigne, dans sa définition la plus simple et la plus englobante, l'ensemble des démarches et des procédures qui visent à associer les citoyens « ordinaires » au processus de décision politique, ce qui permet de renforcer le caractère démocratique du régime politique. Elle comprend à la fois la démocratie participative institutionnalisée, qui est mise en œuvre par les autorités afin de compenser un déficit de légitimité et qui est parfois codifiée et imposée par la loi. Elle renvoie aussi à toutes les initiatives plus spontanées et informelles qui résultent des citoyens eux-mêmes et de la société civile organisée, dans le but de prendre la parole, de protester, de revendiquer, d'interpeller les autorités politiques. La démocratie participative : entretien avec Loïc Blondiaux Publié le 15/01/2018, Anne Châteauneuf-Malclès, <http://ses.ens-lybidon.fr>,

² Ibid.

³ Cf exemple « la belle démocratie », <http://labelledemocratie.fr/>

Ce mouvement se traduit par de nombreuses innovations démocratiques mises en œuvre à partir d'initiatives citoyennes mais également d'élus et d'institutions soucieux de faire évoluer leur posture pour coproduire l'action publique. Les pratiques des professionnels du développement territorial sont également « réinterrogées » : quelle légitimité et comment intervenir « en faveur » de l'initiative citoyenne ? quelles articulations avec la démocratie instituée et plus globalement les démarches participatives initiées par les institutions ?

L'objectif de ce document est de « compiler » un certain nombre d'analyse (apports et limites des instances participatives, participation et développement social, caractéristiques mouvements citoyens émergents...) afin de constituer un point d'appui pour une réflexion collective (praticiens et chercheurs) sur les enjeux de pratiques (voire d'une professionnalisation) situées entre intervention publique et initiative citoyenne.

Le développement de la participation instituée et ses limites

L'institutionnalisation récente de la participation se situe principalement sur le registre de la concertation avec la mise en place de dispositifs divers (conseil de quartier, conseil de développement, conseil citoyen plus récemment... ; droit d'initiative citoyenne ; débat public sur les grands projets de loi ou d'infrastructure), parfois sous un mode plus délibératif (jury de citoyens, conférence de consensus) et enfin sur la prise de décision budgétaire (budget participatif).

Par son contenu, ce registre de participation correspond aux « rôles souhaités par les associations des années 70 – rôle d'instance consultative, de groupe de pression, de mobilisation et d'expression libre des habitants » (HATZFELD, 2006).

Les limites et difficultés du développement de la démocratie participative portent sur les enjeux abordés (souvent secondaire) et le fait que dans la grande majorité des cas, la concertation n'influe pas sur la décision. De plus, on constate une surreprésentation des catégories sociales les mieux intégrées et des plus âgées, et « le risque est donc de renforcer les positions des catégories favorisées et de reproduire les inégalités politiques existantes » (BLONDIAUX).

Au-delà de cette analyse « globale », Philippe TEILLET invite toutefois, à partir de l'étude du fonctionnement de conseils de développement, à examiner plus « attentivement les pratiques démocratiques » car dans certaines situations, existe « une certaine capacité à influencer sur les choix des élus et les conceptions des techniciens ».

Notons enfin, en contrepoint des innovations procédurales, les limites induites par une participation instituée, analysée « comme ressource politique aux mains des élus » (ANQUETIN, 2016) et des dispositifs « configurés par les rapports de force partisans ».

Participation et développement social : confusions et tensions...

Pour Maryse BRESSON, la participation, « thème majeur des réponses de la Politique de la ville aux « problèmes des banlieues » en France, repose sur une confusion entre un modèle politique de démocratie, un modèle d'intervention sociale pour favoriser les liens de proximité et une ambition philosophique de restaurer la cohésion de la société ». Globalement, l'institutionnalisation de cette politique a contribué à accroître une participation, « moins politisée, tournée vers la « légitimation des politiques publiques et le lien de proximité comme vecteur de paix sociale ».

Le rapport au Ministre délégué chargé de la ville, réalisé par Marie Hélène BACQUE et Mohamed MECHMACHE, outre un constat sans concession sur les « lacunes »⁴ de la politique de la ville, propose de renouveler « radicalement » les principes participatifs en articulant forme institutionnelle de participation et soutien à l'initiative citoyenne⁵, en prenant en compte « à la fois les enjeux de pouvoir, les inégalités et la conflictualité dans le débat démocratique ». L'objectif du pouvoir d'agir des citoyens, dans une visée « d'émancipation et de transformation sociale » est également évoqué, non sans souligner l'ambiguïté de son utilisation, dans le cadre du travail social⁶.

En effet, cette forme de « repolitisation » du travail social promue par divers acteurs sociaux (cf. collectif développement du pouvoir d'agir⁷) se retrouve dans les définitions « officielles » récentes du travail social⁸ et du développement social, remis à l'ordre du jour dans le cadre de mesures législatives⁹ récentes.

Des avancées conceptuelles et méthodologiques

Cécile BLATRIX¹⁰ met en évidence, en France, une « émergence et institutionnalisation » progressive des dispositifs participatifs à partir de convergences d'acteurs multiples (Hauts fonctionnaires, Elus, Militants et Chercheurs). La production de ressources théoriques et conceptuelles est alors pléthorique, contribuant parfois à en « surestimer l'importance sociale ». Concomitamment, se développe une expertise méthodologique (cf. sciences de la participation) qui contribue, via de nombreuses formations, à une large diffusion d'une « culture » de la participation.

Le modèle « dominant » demeure, cependant, le modèle délibératif centré sur la qualité du débat public (transparence, diversité des points de vue...) et la légitimation de la qualité de la décision publique, à côté d'un modèle axé sur le développement de la citoyenneté¹¹.

Certaines démarches, notamment issues des milieux militants¹², mettent davantage l'accent sur les enjeux de démocratisation. L'objectif est de favoriser une participation étendue des publics et notamment des plus démunis à partir de recherche-action sur la production du savoir. Outre les conditions permettant un croisement des savoirs plurielles (académique, d'expérience...), il s'agit de neutraliser les rapports inégalitaires. Ces travaux renvoient à des approches théoriques, issues de différents courants des sciences sociales (psychosociologie, sociopsychanalyse...) qui ont montré que la production des connaissances et des

⁴ « Le cumul de savoir-faire permettant une structuration des pratiques, leur généralisation et surtout la transformation des cultures professionnelles, administratives et politiques n'a pas eu lieu. Par ailleurs, la participation ... est souvent caractérisée par l'absence des plus précaires ou des jeunes ... un enfermement dans la proximité conduisant à laisser de côté les grands enjeux de transformation des quartiers populaires au profit d'un centrage sur la gestion du quotidien, l'instrumentalisation du milieu associatif dans une logique de délégation de services publics, l'absence de règles du jeu et d'explicitations claires des enjeux de la participation ».

⁵ envisager la participation dans ses différentes dynamiques : institutionnelle, d'interpellation et d'initiative.

⁶ « bien différent des catégories d'autonomie, d'activation, de responsabilité ou de motivation telles qu'elles sont généralement mobilisées par le travail social dans les démarches de projet ou de contrat individuel »

⁷ <http://www.pouvoiragir.fr/>

⁸ « un processus de développement des ressources humaines et des initiatives des individus, des groupes et des territoires visant des objectifs de cohésion sociale, de solidarité, de proximité, de développement des services à la population et de création d'activités et d'emploi. C'est une dynamique de participation où personne ne peut, ne doit, s'affranchir de prendre part à la création, à la consolidation du lien social. Il a pour ambition de mettre en œuvre un projet territorial global, partagé et coordonné. Il vise un objectif de changement durable de la situation des habitants, de transformation et de promotion sociale. Il propose de redonner du pouvoir d'agir aux individus et aux collectifs » (Etats généraux du travail social, 2015).

⁹ Inscrit dans la loi avec la compétence de chef de file et la mise en œuvre au Département (loi MAPTAM et NOTRE). De plus, le développement social est une orientation stratégique du « Plan d'action interministériel en faveur du travail social et du développement social » (21 octobre 2015).

¹⁰ Enseignante-chercheuse en science politique, AgroParisTech, Centre Européen de Sociologie et de Science Politique (CESSP)

¹¹ Cf les 3 modèles de l'empowerment (néolibéral, social-libéral et radical), BACQUE (2013) « l'empowerment, une pratique émancipatrice »

¹² ATD quart monde

identités était fortement liée¹³. M.LIU note à ce propos que c'est justement « *la préoccupation portée à la question de l'aliénation et du pouvoir qui ferma à l'intervention psychosociologique nombre de portes chez les décideurs et les gestionnaires* ».

Parallèlement, c'est la figure « professionnelle », quel que soit le secteur considéré (développement, travail social, métiers de l'urbain...), qui est interrogée et remise en question face au développement de la participation.

Certains chercheurs comme Y. LE BOSSE¹⁴ évoque la fin de la toute-puissance de l'expertise professionnelle, la formation ayant « *plus tendance à favoriser le développement d'une posture fondée sur la survalorisation des compétences techniques et le monopole de l'expertise* ». JANIN.C (2011, p114) observe à ce propos que « *pour une partie des agents de développement, une logique de professionnalisation fondée sur la monopolisation des savoirs et des représentations du développement territorial rejoint la logique de monopolisation de la représentation de la société locale par les professionnels élus de la politique.* » H. HATZFELD souligne, quant à elle, la prégnance des conceptions hiérarchiques des « *rôles, postures, savoirs* » (Ibid, p.321) que manifestent les acteurs de l'aménagement urbain.

Foisonnement de l'initiative citoyenne et renouveau de l'approche publique en matière de participation ?

Dans le sillage des « biens environnementaux », on constate une prise en charge collective croissante de ce qui est dénommé désormais les « communs ». David BOILLIER (2015) définit les communs comme « *une ressource plus une communauté plus un ensemble de règles sociales* », suivant des « *conditions assurant une autogouvernance collective* »¹⁵. L'auteur montre la multiplicité et la diversité des exemples de réappropriations modernes de communs en matière de ressources naturelles (eau, terres, semences, forêts, pêcheries) ou numériques (neutralité du Net, Linux, sites collaboratifs), d'information et d'œuvres créatives (licences copyleft, revues en open access), d'espaces publics, de cultures, de monnaies alternatives...

Une dimension « plus politique » « *pour une réappropriation démocratique de nos milieux de vie* » s'exprime à l'échelle internationale (l'exemple le plus célèbre étant la Ville de Barcelone) au travers du municipalisme¹⁶. Ce mouvement est porteur d'un changement de culture démocratique (« *action publique pour et par les citoyens* » : processus de décision, posture des Élus, coresponsabilité des citoyens...).

Sur un autre registre, les « civic tech » renferment un potentiel d'innovation démocratique et de transformation du mode de participation des citoyens. Les civic tech regroupent un ensemble d'initiatives et de propositions politiques très différentes : des applications pour comparer les programmes électoraux (voxe.org), des sites de pétitions en ligne (change.org), des sites de contrôle de l'activité des élus (Regards Citoyens) ou de suivi du processus d'élaboration des lois au Parlement (La fabrique de la loi), des outils collaboratifs en open source permettant la concertation en ligne et de corédaction de la loi (Open Democracy Now !), des plateformes de débat pour associer les citoyens à l'écriture de la loi (Parlement et Citoyens).

¹³ Voir les travaux de G. MENDEL, 2003, « Pourquoi la démocratie est en panne ? Construire la démocratie participative », La Découverte, ou encore CALLON, M. LASCOUME, P. BARTHE, Y.2002..Agir dans un monde incertain, Paris Seuil, La couleur des idées,

¹⁴ Entretien dans La vie de recherche au CRIEVAT/vol 3, numéro 5, octobre 2009 « L'approche centrée sur le développement du Pouvoir d'agir des personnes et des collectivités »

¹⁵ hors des champs d'action de l'État et du marché, dans le cadre d'une économie de coopération et de partage, axée sur « une manière différente de voir et d'être », en matière de propriété, de gratuité, de relations entre acteurs, d'accumulation collective, d'autogestion et de responsabilité.

¹⁶ Jonathan Durand Folco, « À nous la ville ! Traité de municipalisme », Éditions Écosociété, 2017

Martin VANNIER (2016) quant à lui s'interroge sur le renouveau de la démocratie locale à partir d'une « démocratie des usagers » (Il cite l'exemple des comités de lignes des usagers de TER) et, en référence également aux « communs », d'une démocratie contributive. Il précise que « *la notion de démocratie contributive met la démocratie locale dans la logique de l'action, et non plus seulement dans celle de la participation à la délibération, du contrôle des élus ou de la revendication* ».

Dans ce contexte, des initiatives institutionnelles tentent de renouveler la promotion de l'initiative citoyenne (cf. exemple divers de dispositifs de « fabrique citoyenne »¹⁷).

Des « innovations démocratiques » peuvent être également promues au niveau des principes de fonctionnement des instances participatives, à l'instar des conseils citoyens (élargissement de la participation, autonomie et indépendance, co-construction) dont les premiers enseignements indiquent que « *l'institution ne semble pas encore prête à faire évoluer ses pratiques pour inclure les conseils citoyens dans le processus décisionnel* »¹⁸.

De la participation vers la démocratisation ?

Pour G. GOURGUES (2015), face à l'institutionnalisation de la participation « qui en obscurci le sens politique à mesure qu'elle l'enracinait dans les pratiques gouvernementales », il convient de « porter une exigence démocratique en matière de participation ». Cette exigence « impose de penser la participation comme le temps nécessaire au débat contradictoire ».

Cette réintroduction de la « conflictualité », mis en avant par divers auteurs¹⁹, renvoie notamment « au dépassement » du clivage entre mouvements sociaux et participation instituée. De plus, cette conflictualité peut être « traiter » par la coopération.

L.SEGUIN (2015) souligne ainsi que la participation institutionnalisée et les « mobilisations collectives » ont longtemps été appréhendées séparément par la recherche mais qu'apparaît, plus récemment, « la pensée d'une hybridation entre conflit et délibération.²⁰ ». Toutefois, elle précise que « si défendre une position face à des interlocuteurs en désaccord apparaît comme une « pratique sociale risquée » (p. 884), le rôle de facilitateur, « d'instructeur du conflit » à partir de « modalités d'échange coopératives », contribuent « à faire du conflit une pratique sociale moins risquée, notamment pour les individus initialement les moins politisés ».

Dans un certain nombre de situations étudiées, « l'instruction du conflit » ouvre sur une phase de coopération avec les acteurs publics à partir de la construction d'une « expertise »²¹. Cela nécessite notamment « le partage d'un certain nombre de catégories de pensée et de cadres d'action ».

Agnès DEBOULET et Khedidja MAMOU évoquent à ce sujet, une nécessaire remise en cause de la « vision techniciste des habitants, les habitants experts » au profit de la reconnaissance de savoirs citoyens « avant

¹⁷ On retrouve sous cette appellation diverses initiatives : cf. projet de la Métropole rennais en matière de participation, construit en réponse « à l'épuisement des formes traditionnelles de participation », avec pour objectif « d'encourager l'engagement citoyen et de développer le pouvoir d'agir des habitants » ; La Fabrique saillysiennne (ateliers citoyens au sein desquels les habitants proposent des idées pour le village, et réalisent des actions et projets), voir également les travaux de B.SILLARD. « *Accompagner l'engagement citoyen : de l'invention d'une pratique à la création de nouveaux métiers ?* »

¹⁸ Programme de co-évaluation des conseils citoyens dans le cadre des travaux de l'ONPV et avec le soutien du CGET, Synthèse nationale, Novembre 2017,

¹⁹ Cf dans ce texte H. BACQUE et M. MECHMACHE, Agnès Deboulet, Khedidja Mamou. « *Du conflit ouvert à une concertation « exemplaire » : savoirs citoyens au service du collectif*. : La Coudraie, Poissy. Deboulet Agnès ; Nez Héloïse. Savoirs citoyens et démocratie urbaine, 2013, 978-2-7535-2245-9.

²⁰ Cf la notion de « contre-pouvoir délibératif » d'Archung Fung et Erik Olin Wright (2005).

²¹ au processus d'apprentissage du conflit succède un apprentissage de la délibération et de la conciliation.

tout portés par une revendication d'égalité de traitement qui tranche avec le registre des savoirs dépolitisés et a-confliktuels que la démocratie participative a tendance à privilégier ».

Au final, cela revient à être attentif « à l'expérience démocratique que font les participants ». (Hatzfeld p202)

Quelles évolutions des pratiques, des professionnalités ?

Les fonctions liées à l'animation de dispositif participatif (MAZEAUD) ont pu être qualifiées de « métiers flous », caractérisés par « une large autonomie dans la définition et l'exercice de la fonction et d'une ambigüité de la relation avec les élus ». La tension entre technicisation et politisation est ainsi « constitutive » de ces métiers, à l'instar de ceux du développement territorial dont la politique de la ville²².

Nous avons pu observer que cette problématique « démocratique » traverse, suivant différentes formulations, divers métiers (architecte, urbaniste, travailleurs sociaux, développeurs sociaux urbains, animateurs socioculturels...) : comment faciliter l'émergence et la prise en compte de l'expertise citoyenne ? comment coproduire l'action publique ? comment mobiliser les ressources et les capacités de chacun ?

Certains professionnels émettent le souhait de renouveler leur pratique en matière de participation en vue d'une plus grande prise en compte des initiatives de la société civile (cf. diagnostic carrefour décembre 2017 ou programme de recherche CIT'IN²³), d'autres expérimentent des logiques de coproduction (cf. conseils citoyens) ou œuvrent « explicitement » pour le pouvoir d'agir des citoyens.

Peut-on considérer pour autant qu'émerge une nouvelle professionnalité ? la période actuelle de « transition démocratique » est-elle propice à cette émergence, et ce malgré, une forte accentuation de la managérialisation de l'action publique ? Est-ce que de nouvelles pratiques s'expérimentent au travers de diverses démarches d'innovations sociales, territoriales ou démocratiques (cf. économie collaborative, territoire en transition, 1/3 lieu...) ?

²² qui se fondent dans un tiraillement entre militantisme (agréger des demandes sociales, interpellier les institutions) et professionnalisme (compétence technique en matière de projet urbain, mobilisation des habitants dans le cadre de procédures institutionnelles) (DE MAILLARD 2000).

²³ Programme de recherche qui s'intéresse aux « expérimentations démocratiques pour la transition écologique » et dont un des axes de travail est l'articulation entre initiative citoyenne et politique publique. (<https://citin.hypotheses.org/>)

Bibliographie :

Virginie ANQUETIN et Cécile CUNY, « La « parole des habitants » sous contrôle ? Compétition politique et participation citoyenne à Besançon et à Strasbourg », Métropoles [En ligne], 19 | 2016,

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 », Rapport au Ministre délégué chargé de la ville, Marie, synthèse juillet 2013,

Cécile BLATRIX, « Des sciences de la participation : paysage participatif et marché des biens savants en France », Quaderni [En ligne], 79 | Automne 2012,

David BOILLIER, « La renaissance des communs : pour une société de coopération et de partage », Éditions Charles Léopold Mayer, traduit de l'américain, 2014, 240 pages,

« La démocratie participative : entretien avec Loïc Blondiaux » Publié le 15/01/2018, Anne Châteauneuf-Malclès, <http://ses.ens-lyon.fr>,

CREZE, F.LIU, M.2006. La recherche action et les transformations sociales. Logiques sociales, l'Harmattan,

Jacques DE MAILLARD, « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique », ANNALES DE LA RECHERCHE URBAINE N° 88,

Philippe TEILLET, « A quoi servent les conseils de développement ? », POUVOIRS LOCAUX, n°74, sept. 2007,

Blandine SILLARD. « Accompagner l'engagement citoyen : de l'invention d'une pratique à la création de nouveaux métiers ? », 2018, Fonda,

Martin VANIER « Démocratie locale : changement d'horizon ? », Éditions Esprit | Esprit, 2015/2, Février pages 109 à 118,

Listes des personnes/structures conviées

- **Fédération des centres sociaux** : Alain CANTARUTTI, Xavier LIONET, Julien BASTIDE, Isabelle FOUCHER,

- **Centres de ressources** : Laurent BIELECKI (CRPV PACA), G. DEJARDIN (Questions de ville), Résovilles, Citoyen et territoire grand est,

- **ARDL** : Pierre Alain CARDONNA

- **IRG (Institut recherche et débat sur la gouvernance)** : Séverine Bellina

- **IRDSU** : Etienne VARAUT, José DHERS, Nathalie LEDON (cf. membres du groupe de travail participation)

- **UNADEL** : Pierre jean ANDRIEU, Marc VALETTE, Jean Marc BINAUD ; experts associés : Sophie AOUIZERATE, Jacques PICARD, Sylvain PAMBOUR,

- **Démocratie participative** : Yves LOGCHAMP (CNCD), Stéphane LENFANT (Rennes), Myriam ESCAFFIT, Institut de la concertation,

- **ASMAE** : Christophe JIBARD

- **Universitaire** : Laura SEGUIN, Olivier NOEL, Blandine SILLARD (ASTERYA)