

PARTICIPATION, EMPOWERMENT, ACTIVATION, CONTRIBUTION

points de repères

Rapport de Pierre GROSDÉMOUGE
Avril 2015

Participation, empowerment, activation, contribution : points de repères

Rapport aux habitants, préciser les options disponibles

Les transformations actuelles de la gouvernance des territoires, à commencer par le passage en métropole de grandes agglomérations, donnent l'opportunité aux pouvoirs publics de redéfinir leur action¹. Et tout particulièrement, dans un contexte de crise de la représentativité, d'interroger la place faite aux habitants dans la production de la décision. L'occasion est donnée d'en finir avec une logique de mise à jour permanente des politiques publiques locales, se conformant, bon gré mal gré, à l'évolution des pressions législatives. Les collectivités

¹ Jouve, B. (2005). La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté. *Revue Française De Science Politique*, 55(2), 317.

peuvent aujourd'hui reprendre la main sur le rapport qu'elles veulent proposer aux habitants en mobilisant le large éventail de cadres conceptuels normatifs désormais disponibles. Le modèle de la « participation » à la française, souvent critiqué, est en effet concurrencé par de nouvelles approches. On voit ainsi circuler dans le débat français, avec parfois une certaine confusion, les termes d'empowerment, mais aussi de community organizing, d'activation, de capacités, de contribution...

Si ces termes peuvent sembler synonymes, c'est que tous décrivent un rapport de pouvoir moins asymétrique entre les individus ordinaires (habitants, usagers) et les institutions auxquelles ils ont à faire (aménageurs, élus, administrations...). Les différences de fond qui pourraient distinguer ces concepts se perdent au fil de leurs acclimations à de nouvelles cultures politiques nationales, et de leurs reprises par différents auteurs et administrations. Pourtant, les présupposés, outils et objectifs propres à chaque notion peuvent s'avérer initialement profondément différents, voire totalement opposés. Nous proposons ici de mieux faire apparaître les spécificités de quatre de ces termes : participation, empowerment, activation et contribution.

Pour les distinguer, nous reviendrons sur le contexte historique dans lequel chacun a été forgé et sur l'idéal politique vers lequel il tend. Nous verrons également que chacun de ces termes suppose une vision particulière du citoyen ordinaire, de son rôle comme de ses capacités, et, de même, une conception du rôle des pouvoirs publics. Pour affiner la description des enjeux de pouvoir, nous observerons la répartition du pouvoir de décision, mais aussi du pouvoir de proposition (ou d'initiative). Enfin, nous verrons que chacune de ces approches suppose des procédures, des méthodes se déployant selon un rythme propre, et implique un personnel professionnel ou bénévole assurant le lien entre individus et institutions².

² Tous ces éléments ne sont pas mobilisés dans ce texte, qui vise à donner une première approche. Pour une vision globale de l'ensemble de ces critères pour les quatre cadres normatifs exposés, se reporter au tableau synthétique proposé en fin d'article.

En qualifiant ces quatre approches selon ces quelques critères comparatifs, notre objectif n'est pas d'établir des distinctions rigides ni absolues. Il s'agit plutôt de faire apparaître des pôles, des points de repère pour déployer les options disponibles et nourrir la réflexion.

Participation, associer les citoyens aux décisions du pouvoir central

- Sortir de la lutte des classes

Le premier concept normatif considéré est celui de participation. Il fait fond pour une réflexion sur le rapport entre citoyens et institutions en France, puisque c'est celui qui a été essentiellement utilisé depuis près de cinquante ans pour désigner une série de dispositifs et de choix politiques destinés à améliorer le lien entre institutions et citoyens. Historiquement, c'est le Général de Gaulle qui l'introduit en 1967 dans le vocabulaire de l'action publique, à travers la notion de participation des salariés aux résultats de leurs entreprises. Dans une logique de 3e voie, la participation est alors considérée par le politique comme le moyen de dessiner une alternative au conflit de classe. Elle porte l'espoir d'une coopération harmonieuse de chacun à la réussite de projets initiés par un pouvoir central fort. Cette approche « solidaire » et « dé-conflictualisante » attisa les craintes d'une partie de la gauche, redoutant que la participation ne devienne simple collaboration des classes laborieuses aux décisions gouvernementales et patronales.

- Contester le mode de représentation de l'intérêt général

Cette même notion de participation circulait en effet dans les mobilisations de la société civile sous des dehors plus conflictuels : les

membres des Groupes d'Action Municipale dès le début des années 1960, les ouvriers autogestionnaires (lors du conflit des LIP en 1973 par exemple), ou encore les acteurs des luttes urbaines (tels les défenseurs du quartier de l'Alma-Gare à Roubaix), considéraient la participation comme une évolution à imposer par des rapports de force pour faire évoluer la gouvernance de l'entreprise comme de la vie politique locale. De ce point de vue, la participation fonctionne comme une remise en cause du pouvoir central, dans sa capacité à représenter seul l'intérêt général.

- Institutionnalisation dans le cadre de la politique de ville

Dans son programme électoral de 1981, le Parti Socialiste intègre largement cette notion tout en en donnant une définition suffisamment ouverte pour fédérer les différents mouvements qui s'en réclament malgré leur différence d'interprétation (de la gauche autogestionnaire aux démocrates chrétiens).

Dès son accès au pouvoir, le gouvernement socialiste est confronté à une crise urbaine majeure (les émeutes des Minguettes, en 1981). Il y répond notamment par la mise en place d'une Commission Nationale de Développement Social des Quartiers, s'appuyant sur des logiques participatives expérimentées par son président Hubert Dubedout, figure historique des Groupes d'Action Municipale³. Participation et politique de la ville seront dès lors profondément liées à l'échelle nationale. Ce lien entre politique nationale de la Ville et participation ira se renforçant et se banalisant⁴ au fil de l'évolution législative (loi d'orientation pour la Ville (1991), le Pacte de relance de la politique de la ville (1996), la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU, 2000), la loi Démocratie de proximité (2002), réforme de la politique de la Ville de 2013).

³ Hubert Dubedout, Ensemble, refaire la ville, La Documentation française, 1983.

⁴ Blondiaux Loïc, Sintomer Yves. L'impératif délibératif. In: Politix. Vol. 15, N°57. Premier trimestre 2002. pp. 17-35.

Comprendre les impasses des politiques publiques de participation

- Centralité, « stato-centrisme »

Du fait de sa très rapide institutionnalisation, la participation est souvent vécue comme imposée par l'État central, avant même d'avoir été bien assimilée par les pouvoirs locaux. Paradoxalement, cette doctrine visant à faire place à une parole « d'en bas » apparaît comme un impératif « dicté d'en haut », aux pouvoirs locaux comme aux habitants. Les lois de décentralisation n'ont de ce point de vue que déplacé le problème vers l'échelon local, reproduisant autour du personnel politique élu les modes centralisés de production de la décision.

- Sur-sélection et déficit de représentativité

Aux critiques de cette trop forte centralité s'ajoutent, pour nombre d'observateurs, des interrogations sur la portée réelle de l'ouverture des processus décisionnels permise par la participation. Le chercheur Loïc Blondiaux rappelle ainsi que « ce sont, en priorité, les populations les mieux intégrées socialement et les mieux formées intellectuellement qui font vivre ce type de dispositif (...). Les groupes les plus démunis et les étrangers, fortement représentés dans ces quartiers, en sont largement absents⁵(...). » Le constat général est que cette sélection "socio-ethnique" des participants constitue un frein majeur à l'efficacité démocratique des outils de la participation.

Pour Thomas Kirszbaum⁶, le recours systématique à des dispositifs nécessitant une certaine maîtrise de la prise de parole publique (réunions, débats, concertation), la défiance des institutions envers les formes collectives ou communautaires qui pourraient soutenir l'énonciation des paroles les plus fragiles, et enfin la définition unilaté-

⁵ Blondiaux, L. (2001). Démocratie locale et participation citoyenne: la promesse et le piège. Mouvements.

⁶ Thomas Kirszbaum, Entretien à paraître, Millénaire 3.

rale des thèmes sur lesquels est ouverte la participation, sont autant de barrières qui laissent finalement une large part des populations « au seuil de la participation⁷ », voire contribuent à leur désaffiliation vis-à-vis du système politique.

- Professionnalisation et standardisation

Ces travers sont renforcés par la propension du politique à déléguer cette relation aux habitants à des opérateurs extérieurs. Pour le sociologue O. Noël⁸, le mouvement de professionnalisation des intermédiaires, massif depuis les années 1980⁹, est aussi un mouvement de standardisation des outils de la participation. Vécu comme une mise à distance et comme une dépolitisation, le recours systématique aux « professionnels de la participation » peut susciter le scepticisme voire le rejet de citoyens soucieux d'aboutir à de véritables transformations de leurs conditions de vie comme de l'ordre politique.

C'est face à ces constats que nombre d'acteurs se tournent vers des cadres théoriques issus de champs et de traditions politiques différents.

⁷ Berger, M., & Charles, J. (2014). Persona non grata. Au seuil de la participation. *Participations*, 9(2), 5–36.

⁸ O. Noël, entretien à paraître, Millénaire3.

⁹ Magali Nonjon, De la « militance » à la « consultance » : les bureaux d'études urbaines, acteurs et reflets de la « procéduralisation » de la participation, *Politiques et management public*, Vol 29/1 | 2012, 1–21.

Empowerment, faire émerger l'expertise des communautés

Historique : le lobbying des minorités

Très en vogue en France depuis quelques années, la notion d'empowerment s'est développée États-Unis. Le terme reste difficile à traduire, dans la mesure où il renvoie à une philosophie politique spécifique. La tradition anglo-saxonne est civiliste et pluraliste : ce n'est pas l'État qui fabrique une société conforme à l'idéal, juste et rationnel, qu'il représente, mais ce sont d'abord les individus, en poursuivant leurs intérêts propres, qui produisent un ordre social spontané. Il est légitime que ces individus forment des groupes de pression et de défense de leurs intérêts. La société civile est donc première dans la vie politique, qu'elle prenne la forme de lobbies, de communautés religieuses ou d'associations. Les institutions n'interviennent que dans un second temps pour entériner et garantir les compromis sociaux issus des négociations entre communautés. L'action publique corrige a posteriori ce qui naît de l'initiative d'un pouvoir d'en-bas, pluriel et conflictuel¹⁰.

Dans les années 1960, la notion d'empowerment apparaît pour désigner des formes d'auto-organisation des défavorisés. Eux aussi se constituent en groupes de pression, destinés à défendre leurs intérêts et à remettre en cause les inégalités dont ils sont victimes, qu'elles soient économiques, de genre, de race, ou de territoire. L'empowerment renvoie fondamentalement à l'activité de communautés de personnes partageant les mêmes situations et les mêmes problématiques (on parle de « Community Based Organization¹¹ »). Les pre-

¹⁰ Balazard H. et Genestier P., 2009, « La notion d'empowerment : un analyseur des tensions idéologiques britanniques et des tâtonnements philosophiques français », Séminaire « Empowerment et Politisation : Politisation par le haut et politisation par le bas », EHESS Paris, 14 Décembre 2009.

¹¹ Julien Talpin, « Mobiliser les quartiers populaires. Vertus et ambiguïtés du com-

miers exemples furent la construction, par le mouvement féministe, de la cause des violences faites aux femmes, et le mouvement pour l'accès aux droits civiques des noirs américains¹².

Méthodes : synergie entre individus et communauté

L'empowerment décrit donc le mouvement d'une communauté minoritaire pour s'organiser et motiver ses membres à agir, afin de se mettre en capacité de transformer une situation sociale. Le travail d'organisation de la communauté par la communauté y est central, et il a rapidement fait l'objet de réflexions et de formalisations méthodologiques poussées, par exemple dans le travail fondateur de Saul Alinsky¹³. Pour mener ce travail d'élaboration communautaire, Alinsky propose de s'appuyer sur l'action d'animateurs politiques extérieurs aux routines du quartier, les « community organizers ». Leur rôle est d'identifier les rapports de force et les problématiques propres à une communauté ou un quartier, d'encourager les habitants à prendre la parole et à formuler leurs revendications, et enfin de mettre en place des actions, non-violentes, ludiques et efficaces. C'est par un travail de rencontres et de discussions que les « organizers » amènent de nouvelles personnes à prendre conscience de leur appartenance à cette communauté et confiance dans leur capacité d'agir. La mise en place de formations régulières, associant développement personnel et maîtrise des outils médiatiques, permet, dans les termes d'Alinsky, de « communiquer les moyens et les tactiques qui donneront aux

munity organizing vu de France », La Vie des idées, 26 novembre 2013. ISSN : 2105-3030. URL : <http://www.laviedesidees.fr/Mobiliser-les-quartiers-populaires.html>

¹² L'empowerment, une pratique émancipatrice, Marie-Hélène Bacqué, Carole Biener, La découverte, 2014.

¹³ S. Alinsky, Rules for Radicals (1971), Random House, traduit en Manuel de l'animateur social (Points Politique 1976) puis en Pour une action directe non violente (Points Seuil, 1980).

gens le sentiment qu'ils détiennent les instruments du pouvoir, et qu'ils peuvent désormais faire quelque chose¹⁴ ».

La communauté et ses membres se renforcent ainsi réciproquement : plus la communauté compte de membres intimement convaincus de leur capacité politique, doués de force de persuasion et de capacités relationnelles, plus elle est puissante. Elle peut, en retour, apporter à ses membres le soutien, les compétences, les victoires et la confiance dont ils ont besoin.

Des outils similaires sont présentés dans cet autre ouvrage fondateur qu'est « La pédagogie des opprimés » du brésilien Paolo Freire¹⁵. Les méthodes « d'éducation active » qu'il développe doivent permettre aux défavorisés du milieu rural brésilien d'acquérir, grâce au travail d'éducateurs, une « conscience critique » de leur situation, et « les instruments qui leur permettront de faire des choix » afin de la transformer.

Les processus d'empowerment sont donc initialement des actions au long cours, construisant un rapport de force permettant, autour d'enjeux locaux, d'imposer aux institutions les problématiques, l'expertise et les choix d'individus et de communautés minoritaires dans le débat public.

Empowerment et champ social

À partir des années 1970, les travailleurs sociaux ont puisé dans les outils de l'empowerment de quoi renouveler leurs pratiques professionnelles¹⁶. Il s'agissait pour eux d'échapper aux travers de pratiques sociales traditionnelles jugées infantilisantes ou culpabili-

santes¹⁷. Appliqué au travail social, l'empowerment vise à restaurer les capacités d'action des personnes en difficulté en appuyant la réassurance individuelle sur la reconnaissance des dynamiques communautaires, voire sur un horizon de transformation politique. L'ouvrage pionnier de Barbara Solomon¹⁸ invite par exemple à prendre en compte la stigmatisation sociale des patients noirs dans la compréhension de leurs trajectoires et de leur découragement. Plutôt que d'amener les personnes à s'adapter à leurs conditions de vie, ou de chercher à soulager leurs souffrances (modèle dit « médical »), il s'agit d'éveiller leur capacité à articuler leurs problèmes personnels avec une compréhension socio-historique, et d'agir tant au niveau individuel que dans la cité¹⁹.

Empowerment et développement

Le concept a également gagné progressivement l'agenda international en matière développement à partir des années 1980. Sur la base d'une critique du modèle dominant depuis les années 1960, réduisant le développement à la croissance économique, un nombre croissant de chercheurs et d'ONG ont milité pour une prise en compte des dimensions sociales et communautaires des transformations sociales. Il s'agissait de défendre la capacité des bénéficiaires locaux, et tout particulièrement des femmes, à être collectivement des acteurs, des sources d'initiatives et des décideurs des opérations de développement, et non plus seulement des récepteurs passifs. Mais l'adoption par les instances internationales du développement (Banque Mondiale, P.N.U.D.) de cette terminologie s'est accompagnée d'un virage libéral, mettant l'accent sur les réussites économiques indivi-

¹⁴ Alinsky, 1971, trad. fr. 1976, p 240

¹⁵ Paulo FREIRE : La pédagogie des opprimés, Alençon, FM petite collection Maspero, 1974.

¹⁶ Calvès Anne-Emmanuèle, « « Empowerment » : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement », Revue Tiers Monde 4/2009 (n° 200) , p. 735-749

¹⁷ Ryan, W. (1971). Blaming the victim. New York : Pantheon.

¹⁸ Barbara Salomon, Black Empowerment, Social Work in Oppressed Communities, New York: Columbia University Press, 1976.

¹⁹ Le Bossé, Y. , Vous avez dit "empowerment" ? De "l'habilitation" au "Pouvoir d'Agir" vers une définition plus circonscrite de la notion d'empowerment.. Nouvelles Pratiques Sociales, 16 (2), 2004.

duelles au détriment des entreprises de transformations politiques collectives²⁰.

La mise en avant du self-help, de la capacité d'individus et de communautés à « prendre en main leurs affaires » à également été valorisée par les politiques conservateurs américains, qui y ont vu une justification supplémentaire au désengagement de l'État de ses missions sociales et de proximité. Dans un contexte de réduction budgétaire, l'empowerment est apparu aux États-Unis comme une source d'économie. Si les premiers mouvements se réclamant de l'empowerment affichaient clairement leur indépendance politique et financière à l'égard des institutions, une partie des organisations communautaires s'est orientée vers des actions de développement social local qui, tout en conservant une partie du vocabulaire mobilisateur et des méthodes de « l'empowerment », poursuivaient des objectifs plus consensuels²¹ et recevait le soutien moral et financier du gouvernement fédéral.

Plus largement, le terme d'empowerment a été adopté par les tenants du néo-libéralisme pour qui il désigne la sortie de la dépendance des individus envers l'État, le dépassement de la logique assistancielle²², dans le champ du travail social comme dans celui du développement international. Cette évolution est fréquemment critiquée : « l'empowerment passe d'un processus de conscientisation et de mobilisation politique venant de la base et visant la transformation radicale des structures de pouvoir inégalitaires, à un concept vague et faussement consensuel, qui assimile le pouvoir aux choix individuels et économiques, dépolitise le pouvoir collectif, et est instrumentalisé pour légitimer les politiques et les programmes de développement top-down existants. » résume Anne-Émmanuelle Calvès²³.

²⁰ Anne-Emmanuelle Calvès, op. Cit.

²¹ Talpin J., op.cit.

²² Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France, par Jacques Donzelot, avec Catherine Mével et Anne Wyvekens, Ed. Seuil, 2003.

²³ Anne-Émmanuelle Calvès, op.cit.

Intérêt pour la réflexion institutions / citoyens

En dépit de ces évolutions, ce cadre normatif présente l'intérêt d'interroger le contexte français, en particulier ses définitions de la citoyenneté et de l'intérêt général. Pour le chercheur français T. Kirszbaum, l'empowerment doit nous inviter à réfléchir l'articulation entre citoyenneté et communauté. Notre modèle universaliste n'accepte la participation du citoyen à la discussion sur l'intérêt général qu'à la condition qu'il se détache de ses intérêts particuliers et de ses appartenances. Sans aller vers un traitement communautaire contraire à notre tradition politique, il faut peut-être selon lui envisager une citoyenneté plus ouverte aux situations spécifiques de groupes dominés (en fonction du genre, de la langue, des origines ethniques, des pratiques religieuses, de l'orientation sexuelle, etc.). Pour le sociologue O. Noël²⁴, les institutions ont tout à gagner à mettre en place des « dispositifs de reconnaissance » qui, en prenant en compte ce qu'énoncent ces groupes minoritaires, ne peuvent que les rapprocher de la participation politique. Ce type de dispositifs permettraient selon lui de renforcer la pertinence de l'action publique. Cette sensibilité aux interpellations citoyennes permettant de construire l'intérêt général à partir des réalités vécues par les citoyens et sur leur dénégation.

Activation

Historique : l'État face aux chômeurs

La notion d'activation s'est développée dans le champ de la politique sociale, et plus particulièrement de la gestion du marché de l'emploi. Elle consiste à substituer à la logique d'indemnisation « passive » des risques sociaux « subis », une logique contractuelle d'incitation à l'adoption de conduites « actives » de réduction des risques,

²⁴ Olivier Noël, entretien à paraître, Millénaire 3.

en échange de prestations devenues conditionnelles²⁵. Elle émerge en Suède dans les années 1950, pour désigner un ensemble de mesures ciblées permettant la mobilité professionnelle des salariés (le modèle de Rehn-Meidner) : une orientation individualisée, des plans de formation adaptés et une aide à la mobilité permettaient à tout chômeur, ainsi « activé », de suivre les transformations technologiques et géographiques du marché de l'emploi. En accélérant le retour à l'activité, ce système couteux garantissait en contrepartie le maintien d'une société de plein emploi, de hauts salaires et l'extension des assurances sociales²⁶.

Cette notion s'est transformée en intégrant notamment le modèle social anglais, au cours des années 1990. Celui-ci met en effet traditionnellement l'accent sur la responsabilité personnelle des individus dans leur situation sociale actuelle et sur une très faible intervention de l'État dans le domaine social, réduite à la compensation des handicaps insurmontables (en accord avec les théories de Rawls et de Dworkin). Il s'oppose en cela au modèle assistanciel, basé sur une approche anonyme des risques sociaux, l'attribution automatique des aides et un financement socialisé des risques. Après avoir expérimenté, après-guerre, un modèle beaucoup plus généreux (modèle Beveridgien), puis les rigueurs de l'ère Thatcher - Major (1979-1997), le pays s'engage avec Tony Blair et le New Labour dans une 3e voie, qui se veut une synthèse des doctrines socialiste et capitaliste. Elle s'inspire de l'« Etat social positif » d'Anthony Giddens²⁷ et de sa critique de l'État-providence classique. Pour lui, la solidarité collective décourage les prises de risques individuelles et maintient les chô-

meurs indemnisés dans des trappes d'inactivité couteuses pour la collectivité.

Principes de l'activation libérale

Dans ce cadre, l'action de l'État doit être rentable en privilégiant le retour rapide à l'emploi (welfare to work). Dans le cadre des New Deal Programs, des dispositifs de réinsertion professionnelle des chômeurs sont mis en place. Ces dispositifs sont ciblés et adaptés aux différents publics : chômeurs de longue durée, jeunes, puis familles monoparentale et handicap. Ils combinent le suivi bref et intensif (6 mois), des incitations, notamment pour les entreprises qui embauchent, et la coercition puisque le refus des offres d'emploi ou de formation entraîne la diminution puis la suppression des allocations. Considérant que le chômeur arbitre de façon rationnelle entre des coûts et des bénéfices, l'objectif est de rendre le travail plus attractif que les indemnités (making work pay) quitte à encourager le retour à des emplois médiocres (work first). Les droits sociaux ne doivent plus être accordés que sous conditions, aux individus dont il est certain qu'ils ne peuvent pas compter sur le marché (du travail, de l'assurance...) pour améliorer leur situation par leurs propres moyens. Dans cette version « dure²⁸ », l'activation implique ainsi certes des dispositifs d'orientation et de formation, mais surtout des outils de sélection des publics bénéficiaires et de vérification de leur incapacité réelle à subvenir à leurs besoins, et enfin des sanctions graduelles.

²⁵ Dang, A.-T., & Zajdela, H. (2009). Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice. *Recherches Économiques De Louvain*, 75(3), 313–352. doi:10.3917/rel.753.0313

²⁶ Voir par exemple Håkan A. Bengtsson, « Le modèle suédois à l'épreuve des réformes libérales », *La Vie des idées*, 1er septembre 2006. ISSN : 2105-3030. URL : <http://www.laviedesidees.fr/Le-modele-suedois-a-l-epreuve-des.html>

²⁷ Anthony Giddens, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Londres, Polity Press, 1997.

²⁸ (Barbier J.-C., 2006 (avec des contributions de Sylla N. S. et Eydoux A.), « Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi », rapport pour la DARES (ministère du Travail), Centre d'études de l'emploi, <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EES/barbier.pdf>

Une cooptation internationale

Par-delà les spécificités nationales des politiques d'activation, plus ou moins protectrices ou libérales, cette logique de conditionnalisation des aides est encouragée par les instances internationales (OCDE, UE) qui mettent les pays membres en concurrence sur la bases de leurs taux d'actifs. Depuis son étude sur l'emploi de 1994, l'OCDE met en avant le concept d'activation des dépenses publiques. Aux États de devenir actifs en organisant et stimulant leur marché de l'emploi, en rationalisant et individualisant leur service public de l'emploi, et en veillant au retour sur investissement des dépenses sociales.

Des transformations profondes pour les intermédiaires

Ces orientations modifient le paysage de l'accompagnement²⁹. Elles ajoutent aux traditionnelles missions d'aide et de conseil des agents des services publics de l'emploi des missions de contrôle et de sanction qui peuvent être difficilement vécues sur le terrain. Elles s'accompagnent également d'une externalisation des missions de suivi et de placement vers des opérateurs privés, réputés plus efficaces et moins couteux. Cette création d'un marché concurrentiel de l'intermédiation fragilise les intermédiaires associatifs traditionnels de la réinsertion et de la formation professionnelle au profit de plus gros acteurs (telles les grandes sociétés de travail temporaire).

²⁹ Mathieu Béraud et Anne Eydoux, « Activation des chômeurs et modernisation du service public de l'emploi », Travail et Emploi, 119, 2009, 9-21.

Limites et intérêt pour la réflexion institutions / citoyens

L'avis des observateurs sur les effets de ces politiques est mitigé. Si elle peuvent être efficaces dans un contexte de plein emploi, leurs effets restent limités voire contre-productifs dans un contexte de contraction du marché du travail. Dès lors, le présupposé selon lequel le chômeur choisit sa situation, en acteur rationnel arbitrant librement entre plaisir et effort, aboutit à une stigmatisation de sa situation. D'autre part, les sanctions basées sur la suppression des revenus de compensation précarise les plus fragiles et réduit leur chance de réintégrer le marché du travail. L'incitation voire l'obligation d'accepter les emplois vacants, souvent de mauvaise qualité, entraîne une baisse générale du niveau de l'emploi et de la qualification. Enfin, la pression exercée sur ces publics fait contraste avec la prétention à voire se développer leur autonomie. L'activation s'apparente alors d'avantage au développement d'un « devoir d'agir » qu'à celui du « pou voir d'agir³⁰ ».

Il est néanmoins intéressant de retenir l'idée d'une transformation des obligations des institution vis-à-vis des populations dont elles ont la charge. L'activation engage la responsabilité des pouvoirs publics et les incite à prendre une posture proactive, préventive et non plus seulement « cu rative³¹ ». En devenant soucieuses de leur public, elles sont amenées à développer une approche tenant compte de sa variété et à affiner leurs outils. Par souci d'efficacité, elles ouvrent les yeux sur des spécificités que les modèles universalistes et anonymes méconnaissent, voire sur la nécessité de s'attacher à chaque cas individuel (par le suivi et le diagnostic personnalisés). Enfin, si l'argument d'une nécessaire solidarité de chacun envers l'ensemble de la société peut résonner comme une rhétorique culpabilisante, il peut aussi être entendu comme un appel à valoriser l'autonomie et l'apport

³⁰ Manu Bodinier, De quoi le pouvoir d'agir est-il le nom, Grand Lyon Vision solidaire, novembre 2013.

³¹ The Active Welfare State Revisited. Frank Vandenbroucke. Working Paper No. 12 / 09. October 2012

potentiel de chaque individu, et comme l'ambition d'offrir des débouchés aux initiatives individuelles.

Contribution

Historique : de l'utopie mutualiste à l'utopie numérique

Un dernier concept normatif est ce lui de « contribution ». Si le terme est ancien (il était déjà présent dans les réflexions mutualistes du XIXe siècle), sa rencontre avec la production des politiques publiques est plus récente. La notion de contribution s'impose à nouveau par l'omniprésence des outils numériques, et particulièrement d'internet. Cette filiation ne doit rien au hasard³² : les techniciens qui ont conçu ces réseaux et la plupart des logiciels qui font fonctionner aujourd'hui nos ordinateurs étaient également des utopistes, cherchant à inscrire dans les outils numériques un idéal politique d'égalité, de liberté et de partage. Internet est ainsi conçu pour relier entre eux des ordinateurs égaux, chacun pouvant fournir des informations à tous les autres sans qu'aucun ne puisse prendre le dessus. Cette logique est contraire à celle du minitel par exemple, dans laquelle un serveur central diffusait seul ses informations (météo, annuaire...) à une masse de récepteurs terminaux. En informatique, ce modèle de communication descendante et centralisée a fait long feu. Les concepteurs des réseaux et des logiciels lui ont préféré une logique dé-centralisée, selon laquelle chacun peut apporter sa contribution à un projet qui demeure autonome (un logiciel libre ou une page Wikipedia, par exemple).

³² Voir par exemple P. Flichy, *L'imaginaire d'internet*, La Découverte, 2001, ou encore Fred Turner, *Aux sources de l'utopie numérique. De la contre-culture à la cyberculture*, C&F ed., 2013.

Principes du cadre contributif

Dans ce cadre normatif, les contributions de chacun se font sur la base du volontariat. Chaque contributeur reste libre d'abandonner un projet, qui continue alors sans lui. Il n'existe pratiquement pas de « barrière à l'entrée » dans ce type de processus : les contributions de chacun sont reçues puis évaluées en fonction de ce qu'elles apportent au projet commun, indépendamment du niveau de diplôme ou du statut social du contributeur. Chaque projet est ainsi ouvert aux apports d'une grande pluralité d'acteurs. Le contrôle et les décisions se font a posteriori, sur la base de procédures d'évaluation entre pairs. Une large place est donc laissée aux propositions et aux expérimentations des contributeurs, puis seront ensuite écartées si besoin mais permettront souvent d'enrichir le projet. Dans ce modèle, au contraire du modèle « minitel », l'essentiel de l'information et de la valeur proviennent donc des « extrémités » du réseau.

Enfin, dans l'esprit des origines, il était logique qu'un projet nourri des contributions de tous ne puissent devenir la propriété exclusive d'un seul des contributeurs, qu'il s'agisse d'un acteur privé (une entreprise) ou public (une université). Ces productions étaient vouées à demeurer un bien commun, disponible à tous les usages et à tous les développements ultérieurs. C'est pour se prémunir des tentations de capter la valeur ainsi créée au profit exclusif de quelques uns que sont apparues diverses innovations législatives, notamment les « licences libres », Creative Commons et autres licences publiques.

La mise en oeuvre par des acteurs privés

S'éloignant de cette logique, les géants du web ont néanmoins compris tout le profit que pouvait générer une multitude de petites contributions³³. Le principe d'une plateforme comme Facebook est par exemple de fournir un espace d'expression libre d'accès, dans le-

³³ Yann Moulier Boutang, *Le Capitalisme cognitif, La nouvelle grande transformation*, éd. Amsterdam, 2007.

quel vont pouvoir s'accumuler les contributions bénévoles des utilisateurs (on parle de contenu généré par les utilisateurs). Le propriétaire de la plateforme collecte ensuite la valeur produite par les utilisateurs contributeurs et la valorise pour son seul bénéfice.

La puissance publique dans un cadre contributif

La puissance publique peut-elle à son tour, et sous quelles conditions, s'emparer de ce modèle de production de la valeur, l'intégrer à ses procédures de production de décision ou de service ? Peut-on, comme le suggère Tim O'Reilly³⁴, envisager la gouvernance en tant que plateforme ?

Une telle évolution interroge certains principes. C'est tout d'abord le rôle de l'état, des élus locaux et des techniciens qui peut en être bousculé. Ceux-ci sont en effet supposés initier et mener les politiques publiques. Dans un modèle contributif, ils ne seraient plus les seuls prescripteurs des politiques publiques, et pourraient même s'en tenir à un rôle d'accompagnement et de valorisation des initiatives émergentes. Pour Michel Briand, Vice Président et élu au numérique de Brest Métropole Océane, membre du Conseil National du Numérique, et promoteur d'une « gouvernance contributive », « les élus doivent devenir des animateurs, conscients de la richesse des initiatives sur leur territoire. Il ne s'agit pas d'associer les habitants aux projets municipaux, mais d'ouvrir les yeux sur les projets proposés par les habitants³⁵. ». Pour la sociologue Valérie Peugeot, « l'inventivité politique semble aujourd'hui plus distribuée », et l'objectif est alors « moins de « faire » que de faciliter, soutenir, accompagner, améliorer, ce que la société civile peut porter³⁶. »

³⁴ O'Reilly Tim, Government as a platform, in D.Lathrop et L. Ruma, Open Government, 11-39, Sebstopol, ÇA:O'Reilly Média.

³⁵ Michel Briand, Les collectivités territoriales doivent « passer à une gouvernance contributive », la Gazette des Communes, 21.01.2014.

³⁶ Valérie Peugeot, Les collectifs numériques, source d'imaginaire politique, Grand Lyon Vision Solidaire, 2013.

Les citoyens dans un cadre contributif

Le rôle des citoyens est lui aussi différent. Si les institutions n'ont plus le monopole des réponses et solutions politiques, un espace se dégage pour l'activité et les propositions citoyennes, dans une relative autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics. On peut reprendre pour résumer les réflexions d'Élisabeth Lulin sur « Le service public 2.0³⁷ » : « faire en sorte que le réflexe naturel des fonctionnaires soit de susciter et de faciliter l'implication des citoyens/usagers et que, symétriquement, le réflexe naturel de ces derniers ne soit pas d'attendre un service clés en main, mais d'y contribuer. »

Les institutions risque-t-elle de perdre le contrôle ?

Si les pouvoirs publics doivent garder leur capacité à défendre l'intérêt général, des systèmes de validation par les pairs des initiatives mises en œuvre peuvent être expérimentés. Plus encore, des dispositifs contributifs peuvent inclure des procédures permettant non pas de sanctionner les mauvaises contributions, mais de les améliorer pour permettre leur réussite. Là encore, les pratiques rodées dans le monde numérique peuvent servir d'exemple : la simple collecte de contributions individuelles peut-être remplacée par des procédures de construction collective et délibérative, des logiques pluri-acteurs peuvent associer spécialistes et représentants de la société civile au développement des propositions. Plus profondément, un tel dispositif prend sens s'il est valorisé au sein d'une démarche politique globale.

³⁷ Lulin, E. (2013). Service public «2.0». Institut de l'entreprise (pp. 1–62). Institut de l'entreprise.

Une logique contributive est-elle concrètement applicable ?

Si une telle posture est désormais bien implantée dans le champ économique, via les expériences de « pépinière » ou « d'incubateurs » de jeunes entreprises, elle peine à pénétrer le champ politique, méfiant de l'émergence de contrepouvoirs ou peu informé sur les expériences existantes.

Les instances internationales commencent à envisager des formes d'implémentation de cette logique. L'OCDE, dans un récent rapport³⁸, invite à réfléchir à des formes de partenariats entre pouvoirs publics et individus bénévoles. En prenant appui sur des exemples internationaux, ce rapport montre que les contributions citoyennes peuvent être mises à profit dans de nombreux domaines relevant des compétences publiques (santé publique, environnement, sécurité, aménagement), mais aussi intervenir à différentes étapes de la prestation des services (conception, mise en œuvre, contrôle) et selon des degrés variés d'autonomie.

Si le principal intérêt souligné par l'OCDE reste la réduction des dépenses publiques, il faut aussi voir dans cette ouverture une possibilité d'améliorer la performance démocratique des institutions, puisque de tels partenariats contribuent à la transformation du rapport entre la société civile et la sphère du politique.

³⁸ OCDE (2014), Ensemble pour améliorer les services publics : Partenariat avec les citoyens et la société civile, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris.

Au-delà des mots, des pistes de réflexion

Au terme de ce tour d'horizon, l'effet de contraste entre les différents cadres normatifs nous semble faire émerger certains axes problématiques, pistes de travail que nous signalons brièvement ici.

La représentation des minorités

Nombre d'observateurs signalent la sous représentation des minorités comme un des obstacles majeur à la construction de relations fructueuses entre citoyens et institutions. Cette sous représentation va de pair avec un rejet des formes collectives, régulièrement soupçonnées de promouvoir un agenda contraire à l'intérêt général (communautarisme). La crainte des groupes intermédiaires entre État et individu est profonde dans la culture politique française (elle remonte à la loi Le Chapelier, interdisant en 1791 les regroupements populaires, corporations, syndicats ou mutuelles). Si les regards se tournent aujourd'hui vers des notions issues de philosophies politiques reconnaissant pleinement les dynamiques communautaires, cette crainte du communautarisme doit certainement faire place à une compréhension du fait communautaire. Il s'agit de reconnaître les problématiques spécifiques à certaines populations, mais aussi les compétences de ces citoyens à proposer des solutions pertinentes et à concilier leurs intérêts particuliers et l'intérêt général.

La centralité des élus

L'ensemble de ces termes pointent vers une meilleure répartition du pouvoir, et font apparaître l'ambiguïté du modèle participatif, qui est souvent un pouvoir d'améliorer ou de légitimer l'action publique. La question est donc ouverte de modalités permettant l'initiative de la société civile dans les processus de décision publique, le renforcement de son autonomie, voire ses capacités de devenir décisionnaire. Certes, la «voix du peuple» sanctionne l'action publique lors des rendez-vous électoraux. Mais l'absence de rendez-vous intermédiaires

semblé vécue comme une déconnexion, un relâchement du lien entre institutions démocratiques et volonté populaire.

Les intermédiaires

La place des intermédiaires (professionnels ou bénévoles) semble essentielle dans la construction des relations entre institutions et citoyens. Mais quel que soit le cadre normatif, ils semblent menacés de fragilisation, que ce soit par une trop forte institutionnalisation ou au contraire par une mise en concurrence qui fragilise les acteurs faibles, ou enfin par l'ambiguïté de pouvoirs publics séduits par l'idée de faire place à une parole populaire tout en s'inquiétant de son émergence réelle.

Il faut donc interroger la place qui peut être faite à des intermédiaires «singuliers» (personnes charismatiques, associations hyper-locales, petites structures, démarches « artisanales »), et encourager le personnel politique à mieux connaître les possibles en terme de relation avec les habitants pour mieux construire ses engagements.

Un enjeu qui peut être central pour la métropole

En tant qu'entité politique située dans un panorama mondial, la métropole peut être l'espace des alternatives aux modes de gouvernance verticaux, étatiques, et d'une rénovation de la citoyenneté.

En tant que territoire confronté à des inégalités fortes, puisqu'il associe des espaces jusque-là séparés, la métropole peut être l'espace pertinent pour une réflexion sur le lien social entre groupes sociaux inclus et exclus (pauvres / riches, urbain/périurbain/rural, minorités religieuses, ethniques, sexuelles...)

Enfin, en tant que territoire nouveau, qui se cherche un socle, un récit, elle peut faire de la transformation du rapport entre société civile et sphère politique un marqueur fort, susceptible de renforcer le sens de son action politique.

Tableau synthétique

	Participation	Empowerment	Activation	Contribution
Origine	France	États Unis	Suède / Angleterre	Diverses
Thème central	Politique de la ville, décision publique	Défense des minorités	Marché du travail, réduction du taux d'inactifs	Logiciels libres, réseaux numériques
Enjeu	la démocratisation de la décision publique	Émergence de paroles nouvelles, restauration des capacités d'agir, citoyenneté active	la capacitation (dépenses sociales actives, mises sous condition des aides)	Profiter du potentiel de chacun, accroître les biens communs
Qui est à l'initiative ?	Pouvoir central, aménageurs	Communautés, minorités	État, instances internationales	Initiatives autonomes (individus, associations, groupes privés ou puissance publique)
À qui revient la décision finale ?	Pouvoir central, aménageurs	Communautés, minorités	État (travailleurs sociaux, prestataires sociaux)	Évaluation par les pairs contribuant au projet
Vision de l'habitant	Compétences modérées, responsabilités limitées, coopératif, individualisé	Capable d'être totalement compétent, expert de ses conditions de vie, sujet politique de plein droit, collectif	Individu faisant des choix rationnels entre plaisir et travail, éventuellement dysfonctionnel, vu comme un ensemble de compétences acquises ou non	Autonome, indépendant, capable de monter en compétences
Tension	neutralisation du conflit, faible diversification des publics	Rôle des communautés mal vu dans la tradition française, conflictualisation de la politique locale, reconnaissance d'une variété de formes d'expertise	faire porter plus de responsabilité aux individus, poids des contraintes sociales et de l'environnement	Des projets ni publics ni privés, sur lesquels la puissance publique n'a pas la main. Mais réduction des dépenses de l'État. Rôle à inventer de la puissance publique comme animateur, incubateur.