



HAL
open science

Les professionnels de la participation citoyenne, des acteurs au service d'un nouvel idéal de la démocratie.

Le cas du cabinet de conseil Muse D.Territoires

Mathilde Virard

► **To cite this version:**

Mathilde Virard. Les professionnels de la participation citoyenne, des acteurs au service d'un nouvel idéal de la démocratie. Le cas du cabinet de conseil Muse D.Territoires. Science politique. 2013. dumas-00945150

HAL Id: dumas-00945150

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00945150>

Submitted on 17 Feb 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



UFR 11 – Science Politique

Master 2 professionnel CIAHPD

- Coopération Internationale, Action Humanitaire et Politiques de Développement -

**Les professionnels de la participation citoyenne, des
acteurs au service d'un nouvel idéal de la démocratie**

Le cas du cabinet de conseil *MUSE D.Territoires*

Mémoire réalisé par :

MATHILDE VIRARD

Sous la direction de :

MONIQUE BERTRAND

Année universitaire 2012 - 2013

AVERTISSEMENT

« L'Université Paris 1 n'entend donner aucune approbation aux opinions émises dans les mémoires. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs ».

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier tous les membres de l'équipe de MUSE D.Territoires pour leur accueil chaleureux, leur bonne humeur, leur attitude positive et leur partage d'expériences et de compétences qui ont fait de ces six mois une expérience professionnelle, et personnelle, extrêmement enrichissante.

Je remercie plus particulièrement **Ahmed BOUZOUAID**, **Estelle TOURNUS** et **Vincent ARMENGOL** pour leur encadrement pendant mon stage, leur disponibilité, leur écoute et leurs conseils.

Je remercie **Monique BERTRAND** pour son encadrement durant la réalisation de ce mémoire, sa disponibilité et ses conseils avisés. Merci également pour le cours « Villes et développement » dispensé dans le cadre du Master, très complet et très intéressant.

Une pensée pour tous les **étudiants de la promotion 2012-2013 du MASTER CIAHPD** : des personnalités et des parcours différents et atypiques pour une cohésion et un dynamisme de classe, un travail collaboratif, un partage d'expériences et une bonne humeur générale.

Une pensée particulière à **ma famille et à mes ami(e)s** pour leur soutien précieux ces derniers mois.

Synthèse

Depuis une décennie, les recherches et les travaux sur la participation des citoyens à l'action publique et sur la démocratie locale se sont multipliés. Ce sont des sujets qui font de plus en plus parler d'eux dans les médias, dans les institutions publiques et au sein des quartiers.

Ce phénomène est une conséquence de l'institutionnalisation de la participation des citoyens à l'action publique qui s'opère depuis plusieurs décennies et qui renouvelle la démocratie locale.

Parmi les acteurs de cette démocratie locale, les citoyens et les décideurs bien sûr, mais aussi ceux qui participent à professionnaliser la participation, et notamment les professionnels du secteur privé. Par leurs approches, leurs postures et leurs méthodes, ils jouent un rôle crucial pour l'efficacité des dispositifs participatifs et l'émergence d'une participation inclusive et durable. MUSE D.Territoires, cabinet d'étude et de conseil, se différencie tout particulièrement de ses concurrents. Les valeurs qu'il défend, son militantisme ainsi que les obstacles qu'il rencontre en tant que *start-up* l'oblige à innover. En résulte une offre adaptée aux besoins de l'ensemble des acteurs du territoire, pour une culture de la participation généralisée, et un développement durable à l'échelle locale.

Mots clefs

Développement local, démocratie participative, démocratie locale, démocratie de proximité, citoyenneté, participation citoyenne

Abstract

Research and works regarding participation of citizens in public action have been multiplying for a decade. Medias, public institutions and people are more and more interesting in these subjects. This phenomena is a consequence of the process of institutionalization that has been operating for several decades, and that put the local democracy on new path.

Among the actors of local democracy, citizens and decision-makers, but also those that are participating in the professionalization of the sector, and particularly the professionals from the private sector. With their approach, their attitudes and methods, they play a very important role for the success of participative programs and the effectiveness of an inclusive and lasting participation. MUSE D.Territoires, a consulting company, is particularly differentiating itself from the others. The values that it defends, its militancy as well as the difficulties it faces as a start-up company turn it to innovate. As a result, a commercial offer adapted to local actors 'needs, for a generalized culture of participation and a sustainable development of the territory.

Keywords

Local development, participatory democracy, local democracy, citizenship, citizen's participation

Sommaire

Introduction	7
PARTIE 1 : La structuration d'un nouveau visage de la démocratie	12
I. <i>La participation citoyenne, un concept aux multiples origines</i>	12
A. De nombreuses expérimentations dans le monde	12
B. Un contexte politique, économique, social et international propice	17
C. La force d'une impulsion <i>bottum-up</i>	24
D. L'institutionnalisation de la participation, un phénomène complexe	27
II. <i>Vers une démocratie plus participative ?.....</i>	33
A. Des expériences variées, mais pour quelle démocratie ?.....	33
B. Une multitude d'acteurs aux objectifs divergents	38
C. Un idéal démocratique loin d'être atteint ?	43
PARTIE 2 : La professionnalisation de la participation, des réponses pour une démocratie plus participative ?	46
I. <i>La participation, un marché professionnel en essor</i>	46
A. Un secteur professionnel hétéroclite.....	46
B. Une capitalisation des savoirs et des compétences nécessaire à la structuration du marché	52
C. MUSE D.Territoires, un professionnel du secteur privé.....	54
II. <i>La participation, une dynamique au service du développement local</i>	56
A. Une approche territoriale renouvelée	56
B. Le pari du citoyen acteur	61
C. La mobilisation inclusive, étape décisive d'une participation réussie	63
D. Pérenniser la participation via <i>l'empowerment</i>	65
III. <i>L'enjeu d'une culture commune de la participation.....</i>	66
A. La construction d'une sémantique commune	66
B. La formation, clé d'une compréhension et d'une vision partagée	69
IV. <i>Le professionnel, acteur neutre et tiers garant de la participation</i>	72
A. Des médiateurs, pas des pacificateurs.....	72
B. Fixer les règles du jeu.....	74
C. La prise en compte de la parole des citoyens	74
PARTIE 3 : MUSE D.Territoires, un engagement pour une culture de la participation généralisée	76
I. <i>Le développement de nouveaux pôles</i>	76
A. Former des acteurs clés	76

B.	Renouveler la Responsabilité Sociale des Entreprises	77
II.	<i>La logique d'une entreprise en phase de croissance</i>	78
A.	Grandir, mais pour quoi ?	78
B.	Grandir, mais comment ?.....	81
III.	<i>Une méthodologie de travail au service d'une pérennité du bureau d'étude</i>	88
A.	Evaluer pour mieux évoluer	88
B.	Systématisation des procédures	90
C.	Se former pour se professionnaliser et se perfectionner	92
	Conclusion	93
	Bibliographie	94
	<i>Documentation « grise »</i>	94
	<i>Ouvrages</i>	95
	<i>Articles de revue et chapitres</i>	95
	<i>Sites internet et articles web</i>	97
	Annexes	99
	Table des matières détaillée	101

Introduction

Immergée ces 6 derniers mois au cœur du cabinet d'étude et de conseil MUSE D.Territoires¹, spécialisé en développement local², en ingénierie de projets collaboratifs et en participation citoyenne, j'ai travaillé avec l'équipe du cabinet à la veille d'appels d'offre sur les marchés publics, à la construction des réponses aux appels d'offre, à l'animation de dispositifs participatifs, au suivi des missions ainsi qu'à la mise en œuvre de projets de développement local. Passionnée par mes missions et intéressée par le cœur de métier du cabinet, j'ai décidé, pour mon mémoire de fin d'études, d'approfondir la question de la démocratie participative.

La démocratie, du grec ancien *dēmokratia* (de *dēmos*, « peuple » et *kratos*, « puissance », « souveraineté ») est un régime politique où le peuple détient le pouvoir.

Selon la formule de Périclès reprise en 1863 par Abraham Lincoln dans un de ses discours³, la démocratie est « *le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* ».

La démocratie a été inventée dans la cité-État d'Athènes. Au 5^{ème} siècle avant J-C, les citoyens athéniens (c'est-à-dire les hommes de plus de 20 ans nés d'une mère et d'un père athéniens et ayant fait leur service militaire) pouvaient, au sein de l'assemblée athénienne, participer et voter sur des questions législatives et politiques. C'est une démocratie directe, mais pas totalement dans la mesure où des représentants sont élus.

Après deux siècles d'existence, la démocratie athénienne s'éteint. La démocratie réapparaît par la suite au 18^{ème} siècle, en Angleterre et en France avec les philosophes des lumières, sous une conception plus moderne fondée sur le principe de la représentation. En effet, Montesquieu estime que le peuple n'est point disposé à discuter des affaires, et doit remettre cette tâche dans les mains de représentants. Ainsi, la démocratie s'incarne dans le gouvernement républicain. En 1748, dans son traité *De l'esprit des lois*, il prône l'amour des

¹ L'acronyme MUSE signifie Management Urbain Social et Economique. La structure et son historique sont présentés en pages 54 et 55 de ce mémoire.

² D'après Bernard Husson, dans un article de la revue *Agridoc* (n°1 publié en juillet 2001), le développement local « [...] est avant tout une dynamique économique et sociale, voire culturelle, plus ou moins concertée, impulsée par des acteurs individuels et collectifs sur un territoire donné. En allant plus avant, on peut le définir comme un processus qui permet de faire mûrir des priorités, de choisir des actions à partir de savoirs et propositions des groupes de populations habitant un territoire donné et de mettre en œuvre les ressources disponibles pour satisfaire à ces dites propositions ».

³ Le 19 novembre 1863, le président Abraham Lincoln prononce un discours pour l'inauguration du cimetière national en hommage aux victimes: « The Gettysburg Address ».

lois, qui garantit l'égalité entre les citoyens, et par lesquelles le gouvernement est donné aux citoyens.

Au contraire, Rousseau, dans son ouvrage *Du contrat social*, publié en 1762, défend l'idée que pour être juste, la société doit être gouvernée par tous. Il prône ainsi la démocratie directe, où chacun participe au pouvoir. Il est contre le système représentatif, qui enlève au peuple sa liberté, et admet ainsi que la démocratie est difficilement applicable dans les grands États.

Ces désaccords révèlent l'existence de deux types de démocratie : la démocratie directe dans laquelle le peuple adopte lui-même les lois et les décisions importantes, et la démocratie indirecte qui est un régime dans lequel le rôle du peuple consiste à élire des représentants.

Depuis le 19^{ème} siècle, la démocratie s'est étendue. Elle s'est transformée, elle s'est réinventée et adaptée avec le temps, selon les contextes. Toutes les démocraties sont ainsi différentes mais ont des traits communs. Nous adopterons ici, comme définition permettant de décrire l'ensemble de ces démocraties, une définition du *Dictionnaire de science politique et des institutions politiques*, selon laquelle « *La démocratie désigne un mode d'organisation du pouvoir politique dont la légitimité requiert qu'il reconnaisse pleinement le primat de la souveraineté populaire et qu'il s'assigne pour objectif son perfectionnement, mais dont l'agencement réel se fonde toujours pour l'essentiel sur une délégation de pouvoir à un personnel spécialisé par le biais d'élections régulières, concurrentielles et sans exclusives trop marquées vis-à-vis de certains secteurs, dans lequel aussi la volonté majoritaire ne s'exerce pas au point d'écraser les minorités ou les groupes d'intérêt de toutes espèces. En revanche il n'y a pas de démocratie là où les électeurs sont privés de la liberté de choisir et de renvoyer pacifiquement [...] »⁴.*

Depuis quelques décennies, et plus particulièrement depuis les années 1970, la démocratie s'est étendue largement à l'échelle mondiale, triomphant sur les autres modèles. Si certains peuples se battent encore pour instaurer un régime démocratique dans leur pays, ceux qui l'ont toujours connu mettent en lumière ses limites, et exigent de leur démocratie qu'elle soit participative. Or, parler de démocratie participative est un pléonisme, alors pourquoi s'exprimer ainsi ?

La démocratie, majoritairement directe dans le système athénien, est représentative dans nos systèmes politiques actuels. Nos démocraties sont en effet des systèmes mixtes,

⁴ Guy HERMET, Bertrand BADIE, Pierre BIRNBAUM (et al.), *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 2010.

démocratiques et aristocratiques ou oligarchiques. Il existe ainsi un décalage entre le système politique en place et l'utopie de la démocratie, fondée sur l'égalité entre citoyens qui décident directement des questions concernant leur société. Ce décalage nourrit une attente citoyenne pour une démocratie plus directe et réellement participative, qui se traduit par deux types de réactions. La première est un sentiment de non accomplissement, de déception, voire de colère et finalement de crise de la démocratie. La deuxième est une tentative d'amélioration de l'existant, une dynamique cherchant à tendre vers une vraie participation des citoyens, visant à rapprocher la démocratie réelle de la démocratie idéale.

La première réaction, de l'ordre de la critique, questionne le caractère représentatif de la démocratie (questionnement qui perdure depuis Rousseau). Le pouvoir est confié à une élite politique qui considère qu'elle seule est en mesure de prendre en charge les dossiers politiques de plus en plus complexes. Il ne reste qu'aux citoyens le pouvoir de juger les effets de la politique gouvernementale. Des mouvements, des manifestations, des révoltes urbaines (exemple de la crise des banlieues en 2005) mais aussi des faits et des constats (comme l'abstentionnisme lors des périodes de vote) démontrent un « ras-le-bol » des citoyens, leur impression d'être dupés, leur méfiance accrue envers les politiques et pour certains le sentiment d'être abandonnés.

La deuxième réaction, plus active, se traduit par l'apparition d'initiatives citoyennes, associatives ou politiques ayant pour but de changer les choses. Par exemple, le 31 octobre 2013 a été lancé à Aubervilliers le « parti de la banlieue », un parti politique fondé par Abdel-Malik Djermoune pour favoriser l'égalité entre les citoyens et donner l'opportunité à ceux qui vivent en banlieue de pouvoir détenir les mêmes chances que les autres citoyens en termes d'accès à la citoyenneté, à l'emploi, à la culture, à l'éducation, etc. Autre exemple, le lancement de la plateforme internet questionnezvoselus.org fin mai 2013. Si aujourd'hui certains déplorent le caractère individualiste des sociétés dans lesquelles nous vivons, nous ne pouvons occulter les actions citoyennes qui se multiplient pour un mieux vivre ensemble. Beaucoup de citoyens en effet s'investissent afin de participer à l'amélioration de leur cadre de vie. Ils vont voter, se rendent à leurs conseils de quartiers, s'investissent dans des associations citoyennes, soutiennent financièrement des initiatives sur des sites de crowdfunding, participent à des projets collectifs (que ce soit des jardins partagés, des dispositifs d'habitat collectif ou de consommation collaborative), autant d'exemples qui démontrent qu'une part de la population souhaite changer les choses pour un monde qui ait du sens et qui réponde à ses besoins. Ces citoyens n'attendent qu'une chose : des dispositifs pour s'exprimer.

C'est au cœur de cette dynamique que s'inscrit le sujet de ce mémoire.

Notre intérêt se tournera plus particulièrement vers ce qui concerne la démocratie locale (appelée aussi démocratie de proximité), qui « englobe des dispositifs très différents, dont le point commun est de chercher à associer les citoyens ordinaires à la discussion des enjeux collectifs et à la formation des choix publics »⁵. Car les exemples évoqués ci-dessus soulignent un aspect important de la participation. Si les citoyens peuvent participer dans de multiples champs du politique, nous ne pouvons ignorer que les actions dans lesquelles ils s'engagent pour l'instant concernent principalement le champ de la gestion urbaine de proximité. Non que le reste ne les intéresse pas, mais la participation des habitants au champ législatif ou à des questions publiques très générales est plus complexes à mettre en œuvre. La démocratie locale attire semble-t-il, car c'est, dans une société globalisée et dirigée par ceux qui détiennent un pouvoir politique ou économique, l'opportunité de reprendre un certain contrôle sur des décisions qui concernent notre quotidien. La démocratie locale remet en question le monopole de la démocratie représentative, via le développement de pratiques de participation, de démocratie directe voire d'autogestion. Ces dispositifs foisonnent depuis une vingtaine d'années, fruit d'un phénomène d'institutionnalisation de la participation. Cette institutionnalisation, pour Loïc Blondiaux, traduit l'émergence d'un « nouvel esprit de la démocratie »⁶.

Ce « nouvel esprit de la démocratie » intrigue, et ce pour plusieurs raisons : de par les différentes dimensions qu'il recouvre (sociale, urbaine, politique, anthropologique, historique, juridique, environnementale, etc.), mais aussi les multiples enjeux concernés, la diversité des dispositifs expérimentés, les différentes échelles de participation testées, ainsi que la multitude des acteurs concernés. La participation citoyenne fait également parler d'elle dans le monde de la recherche, des médias, dans les institutions publiques, dans le monde professionnel, mais aussi au sein des quartiers. Aujourd'hui, il est difficile de disposer d'une vision claire des dynamiques participatives qui se jouent à l'échelle locale du territoire.

Cependant, au sein de ce flou, nous ne pouvons ignorer l'évolution et la professionnalisation des pratiques, et notamment la constitution d'un marché de la participation dans les marchés

⁵ Héloïse NEZ, « La démocratie participative locale. Un questionnement de sa dimension inclusive à partir des expériences de Bobigny (France) et de Barreiro (Belo Horizonte, Brésil) », *Cahier de la Chaire de recherche en développement des collectivités*, série *Mémoires*, n°10, Université du Québec en Outaouais, 2006, pp. 326.

⁶ Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des idées », 2008.

publics. C'est au sein de ce marché que nous trouvons ceux que je définis comme les professionnels de la participation, des chargés de mission travaillant dans le secteur public, dans le secteur associatif ou des consultants du secteur privé travaillant pour des agences, bureaux d'études et cabinet de conseils divers et variés.

A travers l'exemple du cabinet de conseil et d'étude MUSE D.Territoires, nous nous interrogerons sur ce nouveau métier de professionnel de la participation et sur le contexte dans lequel il a émergé. Plus précisément, nous tenterons de comprendre **pourquoi et comment les professionnels de la participation issus du secteur privé peuvent jouer un rôle vers l'évolution d'une démocratie plus participative ?**

Dans un premier temps, il sera nécessaire de faire un point sur les évolutions contextuelles de ces dernières décennies et ainsi sur l'émergence d'une démocratie locale renouvelée. Pour ce faire, nous nous intéresserons aux dynamiques françaises, mais aussi internationales.

Cette première partie, théorique, permettra de poser les fondements nécessaires à la mise en lumière, dans la seconde partie, des éléments caractéristiques d'un nouveau marché de professionnels de la participation. Nous nous intéresserons en particulier à l'offre de MUSE D.Territoires, au sein du marché public français.

Enfin, dans une troisième et dernière partie, nous analyserons davantage MUSE D.Territoires et sa posture dans un marché dans lequel son offre doit perdurer.

En ce qui concerne la méthode adoptée pour l'écriture de ce mémoire, la première partie se construit sur la base de recherches dans des articles et des ouvrages académiques. Pour les deux parties suivantes, mes connaissances se fondent plus principalement sur l'expérience pratique acquise au sein du cabinet de conseil MUSE D.Territoires. Enfin, pour la dernière partie, diplômée d'une école de commerce, j'ai mis à profit des connaissances en économie et en stratégie d'entreprise, issues de ma formation initiale.

PARTIE 1 : La structuration d'un nouveau visage de la démocratie

I. La participation citoyenne, un concept aux multiples origines

A. De nombreuses expérimentations dans le monde

La participation citoyenne n'est pas née d'un processus linéaire. Si aujourd'hui c'est une démarche de plus en plus présente, c'est grâce à un effet « boule de neige » dont les sources et piliers sont multiples. A l'origine de l'intérêt porté aujourd'hui à la participation citoyenne, de nombreux dispositifs expérimentés de part et d'autre de la planète. Dans cette partie, nous nous attacherons à comprendre deux d'entre eux, qui, par leur succès, se sont diffusés largement.

1. Les pratiques d'empowerment, première forme généralisée de participation

L'*empowerment*, traduit en français par « capacité d'agir » ou « capacitation », désigne le processus qui permet aux individus d'accéder à plus de pouvoir grâce à une prise de conscience de leur capacité d'agir.

Ce processus est né dans les ghettos noirs de Chicago dans les années 1930, de la volonté de Saul Alinsky, un sociologue américain considéré aujourd'hui comme le père fondateur du *community organizing*, une technique d'animation dans les quartiers permettant d'organiser les habitants pour faire pression sur les décideurs politiques, économiques et médiatiques, afin d'améliorer les conditions de vie de la communauté. « *Le politique se reconstitue ainsi par le "bas", à partir des préoccupations quotidiennes des habitants : transports, logement, éducation, problèmes de drogues et délinquance, etc.* »⁷ Au sein de chaque communauté, un *organizer* (payé par la communauté) est chargé de développer les compétences des *leaders*

⁷ Graines de France, « *Organisez vous !* » *Construire la participation politique en quartiers populaires*, 2013, pp.15.

(des bénévoles de la communauté). Le *community organizing* est ainsi la première incarnation des techniques d'*empowerment*.

A la fin des années 1960, aux Etats-Unis, la participation de type *empowerment* est reprise par des mouvements féministes qui se mobilisent autour des questions du droit des femmes et des violences qu'elles peuvent subir. Puis, l'*empowerment* connaît une nouvelle expansion avec les mouvements anti-racistes, le mouvement de revendication des droits civiques des Afro-Américains, puis des homosexuels. L'*empowerment* est également utilisé dans le domaine social, aux Etats-Unis et au Canada, pour transformer les pratiques professionnelles dans le travail social et la psychologie communautaire.

L'*empowerment* s'introduit également en parallèle dans le secteur des politiques publiques américaines, à l'échelle locale et nationale. En effet, les années 1960 sont marquées par une mobilisation de la société civile contre les projets de rénovation urbaine, par le développement du mouvement des droits civiques, et par des émeutes et tensions raciales fréquentes. En réponse, le pays relance les politiques publiques dans le champ social et urbain. L'*empowerment* et la participation font alors partie des politiques de lutte contre la pauvreté, destinées à contrer les problématiques d'exclusion et de faible insertion politique. Le projet *Great Society* notamment, lancé par l'administration Johnson, propose des aides pour les initiatives communautaires et de quartiers, dans la mesure où elles sont considérées comme un moyen d'assimiler les populations marginalisées socialement et économiquement. Des *community actions agencies* (CAAS), agences d'actions communautaires destinées à aider les quartiers les plus pauvres, sont alors créées. Elles visent à faire participer les habitants dans l'élaboration des projets urbains pour que ceux-ci soient adaptés à leurs besoins. Les associations communautaires offrent également une protection sociale pour les populations précarisées et pour les minorités ethniques dans la mesure où l'État n'est pas en mesure de faire face à ces problématiques. Ainsi, au fil des années, les pratiques d'*empowerment* vont largement se diffuser aux États-Unis, dans le champ associatif mais également dans le secteur des politiques publiques sociales et urbaines.

Les pratiques d'*empowerment* se sont ensuite institutionnalisées, et ont donc été reprises par de nombreuses organisations internationales à partir des années 1990, parmi lesquelles l'Unesco, l'ONU, ou bien encore la Banque Mondiale. Elles s'emparent du terme pour articuler dans leurs projets des dimensions économiques, sociales, voire politiques. En effet, le contexte est alors caractérisé par les critiques portées aux Plans d'Ajustement Structurel et par un renouveau dans les pratiques de développement. Les Organisations internationales souhaitent alors renforcer la capacité d'agir des communautés locales défavorisées et

marginalisées par un processus de développement endogène et par la mobilisation des habitants. Ainsi, dans les pays en développement, les ONG développent de plus en plus de programmes inspirés de l'*empowerment*. Les projets de microfinance par exemple ont pour la plupart comme objectif de favoriser l'*empowerment* des femmes (80% des micro-crédits dans le monde aujourd'hui sont accordés à des femmes). Il s'agit en l'occurrence de favoriser l'éducation, de rompre avec le sentiment d'isolement et le manque de confiance en soi.

En 2008, la campagne présidentielle de Barack Obama, *community organizer* au début de sa carrière, contribue à une popularisation massive des pratiques d'*empowerment*, aux Etats-Unis, mais également à travers le monde.

En France, l'importation du concept est tardive. En effet, c'est seulement depuis le début des années 2000 que les dispositifs d'*empowerment* y font véritablement leur apparition, dans le secteur associatif, afin de faire participer davantage les habitants à la vie de leur quartier. Par exemple, nous pouvons citer le collectif Pouvoir d'agir⁸, mais également l'association AC LE FEU⁹ (Collectif Liberté Egalité Fraternité Egalité Ensemble Unis), présidée par Mohamed Mechmache (éducateur de rue), née suite aux violences urbaines de novembre 2005, recueille dans 120 villes de France des cahiers de doléances rassemblant plus de 20 000 propositions et constats (dont 12 000 analysés) sur les domaines du logement, de l'éducation, de l'emploi, de la justice et des pratiques policières, des discriminations, etc.

Outre dans les associations, l'*empowerment* semble s'immiscer dans le secteur public. Dans un rapport rendu au gouvernement début juillet 2103, Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache¹⁰ développent les axes majeurs de la mise ne œuvre d'une politique « d'*empowerment* à la française ».

2. Le budget participatif de Porto Alegre

Toujours sur le continent américain, mais bien plus au sud, un autre dispositif est né. Vingt-quatre ans après le premier budget participatif de Porto Alegre, le concept a acquis une solide réputation au Brésil ainsi que dans le monde entier en tant qu'expérience originale et effective de participation des citoyens à la gestion de la ville. Cette initiative a ainsi contribué à la diffusion de dispositifs participatifs, en Amérique latine, mais aussi sur les autres continents.

Dans le contexte de la démocratisation du Brésil, à la fin des années 1980, après quatre siècles de *latifundios* (grands domaines agricoles) esclavagistes, des décennies de dictature, de

⁸ <http://pouvoirdagir.fr/>

⁹ <http://www.aclefeu.org/>

¹⁰ Marie-Hélène BACQUE, Mohamed MECHMACHE, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. « Ca ne se fera plus sans nous »*, Rapport au Ministre délégué chargé de la ville, 2013.

clientélisme et de mépris des travailleurs, les associations de quartier de Porto Alegre s'organisent sous l'égide de l'Union des associations de résidents de Porto Alegre (Uampa). Avec le Parti des travailleurs (PT), qui remporte l'élection municipale en 1988 avec Olívio Dutra, elles conçoivent un dispositif de contrôle populaire du budget municipal. Leurs objectifs sont multiples :

- Lutter contre le clientélisme et la corruption.
- Favoriser l'émergence d'une citoyenneté plus consciente, plus critique et plus exigeante.
- Promouvoir une justice sociale et une plus juste distribution des ressources en transférant une partie du pouvoir de décision à la population.
- Calmer les mouvements sociaux particulièrement dynamiques à Porto Alegre à la fin des années 1980. Les habitants, notamment ceux des quartiers les plus pauvres, se rebellent en effet contre le manque d'intérêt que leur porte le gouvernement. Par des barrages routiers et autres actions « chocs », ils revendiquent leur droit à participer à la vie politique, et demandent davantage d'équipements de services de la ville.

Concernant plus particulièrement le fonctionnement du dispositif, la participation s'effectue sur une base territoriale et thématique. La ville est découpée en 16 secteurs (régions municipales) et une assemblée sectorielle est créée pour chacun d'entre eux. En parallèle, des commissions thématiques se réunissent pour établir des priorités sur les secteurs suivants : organisation de la ville et développement urbain, circulation et transport, santé et assistance sociale, éducation, culture et loisirs, développement économique et questions fiscales.

Chaque année, dans un premier temps, le maire et les pouvoirs municipaux présentent le budget de l'année en cours et rendent des comptes sur le budget antérieur.

Puis, des réunions de secteur et des commissions thématiques sont organisées, sans contrôle politique, permettant aux habitants d'exprimer leurs revendications. Tous les citoyens peuvent participer à ces assemblées sectorielles (appelées aussi forums). Ensemble, ils débattent des demandes et les priorisent. Ces assemblées permettent également à la population d'élire directement par secteur et par commission thématique des délégués qui négocient et rendent compatibles les priorités des différents quartiers, ainsi que des conseillers pour le Conseil du budget participatif.

Les demandes de chaque secteur sont ensuite prises en compte par le Cabinet de la Planification, qui transmet la liste des priorités aux services municipaux pour qu'une étude de la faisabilité technique, juridique et financière des demandes soit faite. Le Cabinet de la Planification est alors chargé de fournir une première matrice budgétaire.

Le Conseil du budget participatif quant à lui est en charge d'approuver ce budget général, de décider de la répartition des fonds entre les 16 secteurs et 8 thématiques, d'approuver un plan détaillé d'investissement, de surveiller la mise en œuvre des décisions et de définir les grandes règles de fonctionnement. Il doit également prendre des décisions sur des problèmes plus amples, tels que l'examen des budgets de personnel et de fonctionnement, l'approbation de la répartition générale des ressources entre les services de la Mairie, et les projets stratégiques d'infrastructure et des plans de développement économique. Ainsi, chaque aspect du budget municipal doit être approuvé par le Conseil.

À la toute fin du processus, la proposition de budget est soumise aux élus municipaux, en charge d'entériner le budget.

Ainsi, l'élaboration du budget de Porto Alegre est un mécanisme de cogestion. Une partie du processus budgétaire est directe, dans la mesure où tous les habitants de plus de 16 ans ont le droit de participer aux assemblées en tant que représentants d'association ou simples citoyens, d'y prendre la parole et de voter. Le reste du processus s'effectue par l'intermédiaire de délégués et de conseillers et la décision finale est prise par le pouvoir local.

Un des points intéressants de cette expérience est la capacité du dispositif à faire participer l'ensemble de la population. Les catégories pauvres bénéficient d'une voix supplémentaire et sont invitées et incitées à se mobiliser pour obtenir des équipements de base dans leur quartier. Et la mobilisation inclusive fonctionne bel et bien. Les populations participent et le dispositif, au-delà de sa contribution à l'installation d'équipements et de services adaptés aux besoins de la population, favorise l'engagement civique et l'apprentissage social pour les citoyens. En effet, conscients de l'importance et des enjeux de l'instance, mais également des opportunités qu'elle offre, les habitants se mobilisent largement, se rassemblant souvent sous forme de groupes informels ou d'associations. Chaque groupement se rend aux assemblées dans l'espoir de trouver des solutions aux problèmes de son quartier. Parfois, des associations mobilisent des centaines d'habitants pour remplir l'assemblée et pour tenter de faire élire plus de délégués afin d'avoir une meilleure chance de faire adopter leurs priorités. Des alliances se forment et l'atmosphère est souvent tendue dans la mesure où chacun porte ses propres intérêts.

D'autre part, cette participation amène les habitants à changer la façon dont ils comprennent leur rôle dans la prise de décision et dont ils perçoivent leurs propres intérêts. En effet, les participants doivent opposer leurs revendications à celles des autres et en débattre ensemble, ce qui les mène à estimer l'importance des revendications des autres quartiers et à se montrer solidaires envers celles qui se révèlent plus graves que les leurs. De plus, les multiples

revendications permettent d'obtenir une photographie globale des problèmes des quartiers, de mettre en lumière des problématiques plus larges et de construire un plan de développement pour tout le secteur. Les délégués se rendent ainsi compte que les intérêts ne se limitent pas à leur quartier. Enfin, le dispositif a également un réel impact d'*empowerment* sur les participants dans la mesure où il apporte une compréhension de la gestion et de l'utilisation des fonds publics, un apprentissage du travail de groupe et de mobilisation collective, ainsi qu'une envie et des clés pour s'investir dans la vie de son quartier.

L'expérience est donc un succès et depuis, chaque année, les citoyens des 17 régions de Porto Alegre (environ 1,5 million d'habitants) participent aux assemblées plénières régionales et thématiques.

À partir du milieu des années 1990, le budget participatif devient une politique obligatoire pour toutes les administrations aux mains du Parti Travailleiste au Brésil. Puis, le modèle se répand sur les autres continents. En effet, depuis l'initiative de Porto Alegre en 1989, l'expérience s'est reproduite dans de nombreuses villes du monde. Ces expériences de budgets participatifs ont permis de diffuser des pratiques de participation citoyenne un peu partout dans le monde. Cette expérience brésilienne est devenue une réussite bien documentée. « *un espace public nouveau [...] pour instaurer un nouvel équilibre où la démocratie directe trouve une place véritable* »¹¹.

En Europe, les premiers budgets participatifs apparaissent à la fin des années 1990, mais c'est réellement à partir de 2001 et le Forum Social Mondial, auquel se rendent de nombreux élus et militants politiques européens, que le nombre de budgets participatifs augmente de façon significative, notamment en Italie, en Espagne, en France et en Allemagne.

B. Un contexte politique, économique, social et international propice

Les nombreux dispositifs participatifs expérimentés à des échelles locales et nationales ont pu se disséminer plus largement, et notamment apparaître en France, grâce à un contexte national et international particulier qui leur a été favorable.

1. La démocratie représentative critiquée

Rappelons que la démocratie représentative est une forme de démocratie dans laquelle les citoyens expriment leur volonté par l'intermédiaire de représentants élus à qui ils délèguent

¹¹ Marion GRET, Yves SINTOMER, *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, Éditions La Découverte et Syros, 2002, pp.23.

leurs pouvoirs. Aujourd'hui, cette forme de démocratie semble perdre de sa légitimité, voire connaître une crise.

Elle est parfois considérée comme une démocratie partielle, dont la légitimité est discutable puisque les représentants ont le champ libre pendant toute la durée de leur mandat (donc aucune réelle obligation de tenir leurs promesses). D'autre part, les élus constituent une élite, issue des grandes écoles et universités et donc d'une classe sociale dont les intérêts ne sont pas forcément ceux de l'ensemble du corps électoral. En effet, par des différences de niveaux d'instruction, de revenus, d'origine sociale et culturelle, etc., les intérêts des élus ne coïncident pas toujours avec ceux des électeurs. Certaines franges de la population ne sont donc que peu, voire pas, représentées, révélant un traitement inégal des citoyens.

Les scandales liés à la corruption ou à des cas de conflits d'intérêts renforcent ce sentiment de crise en réduisant un peu plus la légitimité du pouvoir central.

Cette situation se traduit en France par un abstentionnisme électoral, et par le développement de mouvements sociaux et de formes d'action politique plus directes et contestataires (boycott, grèves, grèves de la faim, manifestations sauvages, etc.).

L'abstentionnisme électoral est d'ailleurs plus particulièrement très prégnant dans les quartiers populaires, où la population semble vouloir se retirer du système politique représentatif.

2. Le levier de la décentralisation

Les différentes vagues de décentralisation survenues dans de très nombreux pays du monde à partir des années 1980 ont facilité l'adoption de démarches participatives.

La décentralisation est un processus qui permet le transfert d'attributions de l'État à des collectivités ou institutions différentes de lui et bénéficiant d'une certaine autonomie de gestion de décision et de leur propre budget sous la surveillance d'un représentant de l'État (l'autorité de tutelle). La décentralisation vise à partager le pouvoir entre les responsables de l'État, les élus locaux et les citoyens et à répondre aux besoins de la population grâce à un transfert d'une des compétences et des moyens de l'État aux communes, collectivités territoriales. Ainsi, la décentralisation doit permettre aux citoyens d'intervenir davantage dans les débats locaux, sur des sujets qui concernent sa vie quotidienne, et influencer ainsi sur la manière dont est dépensé l'argent public au niveau local. Les lois de décentralisation ont notamment poussé à la création d'instances participatives comme les conseils de quartier, les conseils de développement, etc.

Les processus de décentralisation des années 1980 (loi de décentralisation promulguée en 1982 en France) ont accru la marge d'autonomie des collectivités locales et développé leurs actions extérieures. Ainsi, la décentralisation a eu pour effet induit la coopération décentralisée. Ce type de coopération offre la possibilité, pour une collectivité locale, de lier des partenariats avec des collectivités étrangères et de pouvoir y financer des projets dès lors qu'il y a signature d'une convention. Pour la Commission « coopération décentralisée » de CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis), la coopération décentralisée « *vise essentiellement à favoriser la prospérité commune, consolider le développement local et la gouvernance des territoires. Elle renforce les capacités des autorités locales à assumer les compétences de la décentralisation croissante dans les différentes régions du monde.* »¹². La coopération décentralisée repose à la fois sur une coopération institutionnelle entre les collectivités et leurs exécutifs mais également sur l'implication des acteurs locaux des deux territoires. D'autre part, les programmes engagés et financés visent souvent à renforcer les compétences de la société civile et à promouvoir la participation des populations dans le développement local.

3. Vers un nouveau gouvernement des villes

L'apparition d'une nouvelle forme de gouvernement des villes, désignée sous le nom de gouvernance urbaine, a également favorisé une participation plus importante des habitants dans les projets d'ordre public. Avant d'expliquer cela plus en détails, il convient de revenir brièvement sur la naissance de ce paradigme et les évolutions qui ont suivies.

Au cours des années 1980, des transformations des politiques de la gestion urbaine s'opèrent et conduisent à l'apparition du paradigme de la gouvernance urbaine. Les premiers signes de cette transformation sont apparus en Grande-Bretagne. La privatisation des services publics et la promotion des partenariats public-privé décidées par le gouvernement de Margaret Thatcher provoquent une profonde remise en cause des modes de gestion urbaine, basés jusqu'alors sur l'application d'une politique du gouvernement central vers le niveau local. Ainsi, le terme de gouvernance urbaine apparaît pour définir de nouvelles formes de coordination de l'action publique, dans un contexte de retrait de l'Etat, de privatisation des services urbains et de glissement des frontières entre le public et le privé.

C'est à partir du milieu des années 1990 que le concept est utilisé de manière plus large au Nord, pour analyser les politiques publiques sous les angles de l'articulation des niveaux de gouvernement et le dialogue avec la société civile.

¹² <http://www.grandesvilles.org/thematiques/cooperation-decentralisee?page=1>

En France, c'est l'article de Patrick Le Gales¹³, publié en 1995, qui marque l'entrée de la notion de gouvernance urbaine dans le débat sur les politiques urbaines. Il montre que la notion de gouvernance (qui jusqu'alors était discutée dans d'autres secteurs) s'applique également aux villes, et ceci pour plusieurs raisons. La première repose sur la montée en puissance des villes en tant qu'« acteurs ». Elles deviennent en effet d'importants acteurs économiques dans le contexte de la globalisation. Elles concentrent plus de la moitié de la population mondiale depuis 2007 et accueillent les sièges sociaux des grandes entreprises et les centres financiers. Nœuds privilégiés des réseaux de transports et de communication, elles sont au cœur des échanges mondiaux et se livrent désormais à une compétition acharnée dans les secteurs du tourisme, de la culture, de l'innovation, de l'économie, etc.

D'autre part, la perte de centralité de l'État se traduit par un niveau national qui perd de son importance au profit des niveaux supra et infranationaux. Cette tendance conduit à une importance accrue du pouvoir local, notamment au niveau des villes.

Patrick Le Gales évoque également une politique locale de plus en plus dépendante d'acteurs non gouvernementaux, avec des projets impliquant de plus en plus d'acteurs (bureaux d'études, entreprises, associations, etc.) et un besoin de coordination fort entre ces différentes organisations. La problématique de la gouvernance consiste alors à se demander comment coordonner au mieux les acteurs pour une action publique efficace. Pour Patrick Le Gales, le terme de gouvernance urbaine suppose ainsi plusieurs éléments : certes une variété d'acteurs, mais également une plus grande diversité et flexibilité dans la manière d'organiser les services, davantage d'attention portée à l'environnement et au contexte, voire une transformation des formes que peut prendre la démocratie locale, la citoyenneté et la prise en compte du citoyen.

De plus, le concept de gouvernance locale demande de s'intéresser aux réseaux locaux et aux groupes sociaux constituant les territoires, ce qui permet de prendre en compte le changement social et la complexification des sociétés urbaines dans l'action publique. Les politiques publiques urbaines ne sont donc plus le simple fait des élus locaux, mais visent au contraire à intégrer le rôle de divers acteurs et organisations publics ou privés. Ces nouvelles relations entre acteurs, secteurs et territoires révèlent pour certains une transformation de la démocratie locale.

¹³ Patrick LE GALES, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, Vol.45/1, pp.57-95.

En d'autres termes, la gouvernance dévoilerait de nouvelles formes de légitimation politique, fondées sur la participation plus que sur la représentation et s'appuyant sur le rôle croissant de la société civile urbaine dans le développement des villes.

A partir des années 1990, il convient de noter que l'idée de bonne gouvernance de la ville se développe également au Sud, afin de promouvoir un modèle politique pour la ville fondé sur de nombreux principes, parmi lesquels une participation accrue de la société civile aux décisions publiques. La Banque Mondiale a tout particulièrement joué un rôle important dans la diffusion d'une gouvernance intégrant la participation des citoyens, en finançant des ONG et des programmes de structuration et de soutien à la société civile, et affichant ainsi une certaine défiance des gouvernements en place.

D'autre part, pour Claude Jacquier (2008), l'intervention régulatrice du politique est indispensable face au pouvoir, souvent injuste, du marché. Or, le politique ne semble plus en mesure de faire face aux inégalités et à la triple crise économique, sociale et écologique provoquée par une globalisation sans limites. C'est pourquoi, aujourd'hui, la régulation est de plus en plus portée par les villes. Autrefois lieux d'application des politiques sectorielles décidées par l'Etat, les villes sont aujourd'hui les actrices majeures de la régulation d'un système censé faire cohabiter les trois sphères du développement durable (économique, social et environnemental). Claude Jacquier explique également que dans les programmes de développement urbain, au Nord comme au Sud, ces nouvelles idées se sont traduites par la diffusion du paradigme du « *faire avec la ville* »¹⁴, mettant l'accent sur un développement urbain reposant sur la nécessité de composer avec des territoires et en concertation avec les populations qui y vivent.

4. L'émergence du droit à la ville

En mars 1968, *Le Droit à la ville* d'Henri Lefebvre est publié. Il annonce dans cet ouvrage la fin de la ville industrielle et la transition vers une nouvelle réalité, l'urbain. Dans un contexte de modernisation de la société, de l'habitat et de la manière d'habiter, Henri Lefebvre propose un droit à une urbanité renouvelée, fondée sur une réappropriation collective de l'espace : les habitants ont le droit d'être informés, de participer à l'aménagement et à l'amélioration de leur cadre de vie et de s'autogérer. Ainsi, l'espace urbain doit être produit différemment, et

¹⁴ Claude Jacquier, *La gouvernance urbaine : entre complications et complexités, comment s'orienter ?*, intervention au colloque « Vers une nouvelle gouvernance des territoires », Urban logement, 2008, pp.4.

surtout collectivement dans l'intérêt de toutes et de tous, pour ouvrir le champ des possibles, pour l'individu, mais également pour la collectivité. Revendiquer un droit à la ville, c'est revendiquer le droit de pouvoir accéder à tout ce qui est nécessaire pour mener une vie urbaine décente (logement, travail, alimentation et services tels que l'accès à l'eau, au transport, à l'éducation, etc.). Cependant, il considère que la participation citoyenne à la gestion de l'urbain est impossible à mettre en œuvre dans un monde dominé par un mode de production capitaliste, dans la mesure où les démarches mises en œuvre sont descendantes et la participation limitée à de la simple concertation.

Ce droit à la ville et à l'autogestion urbaine est ensuite très vite utilisé par les mouvements sociaux. En effet, ces derniers s'appuient sur les idées d'Henri Lefebvre pour critiquer les politiques urbaines menées en France dans les années 1960-1970. Ces luttes ont la particularité de lier les problématiques sociales aux problèmes urbains. La question urbaine cristallise ainsi à l'époque la question sociale et notamment la question de la lutte des classes. La ville est alors considérée comme un espace stratégique dans la mesure où elle est le lieu où se déploie le capitalisme, mais également où peut naître le changement (lieu de naissance du néolibéralisme, les villes peuvent ainsi être aussi le lieu de mobilisation pour la résistance contre le néolibéralisme).

Au fil du temps, les revendications portées se déplacent des couches populaires aux habitants concernés directement par un problème de quartier. Les revendications restent liées à la participation citoyenne et à l'autogestion urbaine, mais s'éloignent de la lutte des classes.

Malgré de nombreuses évolutions depuis 50 ans, et le scepticisme d'Henri Lefebvre quant à la mise en œuvre d'une urbanité renouvelée, la question du droit à la ville, ainsi que les mouvements sociaux urbains, ne disparaissent pas. Si Henri Lefebvre a énoncé les principes généraux du « droit à la ville », les modalités d'application n'avaient pas été explicitement spécifiées et l'objet s'est ainsi construit concrètement au fil des décennies.

C'est surtout à partir des années 1990 que les choses ont évolué, notamment via la réflexion d'autres universitaires mais aussi des militants et décideurs politiques qui se sont penchés sur la question du « droit à la ville ».

En France, la pensée s'est largement diffusée dans le secteur universitaire. Du côté de la société civile, de nombreux mouvements continuent d'occuper l'espace urbain (exemple du mouvement des « indignés », ou bien encore les émeutes des banlieues en 2005). En ce qui concerne les élus et les professionnels, des efforts peuvent être constatés pour la mise en œuvre de pratiques plus démocratiques.

Si le « droit à la ville » a fortement évolué depuis la fin des années 1960, c'est surtout grâce à des dynamiques impulsées à l'échelle internationale. En effet, pour de nombreuses organisations internationales (ONU-Habitat, UNESCO, PNUD, etc.), le « droit à la ville » est devenu un cheval de bataille. Il est à ce sujet intéressant de souligner que la question de la gouvernance urbaine est très souvent apposée comme un vecteur, voire une solution, pour la promotion du « droit à la ville ».

Dès 1995, le concept de « droit à la ville » est évoqué à l'UNESCO, lors d'une conférence sur la « Ville de la solidarité et de la citoyenneté », dans le cadre de la conférence Habitat II à Istanbul. Les experts présents promeuvent alors une humanisation et une approche plus citoyenne de l'environnement urbain.

En 1999, l'ONU-Habitat initie une réflexion sur la gouvernance urbaine et notamment sur la question de la « ville inclusive ». Des thématiques proches des préoccupations d'Henri Lefebvre y sont alors discutées.

Puis, la *Charte mondiale pour le droit à la ville* est lancée, initiée au Forum social mondial de 2001, retravaillée par la suite en 2004 à Mumbai et appuyée par l'ONU-Habitat et l'UNESCO. Elle démontre une volonté de réfléchir, au niveau mondial, aux revendications urbaines liées aux secteurs du logement, des transports, de la participation, de la santé, du partage des ressources, etc. Depuis, certains pays ont mis en place des chartes destinées au « droit à la ville ». Le Brésil a lancé sa charte en 2001 par exemple. Il est intéressant de noter par ailleurs que le pays a été le premier pays à inclure dans sa Constitution, en 1988, un chapitre spécifique sur la politique urbaine. Adoptée en réponse à des années de dictature, cette loi impose entre autres aux municipalités de garantir le « droit à la ville », de défendre la fonction sociale de la ville et de rendre la gestion urbaine plus participative et plus démocratique. C'est dans ce cadre d'ailleurs qu'a été mis en place le premier budget participatif à Porto Alegre.

En 2005, l'ONU-Habitat et l'UNESCO créent un groupe de travail sur les politiques urbaines et le « droit à la ville », réunissant des universitaires, des fonctionnaires, des professionnels de l'urbain, ainsi que des représentants d'ONG internationales.

De plus, d'autres organisations internationales, non évoquées jusqu'à présent, participent à la promotion du concept. Nous pouvons ainsi citer Cités et Gouvernements Locaux Unies, qui dispose d'une commission « Inclusion Sociale, Démocratie Participative et Droits Humains ».

Le concept a beaucoup voyagé. Si la manière dont il peut s’incarner est variable, sa promotion a néanmoins participé à véhiculer des idées et à impulser des actions liées à la participation citoyenne dans la gestion urbaine et à la démocratie locale.

C. La force d’une impulsion *bottum-up*

La participation est née également de la mobilisation et d’initiatives d’habitants et d’associations dans les domaines de la politique de la ville (cadre de vie, logement, citoyenneté, prévention de la délinquance, éducation, ou bien encore l’insertion sociale ou économique). Cette approche participative ascendante est aussi appelée *bottum up*.

1. L’engagement citoyen

Pour Loïc Blondiaux (2008), les citoyens n’acceptent plus de se taire et prennent la parole sur les blogs, forums ou dans le cadre de projets de journalisme participatif. Ils revendiquent un droit à l’expression, à la reconnaissance et à la critique.

Les formes « spontanées » de mobilisation et de participation se fondent sur un but et des valeurs partagées, et se distinguent ainsi souvent de la participation institutionnelle, dont le but est d’obtenir un accord entre les différents participants. Elles émanent de l’envie des citoyens de s’investir, de s’engager ou simplement de participer ponctuellement à l’amélioration du cadre de vie de leur environnement quotidien. Ces nouvelles formes d’engagement civique, plus ou moins éphémères en fonction des objectifs poursuivis, peuvent émerger au sein des quartiers sans pour autant prendre la forme d’associations ou de collectifs formalisés. Certains chercheurs qualifient ce phénomène de « citoyenneté à bas bruit ». Pour Anni Borzeix, Damien Collard et Nathalie Raulet-croset, « *ce premier type de contribution repose sur les stratégies informelles qu’adoptent spontanément les gens qui partagent un espace de vie et grâce auxquelles l’ordre social résiste quand même* »¹⁵. Ils expliquent que certains habitants participent à une régulation des comportements sociaux et participent à la construction et au maintien d’un vivre-ensemble.

Il est néanmoins difficile de tirer des grandes lignes des raisons qui expliquent l’engagement des individus, dans la mesure où les motivations et l’implication d’un individu peuvent

¹⁵ Anni BORZEIX, Damien COLLARD, Nathalie RAULET-CROSET, « Participation, insécurité, civilité : quand les habitants s’en mêlent », *Les Cahiers de la sécurité*, n°61, 2ème trim., 2006, pp. 70.

prendre de nombreuses formes. Sandrine Rui dresse cependant certains constats concernant les justifications de l'engagement des citoyens¹⁶ :

- La volonté de participer à la vie de la cité, à la chose publique. Dans ce cas précis, le citoyen se sent concerné par ce qui se passe près de chez lui et, par un intérêt altruiste, souhaite participer à une amélioration de ce cadre-là.
- La défense de ses propres intérêts (NIMBY¹⁷, pour signifier que l'intérêt du citoyen est égoïste).
- Le partage de ses compétences, connaissances, expériences et savoirs au profit du collectif.
- La quête de reconnaissance de son statut de citoyen engagé. Le citoyen souhaite ainsi être reconnu par ses proches, par ses voisins, mais il recherche également une reconnaissance par les pouvoirs publics de sa capacité à participer. Marion Carrel¹⁸ explique en effet que les individus ont souvent l'impression d'être traités comme des ingénus, incapables de comprendre les éléments constitutifs et les enjeux des projets en cours. C'est en leur accordant de l'importance qu'ils participent pour enfin être au courant de ce qu'il se passe, et sautent sur l'occasion qu'on leur offre de s'exprimer.

Enfin, nous pouvons ajouter que pour d'autres, les instances de démocratie participative représentent une occasion rare d'exister en tant qu'acteur et de disposer d'une certaine forme de pouvoir.

2. Les mobilisations contestataires de grande échelle

Dans les années 1960 et 1970, la participation représente pour certains des groupements politiques et sociétaux un instrument de contestation du système politique.

Au fil des désillusions politiques, ce mouvement ascendant est de plus en plus incarné par des associations, concernées notamment par des problèmes environnementaux ou sociaux. Certaines associations veulent affronter la crise écologique mondiale, ses causes et ses conséquences ; d'autres sont prêtes à se mobiliser pour la défense internationale et/ou locale des êtres vivants (animaux ou végétaux).

D'autres mobilisations se concentrent davantage sur les problèmes environnementaux locaux, par exemple pour lutter contre l'implantation d'une centrale, l'agrandissement d'un aéroport,

¹⁶ Sandrine RUI, Quand l'individu (se) débat avec le citoyen. Langages de l'engagement et effets de la participation institutionnalisée, in Marion CARREL, Catherine NEVEU, Jacques ION, *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques Politiques", 2009.

¹⁷ Not In My Back Yard

¹⁸ Marion CARREL, Catherine NEVEU, Jacques ION, *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques Politiques", 2009, pp.92.

le passage d'une autoroute. Ce fut le cas des contestations par exemple contre le TGV Méditerranée dans les années 1990, et c'est le cas aujourd'hui des mobilisations organisées contre la construction de l'aéroport à Notre Dame des Landes.

Ces mobilisations marquent les prémices d'un engagement citoyen qui se réalise à grande échelle.

3. Les associations, un levier de la participation

a. Premier cadre d'expression des problèmes de société

Les associations sont un cadre d'expression de la citoyenneté et de la participation des habitants à des actions qui concernent leur quartier, leur territoire, leur cadre de vie. En effet, elles constituent pour les habitants un relais d'expression, et mettent en lumière les problèmes du quartier ou du territoire qui doivent être traités. En cherchant des solutions à ces problèmes, en tissant leur réseau et en construisant des actions, elles donnent de la visibilité aux revendications portées. De plus, en rassemblant en nombre des bénévoles et des citoyens derrière des causes, les associations donnent un certain poids aux revendications, et facilitent ainsi leur prise en considération par les décideurs politiques. En effet, via des campagnes de communication, des pétitions et des actions « chocs », les associations ont une capacité à faire réagir la société sur certaines problématiques. Elles s'emparent ainsi d'enjeux de société et, via l'engouement qu'ils suscitent, démontrent leur légitimité à participer aux débats publics.

b. Vitrine d'une effervescence locale

Formées sur la base de solidarité, d'un partage de valeurs ou de revendications communes, les associations sont l'une des expressions bien visibles de la mobilisation.

Dans la mesure où elles visent à répondre aux problèmes et aux attentes des habitants d'un quartier ou d'un territoire plus large, les associations représentent un atout précieux en ce qui concerne le développement des quartiers pour les acteurs de la politique de la ville. En effet, la proximité qu'elles entretiennent avec le terrain et avec les habitants et leur capacité d'écoute et de mobilisation en font un véritable levier pour développer la participation. Leurs initiatives témoignent d'une effervescence locale sur laquelle les démarches participatives doivent s'appuyer. Isabelle Beressi parle même de « *bouillonnement culturel et associatif* »¹⁹ au sein des quartiers.

¹⁹ Conseil National des Villes, *Démocratie locale et participation des habitants*, séminaire du 12 mai 2011.

Ainsi, par leur connaissance des acteurs locaux et des habitants, les associations constituent un moteur essentiel pour la mobilisation des habitants.

c. Lieu de confiance et de dialogue entre le politique et les habitants

Les décideurs politiques qui souhaitent redonner aux habitants confiance en la politique ont tout intérêt à travailler avec les associations, tout du moins à se montrer à leur écoute et à prendre leurs revendications en considération. De plus, les décideurs politiques sont conscients que l'instauration d'un dialogue de confiance entre le monde politique et associatif leur permet de faire passer certaines décisions plus facilement. Ainsi, les associations peuvent être un relais idéal entre les habitants et les décideurs politiques. Dans le cas de démarches participatives, elles permettent aux habitants de faire connaître leurs revendications, et aux élus de déléguer la réalisation de projets.

D'autre part, les associations favorisent les liens sociaux et la solidarité au sein des quartiers. Par sa convivialité, le milieu associatif est plus facile d'accès que le milieu politique. En découvrant dans un premier temps le monde associatif, les habitants souvent apprennent à dialoguer, à échanger sur les problématiques de quartier, à les comprendre et surtout à prendre conscience qu'il est possible de changer les choses. Cette première approche peut donner l'envie d'aller plus loin. Les associations semblent donc être un moteur idéal d'intégration à la société démocratique.

Ainsi, les associations participent et ont participé au développement de la participation. Néanmoins, nous allons voir par la suite qu'une autre approche a favorisé cette évolution.

D. L'institutionnalisation de la participation, un phénomène complexe

1. En France, un processus d'institutionnalisation long et discontinu

Dans les années 1960-1970, la participation est pensée comme un outil de contestation du système politique. En effet, les démarches expérimentées à l'époque s'apparentent à des luttes urbaines. Parmi elles, nous pouvons citer les GAM, groupes d'action municipale, dont le premier est créé par Hubert Dubedout à Grenoble en 1963. Ces groupes, constitués de militants associatifs, ont pour vocation de proposer des solutions face à l'inadéquation de la réponse des municipalités aux questions d'urbanisme, de développement et de démocratie locale, dans un contexte de croissance économique et de modifications sociales profondes des trente glorieuses. Un autre exemple est celui de la mobilisation des habitants du quartier de l'Alma-Gare à Roubaix contre la démolition de ce dernier. L'association « L'atelier populaire

d'urbanisme » est créée en 1974 par des habitants pour s'opposer au projet. Leur démarche permet de mettre en place une démarche participative ouverte, leur permettant de devenir un acteur de la rénovation en travaillant avec les équipes municipales. Ceci leur permet d'obtenir gain de cause, dans la mesure où seule une partie des logements est détruite et reconstruite au bénéfice des habitants eux-mêmes. Le mouvement participatif est donc plutôt ascendant, ou *bottom up* comme vu précédemment.

Mais, parallèlement au développement des pratiques participatives à l'initiative des habitants, s'est développée une dynamique institutionnelle favorisant la mise en place d'instances ou de dispositifs participatifs au sein des territoires (démarche descendante, ou *top-down*). Nous revenons ainsi dans cette partie sur ce processus d'institutionnalisation, qui se compose de trois phases distinctes : des prémices dans les années 1970, une éclipse dans les années 1980 et un renouveau à partir des années 1990.

Dès la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, la participation constitue un enjeu dans le cadre des procédures d'aménagement. A cette période précise, la participation est envisagée comme une réponse possible à la crise révélée par les mouvements de mai 1968. En effet, le local apparaît comme un lieu de changement social, une échelle propice pour expérimenter des dispositifs démocratiques. Ainsi, des initiatives fleurissent, comme les comités de quartiers ou les référendums locaux.

Le nouveau parti socialiste, créé en 1969, contribue à la diffusion du concept de démocratie participative dans l'espace public. Il conçoit le local comme un lieu privilégié où le mouvement social peut s'exprimer, mais également comme un lieu de contre-pouvoir, de revendication, mais aussi d'innovation et d'expérimentation sociale. Le programme municipal socialiste de 1977, *Citoyen dans sa commune*, témoigne d'une nouveauté majeure avec la prise en compte de la participation citoyenne au niveau local.

Néanmoins, après la victoire des élections municipales de 1977, l'engouement pour la participation citoyenne s'essouffle quelque peu et passe au second plan. La question de la participation se déplace vers celle de la décentralisation, qui occupe le devant de la scène. Ainsi, au moment des élections municipales de 1983, la participation a presque totalement disparu du discours officiel.

Il faut pourtant signaler quelques avancées au cours de la décennie 1980, telles la création à Paris, Lyon et Marseille, de comités d'initiative et de consultation d'arrondissement par l'article 16 de la loi du 31 décembre 1982, dite loi Bouchardeau, sur la démocratisation des

enquêtes publiques, ou encore l'obligation de concertation pour les « modifications substantielles des conditions de vie des quartiers et des ensembles immobiliers » avec la loi du 18 juillet 1985. Il convient également d'évoquer le rapport Dubedout de 1983, *Ensemble refaire la ville*, considéré comme le texte fondateur de la politique de la ville, qui déclare que rien ne peut se faire sans la participation active des habitants.

Ces dispositions ont connu une faible concrétisation, au regard des considérables avancées qui vont être opérées à partir du début des années 1990. A la différence des années 1970, la participation est désormais promue non plus par les opposants au pouvoir mais par le pouvoir lui-même, qui devient le principal initiateur des démarches visant à associer les citoyens à la décision publique. Une des premières raisons, que nous avons déjà évoquée, consiste à recourir à la participation pour anticiper ou réguler les conflits autour des projets d'aménagements. D'autre part, ce revirement est facilité par l'irruption dans les politiques publiques des normes de « management participatif » issues du monde des entreprises, elles aussi soucieuses de valoriser l'implication personnelle et d'améliorer la gestion de leurs activités.

Ce renouveau de la participation commence avec la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, qui instaure le principe de concertation avec les habitants pour toute opération d'aménagement, et se poursuit avec la loi du 3 janvier 1992 qui crée les commissions locales de l'eau. Mais, c'est surtout la loi du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République, dite loi ATR, qui pose véritablement les premières pierres de la démocratie participative en France. Elle contient trois dispositifs majeurs : les villes sont autorisées à créer des comités consultatifs, présidés par des élus, adressant un rapport annuel au conseil municipal, à mettre en place des commissions consultatives des services publics locaux présidées par le maire ou le président de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) et incluant des associations d'usagers, et ont enfin la possibilité d'organiser des consultations locales par vote.

La circulaire Bianco du 15 décembre 1992, relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, prévoit une procédure de concertation sur l'opportunité des grands projets d'infrastructures dès la conception des projets. La procédure repose sur la constitution d'une commission indépendante, désignée par le préfet qui reste en charge de l'organisation du débat. Le projet TGV Rhin-Rhône constitue le premier cas d'application de cette nouvelle procédure.

En février 1993, la Délégation Interministérielle à la Ville définit la participation des habitants comme l'une des quatre notions importantes de la nouvelle forme de contractualisation qu'est alors le contrat de ville avec celles de diagnostic, de projet et de négociation.

Puis, la loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, impose une obligation de concertation pour tous les grands projets d'infrastructure ayant des incidences sur l'environnement. Elle est suivie, en 1996, d'un décret qui entraîne la création de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Cette nouvelle institution permet d'organiser un débat public sur les objectifs et les caractéristiques principales d'un projet pendant sa phase d'élaboration et contraint les maîtres d'ouvrage à soumettre toutes les dimensions du projet à discussion. Elle organise ainsi une demi-douzaine de consultations publiques par an autour de controverses techniques et scientifiques, comme par exemple sur les contournements autoroutiers, les constructions de lignes à haute tension, d'aéroport, les extensions de ports, etc. Le Comité Interministériel des Villes (CIV) du 30 juin 1998 va plus loin et pose la participation des habitants comme une condition à la signature par l'Etat des contrats de ville. Enfin, la loi du 25 juin 1999, dite loi Voynet, institue des conseils de développement dans les communautés d'agglomération (entre 50 000 et 500 000 habitants) et les Pays, réunissant des acteurs du monde social, économique, et culturel.

Les années 2000 sont quant à elles marquées par l'avènement de la notion de démocratie de proximité, avec la loi Vaillant du 27 février 2002. Le seuil de population à partir duquel la création de conseils de quartier est obligatoire est rehaussé à 80 000. Quant à la loi sur la Solidarité et le renouvellement urbain (SRU) de décembre 2000, elle impose une concertation obligatoire dans le cadre de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Par ailleurs, la réforme constitutionnelle de 2003 reconnaît pour la première fois la possibilité d'un référendum décisionnel ainsi qu'un droit d'initiative citoyenne.

On peut également citer le programme national de rénovation urbaine (PNRU) de Jean-Louis Borloo démarré en 2003, la circulaire de 2006 relative à la mise en place des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) et le plan Espoir Banlieues en 2008, qui tous promeuvent davantage de participation des citoyens. Depuis les présidentielles 2007, la participation citoyenne semble encore plus à la mode. Loïc Blondiaux perçoit même cette forme de citoyenneté comme « le nouvel esprit de la démocratie ».

Il semble ainsi que depuis les années 2000, le gouvernement prenne la mesure des problèmes rencontrés dans les villes françaises et leurs banlieues. Selon Jacques Donzelot, l'État a surtout jusqu'à présent mal évalué l'importance des liens forts qui existent entre les habitants

des quartiers²⁰. Les émeutes dans les banlieues en 2005 ont permis de révéler l'échec des politiques de la ville aujourd'hui. L'État semble se rendre compte ainsi que la politique de la ville pratiquée aujourd'hui ne fonctionne pas si bien, et qu'il est temps de renouveler sa façon de faire.

De plus, dans un contexte de restrictions budgétaires fortes, la volonté du gouvernement est également liée à une nécessité d'économiser, de faire plus avec moins. Dans ce sens, compter sur les citoyens peut être envisagé comme une « source d'économies ».

Il convient néanmoins de souligner que l'ensemble des textes évoqués ci-dessus impose la participation des habitants, sans préciser de quelle manière cette participation doit être menée. Mais, depuis quelques années, le concept d'*empowerment* présenté au début de cette partie, commence à faire son chemin en France. Le ministre de la ville, François Lamy, a décidé en février dernier d'intégrer l'*empowerment* dans la politique de la ville, après une concertation dans les quartiers et un comité interministériel de la ville. « *L'empowerment semble devenu le nouvel horizon de la politique dans les quartiers. Il a fait l'objet d'un colloque de l'Ecole nationale des travaux publics en 2012. Il fut au cœur de la contribution de Jacques Donzelot sur les banlieues pour Terra Nova, durant la campagne présidentielle. Le réseau Amadeus des directeurs de la politique de la ville a mis en place une mission pour collecter les expériences françaises. Même le très sérieux Conseil d'analyse stratégique s'est penché sur le sujet en septembre.* »²¹.

Début juillet 2013, Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache rendaient un rapport ministériel²² sur le « pouvoir d'agir » (traduction française de l'*empowerment*). Ce rapport, très riche en propositions, doit permettre d'engager une véritable avancée en matière de co-construction de la politique de la ville avec les habitants. Dès la rentrée prochaine, les « tables de quartiers » ou des « conseils citoyens », seront évalués dans les 12 sites expérimentaux des contrats de Ville avant leur généralisation l'an prochain.

A l'échelle municipale, il est ainsi parfois difficile de comprendre clairement le périmètre d'action et la nature des dispositifs participatifs utilisés, ces derniers étant autant le fruit de textes législatifs que d'innovations propres à chaque ville. Mais indéniablement, nous pouvons

²⁰ Conseil d'Analyse Stratégique, *Politique de la ville : perspectives françaises et ouverture internationale*, 2012, pp. 19-20.

²¹ *L'empowerment, nouvel horizon de la politique de la ville*, article paru dans le Monde 7 février 2013. http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/02/07/l-empowerment-nouvel-horizon-de-la-politique-de-la-ville_1827820_3224.html

²² Marie-Hélène Bacqué, Mohamed Mechmache, Pour une réforme radicale de la politique de la ville. « Ca ne se fera pas sans nous », 2013.

conclure que bien des choses ont changé depuis les premières formes de démocratie participative dans les années 1960. La participation a parcouru du chemin, et le retour en arrière semble compromis. En effet, il existe aujourd'hui un « *impératif participatif* »²³, témoignant d'un ancrage de la participation dans nos sociétés. Pour Loïc Blondiaux (2008) cet impératif repose sur plusieurs constats, évoqués dans cette première section :

- un changement de mentalité, de posture et de comportement chez les habitants
- la multiplication d'injonctions réglementaires
- l'émergence d'une norme à l'échelle internationale à laquelle il convient de se conformer
- enfin, la professionnalisation de la participation, dimension que nous n'avons pas encore évoquée mais qui fait l'objet de la partie suivante.

2. Une institutionnalisation contrastée à l'échelle européenne

Si le débat sur la dimension démocratique de l'Union Européenne est aussi vieux que l'Union elle-même, les prémices d'un fonctionnement sollicitant davantage l'avis et la participation des citoyens européens sont récentes.

Les premières directives européennes relatives à la participation citoyenne sont surtout destinées à l'information des citoyens : Seveso I et II (1982 et 1996) pour informer sur les risques liés aux activités chimiques et nucléaires, ainsi que la directive Euratom de 1989.

Concernant l'environnement, plusieurs directives visent à promouvoir l'information et la participation des citoyens européens, parmi lesquelles la convention Aarhus de 1998 qui incite la participation du public dans des décisions concernant l'environnement.

Des programmes-actions ont d'autre part été initiés pour associer les acteurs locaux dans des démarches concernant la gestion des déchets nucléaires.

Dans les faits, ces directives ne garantissent pour les citoyens européens qu'un accès à l'information.

Dans les années 2000, des dispositifs délibératifs sont lancés. Par exemple, la Direction Générale RTD (en charge de la recherche) met en place « Meeting of minds », le premier jugement citoyen sur des choix technologiques.

En 2005, l'Union Européenne lançait le *Plan D, pour le Démocratie, le Dialogue et le Débat*, à la suite du rejet du Traité constitutionnel par la France et les Pays-Bas. A ce sujet, Margot

²³ Loïc Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, Seuil et La République des idées, 2008, pp.15.

Wallström, vice-présidente de la Commission chargée des relations institutionnelles et de la stratégie de communication, déclarait : « *Le Plan D vise à injecter plus de démocratie dans l'Union européenne, à favoriser un vaste débat public et à permettre la réalisation d'un nouveau consensus sur la direction future de l'UE. Il incombe désormais aux États membres de faire vivre ce processus.* »²⁴. Des millions d'euros sont alors dépensés les années suivantes dans des débats et dispositifs participatifs dans toute l'Europe. En 2008, c'est le *Debate Europe* qui est lancé pour une année, dans la même continuité, afin d'être à l'écoute des citoyens européens.

Cependant, les résultats sont mitigés.

Plus récemment, l'initiative citoyenne européenne, prévue dans le traité de Lisbonne, a été adoptée définitivement en 2010. Elle permet aux citoyens de demander à la Commission européenne de présenter une proposition législative, en lançant une initiative citoyenne européenne (signée par un million de citoyens européens issus d'au moins un quart des pays membres de l'Union Européenne).

Enfin, nous pouvons également préciser que lorsque la Commission Européenne travaille sur une nouvelle initiative ou révisé une législation existante, elle lance la plupart du temps une consultation publique afin de solliciter l'avis des citoyens européens, des entreprises ou des organisations expertes ou concernées par le sujet débattu.

Ce paragraphe, non exhaustif, vise simplement à faire part d'une institutionnalisation à l'échelle européenne qui tente de donner l'exemple à ses États membres.

Si l'ancrage de la participation dans nos sociétés est indéniable, nous pouvons nous demander de quelles manières il se traduit, et s'il est effectif.

II. Vers une démocratie plus participative ?

A. Des expériences variées, mais pour quelle démocratie ?

Ces quinze dernières années ont connu une multiplication des dispositifs participatifs. Alice Mazeaud distingue ainsi plusieurs types d'institutionnalisation de la participation : « *A côté du classique référendum et des outils déjà traditionnels de la démocratie locale comme les conseils de quartiers, des dispositifs participatifs variés, plus ou moins innovants, inclusifs et décisionnels comme les budgets participatifs ou délibératifs et basés sur le tirage au sort*

²⁴ Article consulté le 30 octobre 2013 sur <http://europa.eu>

comme les jurys citoyens, les assemblées citoyennes, les conférences de consensus, les townmeetings ou les sondages délibératifs ont été expérimentés. Plus largement, "l'obligation d'informer et de débattre" a été institutionnalisée tant dans le cadre des grandes opérations d'aménagement à travers la procédure du débat public, que dans le cadre de la politique de la ville et de la rénovation urbaine, ou encore dans le domaine de l'environnement avec notamment les SAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux). Enfin, la participation s'entend tout à la fois sous les formes peu outillées du développement communautaire et de l'empowerment qu'à travers les équipements modernes des TIC. »²⁵.

Pour Célia Gissinger, « *Si la participation citoyenne connaît actuellement un nouvel élan d'intérêt et que sa vertu démocratique semble à priori acquise, les formes concrètes qu'elle peut prendre ne semblent pas elles, acquises* »²⁶. En effet, il n'est pas tâche facile de tirer des conclusions des dispositifs mis en œuvre au cours de ces dernières décennies. Néanmoins, nous tenterons dans cette section de dresser un bilan, non-exhaustif, des typologies existantes en termes de dispositifs participatifs, de degré de participation qu'ils offrent, mais également d'impacts et de résultats qu'ils permettent.

1. Démocratie participative ou délibérative ?

Loïc Blondiaux (2008) dédie une partie de son ouvrage aux versions plurielles que peut prendre l'idéal participatif. Depuis une vingtaine d'années, une autre vision de l'idéal participatif a été formulée dans le monde anglo-saxon, celle de la démocratie délibérative. Ce courant, inspiré de Jürgen Habermas et John Rawls, développe l'idée qu'en démocratie la légitimité ne repose plus sur la nature de l'autorité mais sur la manière dont la décision est prise et produite et sur la procédure dans laquelle elle s'inscrit. La participation doit être inclusive et publique.

Si les théories de la démocratie participative et délibérative partagent de nombreux présupposés communs, elles se distinguent par leur finalité. En effet, la démocratie participative cherche la formation de communautés citoyennes actives, et met l'accent sur la politisation, l'engagement, l'auto-organisation et la capacité d'opposition au pouvoir en place des participants, alors que la démocratie délibérative vise à mieux fonder la décision politique grâce à un processus impliquant la recherche de consensus.

²⁵ Alice MAZEAUD, *Dix ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? Pour un dialogue entre politiques publiques et démocratie participative*, communication aux premières journées doctorales sur la participation du public et de la démocratie participative, organisées par le GIS Participation du public, décision, démocratie participative, ENS-LSH, Lyon, 27-28 novembre 2009.

²⁶ Célia GISSINGER, *Les effets de la participation citoyenne sur le processus décisionnel dans les procès d'assises*, communication aux premières journées doctorales sur la participation du public et de la démocratie participative, organisées par le GIS Participation du public, décision, démocratie participative, ENS-LSH, Lyon, 27-28 novembre 2009.

Pour Jürgen Habermas²⁷, la recherche d'un accord est centrale, dans la mesure où elle aboutit à des décisions meilleures et plus justes qui peuvent faire l'objet d'une approbation unanime. Dans la pratique, les commanditaires expriment souvent leur souhait de dispositifs participatifs permettant d'aboutir à un consensus et de pacifier le conflit social. De tels dispositifs valorisent davantage les discussions basés sur un échange argumenté et sur l'écoute. Or, les habitants qui participent n'ont pas toujours la possibilité de trouver leur place dans de telles enceintes de discussion. En effet, il peut être difficile pour eux de s'intégrer à un dialogue argumenté si la parole ne leur est pas donnée, ou si, par manque d'habitude ou de compétences, ils sont en incapacité de présenter en public leurs revendications de manière argumentée. Ainsi, la démocratie délibérative offre des conditions peu équitables de discussion. Elle dénie de plus le rôle central en politique de la dimension conflictuelle. Or, pour Loïc Blondiaux, dès lors qu'il existe un enjeu et une véritable décision à prendre, le conflit représente une dimension essentielle de la participation, il en devient même le moteur.

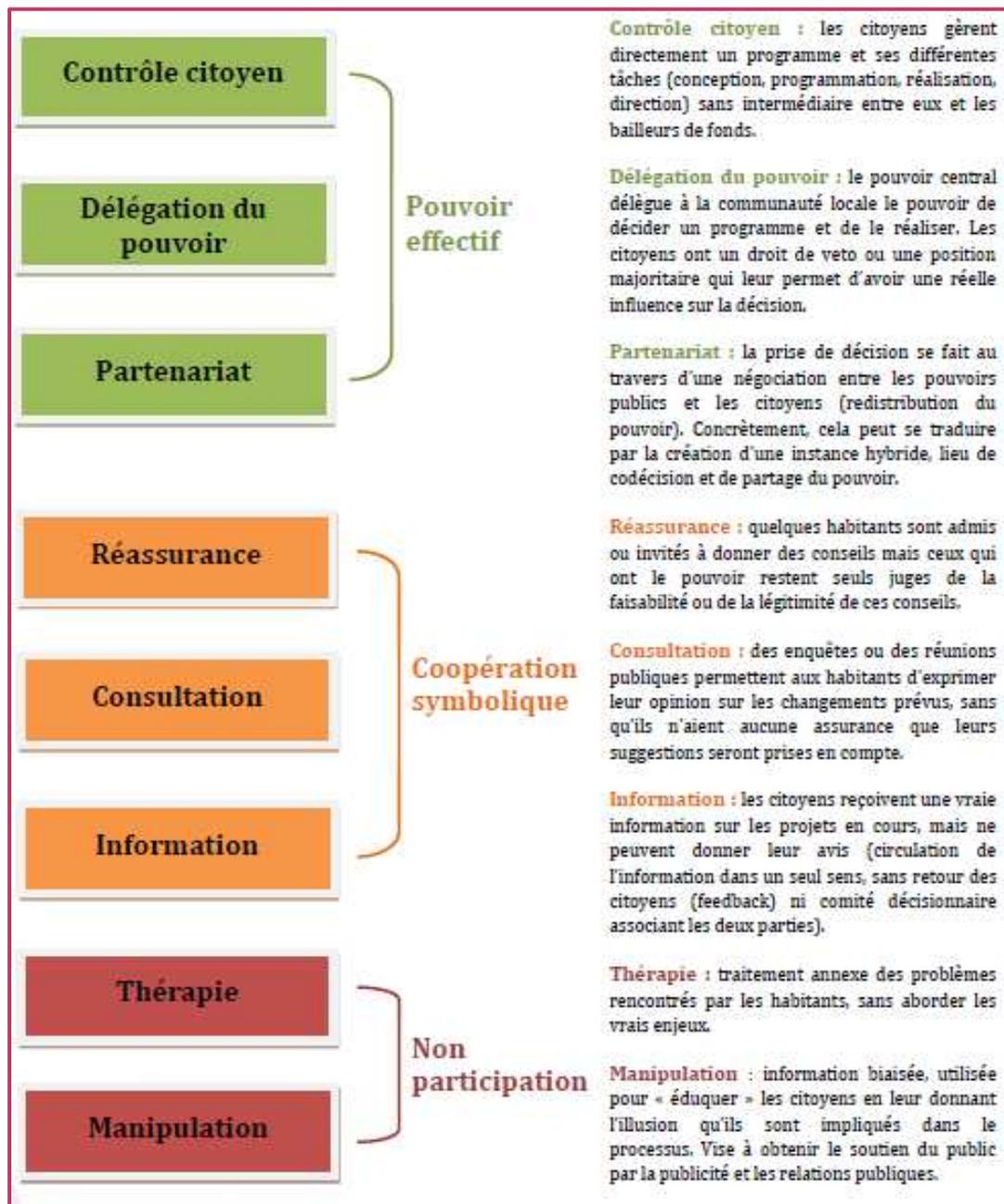
2. Différentes typologies pour étudier la participation

D'autre part, les dispositifs participatifs peuvent être classifiés selon le degré de participation et le niveau de partage de pouvoir qu'ils impliquent.

Sherry Arnstein a été une des premières à souligner la différence et l'écart existant entre les dispositifs de participation mis en œuvre et les résultats concrets ne permettant pas toujours aux communautés d'obtenir un réel pouvoir pour changer le cours des choses. En effet, elle a analysé les dispositifs proposés aux plus démunis (communautés noires, mexicaines, portoricaines, etc.) censés redistribuer le pouvoir et leur offrir l'opportunité de déterminer comment l'information est partagée, comment les objectifs et politiques sont fixés, comment les impôts sont redistribués, comment les programmes fonctionnent, comment les bénéfices sont partagés.

Pour expliquer cela, elle construit, en 1969, une typologie déclinant 8 niveaux de participation, regroupés dans trois niveaux d'implication, afin d'analyser la manière dont les pouvoirs publics informent, et font participer les citoyens aux prises de décision.

²⁷ Cité par Loïc Blondiaux dans *Le Nouvel Esprit de la démocratie*.



Source : MUSE D.Territoires, *Démocratie locale et participation des habitants*,
Conseil National des villes, 2012

Dans l'article de Sherry Arnstein, une illustration dessinée par des étudiants français pointe certaines échelles de la participation citoyenne qui n'entraînent pas forcément une redistribution du pouvoir. La participation est alors vide de sens et frustrante pour les plus démunis, particulièrement ciblés dans les dispositifs étudiés par Sherry Arnstein.

Cette échelle permet de comprendre qu'il existe différentes formes



de participation, et que face à la forte demande de participation citoyenne, ceux qui ont le pouvoir offrent une gamme de réponses plutôt confuses. Si cette échelle est pour certains assez simplifiée, elle permet de prendre conscience que la marge de manœuvre des citoyens peut être dosée en fonction des dispositifs proposés.

Ainsi, nous allons voir dès à présent que les formes de mise en œuvre de la participation citoyenne sont multiples et leurs effets contrastés. Quant à l'échelle de Sherry Arnstein, elle demeure un bon outil pour les analyser dans la mesure où c'est la question du pouvoir des citoyens et leur accès à la décision qui reste posée.

3. Des impacts difficiles à évaluer

Cependant, il est encore difficile d'évaluer les retombées et les effets de la participation institutionnalisée, notamment en termes de transformations individuelles et collectives. Beaucoup de questions se posent. Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau (2011) se demandent par exemple si une transformation des pratiques de production de la ville s'est opérée, ou si nous assistons simplement à une juxtaposition d'expérimentations. Pour ce faire, ils évoquent l'éventuelle nécessité d'analyser la systématisation des pratiques et savoirs. Ils s'interrogent aussi sur les effets concrets sur les grandes orientations d'urbanisme. La participation du public contribue-t-elle à la production de meilleurs projets, plus adaptés à la demande sociale ? Enfin, quels sont les effets de la participation sur les citoyens ?

L'analyse des dispositifs requiert une approche empirique. Pour répondre à ces questions, il conviendrait d'étudier les différents dispositifs expérimentés, leur nature ainsi que ce qu'en font les individus. Or, mesurer les transformations individuelles, collectives, les effets en termes de politisation, de sociabilisation et d'apprentissage n'est pas chose aisée. Ceci est un exercice d'autant plus difficile que les résultats d'une démarche participative peuvent également être imputés à d'autres facteurs, institutionnels, sociaux, culturels ou politiques.

Un point commun cependant doit être souligné, bien que j'y revienne plus tard. En effet, toute démarche participative considère l'individu comme un « bon citoyen », en mesure de prendre la parole et d'exprimer des idées utiles et intelligentes.

En ce qui concerne davantage les effets de la participation, plusieurs constats sont à souligner. Premièrement, la participation permet de mettre en lumière les problèmes rencontrés dans les quartiers, et de les rendre visibles.

Deuxièmement, la participation des individus facilite la construction d'une culture démocratique. Pour Sandrine Rui, « *la participation à l'espace public permet aux individus de constituer leur identité en prenant en compte autrui, ce qui favorise l'épanouissement des*

valeurs civiques »²⁸. Ainsi, les dispositifs participatifs encourageraient la participation civique, et en conséquence l'engagement politique. Néanmoins, il convient de préciser que ceci dépend des dispositifs et des méthodes d'animation de la participation adoptée. En effet, la participation peut se révéler pour certains, une répétition des inégalités déjà vécues au quotidien. Si la participation n'entraîne pas toujours un engagement politique des individus, elle a le mérite de transformer les individus, ou du moins de leur faire prendre conscience des complexités de l'action publique et des procédures administratives, des projets urbains et des éléments constituant la gestion urbaine.

Troisièmement, le dispositif participatif est un lieu de discussion, de travail collectif et d'apprentissage. C'est un lieu d'*empowerment* dans la mesure où il permet d'accroître le pouvoir des individus sur leurs conditions de vie. C'est également un espace de politisation des individus, dans lequel ils sont socialisés à l'action collective, ce qui les mène parfois jusqu'à s'engager en politique.

Ces impacts sont d'autant plus difficiles à constater qu'ils dépendent des objectifs du commanditaire, des participants, des thèmes abordés et du territoire sur lequel se déroule la participation.

B. Une multitude d'acteurs aux objectifs divergents

Malgré l'institutionnalisation de la participation, la démocratie participative se met difficilement en place au sein des territoires, et un décalage persiste entre les intentions souhaitées à l'échelle nationale et les actes mis en place à l'échelle locale. Nous allons voir dans cette partie que le décalage qui s'est creusé est en partie dû à la volonté des acteurs qui participent aux dispositifs participatifs. La démocratie participative, en effet, n'est pas seulement un moyen pour aboutir à une meilleure décision finale, efficace et adaptée. C'est également l'occasion pour chaque acteur, qu'il s'agisse des institutions (villes, intercommunalités, Départements, Régions, Etat), des entreprises parfois, des groupes (collectifs, associations, courants politiques), mais également des individus (élus, habitants, usagers, militants, etc.) de gérer son intérêt, de consolider son pouvoir ou d'en obtenir une partie, en quelques sortes de contrôler ou d'influer sur les rapports de force.

²⁸ Sandrine RUI, Quand l'individu (se) débat avec le citoyen. Langages de l'engagement et effets de la participation institutionnalisée, in Marion CARREL, Catherine NEVEU, Jacques ION, *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques Politiques", 2009, pp.79.

1. L'ambivalence de la volonté des élus

Malgré l'impératif participatif et l'encadrement institutionnel construit au cours des dernières décennies, on peut être amené à se demander si ceux qui détiennent le pouvoir souhaitent réellement un partage du pouvoir et de la décision politique avec les citoyens. En effet, nous pouvons nous interroger sur les objectifs et les motivations qui poussent les décideurs à concerter les populations de leur territoire et à les associer aux projets locaux. Si pour certains les dispositifs participatifs sont mis en œuvre pour créer du lien social, encourager l'implication dans la vie locale et remettre le citoyen au centre du débat démocratique pour solutionner les problèmes de quartier, il faut aussi avoir conscience que les démarches participatives peuvent viser des finalités inavouées.

Bien que la participation soit parfois souhaitée, les élus peuvent être sceptiques et exprimer des suspicions et réticences. En effet, la démocratie participative est perçue par de nombreux élus comme un facteur d'affaiblissement de la démocratie représentative, et est ainsi vécue comme une perte de légitimité et de pouvoir. De plus, certains estiment que la multiplication du nombre d'acteurs engagés se traduit par une complexification des prises de décision et par une perte d'efficacité. Si les élus semblent parfois au premier abord intéressés par ces dispositifs permettant de se rapprocher des habitants, ils sont ensuite souvent freinés par la charge de travail supplémentaire que ces démarches représentent pour aboutir, en définitive, à des résultats aléatoires qu'ils ne maîtrisent pas.

De plus, certains élus estiment être les seuls à disposer d'une position et d'une vision globale des enjeux leur permettant de construire l'intérêt général. Ils ne veulent pas que les éléments constitutifs de la démocratie représentative soient remis en cause et estiment donc qu'à l'échelle de la ville, le pouvoir doit être détenu par celui ou celle qui a été élu(e) pour représenter les habitants.

Ceux qui manifestent ces craintes tentent de limiter, voire de contrôler les dispositifs. Nous pouvons ainsi observer, dans de nombreux cas, le déploiement de moyens destinés à cadrer, voire contrôler certains dispositifs (définition de l'agenda, du calendrier, de l'ordre du jour et des sujets traités, animation des temps de participation par des professionnels n'assurant pas un rôle de tiers garant, etc.). Pour Loïc Blondiaux, « *En définissant de manière unilatérale les règles du jeu, en empêchant l'auto-saisine des instances participatives, en assurant la "police" des échanges dans les forums, en maîtrisant tout à la fois le calendrier et l'agenda*

de la discussion»²⁹, les élus souhaitent garder la maîtrise et le contrôle de ces instances participatives afin de pouvoir les piloter et les orienter à leur manière. Ainsi, ces dispositifs participatifs s'apparentent davantage à une mise en scène.

De plus, les élus qui considèrent que le pouvoir de décision doit être détenu par ceux qui ont une vision globale des projets, des enjeux et des dimensions de la politique de la ville, se replient la plupart du temps sur les dispositifs participatifs qui s'apparentent davantage à la gestion urbaine de proximité plutôt qu'à la réflexion et mise en débat de questions plus générales sur la citoyenneté et l'action publique. Les dispositifs participatifs concernés, comme les conseils de quartier par exemple, deviennent alors des instances où les participants sont considérés comme de simples habitants qui ne sont aptes qu'à relayer les problèmes de quartier. Loïc Blondiaux (2008) se demande ainsi si la « *dépolitisation des discussions* »³⁰, ainsi que la déconnexion des participants des sphères de décisions, ne sont pas des objectifs visés par les représentants politiques.

D'autre part, certains, peu convaincus de la nécessité de partager le pouvoir avec les citoyens, se lancent dans des démarches participatives afin d'atteindre des finalités autres que celles promues par la participation citoyenne.

Premièrement, les démarches participatives peuvent s'avérer être de véritables opérations de communication. La démocratie participative devient alors un moyen ou un exercice de communication pour les élus, visant à faire croire aux citoyens leur volonté d'une démocratie locale participative, afin de recruter de nouveaux sympathisants. La participation dans ce cas de figure est un nouvel art de communiquer avec les habitants.

Issues d'un raisonnement similaire, certaines démarches visent à renforcer la confiance des citoyens envers le monde politique. Les élus souhaitent alors renforcer leur légitimité en prenant en compte l'avis et l'«expertise d'usage» des citoyens dans les projets qui les concernent. Ils montrent ainsi qu'ils veulent mettre en œuvre des projets plus adaptés à leur territoire.

Deuxièmement, solliciter la participation des citoyens peut être une méthode utilisée pour faire simplement accepter une décision, faisant ainsi croire aux habitants qu'ils ont été concertés avant la décision finale. En effet, jusqu'ici, les élus et les techniciens ont souvent considéré la participation des habitants « *comme un moyen au service de l'acceptation d'une*

²⁹ Loïc Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, Seuil et La République des idées, 2008, pp.75.

³⁰ Loïc Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, Seuil et La République des idées, 2008, pp.66.

décision, [...mais] pratiquement jamais comme un moyen d'accroître le pouvoir des habitants sur l'action publique »³¹, souligne le Conseil d'analyse stratégique, organisme affilié au Premier ministre, dans une note publiée en 2008. Parfois, les dispositifs participatifs sont en fait préventifs : ils permettent d'anticiper et de désamorcer des conflits potentiels.

Pour Loïc Blondiaux (2008), ce sont les adversaires les plus déterminés de la participation.

2. Les associations : une marge de manœuvre limitée

Nous avons vu précédemment que les associations étaient un moteur important de la participation citoyenne. Il convient néanmoins de souligner que leur portée peut être limitée.

En effet, premièrement, les associations de quartiers, mais également celles d'envergure plus large, souffrent souvent d'un manque de moyens financiers. Ceci constitue un frein à leur professionnalisation, à la formation de leurs membres ainsi qu'à la portée et pérennité de leurs actions. La baisse d'expertise au sein de l'association se traduit par des actions moins efficaces, mais également par moins de savoirs et compétences à transférer aux bénévoles et aux habitants.

D'autre part, leurs enjeux cruciaux consistent à conserver leur rôle contestataire, mais aussi à être accueillies, écoutées et considérées, donc à ne pas être marginalisées. Or, parfois, ces différents enjeux peuvent s'avérer difficile à concorder.

Premièrement, les enjeux se situent autour de leur risque de perte d'autonomie à cause de leur dépendance aux financements publics. Cette dépendance envers les institutions complique leur position de tiers neutre et les maintient dans la crainte de l'instrumentalisation.

D'autre part, leur taille parfois importante peut les desservir via une bureaucratisation et une gestion administrative lourde et prégnante pouvant les éloigner peu à peu de leur cœur d'activité, et cela aux dépens de leurs actions de terrain.

De plus, les associations sont parfois coincées entre l'envie de sensibiliser et de mobiliser l'opinion publique locale sur les enjeux qu'elles portent, de valoriser leurs actions, et d'autre part leur critique vis-à-vis des pouvoirs publics et des dispositifs qu'ils mettent en œuvre.

Pour beaucoup, il est difficile d'adopter une posture qui leur permette de participer et de mobiliser les habitants pour les démarches participatives mises en œuvre, tout en maintenant leur capacité de construire du conflit dans l'espace local afin de mettre en lumière les problématiques à solutionner. La scène institutionnalisée constitue une ressource supplémentaire du point de vue de l'action collective, mais qu'il est donc difficile d'appréhender.

³¹ Conseil d'Analyse Stratégique, *La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville*, pp.2.

Ainsi, moteurs et leviers de la participation, les associations peuvent également parfois freiner les processus participatifs afin de défendre leurs propres intérêts et leur neutralité.

3. Les citoyens, entre mobilisation et démobilisation

Malgré la volonté qui se manifeste chez de nombreux citoyens, il convient de souligner que beaucoup se désintéressent du politique. Les raisons de ce désintéressement peuvent être multiples.

Premièrement, et simplement, les individus sont souvent préoccupés par leur situation personnelle, professionnelle ou familiale. Il en résulte qu'ils n'ont pas envie, pas le temps ou « pas la tête » à s'intéresser et à s'impliquer dans la vie publique.

Deuxièmement, certains sont habitués aux politiques descendantes (*top down*) légitimées par l'élection de représentants, et peinent ainsi à réaliser que leur rôle de citoyen peut dépasser le cadre d'un bulletin glissé dans une urne. Ils sont ainsi sceptiques face au politique et à sa volonté de partager le pouvoir. D'autres refusent même de participer, ne souhaitant pas collaborer avec les décideurs politiques.

Troisièmement, nous pouvons nous intéresser à ceux qui ont perdu espoir. Désenchantés par certaines instances participatives dans lesquelles ils ont participé (moyens limités, contenu contrôlé, cadre inflexible, public choisi, etc.), ils ne croient simplement plus en la volonté du politique de s'intéresser à l'expertise que peuvent apporter les habitants.

Enfin, il est nécessaire de souligner que la non-participation de certains citoyens aux démarches participatives mises en œuvre s'inscrit dans un contexte de démobilisation et de dépolitisation plus large. L'offre politique proposée aujourd'hui peine en effet à capter l'intérêt des citoyens.

Ce faible engouement des citoyens pour la participation est donc en partie imputable à la perception des relations qu'ils entretiennent avec les pouvoirs publics.

Les préjugés que les différents acteurs, représentants et citoyens, entretiennent les uns sur les autres cristallisent la situation et constituent un obstacle à la mise en œuvre d'une démocratie participative effective. La capacité, la légitimité, la pertinence, la bonne foi, l'écoute... sont remises en question, et ainsi annulent les possibilités de dialogue : l'écart entre les citoyens et la politique se creuse. Aussi, l'avancée de la démocratie participative repose en partie sur la capacité des associations, des citoyens et des pouvoirs publics à repenser et à inventer leurs relations.

C. Un idéal démocratique loin d'être atteint ?

Un certain nombre d'obstacles et de facteurs entravent le développement de la participation. Nous avons vu précédemment les obstacles concernant les acteurs de la participation et le jeu de pouvoir qu'ils constituent. Nous allons donc évoquer à présent d'autres contraintes et limites qui freinent la mise en œuvre d'une démocratie participative effective.

1. Des contraintes persistantes

En ce qui concerne les pouvoirs publics, malgré l'impératif participatif évoqué plus haut, les moyens humains, matériels et financiers alloués restent insuffisants. D'autre part, les agents en charge de la concertation sont peu formés spécifiquement sur les questions de participation. Sans savoir-faire professionnel spécifique, ils peinent à mobiliser de manière inclusive les habitants et à animer des démarches censées donner la parole au plus grand nombre. De plus ils sont très souvent « livrés à eux-mêmes », sans moyens.

François Vercoûtère³² souligne la diversité des acteurs intervenant dans les démarches participatives pour mettre en lumière la complexité de mise en œuvre de fonctionnement de ces dernières. En effet, les acteurs qui se côtoient au sein des instances participatives (élus, habitants, techniciens, consultants, associations, animateurs, agents municipaux, etc.) se différencient sur de nombreux paramètres : niveau d'expertise, croyance ou défiance vis-à-vis de la pertinence de la participation, contraintes matérielles, hiérarchiques, de calendrier et de rythmes auxquels ils sont soumis, etc. Sur chaque paramètre, leur divergence de fonctionnement ou de perception complique un peu plus le processus. Par exemple, en ce qui concerne le calendrier, le temps de la participation n'est pas le même pour chaque acteur. Le temps de l'habitant (qui participe en fonction des disponibilités que lui offre son planning professionnel et sa vie personnelle) n'est pas celui du professionnel en charge de l'animation du dispositif (souvent contraint par des dates limites imposées par le commanditaire), et encore moins celui du politique (qui raisonne en mandat, et qui a des délais à respecter dans le cadre de programmes ou de contrats publics). Uniformiser ces temps dans le projet est une difficulté.

Quant aux associations, nous avons déjà évoqué précédemment leur manque de professionnalisation parfois, qui se traduit par un manque de structuration, de règles, de méthodologie et de techniques précises.

³² MUSE D.Territoires, *Démocratie locale et participation des habitants*, Conseil National des villes, 2012.

2. Des perspectives d'amélioration envisageables

Ainsi, les différentes combinaisons d'acteurs offrent une multiplicité de situations et donnent une idée de l'étendue des difficultés qu'il convient de dépasser pour réussir la participation.

Loïc Blondiaux (2008) propose une critique fondée sur l'observation des dispositifs jusqu'alors expérimentés, qui fait état des dimensions qu'il reste à améliorer.

La première limite des dispositifs jusqu'alors expérimentés tient à leur échelle. En effet, la démocratie participative est souvent confondue avec une démocratie de proximité, alors que la démocratie métropolitaine continue de se pratiquer sur une base presque exclusivement représentative. Il estime que la participation et les discussions sont dépolitisées lorsque la démocratie participative prend la forme de la gestion urbaine de proximité.

D'autre part, il souligne que la probabilité que les habitants s'intéressent aux questions politiques varie en fonction de la situation sociale et personnelle de chacun. La plupart du temps, ceux qui participent sont déjà engagés dans le milieu politique ou associatif. A cela s'ajoutent des horaires peu flexibles et inadaptés, ne permettant pas à certains publics de participer. Par exemple, rares sont les dispositifs qui proposent une garderie pour faciliter la participation de mères ou pères de famille, un traducteur pour faciliter celle des étrangers, ou des horaires en soirée pour faciliter la participation des actifs. Les dispositifs participatifs ne sont donc souvent pas assez inclusifs et reproduisent les inégalités déjà existantes.

Loïc Blondiaux évoque également le risque de l'instrumentalisation des dispositifs par les politiques. « *Pour maîtriser le risque de la participation, les autorités organisatrices disposent de techniques qui peuvent aller jusqu'à la cooptation des citoyens admis à participer* »³³. En définissant les règles du jeu, l'agenda, voire les participants, ils sont en mesure de mettre en scène de la participation, et de la tourner à leur avantage. « *De l'instrumentation de la participation à sa possible instrumentalisation, il n'y a qu'un pas* »³⁴. Dans ce cas de figure, les citoyens ne disposent d'aucun retour pour les règles du jeu imposées.

Enfin, il évoque l'absence d'influence, parfois, des propositions des participants sur la décision des politiques. Il constate que l'opportunité offerte aux citoyens pour influencer les décisions politiques se traduit rarement en un partage du pouvoir effectif. Si l'on revient sur le modèle de budget participatif présenté en début de cette première partie, il convient de souligner que les répliques de ce type de dispositifs en Europe limitent la participation des

³³ Loïc Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, Seuil et La République des idées, 2008, pp.75.

³⁴ Loïc Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, Seuil et La République des idées, 2008, pp.77.

habitants dans la mesure où les budgets participatifs accordés aux habitants ne représentent souvent qu'une infime partie des budgets des collectivités.

Enfin, concernant la décision finale, celle-ci peut être bien différente de ce qui a été décidé dans les dispositifs participatifs. Aucun recours n'est pour l'instant proposé pour les participants lorsque les pouvoirs publics décident de ne pas suivre la décision des citoyens. Cette absence d'articulation juridique entre la participation et la décision met en jeu la crédibilité du dispositif.

Pour Loïc Blondiaux, ces critiques laissent une lueur d'espoir car elles laissent entrevoir les formes que pourrait prendre l'institutionnalisation d'une démocratie participative effective.

PARTIE 2 : La professionnalisation de la participation, des réponses pour une démocratie plus participative ?

I. La participation, un marché professionnel en essor

A. Un secteur professionnel hétéroclite

Pour Loïc Blondiaux (2008), l'émergence d'un groupe de professionnels de la participation est l'une des conséquences de l'impératif participatif qu'il évoque. Mais, la naissance d'un secteur professionnel participe également à la construction d'un nouveau visage de la démocratie, les deux dynamiques se nourrissant l'une et l'autre.

En effet, à partir des années 1970, face aux injonctions de participation, les autorités publiques ont commencé à expérimenter des démarches participatives. Magali Nonjon explique que les chefs de projets de la politique de la ville ont été les premiers à prendre en charge ces démarches, et ont ainsi été les premiers « techniciens » de la participation. *« À cette époque, ceux-ci se définissaient comme des "militants" et des "expérimentateurs" de la participation. Ils avaient pour habitude d'exercer dans les cités HLM après y avoir habité et se caractérisaient par leur forte intégration dans des réseaux politisés proches des "gauchistes" et des communistes. Pourtant très rapidement ces militants d'origine ont dû s'adapter à un processus grandissant de professionnalisation de la question de la participation. »*³⁵. Les travailleurs sociaux ont également joué un grand rôle dans le déploiement des premières démarches participatives. Puis, à partir des années 1990, ces militants de la participation ont quitté le domaine public pour intégrer le privé, en tant que consultants. Pour la plupart, il était devenu difficile d'exercer leurs missions, contraint par des problématiques de financement et de volonté des pouvoirs publics à vraiment solliciter l'avis des citoyens.

Avec la multiplication des injonctions participatives, il est devenu de plus en plus important de confier la tâche de la participation à des professionnels sachant véritablement organiser et animer des dispositifs participatifs, d'où à partir des années 1995 un recours accru à des consultants extérieurs.

³⁵ Magali NONJON, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, 2005/2, n°70, pp.91.

Progressivement, d'autres profils professionnels plus techniques ont intégré le marché. Parmi eux des architectes, des urbanistes, des consultants en communication ou en management public.

Aujourd'hui, les « professionnels de la participation » se caractérisent par leur hétérogénéité, tant dans les pratiques, les outils et les dispositifs développés que dans leurs statuts.

1. Une majorité de professionnels du secteur public

Grâce à une enquête menée en 2003, Claude Cohen propose une classification de ces professionnels³⁶. Il s'agit tout d'abord d'agents de développement et de chargés de mission locale ou territoriale. Viennent ensuite les chefs de projets, les coordinateurs de quartier, et enfin les directeurs de service. Certains postes sont liés à des orientations spécifiques, apparues avec la politique de la ville : chargé de concertation sur les projets urbains, chargé de mission Développement Social Urbain, chef de projet au niveau des EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale). A l'échelle locale, on trouve également des coordinateurs de conseil de quartier. Il est intéressant de noter qu'en 2003, Claude Cohen constate la faible ancienneté de ces professionnels (souvent en poste depuis moins de 3 ans), la pluridisciplinarité de leur profil académique et leur niveau élevé d'étude. Il est également intéressant de souligner que les trois quarts d'entre eux sont employés par les villes, et un quart par les EPCI. Ces éléments statistiques sont assez cohérents avec certaines situations qu'il est possible de rencontrer sur le terrain. En effet, les chargés de mission sont rarement formés aux techniques et méthodes participatives. De plus, s'ils connaissent souvent bien les associations locales, il leur est parfois plus difficile de tisser du lien avec les habitants. Ainsi, les démarches participatives qu'ils initient sont souvent peu inclusives, et concernent une partie seulement des habitants, et plus particulièrement ceux déjà actifs dans la vie de leur quartier. Enfin, il convient de souligner que leur tâche n'est pas facile, dans la mesure où ils travaillent directement pour les décideurs. Leur statut peut en effet les décrédibiliser et susciter la méfiance des habitants. Ils sont aussi souvent tenus entre la volonté de faire avancer les projets et un cahier des charges contraignant imposé par leur hiérarchie (budget, calendrier et thématiques de travail restreintes). En conséquence, ils sont souvent des « managers » de la participation à l'échelle du territoire, incarnant l'intermédiaire entre les décideurs et les professionnels de la participation commandités pour animer les projets de participation.

³⁶ Claude COHEN, « Enquête sur les professionnels du développement local en capacité d'animer et de promouvoir la participation des habitants et la démocratie locale », *Quand la démocratie locale se professionnalise*, Profession Banlieue, Actes de la rencontre organisée le 23 octobre 2003. pp. 98-148.

2. Les pôles d'enseignement supérieur et les laboratoires de recherche

Les universités, les instituts et les laboratoires de recherche participent à la professionnalisation des démarches et des pratiques menées dans le domaine de la démocratie participative : en participant à la diffusion de savoirs (publication d'ouvrages, de thèses, et d'études), mais également en intervenant comme professionnels pour la mise en œuvre de démarches participatives. Les unités de recherche de certaines universités répondent en effet parfois à des appels d'offre publics dans les champs de la participation citoyenne, de l'*empowerment*, du développement social urbain, de l'urbanisme, de la démocratie locale, etc.

3. Les ONG, les associations et les collectifs associatifs

Certaines de ces structures œuvrent à déployer des projets de participation citoyenne, d'*empowerment*, de démocratie locale, etc. Les associatifs militants travaillant dans ces organisations sont de vrais professionnels.

Parmi le grand nombre d'associations existantes, Elise Roche distingue plusieurs types différents de groupement structurés, parmi lesquels³⁷ :

- **Les opérateurs** : « *Formalisés, ces opérateurs entretiennent des liens étroits avec les institutions. On peut véritablement parler de délégation de compétences pour qualifier le rôle que jouent ces opérateurs par rapport aux institutions. Financés en grande partie par les pouvoirs publics, ils disposent de salariés pour mener à bien leurs missions quotidiennes. Ils sont des chevilles ouvrières de la démocratie locale où ils interviennent dans un champ précis du développement local.* »
- **Les grandes associations de la participation** : « *Il s'agit des associations qui connaissent la réalité des quartiers et rayonnent parfois au niveau national. Elles sont engagées sur les thématiques de la démocratie participative et de l'éducation populaire. Elles participent aux réflexions et travaillent à influencer les débats sur ces questions.* »

Ainsi, ces associations sont composées de professionnels qui participent directement à la mise en œuvre de la démocratie participative au sein des quartiers.

4. Les innovations qui bouleversent les codes

La majorité des innovations auxquelles nous faisons référence ici sont des innovations 2.0, à l'initiative de start-up, de collectifs ou d'associations. Elles sont développées sur internet, considéré comme une opportunité pour faciliter la participation du plus grand nombre et

³⁷ MUSE D.Territoires, *Démocratie locale et participation des habitants*, Conseil National des villes, 2012, pp. 76.

permettre aux citoyens de peser sur les décisions publiques. Parlement-et-citoyens.fr, questionnezvoselus.org, autant de plateformes qui donnent l'opportunité aux citoyens de participer à la création de lois et de poser des questions aux élus. Ici, l'idée est d'offrir aux citoyens l'opportunité de s'exprimer sur des questions politiques, législatives.

Mais aussi des blogs comme Democratieouverte.org, ou des applications comme « je vis ma ville » qui permettent de faire remonter un incident, une dégradation, un tag ou tout autre problème et de gérer aussi des problèmes du quotidien. Perpignan, Leucate, Côte Saint-Luc, autant de villes qui se sont dotées d'une application et d'un système de géolocalisation pour que les citoyens les informent des problèmes à solutionner ! A Mérignac, il suffit d'en parler à Léon sur Mérignac.com.

Plus que le type de structure, ce qui est intéressant dans ces innovations est leur caractère « dématérialisé » : la participation ne requiert plus une présence physique, il est possible de participer tout le temps, et de n'importe où. Les professionnels de la participation dans ce cas-là sont des militants qui, forts de leurs croyances, se lancent dans des projets innovants pour donner un nouveau visage à la démocratie.

5. Le secteur « privé » de la participation

« Consultants », « managers », « intermédiaires spécialisés », « experts de la participation », « experts en concertation », « animateurs », « facilitateurs », « accompagnateurs », nombreux sont les termes dont se qualifient les spécialistes de la participation du secteur privé.

En France, il est possible de répartir ces professionnels en deux catégories.

D'une part, comme évoqué précédemment, les anciens militants des luttes urbaines des années 1970 se sont reconvertis en consultants spécialisés dans les questions de participation citoyenne. Ils ont compris qu'ils pouvaient apporter une vraie compétence et une réelle valeur ajoutée en répondant aux problématiques que peuvent rencontrer les autorités publiques dans la mise en œuvre d'instances participatives : manque de savoir-faire, de temps et de confiance des citoyens dans leur volonté de les solliciter.

Si initialement ces professionnels ont été sollicités pour des concertations et débats publics sur des projets d'aménagements d'équipements de grande envergure ou sur les sites environnementaux à risque, ils travaillent depuis peu à plus petite échelle, sur des projets d'instances participatives pour des villes et des communautés d'agglomération, comme par exemple les conseils de quartier ou les groupes de gestion urbaine de proximité. Apolitiques, neutres et transparents, leur rôle consiste à faciliter la prise de parole des habitants et la prise

en compte de cette dernière. Pour cela, ils proposent un accompagnement d'aide à la décision, fondé sur une expertise en matière de diagnostic, d'organisation, d'animation, de modération et d'évaluation des dispositifs de participation. Forts de résultats concrets, il est intéressant de remarquer que les missions qui leur sont assignées sont de plus en plus complexes : moderniser l'administration par l'intégration du savoir d'usage des habitants, répondre aux besoins réels de la population, renouer le lien social brisé dans les quartiers en crise, garantir l'efficacité de l'action publique pour re-légitimer le politique, etc.

Leur apparition sur le secteur de la participation se traduit par l'apparition de savoir-faire et de compétences spécifiques et la formation d'un référentiel commun de procédés et d'outils, bien que ces derniers restent encore très hétérogènes. Ils considèrent que la participation ne va pas de soi et font ainsi apparaître une véritable ingénierie de la participation. Face à l'amateurisme avec lequel est gérée la plupart des démarches, ils mettent en avant leurs compétences, leur qualité d'expertise et leur opérationnalité sur le terrain. L'adoption d'une rhétorique managériale selon Magali Nonjon (2005) leur permet également de mettre en lumière leur polyvalence et leur capacité à assumer en même temps diverses fonctions et missions.

D'autre part, au sein du marché de la participation, les spécialistes de la participation citoyenne côtoient d'autres professionnels, spécialisés dans divers domaines (communication, développement local, urbanisme, architecture, politiques publiques, écologie urbaine, développement durable, etc.) et qui intègrent dans leur métier la dimension participative.

Concernant les structures dans lesquelles ils exercent leur fonction, celles-ci sont nombreuses. Parmi l'éventail que nous trouvons aujourd'hui dans le marché de la participation, des cabinets de conseil, des agences de communication, d'urbanisme, de développement territorial, des bureaux d'étude spécialisés en évaluation de politiques publiques ou bien encore des collectifs de recherche-action, et cette liste n'est pas exhaustive ! Alors comment expliquer une telle diversité ?

Tout d'abord, il convient de préciser que la diversité des structures s'explique par une diversité dans les champs qui peuvent être concernés par la participation : les actions locales (jardins partagés, actions de rénovation et de nettoyage par exemple), les diagnostics territoriaux et les évaluations de politiques publiques, les concertations et débats sur de nombreux projets, la gestion urbaine de proximité ou la mise en œuvre d'agendas 21, le logement avec les projets d'habitat participatif, etc.

De plus, nous ne pouvons ignorer que dans certains secteurs professionnels, la participation citoyenne apparaît comme un nouveau marché, une niche dont il faut profiter. Nous retrouvons alors dans ce secteur, notamment des agences de communication qui développent une partie de leur activité pour la mise en œuvre de concertation, de débats publics, d'assises ou d'autres événements de grand envergure appelant à la participation des citoyens. Nous pouvons remarquer également la présence d'agences et de bureaux d'étude spécialisés en urbanisme, en évaluation et en étude de politiques publiques (dans les domaines de la politique de la ville, du médico-social, de l'éducation, etc.) en diagnostics et en conduite de projets territoriaux, en développement économique et local, etc. Pour l'ensemble de ces structures, la participation représente une nouvelle opportunité dont il faut se saisir. Ils intègrent ainsi dans leur métier, à la demande du commanditaire souvent, une dimension participative à la conduite de leur mission.

Néanmoins, pour d'autres, la participation citoyenne est une réelle valeur ajoutée pour leur métier, une approche renouvelée de leur secteur, un nouveau regard qui apporte du sens à la conduite de leurs missions. Ainsi, certaines agences et bureaux d'étude affichent clairement une activité intégrant la dimension participative.

Dans ses travaux, Magali Nonjon explique que ces professionnels ont en moyenne 40 ans, et sont dotés de formations et d'expériences professionnelles dans les secteurs de l'urbanisme et de l'architecture, de l'ingénierie sociale, du management public, de la communication voire de l'ingénierie et du marketing. Dans leur rapport rendu en août 2013, Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache expliquent que « *Depuis quelques années on constate l'émergence de plusieurs associations et collectifs de jeunes professionnels -architectes, urbanistes, paysagistes- qui s'interrogent sur la production de la ville et le renouveau de pratiques participatives parmi les professionnels de l'urbain. Le développement durable, le vivre ensemble, le mieux logement sont les nouveaux défis auxquels ils sont confrontés et les amènent à considérer la participation des habitants comme centrale dans leurs démarches.* »³⁸

L'ensemble de ces professionnels a fait naître un marché qui n'existait pas, et contribue à l'émergence d'une profession et d'un champ de savoirs et de compétences. Pour Loïc Blondiaux (2008), ils contribuent à codifier le champ de la participation, à diffuser des arguments pour une nécessité de la participation, et à imposer l'idée que la participation

³⁸ Marie-Hélène BACQUE, Mohamed MECHMACHE, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*. Rapport au Ministre délégué chargé de la ville, 2013, pp.24.

requiert des savoir-faire et des outils spécifiques. Ils imposent aussi leur vocabulaire. Néanmoins, leurs pratiques et leurs outils sont très hétérogènes. Ceci peut s'expliquer par la diversité des missions attribuées, des approches adoptées, des niveaux de participation souhaités ainsi que par la diversité des profils professionnels. « *Cependant, cette hétérogénéité des profils et des pratiques ne signifie pas pour autant absence de communauté d'intérêts, de stratégie de démarcation pour légitimer leur conception de la participation et in fine s'assurer le monopole de l'expertise.* »³⁹.

Il convient de préciser également que ce type de professionnels est en expansion, notamment en réponse aux demandes et aux appels d'offres de plus en plus nombreux des pouvoirs publics.

B. Une capitalisation des savoirs et des compétences nécessaire à la structuration du marché

Que ce soient des centres de recherche, des laboratoires, des bureaux d'étude, des cercles de réflexion ou des universités, de nombreuses structures participent à la co-construction d'un champ de savoirs et de connaissances sur la démocratie participative.

Depuis le début des années 1990, des structures comme l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (Adels), ou plus récentes comme Profession banlieue⁴⁰ et l'Union nationale des acteurs et des structures du développement local (Unadel)⁴¹, se sont développées, axant toutes leurs missions, ou du moins une très grande partie, sur la thématique de la démocratie locale. Leurs missions facilitent la professionnalisation du secteur de la participation. Nous les considérons ici comme des « laboratoires », dans la mesure où leur ancrage est à la fois théorique et pratique.

Premièrement, ces « laboratoires » lancent des plateformes d'information, d'apprentissage et de documentation. Par exemple, l'Unadel a lancé une plate-forme « Métiers du développement territorial »⁴².

³⁹ Magali NONJON, « Les "professionnels de la participation" à l'épreuve du territoire », *Quand la démocratie locale se professionnalise*, Profession Banlieue, Actes de la rencontre organisée le 23 octobre 2003, pp.154.

⁴⁰ Profession banlieue est un centre de ressources destiné aux professionnels de la politique de la ville de Saint Denis,

⁴¹ <http://www.unadel.asso.fr/>

⁴² http://www.unadel.asso.fr/plateforme_metiers/base/index.php

Deuxièmement, ils impulsent une dynamique pour la formation aux métiers de la participation. L'Adels a par exemple développé de nombreuses activités de prestataire de services centrées essentiellement sur la formation des nouveaux métiers d'animateur de la vie locale et sociale. Profession Banlieue et l'Adels ont mis en place un séminaire « Professionnalité et développement participatif local » pour les agents des collectivités de la Seine-Saint-Denis, afin de structurer une réflexion sur les métiers concernés par la politique de la ville et la démocratie locale.

Ces « laboratoires » publient d'autre part des ouvrages et des articles dans des revues afin de participer à la capitalisation des savoirs et des pratiques propres à la participation. A travers sa revue *Territoires*, l'Adels diffuse des expériences de concertation et de dispositifs participatifs.

Enfin, ces structures organisent des séminaires, des conférences et des débats, lieu de rencontre, de partage d'expériences et de savoirs offrant l'opportunité aux professionnels d'échanger leurs bonnes pratiques.

Certains sites web se sont également développés, afin de diffuser ces nouvelles connaissances. Le site Participation-et-Démocratie.fr, par exemple, créé en 2010, est un espace de travail collaboratif créé à l'initiative du *Groupement d'Intérêt Scientifique Participation du public, décision, démocratie participative*. Nous pouvons également citer le site e-democratielocale.info, destiné à informer les agents et les élus des collectivités territoriales du Nord Pas-de-Calais sur les pratiques et les enjeux de la démocratie locale.

D'autres universités, cercles de réflexion et bureaux d'étude participent à la construction d'un savoir de la participation, bien qu'ils ne soient pas spécialisés sur les questions de démocratie locale. La participation citoyenne est une thématique transversale, et ces types de laboratoires peuvent ainsi intégrer cette dimension dans leurs recherches, qu'ils travaillent à la base sur les questions d'agriculture urbaine, de pauvreté, d'art et de culture, ou d'autres thématiques de société. Graines de France⁴³, par exemple, est un cercle de réflexion destiné à émettre des idées dans le domaine des sciences sociales dans les quartiers populaires. Le 17 juin 2013, Graines de France a publié le rapport suivant : « *Organisez-vous !* » *Construire la participation politique en quartiers populaires, portant sur le communiy organizing et l'empowerment*.

⁴³ <http://www.grainesdefrance.fr/>

Le CNAM (Conservatoire Nationale des Arts et Métiers) et le CSU (Cultures et Sociétés Urbaines) sont d'autres laboratoires participant activement à ces dynamiques.

Le rôle de ces « laboratoires » est précieux : avec un regard d'ensemble, ils capitalisent sur tout ce qui est fait et expérimenté, afin de permettre une amélioration constante des démarches pratiquées dans le domaine de la participation.

C. MUSE D.Territoires, un professionnel du secteur privé

MUSE D.Territoires est un cabinet de conseil et d'ingénierie de projet au service du développement local des territoires. Innovant et engagé, il considère que la participation citoyenne est une condition incontournable de la mise en œuvre des projets qui font la ville d'aujourd'hui et de demain. Pour ce faire, MUSE D.Territoires incarne le rôle de facilitateur pour communiquer, mobiliser et impliquer.

Le cabinet MUSE D.Territoires est une start-up créée il y a quatre ans par la volonté de deux amis, Ahmed Bouzouaid et Vincent Armengol, à la suite de leurs études en sociologie à l'université Paris V.

Les fondateurs avaient au préalable créé AVA (Action Vert l'Avenir), une association dont l'objectif est de promouvoir le végétal dans l'environnement urbain à travers diverses formes, et plus particulièrement les jardins partagés, parmi lesquels le Bois Dormoy dans le 18ème arrondissement, le jardin du Centre de l'univers dans le 11ème ou le jardin Jean Genêt dans le 14ème. Afin de contribuer à la diffusion de ce qu'ils considèrent comme une réponse aux problématiques urbaines, ils éditent le guide *Faire son jardin en ville*⁴⁴, soutenus par la Mairie de Paris, Nature Paris et GrDF. Diffusé à près de 10 000 exemplaires, ce support est un accompagnateur pour tous ceux qui souhaitent créer un jardin partagé.



Malgré le succès de l'association après 2 ans d'existence, les limites de développement économique de la structure apparaissent et, plutôt qu'un frein, donnent l'envie à leurs fondateurs de se lancer dans l'aventure de la création d'entreprise. Ils souhaitent mettre à

⁴⁴ http://www.actionvertlavenir.com/images/GuideAVA/GuideAVA_Fairesonjardinenville.pdf

profit leur expérience associative axée sur la promotion de la nature en ville, en particulier dans les quartiers de la Politique de la Ville, pour développer une offre adaptée aux réalités des territoires. Ainsi, les fondateurs décident de ne pas s'inscrire dans des modèles existants mais de proposer une offre de services sur-mesure pour chaque situation territoriale concernée. Ainsi, ils s'appuient sur leurs compétences, expertises et valeurs, pour développer une offre de service encore inexistante. L'axe directeur de leur démarche repose sur l'implication citoyenne et la collaboration dans le montage de projet. C'est ainsi qu'en janvier 2009, ils s'engagent dans la création de l'entreprise MUSE D.Territoires, rejoints par Estelle Tournus. L'objectif est de conserver l'engagement qui a guidé leur aventure associative en l'insufflant dans un entrepreneuriat au service du développement local des quartiers.

Plus précisément, le cœur de métier de MUSE D.Territoires consiste à conseiller et à accompagner des acteurs de la politique de la ville (les collectivités territoriales, l'Etat - ANRU, ACSE...- les bailleurs du logement social, etc.) pour connecter leurs projets de développement local aux réalités du territoire. MUSE D.Territoires met ainsi à leur disposition ses compétences en mobilisation inclusive, en participation citoyenne et en ingénierie de projet collaboratif (inspiration, conception, réalisation de projets), que ce soit sur des diagnostics territoriaux partagés, des projets de développement social urbain, de rénovation urbaine, des plans stratégiques locaux ou bien encore sur des projets de gestion urbaine de proximité.

Dans ses réponses à des appels d'offre, MUSE D.Territoires affiche clairement son parti pris : une mobilisation inclusive pour la participation de tous au projet.



II. La participation, une dynamique au service du développement local

A. Une approche territoriale renouvelée

1. Une vision complète des enjeux du territoire

L'équipe de MUSE D.Territoires est composée de consultants aux formations initiales variées (sciences humaines et sociales, sociologie, urbanisme, sciences-politiques, droit, politique de la ville, géopolitique, écologie humaine et urbaine, etc.) ce qui permet à l'équipe de mobiliser des outils variés et adaptés pour appréhender la complexité de la réalité des territoires. La complémentarité de leurs compétences pluridisciplinaires garantit en effet une meilleure appréhension des différentes problématiques rencontrées sur le territoire par les habitants, les techniciens et les décideurs institutionnels.

MUSE D.Territoires fait régulièrement appel à certains consultants extérieurs afin de compléter l'équipe, notamment avec des profils spécialisés en communication, en urbanisme ou en architecture, ou qui apportent une approche plus économique ou connectée au monde de l'entreprise.

De plus, l'équipe affiche une complémentarité entre une réflexion pointue et de multiples expériences de terrain qu'elle a capitalisées. Bien au-delà d'une connaissance théorique de la politique de la ville, de ses enjeux et de ses dispositifs, chaque membre de l'équipe conjugue une approche concrète de terrain à son expertise métier. Au quotidien, les consultants collaborent avec les élus, les techniciens, les délégués du préfet, les agences nationales, les bailleurs, les leaders associatifs et les habitants, bref tous ceux qui donnent vie à la politique de la ville. C'est au contact de tous ces acteurs-ressources de la ville que les consultants perfectionnent leur connaissance des quartiers et modulent et adaptent leurs outils. L'expertise de l'équipe se nourrit ainsi des missions qu'elle mène sur le terrain, dans les quartiers urbains, mais également de l'expérience qu'elle a acquise ou acquiert en parallèle dans le secteur associatif. Car bon nombre des consultants de MUSE D.Territoires ont une expérience associative forte, y compris sur les territoires où intervient l'agence. Rappelons que deux des consultants à l'origine de la création de MUSE D.Territoires ont créé l'association AVA (Action Vert l'Avenir), un collectif organisant des actions citoyennes (jardins partagés notamment) afin d'encourager une urbanisation sociale et durable. D'autre

part, des expériences associatives auprès des jeunes de quartier leurs ont permis d'acquérir des compétences en *empowerment*.

Enfin, l'équipe associe à son expérience approfondie de la réalité des quartiers urbains, de leurs problématiques et de leurs codes, sa capacité à transformer les handicaps en potentiels, son optimisme réaliste, et sa conviction que seul un travail collaboratif avec tous les acteurs-ressources de la ville (décideurs institutionnels et société civile) peut permettre un mieux vivre ensemble dans les quartiers. Ainsi, MUSE D.Territoires propose une vision renouvelée du territoire comme source de potentiels et d'opportunités à exploiter.

2. Le développement local, au cœur de l'approche de MUSE D.Territoires

La mission principale du cabinet : concilier développement local et harmonie sociale sur le territoire. Grâce à une vision renouvelée du territoire, mise en lumière au paragraphe précédent, MUSE D.Territoires a pour ambition de développer des projets connectés au territoire et aux acteurs qui le façonnent. Pour cela, le cabinet s'applique à mettre « autour de la table tous ceux qui font la ville », et travaille pour et avec eux à connecter les projets aux besoins de la population. Le cabinet collabore ainsi avec les autorités locales, les agents territoriaux, les services en charge de la politique de la ville, les acteurs économiques (commerçants et les grandes entreprises), les associations, les habitants, les universités et centres de recherche, etc., afin de co-construire un territoire inclusif qui bénéficie à chacun.

3. Le local, une échelle clé pour faire vivre le territoire

Nombreux sont ceux qui pensent aujourd'hui que les démarches participatives initiées sont trop restreintes à une gestion de proximité et à des problématiques locales comme la propreté et le stationnement, au détriment d'une réflexion plus globale qui permettrait davantage de considérer les habitants comme des citoyens et de les intégrer dans des discussions plus politiques.

Or, le local est une échelle à ne pas négliger, ni dénigrer.

Tout d'abord, c'est de là que partent de nombreuses initiatives aux envergures parfois importantes. Les citoyens et les associations locales, leurs idées, leur motivation et leur engagement sont des ressources non négligeables et des moteurs importants pour un développement inclusif et équitable du territoire. Les soutenir et travailler avec eux main dans

la main consiste pour les autorités à adopter une approche *bottom-up* et à croire aux capacités de chacun pour impulser un *mieux vivre ensemble*.

D'autre part, le local, avec ses espaces publics (places et squares, maisons de quartiers, MJC, etc.), est un lieu-ressource qui peut être mis en scène via de nombreux dispositifs afin de susciter la participation et l'intérêt des habitants pour leur cadre de vie et la chose publique.

Dans un premier temps, un espace public, comme une maison de quartier ou une maison des associations, peut permettre d'informer les habitants sur ce qui se passe dans leur quartier, par la mise à disposition de prospectus, de documentation, d'agendas culturels, etc. ou par l'organisation de réunions d'information ou de présentation des projets locaux.

D'autre part, les espaces publics peuvent héberger des ateliers ayant pour but de mettre en débat certains projets, et de recueillir l'avis des habitants, afin de prendre en compte leur connaissance du quartier pour permettre la mise en œuvre de projets en adéquation avec leurs besoins. Ainsi, certains ateliers participatifs cherchent à recueillir auprès des habitants leur perception du quartier, à connaître leur besoins et leurs envies. L'espace public peut être mis en scène pour analyser et décrypter les usages. Pour Pascale Pichon⁴⁵, la mise en scène de l'espace public permet de se pencher sur la dimension sensible de la connaissance, et de révéler ainsi les compétences des habitants. Les perceptions sensibles offrent un éventail des qualités du lieu : sécurité ou insécurité, vide ou plein, fermé ou ouverture, solidarité ou exclusion, marginalisation, bien être ou mal être... Par la mise en scène de l'espace public, les aménageurs, paysagistes, architectes, urbanistes et professionnels de la ville obtiennent une compréhension renouvelée du lieu très utile pour leurs missions.

Cette mise en scène de l'espace public peut se faire grâce à des outils d'animation variés qui permettent à chacun d'exprimer ses perceptions, et de révéler ainsi l'espace tel qu'il est vu par ceux qui le côtoient. Nous pouvons citer ici plusieurs ateliers organisés par MUSE D.Territoires à Stains dans le cadre d'une mission d'accompagnement social aux projets urbains⁴⁶. Dans une première phase de la mission, des parcours commentés avec des professionnels ont permis aux habitants de voir leur quartier d'un nouvel œil. Ils ont dû prendre des photographies des lieux à fort potentiel, mais également des espaces à transformer

⁴⁵ Pascale Pichon, « La prise en compte des compétences des habitants et des usagers dans les projets urbains », in Marion CARREL, Catherine NEVEU, Jacques ION, *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques Politiques", 2009, pp.185-195.

⁴⁶ Plus particulièrement la mission consiste à accompagner la constitution d'un groupe hybride de gestion urbaine de proximité (habitants et professionnels de la politique de la ville).

et à améliorer. Ces photographies présentent de manière particulière les perceptions des habitants. Celles qui représentent les espaces à améliorer ont ensuite été utilisées pour un atelier photolangage : à partir des photographies, les participants ont dessiné les modifications à apporter à ces espaces jugés comme « négatifs » ou non adaptés aux besoins du quartier. Ce type d'atelier permet ainsi aux participants de se projeter dans l'avenir, mais surtout d'exprimer leurs représentations sur le quartier par le biais d'un outil qui favorise l'expression orale et l'expression des ressentis. Autre exemple, celui du concours de dessin organisé dans le cadre d'une mission pour le jardin partagé du quartier Sémard à Saint Denis. L'objectif était de faire en sorte que les habitants dessinent sur un plan les choses qu'ils aimeraient trouver dans le jardin partagé. Ici aussi, le choix d'utiliser le dessin est lié au fait que cette forme d'expression permet d'exprimer des sensibilités, des perceptions autres que les mots et donne ainsi une parole différente à ceux qui ne laissent habituellement pas entendre leur voix (barrière de la timidité, de la culture, de la langue...). Un dernier exemple, celui des « ateliers utopie » est également intéressant à mentionner. Toujours dans le cadre du projet de jardin partagé dans le quartier Sémard, un atelier « Utopie : quel serait le jardin idéal pour vous ? » a été proposé. L'objectif est de casser les barrières et contraintes qui peuvent inhiber la prise de parole des habitants et faire appel à leurs envies, à leurs rêves et donc à leur imagination pour dessiner de nouvelles pistes d'aménagement et de fonctionnement du jardin. Les participants doivent répondre aux questions de l'animateur en écrivant leurs réponses sur des post-it. Chaque post-it contient un mot, associé ensuite aux autres par thématique. Une fois les grandes thématiques identifiées, le retour à la réalité permet de construire des actions ou des scénarii pour la suite du projet. En posant comme règle principale « tout est permis », il est possible d'innover et d'envisager des pistes non évoquées dans les précédents ateliers.

D'autres activités peuvent viser les mêmes effets : visites de site, réalisation de plans, diagnostics en marchant, cartographie participative, etc. Leur dénominateur commun : déporter le dispositif en dehors de son arène de débat habituelle pour confronter les participants à la réalité des choses et leur donner l'opportunité de s'exprimer par des moyens accessibles à tous.

D'autre part, l'organisation d'ateliers participatifs dans les espaces publics permet aux habitants de s'approprier leur propre espace de vie, ainsi que les transformations qui s'y opèrent. Les diagnostics en marchant par exemple, lors desquels les décideurs institutionnels sillonnent les rues du quartier en compagnie d'habitants, offrent l'opportunité à chacun de

découvrir le quartier sous un autre angle, grâce aux commentaires, remarques, regards et compétences de chacun.

Certains ateliers sont davantage tournés vers la formation des habitants. Grâce à une approche d'*empowerment*, l'objectif est dans un premier temps de leur permettre de manipuler avec aisance et de comprendre les différents éléments et dispositifs de la politique de la ville. Dans un second temps, les formations doivent les responsabiliser en tant que citoyens et leur donner confiance pour qu'ils osent, et souhaitent s'investir dans la vie de leur quartier.

Travailler à l'échelle locale est, de plus, une excellente approche pour créer ou renouer du lien social, impulser une cohésion et une coopération entre acteurs du territoire, les aider à se connaître les uns les autres et leur donner envie d'associer leurs forces, leurs motivations et leurs compétences. Cette approche permet ainsi d'insuffler une culture de solidarité au sein du quartier ou du territoire visé.

Ainsi, l'échelle locale offre l'opportunité de réunir les habitants et les acteurs clés du territoire afin de les aider à collaborer et à co-construire ensemble des solutions et des réponses transversales adaptées au quartier pour un cadre de vie meilleur.

L'objectif est de renforcer le maillage entre les acteurs-ressources locaux pour une approche partenariale et collaborative du développement local.

Le jardin partagé est un exemple qu'il est intéressant d'analyser à cet égard.

Amélie Maison, en charge du projet de jardin partagé dans le quartier Sémard à Saint Denis au sein du Cabinet MUSE D.Territoires, nous explique que le projet est un levier face à de nombreuses problématiques que rencontre le quartier.

- *En créant de nouveaux **lieux de socialisation**, les jardins permettent de lutter contre l'isolement, les discriminations et le manque de cohésion sociale.*
- *C'est aussi un **outil pédagogique** pour sensibiliser les gens à l'environnement et à la découverte d'une alimentation saine dans un contexte où les mauvaises habitudes alimentaires dominent.*
- *Dans des situations où le défaut de formation et l'échec scolaire sont récurrents, c'est aussi un **support pour apprendre** autrement et acquérir de nouvelles compétences.*
- *C'est un espace qui promeut l'**intergénérationnalité**, où les anciens peuvent transmettre leurs savoirs aux plus jeunes. C'est un espace où l'on se retrouve sans étiquette mais pour partager autour d'un moment de détente.*
- *C'est aussi un moyen de **valoriser des compétences** pour certaines personnes issues de l'exode rural ou de l'immigration, ayant également connu une rupture brusque entre le milieu rural de leur pays et la minéralité urbaine.*

C'est à petite échelle qu'il est possible dans un premier temps de diffuser une nouvelle culture fondée sur l'intelligence collective et sur la co-construction de dynamiques positives et pérennes au sein des quartiers, puis de la ville.

B. Le pari du citoyen acteur

Pour MUSE D.Territoires l'enclenchement d'une dynamique participative positive sur le territoire ne peut se faire sans les habitants. Le cabinet croit en la légitimité des habitants à participer à la vie locale, car en tant qu'experts de leur cadre de vie, usagers du territoire et acteurs de terrain, ils sont à même de proposer, critiquer et d'enrichir l'action publique.

Pour Loïc Blondiaux (2008), la mise en œuvre de démarche participative repose sur la croyance que le citoyen est capable de délibérer et de mettre ses compétences individuelles au profit de la société, d'un projet collectif. Les expériences passées ont montré que les citoyens « *étaient parfaitement capables de s'approprier des dossiers difficiles, d'instruire l'enquête et de produire un avis raisonné et éclairé* ». ⁴⁷ Ces expériences montrent également qu'il n'existe pas de questions réservées essentiellement aux spécialistes. Les citoyens sont en effet toujours aptes à se prononcer politiquement, à partir du moment où on leur explique les données et le contexte du projet. « *En démocratie, l'aptitude à juger des affaires politiques doit être considérée une fois pour toutes comme universelle* » ⁴⁸.

Outre leur capacité indéniable à participer, il convient d'ajouter que les citoyens sont souvent les acteurs même qu'il convient de solliciter dans les différentes phases des projets. En effet, habitants des quartiers, utilisateurs des services, équipements ou infrastructures publiques, ils disposent d'une « expertise d'usage », d'une « expertise du quotidien », d'un « savoir d'usage », voire d'un « bon sens » précieux à prendre en compte pour la mise en œuvre de projets permettant de répondre aux besoins du territoire. Le parti pris de MUSE D.Territoires consiste ainsi souvent à promouvoir les savoirs construits à partir de l'expérience du quotidien, par la routine, la pratique.

⁴⁷ Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des idées », 2008, pp.89.

⁴⁸ Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des idées », 2008, pp.90.

Car comme l'explique Michel de Certeau, le terme d'habitant ne s'entend pas comme le fait d'habiter un lieu, mais recouvre un ensemble « d'art de faire » du quotidien, observables à travers les pratiques, et qui attestent de compétences à habiter.

Dans leur ouvrage Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener citent une phrase de John Dewey illustrant bien cette idée : « *Les gens ordinaires sont les meilleurs experts pour eux-mêmes* »⁴⁹.

Ces compétences permettent de distinguer une pluralité d'usage des lieux, et une diversité de problèmes rencontrés. Tous les usages et toutes les pratiques méritent d'être relevés et associés à l'expertise technique des professionnels. Les instances participatives doivent ainsi fonctionner comme des « forums hybrides » dans lesquelles les différentes visions doivent se confronter et se compléter. Cette considération des habitants comme ressources et parties prenantes de la vie locale est un prérequis essentiel pour le bon fonctionnement et la réussite des démarches participatives.

Mais comment intégrer aux projets urbains les compétences des « habitants-usagers » ? C'est la question que s'est posée Pascale PICHON, dont la réponse se décline en 3 phases.

La première phase consiste à révéler les compétences et à recueillir des données et des observations. « *Cette démarche implique directement la participation des habitants et des usagers et s'apparente à un travail de "co-production" d'une connaissance des lieux et des rapports aux lieux, d'un point de vue cognitif, pratique et sensible.* »⁵⁰

Cette phase de « révélation » est très importante dans la mesure où elle permet également de faire prendre conscience aux usagers de leurs compétences. En termes de dispositifs, on peut citer l'exemple des parcours commentés, ou diagnostics participatifs, au cours desquels les habitants se rendent compte que leur savoir d'usage est complémentaire, voire essentiel, pour les professionnels.

Mais tout ceci n'est pas suffisant, il faut passer à la deuxième phase : **l'activation des compétences**. Pour cela, de nouveaux ateliers visent à capitaliser sur les données recueillies au cours de l'étape de sensibilisation. La première étape consiste à restituer aux habitants ce qui a été révélé pendant le diagnostic, pour une connaissance partagée. Suite à cette étape de mise en commun, il convient de construire des scénarii ou des plans d'action pour la suite du

⁴⁹ Marie-Hélène BACQUE, Carole Biewener, *L'empowerment une pratique émancipatrice*, Editions de la Découverte, Paris, 2013.

⁵⁰ Pascale Pichon, « La prise en compte des compétences des habitants et des usagers dans les projets urbains », in Marion CARREL, Catherine NEVEU, Jacques ION, *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilité citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques Politiques", 2009, pp.188.

projet. Les compétences des habitants doivent être intégrées à ces éléments. C'est cette phase cruciale qui permet une réelle participation des habitants, et d'aller bien au-delà de la concertation, voire de l'information, pour impulser une citoyenneté active.

C. La mobilisation inclusive, étape décisive d'une participation réussie

L'enjeu d'une mobilisation réussie est double : faire participer l'ensemble de la population de manière inclusive et garantir que leur participation perdure sur le long terme. Car l'objectif consiste aussi à impulser des dynamiques participatives, positives et pérennes sur le territoire.

Mais comment faire participer ? Comment mobiliser et fédérer les habitants autour d'un projet ? Comment les faire adhérer et leur donner l'envie de s'investir pour leur quartier ?

Toutes les réponses à ces questions résident dans l'approche adoptée par MUSE D.Territoires pour mobiliser les citoyens.

Dans un premier temps, le cabinet porte une attention particulière aux différentes étapes de la mobilisation afin de mettre en œuvre une mobilisation inclusive. L'idée est de passer d'une logique d'exclusion à une logique d'inclusion des habitants à la démarche.

Pour cela, et parce que la participation ne va pas de soi, il est important d'aborder la participation par une phase de mobilisation favorisant la compréhension, l'adhésion et la participation de tous aux projets du territoire.

Présence et visibilité sur le territoire sont les deux composantes importantes des premiers pas de la démarche, afin de faire connaître cette dernière. Porte à porte, pose d'affiches, présence aux sorties d'écoles et autres lieux de vie fréquentés du territoire et rencontres avec les associations locales sont les premiers outils indispensables pour faire connaître la démarche, la rendre lisible et visible. Dans la mesure où la méfiance marque les relations entre les citoyens et les institutions, le défi de la participation consiste en partie à faire évoluer les rapports entre élus, représentants des institutions et citoyens. Le travail de mobilisation vise donc à être l'écoute des habitants et à établir un lien de confiance avec eux.

La posture du professionnel dans cette étape est très importante : il doit être accessible et clair, pour favoriser un sentiment de proximité et une compréhension immédiate de la démarche de la part des habitants.

Pour Vincent Armengol⁵¹, co-fondateur de MUSE D.Territoires et consultant, « *Faire participer est notre cœur de métier, mais notre rôle est avant tout celui d'un communicant.* ». Pour rassembler, il est très important d'adapter les outils de communication aux différents acteurs ressources du territoire. Cette démarche consiste tout d'abord à bien identifier les différents publics. Ceci se fait souvent par une analyse documentaire et par des entretiens exploratoires avec quelques acteurs ressources du territoire. Puis, comme dans toute approche communicationnelle, il est important de développer des outils adaptés aux publics cibles. Pour cela, MUSE D.Territoires déploie des outils online (sur le terrain, des visites et rencontres des acteurs ressources, poses d'affiches, porte à porte, etc.), et off line (réseaux sociaux, mailing, blog, etc.).

En ce qui concerne le lien de confiance à établir avec les habitants, le professionnel doit se présenter comme un tiers, commandité certes par les pouvoirs publics, mais en charge de travailler pour et avec les acteurs locaux. Les acteurs locaux doivent se sentir en confiance et voire dans la participation une nouvelle opportunité. Cette confiance peut s'acquérir par une présence forte, par l'écoute, mais aussi par la découverte de projets similaires réussis. Ceci évite un écueil fréquent : le scepticisme, l'inquiétude, voire le pessimisme des habitants convaincus que « ça ne marchera pas ».

Puis, des ateliers sont organisés, ouverts à tous et offrant à chacun la possibilité de s'exprimer. Afin de garantir la participation du plus grand nombre, un affichage dans les immeubles et les lieux de vie informe les habitants sur les événements organisés. Des opérations phoning, aux contacts récupérés lors de la première phase, permettent quant à elles une approche personnalisée et engageant davantage les habitants.

Un des défis à relever consiste à ouvrir au plus grand nombre ces lieux de participation, qui souvent sont l'exclusivité d'une minorité de la population, particulièrement active et déjà impliquée d'une certaine manière (associations locales, comités de parents d'élèves, clubs sportifs, etc.). Les populations les plus en marge sont souvent celles qui participent le moins aux instances locales participatives (les jeunes, les immigrés, les étrangers, les catégories populaires et précaires, etc.). De plus, quand ces populations viennent, elles ne s'expriment que rarement, soit par timidité et manque de confiance, soit parce que la parole est monopolisée par d'autres. En plus d'un travail de mobilisation intensif sur le terrain visant à

⁵¹ Vincent ARMENGOL, *Communication et développement local : fédérer autour d'un projet. La communication, un vecteur de réussite de projets locaux ?*, CNAM, 2013, pp.18.

mobiliser les publics les plus éloignés, il est donc essentiel que les techniques d'animation proposées mettent tous les participants à égalité lors de ces temps collectifs.

Les techniques d'animation proposées libèrent également la parole des participants et facilitent la réflexion collective ainsi que la co-construction. Donner confiance à chaque participant, révéler son potentiel et l'accompagner dans la démarche sont des objectifs au cœur des méthodologies d'animation. Susciter l'émotion et la créativité pour mobiliser l'attention et impliquer : dans les ateliers, le jeu et l'interactivité entraînent un état d'esprit positif. Plus que de faire participer, l'objectif est de donner aux participants les outils nécessaires pour pérenniser leur implication.

De plus, le rôle du professionnel consiste également à concilier les contraintes des uns et des autres et à planifier des temps qui favorisent la participation de tous. En effet, pour que la participation fonctionne, il convient de prendre en compte les différents temps des acteurs (élus, habitants, techniciens, maîtres d'ouvrage, associations, etc.), car chacun est contraint par un calendrier et des impératifs qui lui sont propres. Il est donc important de concilier les temporalités et les disponibilités de chacun et d'identifier les moments appropriés pour l'organisation des temps participatifs.

La mobilisation doit aussi permettre d'identifier des habitants-référents, des leaders, des moteurs ; quelle que soit leur qualification, leur motivation et leur envie de s'investir, celle-ci doit permettre d'impulser une dynamique et de fédérer davantage de citoyens autour de l'objet de la participation. Dans le cadre de ses missions sur des jardins partagés, MUSE D.Territoires multiplie les événements et les ateliers afin d'identifier les personnes qui participent et qui pourront ainsi constituer un petit groupe solide pour le lancement du jardin partagé et sa pérennisation⁵².

D. Pérenniser la participation via l'*empowerment*

Aujourd'hui, l'*empowerment*, jusqu'alors très développé à l'international, séduit et nourrit la réflexion française. En témoigne l'ouvrage de Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener, « L'*empowerment*, une pratique émancipatrice ? »

⁵² Concernant ces missions sur des jardins partagés, le rôle de MUSE D.Territoires consiste à mobiliser les habitants et à identifier ceux qui pourront gérer le jardin à ses débuts (le jardin doit être géré par les habitants eux-mêmes, et non par la ville ou par un tiers extérieur).

L'*empowerment* vise à valoriser tous les individus et à leur faire prendre conscience de leur capacité à pouvoir s'impliquer dans des dispositifs de démocratie locale, et de manière plus générale dans la vie de leur quartier.

Pour MUSE D.Territoires, l'*empowerment* passe par la formation, sujet que nous évoquerons dans une partie ci-après. Mais l'*empowerment* se fait également par l'organisation et la participation d'évènements fédérateurs offrant la possibilité de remercier l'implication de chacun dans la démarche, de restituer l'ensemble des résultats, de valoriser le travail de chacun et de célébrer les avancées effectuées dans le cadre du projet. Tout ceci ne peut que donner l'envie aux habitants d'aller plus loin et de s'investir dans la vie locale sur le long terme.

III. L'enjeu d'une culture commune de la participation

A. La construction d'une sémantique commune

1. Un langage à forte symbolique

Nous avons vu dans la première partie que les acteurs de la participation voyaient dans ces démarches un moyen d'atteindre différents objectifs. Les qualificatifs ainsi employés par les uns et les autres pour se définir, ou pour définir les démarches participatives sont ainsi intéressants à analyser. L'analyse du langage utilisé par les décideurs et les professionnels de la participation est tout particulièrement intéressante. En effet, ils s'adressent, suivant leurs objectifs, à des habitants, citoyens, militants, usagers, clients, etc., voire consommateurs. Ces catégorisations sont décisives dans la manière suivant laquelle la population est sollicitée, écoutée, consultée voire appelée à participer. Les termes d'habitants et de résidents renvoient par exemple les individus à leur implantation locale dans un territoire précisément identifié, et les cantonnent aux projets et activités liées davantage à la gestion urbaine de proximité et aux actions locales à l'échelle du quartier. Le terme d'usagers renvoie davantage à la figure de l'individu qui pratique un espace urbain, soit parce qu'il y vit, travaille, ou bien simplement parce qu'il y passe lors de ses migrations pendulaires quotidiennes. Les termes de citoyens ou de concitoyens désignent quant à eux plus généralement les individus s'intéressant aux affaires publiques. Le qualificatif de citoyen semble en effet caractériser les participants aux instances participatives de grande échelle ayant pour objectif de consulter les individus sur des questions politiques d'envergure (ouverture d'un aéroport, réforme du système éducatif, forum sur la mobilité, etc.). Les individus peuvent être également considérés comme des

consommateurs de politiques publiques, voire des clients ou usagers-clients (tendance apparue avec le *new public management* qui recherche performance et efficacité et considère les citoyens comme des consommateurs auxquels l'État doit proposer les meilleurs services à des coûts réduits). Enfin, il est possible de rencontrer une qualification des individus comme «codécideurs» ou «coproducteurs» de la ville. Dans ce cas-là, il est reconnu aux habitants leur expertise d'usage.

D'autre part, en ce qui concerne les dispositifs participatifs, les termes employés sont très importants dans la mesure où ils révèlent le degré de participation accordé aux individus. Les réunions publiques et instances consultatives sont tournées vers l'information des individus, voire la manipulation (cf l'échelle de Sherry Arnstein dans la partie 1). La consultation vise quant à elle le recueil de l'avis des participants, mais sans réelle assurance que les avis et suggestions soient pris en compte. Enfin, les instances participatives comme les conseils de quartiers, jury citoyens, groupes hybride de gestion urbaine de proximité, etc. ont pour objectif de co-construire la ville avec les décideurs et les habitants des quartiers concernés par les projets.

Enfin, le champ sémantique de la participation est assez vaste, et les termes qu'il recouvre sont souvent vagues. Parmi eux, la démocratie participative, la démocratie délibérative, la démocratie de proximité, la démocratie locale, la gouvernance, l'autogestion, la citoyenneté active, l'*empowerment*, etc. sont autant de concepts fréquemment utilisés mais signifiant peu de choses pour les habitants.

Bien que nous ne développerons pas cela ici, il convient de préciser que ces différents termes relèvent souvent de l'évolution des contextes et des réalités dans lesquels les démarches s'inscrivent et les objectifs qu'elles visent.

Pour les habitants, ce vocabulaire est à double tranchant, à la fois attractif et porteur d'espoir, mais aussi insaisissable et déroutant.

2. L'importance de la construction d'un langage commun

Nous venons de voir que le langage utilisé est d'une importance clé. Mais pas seulement. L'ensemble des participants doit se comprendre et s'entendre grâce à un langage commun.

Par langage commun, nous entendons ici la sémantique qui permet aux individus visés de se comprendre. Ainsi, le langage recouvre un champ sémantique propre à la politique de la ville,

aux politiques publiques, à la démocratie participative, mais également lié à des valeurs et des principes.

Les tensions qu'il peut y avoir entre les décideurs et les habitants révèlent leur difficulté à parler un langage commun et à s'accorder sur le contenu des démarches participatives. Ce sont ces incompréhensions mutuelles qui créent en partie des tensions, désaccords ou méfiances les uns envers les autres. En effet, les termes techniques utilisés par les élus et les agents, en ce qui concerne le fonctionnement des différents services et dispositifs de la politique de la ville, peuvent apparaître aux yeux des citoyens comme une « langue difficile d'accès » et représenter ainsi un frein à leur participation.

Ainsi, la formation d'un langage commun est une étape clé, bénéfique pour plusieurs raisons. En effet, c'est une étape importante pour rendre possible la compréhension commune du projet, de la démarche et des objectifs de cette dernière. Un langage commun favorise également une compréhension par les habitants du fonctionnement des dispositifs de politique de la ville pour une compréhension partagée des rouages dans lesquels s'intègrent leurs problématiques quotidiennes (problèmes de stationnement, sécurité, propreté du quartier, etc.) ou leur citoyenneté. Un langage commun facilite également une vision partagée du quartier, du territoire et de la politique de la ville.

Cette compréhension commune entre les différents participants aux démarches participatives (associations, élus, agents, habitants, etc.) facilite, voire renforce, le sentiment d'appartenance à un groupe et permet de fédérer autour d'un projet. L'adhésion des individus autour du projet se fait également par le partage de valeurs communes.

Un langage commun et une compréhension facilitée mettent à l'aise les participants qui se rendent compte de leur capacité à pouvoir intégrer et participer à des démarches pour améliorer leur cadre de vie et la qualité de vie de la communauté. Ce renforcement de la capacité d'agir des individus, ou *empowerment*, est une clé décisive pour inscrire dans la durée l'implication des populations.

Mais parler un langage commun peut signifier aussi parler la même langue. Cette précision est importante dans la mesure où les dispositifs participatifs doivent être en mesure de faire participer tout le monde, y compris les individus ne maîtrisant pas parfaitement la langue française. Il importe alors de prévoir des traducteurs pour gérer la barrière de la langue et faciliter la participation des individus.

Qu'en est-il alors du rôle du professionnel ? Une fois de plus, il doit intervenir comme un communicant et concevoir une communication lisible, compréhensible par tous et qui favorise une compréhension partagée des objectifs et des différents éléments de la participation. Son rôle consiste majoritairement à s'adapter à chacun pour faciliter une compréhension partagée. Vincent Armengol précise à ce sujet que « *Lorsque les intérêts et les positions sont hétérogènes, savoir adapter sa communication envers chacun est un atout. Un projet est l'occasion de développer un langage commun entre les parties prenantes. Dans un premier temps, notre rôle est celui de l'interprète. Identifier dans le dialogue ce qui parle à notre interlocuteur. Parler sa « langue », trouver le champ lexical commun, utiliser des mots simples loin des jargons techniques pour certains, et jargonner avec d'autres ; en somme éviter les obstacles à la communication.* »⁵³. Le professionnel doit ainsi, tout au long des temps participatifs, reformuler en permanence les propos énoncés par les participants, s'assurer de leur compréhension par chacun, et les valider avant de poursuivre la discussion, le débat ou l'activité pratiquée.

Le partage d'un langage commun est ainsi un enjeu à ne pas occulter, dans la mesure où il permet de passer d'une logique d'exclusion à une logique d'inclusion.

B. La formation, clé d'une compréhension et d'une vision partagée

Comme nous venons de le voir, le rôle de l'animateur dans les temps participatifs est crucial afin d'assurer une compréhension et une vision partagées du contexte dans lequel s'inscrivent les éléments interrogés par la participation. Néanmoins, ceci ne va pas de soi et nécessite davantage qu'une animation intelligente des temps participatifs.

Nous allons ainsi nous intéresser à la formation et à ce qu'elle apporte pour la participation.

La participation, comme nous l'avons précisé déjà à plusieurs reprises, ne s'improvise pas. Si la mobilisation est un premier pas pour faire adhérer les habitants à la démarche et impulser une dynamique, la formation doit permettre d'impulser un changement sur le long terme grâce à l'appropriation de nouvelles pratiques démocratiques.

⁵³ Vincent ARMENGOL, *Communication et développement local : fédérer autour d'un projet. La communication, un vecteur de réussite de projets locaux ?*, CNAM, 2013, pp.22.

La mise en œuvre de ces pratiques nouvelles sous-tend le développement d'aptitudes et de compétences chez les acteurs qu'elles engagent. Ces aptitudes et compétences peuvent être d'ordre divers :

- Comportements et aptitudes aidant les individus à participer : prise de parole, trouver sa place dans un groupe, communiquer, etc.
- Connaissances sur les éléments techniques interrogés par la participation : compréhension de la politique de la ville, des programmes de rénovation urbaine, de gestion urbaine de proximité, etc...
- Connaissance des différents acteurs qui font la ville et leur rôle précis
- Compétences pour organiser des actions, participer de manière active aux projets locaux

Mais l'objectif principal consiste en définitive à favoriser chez les habitants une prise de confiance en eux. Les aptitudes et compétences acquises permettent ainsi aux habitants de s'insérer dans les dynamiques de participation et contribuent à autonomiser et dynamiser les démarches participatives et initiatives locales.

Une des étapes importantes consiste avant tout à comprendre et évaluer les besoins de formation des parties prenantes.

Plusieurs niveaux de formation ont été identifiés comme nécessaires à l'amélioration de la participation au sein des quartiers⁵⁴.

Le premier consiste à former les habitants afin de leur offrir l'opportunité d'acquérir des compétences, des méthodes et des outils nécessaires à leur participation et à leur implication dans les projets. Nous pouvons citer une fois de plus l'exemple du jardin Sémard où des ateliers sur le jardinage ont été proposés aux habitants du quartier. Dans le cadre du projet de groupe hybride de gestion urbaine de proximité, MUSE D.Territoires a dispensé une formation sur les « compétences sociales ». Parmi les thématiques abordées : comment faire remonter les informations et les problématiques aux professionnels du quartier, comment mobiliser mes voisins et leur transmettre des informations. Certains volontaires ont également eu accès à une formation gratuite à l'école de la rénovation urbaine à Aubervilliers, composée des modules suivants : se familiariser avec les principes urbains des projets, de la gestion urbaine de proximité et des différents modes de leur coproduction, mettre en valeur ses compétences de « maître d'usage », acquérir les fondamentaux confortant la posture de « maître d'usage » et contribuant à la culture sur la rénovation et la gestion urbaine et

⁵⁴ Conseil National des Villes, *La démocratie locale et la participation des Habitants. Avis du Conseil National des Villes*, 2012, pp.121.

construire la place des habitants dans les étapes clés d'une démarche de gestion urbaine. Enfin, prochainement, les habitants pourront assister à un atelier de présentation des différentes structures présentes au sein du groupe hybride de gestion urbaine de proximité : bailleur social, Unité territoriale de rénovation urbaine, Unité territoriale Propreté et Cadre de vie, Préfecture, Délégation police population, Centre de ressources pour la politique de la ville, etc.

Le deuxième niveau de formation concerne les parties prenantes. Il s'agit ici de considérer que la participation ne va pas de soi et que chacune des parties prenantes doit acquérir, grâce à la formation, des compétences spécifiques ainsi qu'une meilleure compréhension de ce que l'on attend d'elle.

La co-formation est le troisième niveau. Elle consiste à considérer que l'ensemble des acteurs de la participation peuvent avoir besoin de formation, et que ces formations sont utiles à la compréhension partagée du territoire et des enjeux et besoins de chaque acteur. Les élus, les techniciens, voir les professionnels de la participation peuvent participer à ces formations, afin de produire un référentiel collectif. Inscrite dans une logique de remise à niveau de tout le monde, la co-formation peut concerner aussi bien le contenu que les méthodes de la culture participative. Elle a justement la volonté de dépasser les clivages entre sachant et non sachant, expert et non expert, professionnel et amateur.

L'action-formation est le dernier niveau de formation que nous évoquons ici. Il s'agit de considérer le processus de participation comme formateur. C'est par la pratique que les acteurs de la participation vont acquérir de nouvelles aptitudes et développer des compétences individuelles et collectives. Du moins, le processus de formation a pour objectif de révéler les expertises, de développer des aptitudes et de transmettre des compétences. Ces temps collectifs partagés entre les acteurs de la participation visent également à forger une culture commune.

La formation doit contribuer à rendre intelligible le bien-fondé de la participation et donner les moyens pour qu'elle s'exprime. La formation vise ainsi à faire évoluer les cultures de l'ensemble des participants.

Il convient enfin de préciser que la pratique favorisant le développement d'aptitudes et de compétences, et en conséquence la prise de confiance en soi, s'identifie à la démarche d'*empowerment* ayant été décrite à plusieurs reprises auparavant.

IV. Le professionnel, acteur neutre et tiers garant de la participation

A. Des médiateurs, pas des pacificateurs

Les professionnels de la participation se présentent souvent comme des médiateurs. Cette qualification peut clairement se justifier dans la mesure où les temps de participation, que ce soient des concertations ou ateliers, sont souvent rythmés par des débats très animés. Dans ce contexte, mais aussi d'ailleurs dans tous les temps participatifs, le rôle de l'animateur consiste en deux choses. Premièrement, l'intervenant extérieur ne doit pas éteindre le conflit, mais mettre en lumière les éléments pertinents qui en ressortent. Deuxièmement, leur rôle est de permettre à tous les citoyens de s'exprimer, afin de garantir à tous le droit d'expression.

Les professionnels de la participation sont souvent missionnés par leur commanditaire pour pacifier le contexte local et recréer du lien social. En réponse sont souvent mises en œuvre des instances participatives qui favorisent l'écoute, le dialogue et des échanges argumentés afin d'aider les participants à s'accorder et à s'entendre sur une vision commune. Mais, l'animation de tels échanges, très argumentés afin d'aboutir sur une délibération consensuelle, n'offre pas la possibilité à tous de s'exprimer. Loïc Blondiaux reproche à ces dispositifs de dénier la dimension conflictuelle, cruciale en politique, pour rechercher principalement un consensus commun. Or, dès lors qu'il existe un enjeu et une véritable décision à prendre, le conflit représente une dimension essentielle de la participation, dans la mesure où il peut incarner le moteur-même de la participation des acteurs. *« Être la cause d'un dialogue renoué. Un pont, pour faire entendre les besoins et les intérêts de chaque côté de la rive. Appuyer sur les points forts de chacun pour permettre de vivre les conflits comme constructif d'une entente à venir. Le conflit d'opinion doit être admis, c'est une partie intégrante à la réussite. »*⁵⁵

En effet, la confrontation d'idées et de visions est justement très importante quand se rencontrent des élus, des techniciens et des habitants, dans la mesure où chacun dispose d'une pratique différente du territoire. Très souvent, les habitants viennent participer dans un

⁵⁵ Vincent ARMENGOL, *Communication et développement local : fédérer autour d'un projet. La communication, un vecteur de réussite de projets locaux ?*, CNAM, 2013, pp. 20.

premier temps pour exprimer leur mécontentement vis-à-vis de certains problèmes qu'ils rencontrent dans leur quartier (nuisances sonores, problèmes de stationnement, insécurité, manque d'espaces verts, etc.). Il est alors important de leur donner un espace d'expression, et dans un premier temps de laisser place à des débats houleux entre les différents acteurs du territoire. Ces temps de débats sont une première étape permettant à chacun de comprendre les difficultés de l'autre (de l'habitant dont le hall d'immeuble est squatté, mais aussi de l' élu qui ne dispose pas de fonds ou du technicien qui a déjà développé plusieurs dispositifs mais qui n'ont rien solutionné). L'idée consiste donc à confronter les différentes expertises afin de co-construire des projets adaptés aux besoins du territoire.

Les violences urbaines de novembre 2005, que nous avons déjà évoquées à plusieurs reprises, constituent encore ici un très bon exemple, dans la mesure où elles montrent que la citoyenneté doit aussi s'aborder dans des processus conflictuels. En effet, elles sont considérées par certains comme une forme d'action collective permettant de s'exprimer et de s'indigner contre les injustices sociales voire policières. Si nous pouvons déplorer l'aspect destructeur de cette forme d'action, nous ne pouvons lui enlever l'impact du message exprimé.

Ainsi, le statut du professionnel comme acteur intermédiaire est fondamental. En tant qu'animateur, il assume un rôle de tiers garant pour certifier le bon déroulement des temps collectifs. Dans la mesure où il n'est ni un élu, ni un technicien, ni un habitant, l'animateur peut imposer un cadre légitime au sein duquel les intérêts des uns et des autres se confrontent, tout en maintenant un équilibre entre les échanges pour que les participants s'expriment à égalité.

Dans l'enquête de Magali Nonjon, un professionnel explique qu'il est à la fois « *celui qui énonce, qui représente le débat, qui le rend visible et le ré-énonce quand il y a un choix à faire, qui le répète, qui situe et intègre toutes les positions afin qu'il ne soit pas stérile* ». Il est *celui qui a le pouvoir de donner la parole, d'organiser son temps et sa traduction* »⁵⁶.

L'intervenant extérieur est ainsi la plupart du temps censé jouer en permanence le rôle de l'intermédiation entre le monde des habitants et ceux des élus et des techniciens. L'importance du mot traduction dans la citation ci-dessus est à souligner. Nous avons évoqué précédemment la nécessité d'une vision et d'une compréhension partagées par l'ensemble des

⁵⁶ Magali NONJON, « Les "professionnels de la participation" à l'épreuve du territoire », *Quand la démocratie locale se professionnalise*, Profession Banlieue, Actes de la rencontre organisée le 23 octobre 2003, pp.159.

acteurs de la participation pour une réussite de cette dernière. Afin de favoriser cela, l'animateur doit régulièrement reformuler les éléments de discussion pour l'ensemble des participants. Il doit également donner la parole à ceux qui ne peuvent la prendre facilement.

B. Fixer les règles du jeu

Une participation réussie dépend également d'un cadre précis composé de règles clairement énoncées et partagées par l'ensemble des participants.

Dans la mesure où l'un des rôles des professionnels consiste à redonner confiance aux habitants en leur fournissant un espace d'expression, il est important de fixer des règles qui permettront la participation de tous. « *Cela permet de préciser ce qu'on attend d'eux, leur statut, la nature et le temps de ces espaces démocratiques, la durée de leur participation et de leur implication, ce qui est négociable ou pas, ... afin qu'ils sachent à quoi ils s'engagent* »⁵⁷.

Il est en effet essentiel de mettre au clair la posture et le rôle de chacun : l'intervenant extérieur, les élus et les techniciens qui ont un savoir technique et une vision globale des enjeux et des dossiers, les associations locales, représentantes des habitants et porteuses d'une connaissance du territoire local et les habitants qui partagent leur savoir d'usage.

Il est ensuite important d'informer l'ensemble des acteurs de la participation des règles permettant une participation réussie : le droit à chacun de s'exprimer, l'écoute et la bienveillance des uns envers des autres, le respect mutuel, la considération des idées et des propositions énoncées, la nécessité d'une attitude positive.

Ces éléments permettent aussi à chacun de mieux comprendre et d'assumer son rôle et la posture qui lui est associée.

C. La prise en compte de la parole des citoyens

La prise en compte, ou la non-prise en compte, des propositions des habitants doivent être justifiées, faute de quoi les acteurs de la participation, et surtout les habitants, peuvent avoir le sentiment que celle-ci est inutile et leurs compétences, expertise d'usage et idées déconsidérées. Faire un retour sur les éléments de la participation pris en compte par les décideurs est donc un signe de considération légitimant la participation des habitants. Au-delà d'un objectif de conquête de la confiance des citoyens envers le politique, la restitution des temps d'échanges permet également de responsabiliser les habitants. En effet, il convient de faire un retour aux habitants sur ce à quoi ils ont contribué pour célébrer les résultats,

⁵⁷ MUSE D.Territoires, *Démocratie locale et participation des habitants*, Conseil National des villes, 2012, pp.127.

valoriser l'implication de tous, véhiculer une satisfaction du travail effectué, et par là donner l'envie à ces acteurs de poursuivre leur implication afin de pérenniser la démarche participative enclenchée et pérenniser les dynamiques positives impulsées sur le territoire.

Garantir aux habitants les effets concrets de leur participation permet également de crédibiliser le dispositif participatif. Il est essentiel que les habitants appelés à participer n'aient pas le sentiment que « cela ne sert à rien ». Cela ne signifie pas que les suggestions des participants sont automatiquement acceptées, mais il s'agit plutôt de leur accorder un « droit de retour » qui leur permette de savoir ce qui a été pris en compte et de comprendre pourquoi certaines de leurs propositions n'ont pas été prises en compte.

À l'inverse, l'absence de retour cristallise un sentiment de défiance et d'instrumentalisation des habitants des quartiers qui freine la participation et alimente le désintérêt pour la chose publique. En effet, sans retour, on peut s'interroger sur la place et le rôle que les décideurs et la participation souhaitent véritablement accorder à la société civile.

La participation doit permettre une reconnaissance sociale et politique, et générer chez les habitants une citoyenneté active.

PARTIE 3 : MUSE D.Territoires, un engagement pour une culture de la participation généralisée

I. Le développement de nouveaux pôles

Après plusieurs années d'existence et de nombreuses missions à son actif, le cabinet MUSE D.Territoires souhaite prendre aujourd'hui un nouveau tournant. En effet, le cabinet souhaite agrandir son portefeuille d'activité et ainsi développer de nouveaux pôles.

A. Former des acteurs clés

Le premier pôle que l'agence souhaite créer aujourd'hui est le pôle formation.

MUSE D.Territoires veut être un laboratoire d'idées qui partage ses compétences et son savoir-faire. Ainsi, 5 modules de formation seront bientôt proposés.

Le premier module, **Participation innovante**, fournit à des décideurs des outils concrets et des méthodologies opérationnelles pour réussir la participation des publics.

Le second, **Mobilisation inclusive**, consiste à donner les clés d'une participation de tous les publics et à déployer une démarche d'adhésion autour du projet.

Le module sur l'**Intelligence collective** accompagne les décideurs dans la mise en œuvre de nouveaux processus de management et d'innovation. La complexification des environnements de travail, la pluridisciplinarité et la transversalité de certains secteurs d'activités et le nombre toujours croissant d'acteurs avec lesquels il faut travailler, nous obligent aujourd'hui à repenser nos méthodes de travail. Les modules proposés transmettent les fondamentaux du travail collaboratif, puissant levier d'innovation et de création de valeur ajoutée.

Le module **Ingénierie de projets collaboratifs** transmet les clés d'une gestion de projets renouvelée permettant de gérer des projets complexes et multi-acteurs.

Enfin, le module **Intelligence relationnelle** propose d'assouplir, de faciliter et d'optimiser les relations et les comportements professionnels. Il favorise ainsi l'appropriation de postures proactives et positives, afin de limiter les conflits et de faciliter des relations de travail saines et efficaces.

Ces modules sont à la fois autonomes et interdépendants. Le public ciblé dans un premier temps correspond aux clients actuels de MUSE D.Territoires, c'est-à-dire les acteurs du secteur public. Sur le long terme, il est envisagé de proposer également ces modules de formation aux entreprises.

B. Renouveler la Responsabilité Sociale des Entreprises

Le second pôle en création est dédié à la RSE (Responsabilité Sociale des Entreprises).

La RSE est un concept suivant lequel les entreprises intègrent de manière volontaire des préoccupations sociales et environnementales dans leurs activités et dans leur interaction avec leurs parties prenantes. Dans les faits, la RSE regroupe de nombreuses actions vertueuses dans les domaines sociaux, écologiques et économiques (les bonnes pratiques internes comme le recyclage, la mise en œuvre de référentiels et de normes ISO, la réalisation d'un rapport extra-financier, des actions humanitaires, des offres de produits écoresponsables, la compensation des émissions carbone, etc.)

Pour MUSE D.Territoires, une entreprise est responsable à partir du moment où elle participe à un développement durable du territoire sur lequel elle est implantée. La RSE doit ainsi se concevoir et s'appliquer ainsi à l'échelle locale, c'est-à-dire avec les salariés de l'entreprise et les parties prenantes qui composent l'environnement dans lequel elle agit (c'est-à-dire les habitants, les associations locales, les pouvoirs publics, les autres entreprises, etc.). Car pour MUSE D.Territoires, les clés du développement du territoire sont à trouver auprès de ceux qui le pratiquent, le font vivre, et qui connaissent les enjeux et les problèmes à solutionner. Faire appel à l'ensemble de ces acteurs permet à l'entreprise de déployer des actions connectées à son cœur de métier, ainsi qu'aux réalités locales pour une stratégie RSE qui fait sens et dont chacun est fier.

Pour cela, MUSE D.Territoires souhaite promouvoir la réflexion collective et la gestion de projets collaboratifs. L'idée consiste à voir l'ensemble des parties prenantes comme des potentiels et des ressources. Chacun dispose de savoirs, d'expériences et d'un raisonnement, qui, additionnés à ceux des autres, donnent naissance à des idées astucieuses, innovantes et adaptées à l'entreprise et à son environnement.

Le cabinet souhaite ainsi proposer des prestations pour aider les entreprises à mobiliser leurs salariés et leurs parties prenantes afin de co-concevoir et co-construire ensemble une stratégie RSE qui fasse sens. Les prestations comprendront en partie des formations et des ateliers de rencontre, de partage et d'intelligence collective afin de mobiliser les individus, de donner

confiance à chacun, de responsabiliser, de rassurer et de donner les clés de la prise de parole et de la participation.

II. La logique d'une entreprise en phase de croissance

A. Grandir, mais pour quoi ?

1. Des valeurs partagées et l'envie d'aller toujours plus loin

Lorsqu'Ahmed Bouzouaïd et Vincent Armengol ont décidé de créer le cabinet MUSE D.Territoires, leur motivation était animée par la volonté de « *faire le bien* » sur le territoire. Leur envie est née de constats faits au cours de leurs études, dans leur quotidien, mais également lors de leurs multiples expériences associatives (dans les 18^e et 20^e arrondissements de Paris notamment). Après avoir créé l'association AVA, il décide d'aller plus loin et de créer leur cabinet d'étude et de conseil. Leurs idées pour apporter des solutions : associer engagement et entrepreneuriat, et s'appuyer sur le développement durable pour impulser une dynamique locale dans les quartiers.

Les trois premiers thèmes qu'ils développent au sein de leurs activités sont l'innovation sociale, l'écologie urbaine et la participation. Leur cœur de métier se construit alors selon deux pôles structurants :

- L'accompagnement et le conseil (études, diagnostics) à destination des décideurs de haut niveau pour les aider dans leur projet de développement local
- L'ingénierie de projet collaboratif (inspiration, conception, concrétisation de projets culturels, d'écologie urbaine, etc.)

Après bientôt 4 années d'existence, le cabinet a évolué, s'est renforcé. La conviction des fondateurs que la ville, et le territoire de manière plus générale, se co-construisent avec tous les acteurs locaux est encore plus forte. L'équipe a pu constater qu'elle pouvait travailler pour et avec les acteurs locaux, et que l'approche partenariale et la participation de tous à des projets collaboratifs était possible, nécessaire et bénéfique pour construire pour tous un cadre de vie meilleur.

Aujourd'hui, MUSE D.Territoires aspire simplement à maximiser son impact sur les territoires et les individus, et à diffuser les valeurs et les principes dans lesquels elle croit et puise sa force. Ces valeurs et ces principes sont bien sûr ceux évoqués en deuxième partie, c'est-à-dire la capacité de chacun à participer et à partager ses compétences et savoirs, la

participation inclusive, la coopération, le partage, la démocratie locale et participative. D'autres valeurs fortes caractérisent MUSE D.Territoires et ses collaborateurs : l'engagement, l'optimisme et le positivisme, la force du travail collaboratif.

Il est très important de souligner que les valeurs que le cabinet porte et diffuse au cours de ses missions sont des valeurs en lesquelles l'équipe croient viscéralement, et qu'elle applique au quotidien. Concernant le positivisme par exemple, l'équipe voit l'ensemble des acteurs sur le territoire comme des ressources et des potentiels à exploiter. Il en est de même en interne : les difficultés ne sont pas vues comme des obstacles, mais comme des opportunités dont il faut se saisir pour innover et pour trouver de nouvelles solutions. Il en est de même pour l'intelligence collective et le travail collaboratif. MUSE D.Territoires propose à ses clients des ateliers qui permettent de co-construire des projets cohérents et pertinents grâce à la mise en commun d'idées, de savoirs, d'expériences et de personnalités et pratique ce même type d'atelier en interne afin de co-construire des projets innovants et des solutions intelligentes.

Enfin, il convient de préciser que l'équipe de MUSE D.Territoires est soudée et composée d'individus qui forment une équipe cohérente, motivée et engagée. Les consultants de MUSE D.Territoires choisissent en effet avec soin la manière dont ils s'entourent. Chacun dispose de compétences particulières et complémentaires avec celles du reste de l'équipe. De plus, chaque consultant est en quelque sorte militant, car animé par la conviction que la ville d'aujourd'hui et de demain doit être plus inclusive, et que pour cela la participation de tous les citoyens est nécessaire.

MUSE D.Territoires, c'est ainsi des valeurs partagées et l'envie de réussir, une équipe motivée, passionnée par son métier qui ne veut pas arrêter ou condamner l'aventure à ce stade et qui souhaite ainsi voir le projet se développer.

2. Jouer toutes ses cartes pour un développement local durable

L'objectif principal de MUSE D.Territoires consiste à encourager une participation de l'ensemble des acteurs du territoire, pour un développement local durable. Ainsi, l'équipe croit en une approche collaborative incluant l'ensemble des acteurs du territoire, c'est-à-dire les habitants, les associations locales (culturelles, sportives, citoyennes, etc.), les entreprises, les acteurs publics, les acteurs de l'économie sociale et solidaire, etc.

Les modules de formation et les prestations RSE proposées par MUSE D.Territoires vont dans ce sens et permettent de compléter l'offre actuelle du cabinet pour assurer un développement durable des territoires.

Ces modules permettent également de diffuser de manière plus générale, dans la société, la participation et l'*empowerment*.

3. Consolider le projet et le rendre viable à long terme

a. Une structure en quête de stabilité financière

Aujourd'hui, il est urgent pour MUSE D.Territoires de grandir, pour consolider son business model et assurer sa viabilité financière, afin d'attirer de nouveaux financeurs.

Le passage d'une stratégie de spécialisation⁵⁸ à une stratégie de diversification du portefeuille d'activités doit permettre au cabinet de générer de nouvelles liquidités, et de répartir les risques liés à ses activités.

Dans la mesure où MUSE D.Territoires est aujourd'hui principalement positionné sur le marché public, son chiffre d'affaire dépend des appels d'offre remportés, et donc d'une activité assez aléatoire et variable dans le temps. Se développer sur les secteurs de la formation et de la RSE permettrait à la jeune entreprise de développer une activité économique moins fluctuante et donc des entrées régulières trésorerie.

Le développement de nouveaux métiers doit aussi sécuriser l'activité de l'agence, dans la mesure où les trois pôles sont autonomes et liés à trois secteurs différents (marchés publics, formation, RSE). Les risques et les difficultés encourues sur l'un des marchés n'impactent ainsi pas le reste de l'activité de l'agence.

Ce type de diversification, dite différenciation-liée, permet aussi d'éviter un risque de cannibalisation⁵⁹ des offres. Dans la mesure où les nouveaux pôles concernent des secteurs d'activités différents, la vente de certaines prestations ne peut en aucun cas entraîner une baisse des ventes d'une autre prestation.

⁵⁸ La spécialisation est une stratégie d'entreprise qui consiste à se concentrer sur un seul métier dans lequel elle déploie ses ressources et compétences.

⁵⁹ La cannibalisation produit est le phénomène négatif par lequel les ventes d'un nouveau produit proviennent en partie d'une diminution des ventes d'un autre produit, plus ou moins substituable, et proposé par la même marque.

Néanmoins, les nouveaux secteurs d'activités sont cohérents avec le métier actuel du cabinet de conseil, ce qui représente deux atouts majeurs. Premièrement, MUSE D.Territoires se lancent dans des secteurs dont il maîtrise une partie du cœur de métier (c'est-à-dire la participation), ce qui permet au cabinet de gagner du temps, de l'argent, et d'attirer la confiance de nouveaux clients. Deuxièmement, la cohérence des trois secteurs et leur certaine interdépendance devra permettre à MUSE D.Territoires de vendre plusieurs de ses prestations au même client.

b. Capitaliser le savoir-faire

MUSE D.Territoires se présente comme un laboratoire de recherche et d'idées, et en tant que tel son objectif consiste à capitaliser des savoirs, mais également à les transmettre. En effet, depuis 4 années, les membres de l'équipe de MUSE D.Territoires ont acquis des compétences et un savoir-faire qu'il est important d'exploiter, de capitaliser, de formaliser et de transmettre.

En tant que membres du laboratoire de recherche, les collaborateurs de MUSE D.Territoires sont des praticiens, des hommes et des femmes de terrain qui souhaitent formaliser leur savoir et stabiliser leurs connaissances. Ils souhaitent ainsi construire des modules qui leur ressemblent, et qui correspondent à leur métier et à leurs missions quotidiennes, pour ainsi partager entre eux un ADN et un langage commun et disposer en interne d'une boîte à outils des pratiques de leur métier.

Le deuxième objectif vise à transmettre ce savoir aux clients traditionnels chez qui des besoins particuliers ont été identifiés, mais aussi à l'ensemble des acteurs du territoire intéressés.

B. Grandir, mais comment ?

1. Apporter une cohérence au projet d'entreprise

Le développement prévu a pour objectif de répondre aux besoins exprimés par les clients actuels de MUSE D.Territoires, ou à ceux identifiés par l'équipe sur le terrain. Ainsi les trois pôles d'activités apportent une cohérence au cœur de métier de MUSE D.Territoires. Les clients actuels du cabinet doivent être intéressés par les nouvelles prestations proposées, nouvelles prestations qui doivent également attirer de nouveaux clients et apporter une cohérence à la mission du cabinet par la possibilité donnée à tous les acteurs du territoire de participer au développement inclusif de ce dernier.

Il convient de souligner ici que MUSE D.Territoires, en parallèle de ses missions quotidiennes, et dans le cadre de sa RSE, met à disposition ses compétences et son expérience pour des projets solidaires. Le cabinet s'investit sur son territoire, toujours dans le but de promouvoir le développement local. Parmi ces projets, celui d'une épicerie solidaire à la Courneuve, avec un accompagnement portant sur du conseil en développement de projet, mais aussi sur les aspects économiques, partenariaux (privé/public) et la logistique. Nous pouvons citer également l'Opération « Accrochage scolaire » réalisée en partenariat avec Plaine Commune et le Club R-évolution. C'est un évènement hors les murs du collège qui réunit plusieurs classes de collèges différents des villes de Plaine Commune. Il vise à susciter le goût d'apprendre chez les jeunes, à les inviter à réfléchir sur leur rapport au savoir afin d'identifier avec eux des leviers de la réussite scolaire. Les deux premiers volets de l'opération, organisés en mai 2013, ont permis de recueillir la parole de jeunes, d'associations, de parents d'élèves et d'acteurs du monde de l'enseignement et de valoriser les uns et les autres pour comprendre les moyens, principes et astuces susceptibles de favoriser l'accrochage des jeunes : l'accrochage au savoir, au goût d'apprendre, à l'échange et à la transmission.

Enfin, MUSE D.Territoires a lancé le projet "The I-O initiative" en partenariat avec Ville hybride, l'Association Face et Delphine Perru. Cet accélérateur de projets, initié par des représentants de la société civile, est soutenu par Plaine Commune, la Ville de La Courneuve, Louis Vuitton, le Louvre et le Palais de Tokyo. Ce projet a pour épice centre le Moulin Fayvon situé à la Courneuve.



2. Evoluer et se différencier : une nécessité pour grandir

Si le cabinet doit se développer de manière cohérente, il est également important de se différencier des concurrents présents sur le même secteur d'activité, afin de ne pas prendre de risques inutiles. La différenciation est très importante dans ce type de métier où les missions sont remportées sur la base d'une notation des réponses aux appels d'offre. Il faut proposer des méthodologies d'action adaptées aux besoins des commanditaires, mais également qui soient différentes de celles proposées par les concurrents.

MUSE D.Territoires a bien conscience de l'importance de se différencier de ses concurrents pour percer de manière durable dans le secteur de la participation. Vincent Armengol et Ahmed Bouzouaïd ont d'ailleurs, dès la création du cabinet, attaché une importance toute particulière à cette dimension. Ils se sont inspirés de la stratégie de l'océan bleu, un concept d'innovation-valeur. Contrairement aux océans rouges qui représentent des marchés saturés, l'océan bleu est un marché libre de concurrence aux perspectives de croissance encourageantes. Ainsi, adopter la stratégie de l'océan bleu consiste à créer des secteurs d'activités nouveaux, mais également à créer et réinventer la demande et les métiers.

MUSE D.Territoires a donc tourné le dos à la concurrence, en affichant dès le début un parti pris marqué, celui de la participation et d'une mobilisation inclusive autour des projets.

Aujourd'hui, dans la phase de développement actuelle, l'attitude est la même : se lancer dans de nouveaux secteurs, mais en proposant des prestations différenciées de celles des concurrents.

En ce qui concerne la formation, si certains consultants proposent déjà des modules sur l'intelligence collective, le corpus de formation proposé par MUSE D.Territoires est novateur. En effet, le cabinet dispose d'un savoir-faire en mobilisation et en *empowerment* des publics rare sur le marché. Ses techniques d'animation est son approche participative dans la méthodologie d'apprentissage sont une valeur ajoutée pour la prestation. MUSE D.Territoires souhaite ainsi se démarquer sur le fond, mais également sur la forme.

En ce qui concerne la RSE, l'approche de MUSE D.Territoires est clairement une approche renouvelée, une approche 2.0 de la RSE. Comme nous l'avons précisé quelques pages plus haut, le cabinet ne fonde pas ses prestations sur les mêmes axes que ses concurrents. Le marché de la RSE est aujourd'hui occupé par des cabinets de conseil qui proposent un accompagnement majoritairement orienté sur le développement d'un modèle économique responsable, fondé sur les axes suivants :

- La prise en compte des parties prenantes, notamment pour les grands groupes travaillant dans les pays en voie de développement
- Un changement de positionnement vers des valeurs et une identité *green* et responsable
- L'innovation dans l'offre, via des produits *green*, éco-responsables ou éco-conçus

- La valorisation de la démarche RSE et la construction d'une image d'acteur durable (communication via la publicité, les spots télévisés, le rapport développement durable, la notation extra-financière, etc.)
- L'élaboration d'outils de communication interne et institutionnelle (reporting, rapport extra financiers ou rapport développement durable, etc.)
- L'évaluation de la démarche RSE
- L'évaluation de l'empreinte carbone, voire sa compensation
- La mise aux normes concernant les référentiels internationaux
- L'intégration de la RSE dans les tâches quotidiennes et la mise en œuvre de bonnes pratiques (gestes verts comme le recyclage, le tri)
- La performance énergétique (économies d'énergie et énergies renouvelables)

L'approche de MUSE D.Territoires est ainsi différente, axant davantage ses prestations sur la participation de l'entreprise au développement local et sur l'*empowerment* des salariés et autres parties prenantes.

3. Maximiser les ressources disponibles

Structure à taille humaine créée il y a quatre ans, MUSE D.Territoires ne dispose pas d'un capital lui permettant de fonder son développement sur un investissement massif.

Si aujourd'hui le directeur, Ahmed Bouzouaïd, consacre une grande partie de son agenda à la construction d'un business plan solide pour lancer une grande campagne de levée de fonds en 2014, jusqu'ici le cabinet s'est débrouillé par ses propres moyens.

L'approche adoptée par toute l'équipe est très proche du *jugaad*, un concept né dans les pays en développement et conceptualisé par Navi Rajou, dans son ouvrage « L'innovation *jugaad*. Redevenons ingénieux ! », publié en 2013.

Jugaad est un mot hindi populaire qui décrit une innovation ingénieuse permettant de répondre à un défi. La traduction française, innovation frugale (voire Système D), souligne une autre dimension importante du concept : faire plus avec moins. En effet, *Jugaad* peut aussi être défini comme un état d'esprit flexible et intuitif qui permet de penser la rareté comme une opportunité plutôt que comme un handicap.

Six principes directeurs permettent de cerner le *jugaad* :

- Rechercher des opportunités dans l'adversité
- Faire plus avec moins
- Penser et agir de manière flexible

- Viser la simplicité
- Intégrer les marges et les exclus
- Suivre son cœur

Le concept est né dans les pays en développement, où les entrepreneurs n'ont pas le choix : la frugalité est un impératif et la clé de leur réussite dans une économie volatile et imprévisible. Les obstacles contextuels auxquels ils sont confrontés les obligent à faire preuve de débrouillardise et d'ingéniosité.

L'une de leur contrainte est le manque de capital. En effet, ils n'ont pas la possibilité d'emprunter auprès des banques, très prudentes. Ne pouvant investir, ils louent ou partagent le matériel nécessaire à leur activité, tirent parti des réseaux de distribution déjà existants, construisent des partenariats avec les acteurs économiques présents dans les communautés locales pour atteindre les consommateurs situés dans des zones difficiles d'accès, etc. Leur budget est restreint, et donc les pertes limitées en cas d'échec, ce qui leur permet finalement de ne pas s'obstiner et de tester différents moyens d'atteindre leur objectif.

MUSE D.Territoires, structure à taille humaine, a finalement été confrontée à des problématiques similaires : un capital limité et une équipe réduite. Nous pouvons clairement retrouver certains des principes du *jugaad* chez MUSE D.Territoires.

Le cabinet s'évertue en effet au quotidien à faire plus avec moins et à tirer profit des compétences de chacun.

Par exemple, l'idée de développer les pôles « formation » et « RSE » est en partie venue de l'idée de capitaliser sur le savoir-faire de l'équipe et d'étendre les activités en s'appuyant sur des connaissances et des ressources humaines disponibles en interne. Ce sont donc les consultants mêmes de l'équipe qui dispenseront les formations des modules en construction.

Autre exemple, l'une des consultantes, Charline Pastorelli, passionnée et douée en ce qui concerne les nouvelles technologies et les médias 2.0, assure en plus de ses missions quotidiennes la présence de MUSE D.Territoires sur les réseaux sociaux (blog, facebook, twitter, viadeo, etc.). Aucune expertise n'est laissée de côté !

En ce qui concerne plus particulièrement le blog, chacun est amené à produire régulièrement des articles, sur la base d'informations récoltées au cours des missions, de ses expériences et de ses connaissances. Une fois de plus, il s'agit donc de tirer profit de tout ce dont dispose le cabinet.

Les fondateurs de MUSE D.Territoires rappellent ainsi souvent à l'équipe qu'il faut toujours tenter de « faire d'une pierre quinze coups ! ». Dans le cas du blog, cette stratégie offre à MUSE D.Territoires une visibilité renouvelée, l'opportunité de prendre de la hauteur vis-à-vis des missions de terrain et du travail quotidien et de capitaliser sur chaque activité effectuée.

Faire plus avec moins, c'est donc aussi faire avec ce dont on dispose ! La force de MUSE D.Territoires repose ainsi sur des professionnels aux expériences, savoirs et expertises complémentaires. Pour innover et s'inventer, MUSE D.Territoires met à profit ces éléments grâce à des temps d'intelligence collective. La devise du groupe est ainsi un proverbe africain selon lequel « Tout seul on va plus vite. Ensemble on va plus loin ».

Enfin, concernant l'optimisation des compétences de chacun, il convient de préciser que des formations en interne sont dispensées entre les membres de l'équipe eux-mêmes.

Les stagiaires ayant travaillé ces six derniers mois au sein du cabinet ont ainsi pu bénéficier avant leur départ de deux formations. La première, dispensée par Ahmed Bouzouaïd, concernait la recherche d'emploi, et plus particulièrement les démarches et postures à adopter (dans son CV, sa lettre de motivation ou en entretien) afin de se différencier et de mettre en lumière ses atouts. La deuxième, proposée par Charline Pastorelli et intitulée « se faire chasser sur les réseaux sociaux » consistant à transmettre l'intérêt et les clés de la constitution de profils linked-in et viadeo actifs, attractifs, percutants et surtout utiles.

D'autre part, nous pouvons aussi considérer que les consultants « suivent leur cœur » en quelque sorte. Nous avons évoqué plus haut leur caractère militant, leurs valeurs partagées et leur motivation. Intégrer une structure récente et à taille humaine, c'est aussi rejoindre une aventure professionnelle et personnelle. C'est croire dans le potentiel du projet et s'investir pour garantir sa réussite. C'est aussi accepter des contraintes (une charge de travail importante et une rémunération inférieure à celle pratiquée dans les plus grands cabinets de conseils) pour s'impliquer dans un projet qui corresponde à des attentes et des valeurs personnelles.

4. Le recrutement de stagiaires, un système donnant-donnant

MUSE D.Territoires ne dispose pas d'assez de capital actuellement pour embaucher et se développer. Outre l'optimisation des compétences de consultants, MUSE D.Territoires s'appuie sur le recrutement de stagiaires.

Cette stratégie comporte différents atouts.

Le premier, indéniable, est le faible coût de ce type de recrutement⁶⁰. De plus, la gratification accordée est exonérée de cotisations et de contributions de sécurité sociale.

Le second est l'opportunité de pouvoir recruter pendant 6 mois des jeunes issus de différentes formations, en cohérence et complémentaires avec celles de l'équipe. Leurs connaissances, mais aussi leur regard neuf, sont très utiles à MUSE D.Territoires. En effet, dans la mesure où le cabinet se construit depuis 4 ans, sans véritable pause, il est difficile pour les co-fondateurs de prendre du recul sur leur travail. Les idées et remarques des stagiaires sont ainsi précieuses pour le perfectionnement de l'entreprise.

Le troisième atout consiste à former, à son image et à faible coût, de futurs salariés. MUSE D.Territoires favorise en effet le recrutement de ses stagiaires, dans la limite de ce qui est possible financièrement.

Cependant, la logique n'est pas à sens unique. Conscient des bénéfices qu'il tire de ce système, le cabinet s'investit au maximum dans une approche à double sens. L'idée est donc de former les stagiaires, de leur transmettre des savoirs et une expertise, et de leur offrir une expérience professionnelle riche de sens et d'apprentissages. Dès ses premiers jours, le stagiaire est intégré dans l'équipe comme un membre à part entière.

Il bénéficie de formations, notamment sur les appels d'offre, afin de se familiariser avec le vocabulaire administratif et les différents type de marché qu'il était possible de rencontrer, de procéder à une veille sur le site BOAMP (Bulletin officiel des annonces des marchés publics) et de repérer les marchés qui peuvent intéresser le cabinet, d'analyser les différents documents administratifs du DCE (Dossier de consultation des entreprises, Cahier des clauses techniques particulières, règlement de consultation, etc.), de mesurer l'importance des systèmes de notation pour adapter les réponses. La formation dispensée vise également à expliquer la manière dont MUSE D.Territoires compose une réponse à un appel d'offre : une note de cadrage présentant le contexte de la mission, les problématiques identifiées et le parti pris de MUSE D.Territoires, ainsi qu'une note méthodologique dans laquelle est exposée la méthodologie opérationnelle de la réponse.

⁶⁰ Le stagiaire doit bénéficier d'une gratification minimum fixée à 436,05 € par mois lorsque la durée du stage dans le même organisme d'accueil est supérieure à 2 mois.

Suite à cette formation, chaque stagiaire peut travailler, au même titre que les collaborateurs, à la réponse d'un appel d'offre.

De plus, au même titre que les autres collaborateurs, le stagiaire bénéficie des formations internes.

Bénéficiant de la confiance et de l'accompagnement des membres de l'équipe, le stagiaire est associé sur de nombreuses missions. Il met le pied à l'étrier, est invité à être proactif et force de propositions. Ainsi, chaque stagiaire, en plus d'expertises professionnelles, acquiert des postures et des savoir-être indispensables pour son évolution et son épanouissement dans le monde professionnel.

III. Une méthodologie de travail au service d'une pérennité du bureau d'étude

A. Evaluer pour mieux évoluer

Outre une volonté de se développer, l'équipe de MUSE D.Territoires aspire à se perfectionner.

1. L'évaluation des missions

L'évaluation est pour MUSE D.Territoires l'opportunité d'identifier ses faiblesses et ses forces. C'est une étape qui permet à chacun de prendre du recul sur le travail effectué et, suivant des indicateurs prédéfinis en amont de la mission, d'évaluer chaque étape ainsi que les résultats finaux. Ceci donne l'opportunité à MUSE D.Territoires de comprendre ses erreurs et d'intégrer de nouveaux éléments de réussite dans ses futures missions.

Un des éléments importants objet de l'évaluation : le temps destiné à la mission. Ce temps est à analyser au regard des résultats et de ce qui était prévu dans le cadre de la mission. Cette analyse permet d'identifier les différentes façons d'optimiser ce temps pour maximiser les résultats et optimiser le temps de travail des consultants. En tant que petite structure, le temps est compté, et l'espace libéré dans le planning de chacun est du temps qui peut être affecté à d'autres missions.

Le temps du commanditaire est aussi très souvent restreint, et les décideurs souhaitent souvent que « les choses aillent vite ». Bien que la participation soit une démarche qui prenne du temps, il est intéressant d'identifier les temps de la mission pouvant être mutualisés.

MUSE D.Territoires a par exemple récemment mené une mission à Caen la Mer. Le cabinet étant basé à la Courneuve, il fut très important de concilier certains temps et d'optimiser au maximum la présence du cabinet sur le terrain.

Evaluer, c'est aussi récolter l'avis du commanditaire afin de renforcer sa compréhension des besoins et des attentes des décideurs.

Un des points importants de l'évaluation consiste également à analyser la conduite de la mission selon le contexte terrain et ainsi les outils et dispositifs participatifs.

Concernant les aspects positifs et l'identification de potentiels, l'idée est de capitaliser ces éléments pour la suite. L'évaluation permet ainsi de s'approprier une expertise et de monter en compétence.

Les éléments de réussite identifiés ou les tirs à ajuster ne servent pas seulement à MUSE D.Territoires. Ces éléments sont également une mine d'information précieuse pour le commanditaire qui souhaite pérenniser l'expérience ou la reproduire. L'évaluation est donc aussi un moment de transmission d'outils et de bonnes pratiques.

Chacun peut ainsi tirer des enseignements de la mission.

2. L'évaluation des consultants

Depuis presque deux mois le directeur, aidé de l'assistante de direction, a instauré un système d'évaluation des consultants. Ce procédé a pour objet la planification, une fois par an, d'un entretien individuel avec chaque collaborateur. Sur la base d'un questionnaire, l'idée est que chaque collaborateur fixe avec le directeur des objectifs viables, et les évalue l'année suivante. Ce système n'a pas pour objectif d'exercer une pression sur les membres de l'équipe, bien au contraire. Ces temps sont destinés à offrir à chaque collaborateur l'opportunité de pouvoir mettre à plat son travail, son engagement et ses ambitions avec le directeur. Plus qu'une évaluation, c'est un temps de partage et d'écoute mutuelle, visant à discuter certains points n'ayant pas le temps d'être évoqués dans « le feu de l'action » perpétuel. Le directeur profite également de ces rendez-vous pour féliciter le travail de l'équipe.

B. Systématisation des procédures

Après 4 années d'existence, le cabinet a grandi.

Parti de zéro, un des enjeux des fondateurs fut de co-construire l'entreprise, son statut, ses activités, sa structure, des procédures, puis d'automatiser et de systématiser ces dernières.

1. Les réponses aux appels d'offre

Répondre aux appels d'offre est un exercice qui demande beaucoup de temps et qui n'est pas rémunéré. Le choix de répondre ou non est important, voire représente une prise de risque pour une jeune structure comme MUSE D.Territoires.

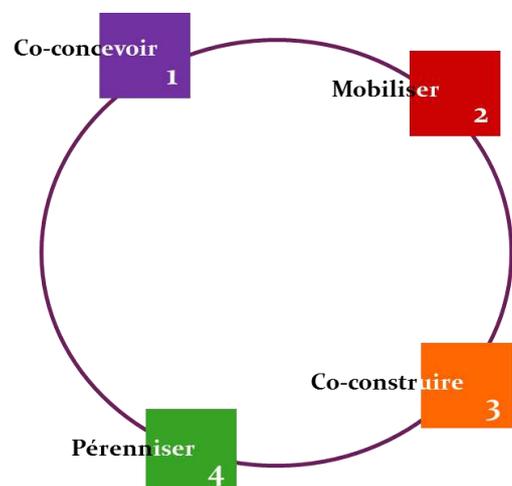
La note de cadrage et la proposition méthodologique constituent le cœur de la réponse. Celles-ci doivent être concises et claires. Il faut réussir tout d'abord à montrer au commanditaire que sa demande et les enjeux de la mission sont compris et que le sujet est maîtrisé. La première partie consiste aussi à présenter le parti pris du cabinet et à démontrer de manière argumentée et précise que cet angle d'approche apporte une réelle valeur ajoutée pour la mise en œuvre et la réussite de la mission demandée. Enfin, la méthodologie proposée doit présenter de manière opérationnelle les outils et les pratiques adoptées par MUSE D.Territoires, en particulier en ce qui concerne le parti pris. Cette partie méthodologique doit susciter l'intérêt du commanditaire. Afin de produire des notes de cadrage et méthodologiques de qualité, pertinentes et adaptées aux besoins du commanditaire, il convient dans un premier temps de sonder l'écosystème. Cette toute première phase consiste, pour les collaborateurs, à contacter les acteurs clés liés à la mission afin d'obtenir des éléments manquants, de cerner l'ensemble des enjeux de la mission et de produire une réponse au plus près des besoins du commanditaire.

Ainsi, nous pouvons constater qu'une réponse à un appel d'offre suscite un travail approfondi et chronophage.

Afin de gagner du temps, un cadre précis a été mis en place pour faciliter la production de la réponse.

Pour chaque réponse, les collaborateurs doivent suivre un cheminement bien précis et compléter un document pré-rempli :

- La note de cadrage



- Le cheminement méthodologique (schéma ci-contre), dans lequel certaines étapes peuvent être changées suivant le type de mission (la deuxième étape « mobiliser » peut être remplacée par « diagnostiquer », « comprendre » ou bien encore « inspirer ». L'étape « pérenniser » est quant à elle parfois remplacée par « évaluer ».
- Les moyens humains et matériels de MUSE D.Territoires, ainsi que les références et les profils des consultants (parties qui nécessitent seulement des ajustements rapides en fonction de la mission).

Afin de compléter ce cheminement, les collaborateurs disposent d'un éventail d'outils à assembler en fonction de chaque mission. Tous les éléments capitalisés par MUSE D.Territoires depuis les premières réponses d'appels d'offre permettent aujourd'hui aux consultants de gagner du temps, afin de consacrer un temps précieux sur la note de cadrage, et donc sur les enjeux clés de la mission à mettre en lumière.

2. La charte graphique et les outils bureautiques

Tout un ensemble d'outils, réalisés sur la base de la charte graphique de MUSE D.Territoires, a été construit, que ce soit pour des réponses d'appels d'offre, pour la conduite des missions, ou bien encore pour les documents administratifs. Ces outils permettent aux consultants de gagner du temps sur des tâches de « mise en page » parfois fastidieuses et chronophages.

3. La conduite de mission

Les outils de gestion de projet et de suivi des missions sont en cours de systématisation. La cible est double et les objectifs multiples.

D'une part, chaque consultant répertorie, pas à pas, les étapes de la mission ainsi que les outils utilisés et produits, ce qui doit lui permettre de :

- S'assurer du bon déroulement de la mission et une gestion efficiente du projet
- Disposer d'une trace et d'un suivi de la mission, afin de pouvoir reporter au commanditaire ce qui a été fait au cours de la mission
- Evaluer la mission et le travail fourni

D'autre part, certains outils de suivi sont également destinés au commanditaire. Par exemple la feuille de route, établie lors de la première rencontre avec le commanditaire (définie comme

une réunion de cadrage) permet de clarifier la démarche, de stabiliser le calendrier, de planifier des points d'étape et de fournir ainsi au commanditaire des points de repère.

4. L'administratif

Depuis bientôt un an, une assistante de direction soulage l'équipe sur les tâches et dossiers administratifs, comptables ainsi que sur ceux liés aux ressources humaines. Expérimentée, Myriam Zéghari a beaucoup apporté au cabinet pour la systématisation de procédures administratives.

C. Se former pour se professionnaliser et se perfectionner

Pour le cabinet, la différenciation de ses prestations repose en partie sur une recherche de la qualité.

Chacun des consultants participe régulièrement à des formations lui permettant de perfectionner ses compétences, dans son cœur de métier, mais également d'acquérir de nouvelles compétences, complémentaires. Parmi les exemples que nous pouvons citer des formations sur la gestion de projet, la lutte contre les discriminations dans les quartiers, etc.

De plus, à l'avenir, chacun bénéficiera de formations destinées à acquérir de nouvelles compétences pour être en mesure de dispenser des formations.

Conclusion

Nous avons mis en lumière le rôle décisif des professionnels de la participation du secteur privé, dans un secteur en construction. Les dispositifs qu'ils proposent, les citoyens qui y participent, les résultats qu'ils apportent, autant d'éléments qui construisent la démocratie d'aujourd'hui et celle de demain. Leur rôle est crucial. Au-delà de l'émergence d'une démocratie locale inclusive, ils insufflent de nouveaux comportements, une nouvelle citoyenneté.

MUSE D.Territoires va plus loin, cherchant à promouvoir la participation dans tous les domaines, afin d'insuffler une vague d'*empowerment* chez tous les citoyens. Le cabinet, par une stratégie de démarcation, garde une cohérence avec les valeurs qu'il défend, mais tente également de faire sa place sur un marché et de rendre son activité viable. Tout l'enjeu réside aujourd'hui dans la notoriété du cabinet et la solidité de leurs idées, pour réussir leur future levée de fonds afin d'étendre réellement leur activité.

Correspondre aux attentes et aux besoins des acteurs de la vie locale ne suffit donc pas, pour exister, les professionnels de la participation doivent aussi proposer des offres qui attirent les décideurs, voire les financeurs.

Dans ses interventions et ses discours publics, François Lamy, ministre délégué à la Ville, affirme que la participation des habitants est la quatrième dimension essentielle de son projet de loi sur la programmation pour la ville et la cohésion urbaine (projet de réforme de la ville qu'il présentera le 29 novembre devant l'Assemblée Nationale). Il souhaite encourager la citoyenneté active et intégrer plus de proximité dans les quartiers. Outre une réelle volonté politique, l'enjeu réside dans les moyens financiers, humains et matériels mis à disposition pour l'opérationnalité des dispositifs participatifs. Car la participation ne s'invente pas, et le gouvernement doit prendre conscience aujourd'hui que ce tournant demande un investissement considérable à court terme, pour des bénéfices majeurs à long terme. L'une des premières solutions ne serait-il pas de soutenir réellement les initiatives existantes et de s'appuyer sur les professionnels de la participation ? Les suivantes de prendre enfin conscience que la participation est l'affaire de tous ceux qui pratiquent et vivent le territoire, et que chacun a un rôle à jouer pour faire de la démocratie participative une notion qui devienne une réalité ?

Bibliographie

Documentation « grise »

Alice MAZEAUD, *Dix ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? Pour un dialogue entre politiques publiques et démocratie participative*, communication aux premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative, organisées par le GIS Participation du public, décision, démocratie participative, ENS-LSH, Lyon, 27-28 novembre 2009.

Célia GISSINGER, *Les effets de la participation citoyenne sur le processus décisionnel dans les procès d'assises*, communication aux premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative, organisées par le GIS Participation du public, décision, démocratie participative, ENS-LSH, Lyon, 27-28 novembre 2009.

Claude JACQUIER, *La gouvernance urbaine : entre complications et complexités, comment s'orienter ?*, communication au colloque « Vers une nouvelle gouvernance des territoires », Urban logement, 2008.

Conseil d'analyse stratégique, *La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville*, 2008.

Conseil d'analyse stratégique, *Politique de la ville : perspectives françaises et ouverture internationale*, 2012.

Conseil National des Villes, *La démocratie locale et la participation des Habitants. Avis du Conseil National des Villes*, 2012.

Conseil National des Villes, *Démocratie locale et participation des habitants*, séminaire du 12 mai 2011.

Démocratie participative locale, Adels/Cédis, coll. « Les Pratiques », 2007.

Graines de France, « *Organisez vous !* » *Construire la participation politique en quartiers populaires*, 2013.

Marie-Hélène BACQUE, Mohamed MECHMACHE, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. « Ca ne se fera plus sans nous »*, Rapport au Ministre délégué chargé de la ville, 2013.

MUSE D.Territoires, *Démocratie locale et participation des habitants*, Conseil National des villes, 2012.

Ouvrages

Adrien ROUX, *50 ans de démocratie locale. Comment la participation citoyenne s'est laissée endormir, pourquoi elle doit reprendre le combat*, Paris, Adels/Yves Michel, 2011.

Agnès DEBOULET et Héloïse NEZ (dir.), *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2013.

Hélène BERTHELEU, Françoise BOURDARIAS, *Les constructions locales du politique*, Tours, Presses universitaires François Rabelais, 2008.

Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des idées », 2008.

Marie-Hélène BACQUE, Yves SINTOMER (dir.), *La démocratie participative inachevée : genèse, adaptations et diffusions*, Paris/Gap, Adels/Yves Michel, 2010.

Marie-Hélène BACQUE, Yves SINTOMER, *La démocratie participative : Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011.

Marion CARREL, Catherine NEVEU, Jacques ION, *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilitées citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques Politiques", 2009.

Marion GRET, Yves SINTOMER, *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, Éditions La Découverte et Syros, 2002.

Olivier LEGROS, dir., *Participations citadines et action publique*. Dakar, Rabat, Cotonou, Tunis, Jérusalem, Sanaa, Paris, ADELS, CITERES-ENAM, 2008.

Articles de revue et chapitres

Anne-Emmanuel CALVES, « "Empowerment", généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement », *Revue Tiers Monde*, Armand Colin, 2009/4, n°200, pp.735-749.

Anni BORZEIX, Damien COLLARD, Nathalie RAULET-CROSET, « Participation, insécurité, civilité : quand les habitants s'en mêlent », *Les Cahiers de la sécurité*, n°61, 2ème trim., 2006, pp. 55-84.

Bernard JOUVE et Christian LEFEVRE, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, n°6, 1999, pp. 835-854.

Catherine NEVEU, « Deux formes de territorialisation de l'engagement dans l'espace urbain », in Hélène BERTHELEU, Françoise BOURDARIAS (dirs.), *Les constructions locales du politique*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais, 2008, pp. 69-82.

Catherine NEVEU, « Une "petite fabrique de territoire" : quartiers et citoyenneté à Roubaix », *Ethnologie française*, 2004/1 Vol. 34, pp. 59-66.

Catherine NEVEU, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », in *Démocratie et participation : un état des savoirs*, De Boeck, Participations, 2011, n°1, pp. 186-209.

Hélène BERTHELEU, Catherine NEVEU, « De petits lieux du politique : individus et collectifs dans des instances de "débat public" à Tours », *Espaces et sociétés*, 2006/1 n°123, pp. 37-51.

Héloïse NEZ, « La démocratie participative locale. Un questionnement de sa dimension inclusive à partir des expériences de Bobigny (France) et de Barreiro (Belo Horizonte, Brésil) », *Cahier de la Chaire de recherche en développement des collectivités*, série *Mémoires*, n°10, Université du Québec en Outaouais, 2006, pp.325-350.

Héloïse NEZ, « Nature et légitimité des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif : une enquête ethnographique à Paris », *Sociologie*, 2010, n° 4, pp.387-404.

Laurence COSTES, « Le droit à la ville d'Henri Lefèbvre : quel héritage politique et scientifique », *Revue Espaces et sociétés*, n°1-2, 2010, pp.177-191.

Loïc BLONDIAUX, Jean-Michel FOURNIAU, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Démocratie et participation, un état des savoirs*, De Boeck, Participations, 2011, n°1, pp.8-35.

Magali NONJON, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, 2005/2, n°70, pp.89-105.

Patrick LE GALES, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, Vol.45/1, pp.57-95.

Patricia LONCLE, Alice ROUYER, « La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2004, pp.133-154.

Raul PONT, « L'expérience de Porto Alegre », Nouvelles Fondations, Fondation Gabriel Péri, 2007/1, n°5, pp.109-113.

Sherry ARNSTEIN, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 1969, pp. 216-224.

Yves SINTOMER, « Du savoir d'usage au métier de citoyen », *Territoires*, n°471, pp. 35-40.

Sites internet et articles web

Site du collectif Pouvoir d'agir
<http://pouvoirdagir.fr/>

Site de l'association collectif AC le FEU
<http://www.aclefeu.org/>

Site de l'association Action Vert l'Avenir
<http://www.actionvertlavenir.com>

Site de l'association ADELS
<http://www.adels.org/>

Site de l'association Unadel
www.unadel.asso.fr/

Site de l'ONU-Habitat
<http://www.unhabitat.org/>

Site de l'organisation Cité et Gouvernements Locaux Unis
www.uclg.org/fr

Site du Ministère délégué à la ville
<http://www.ville.gouv.fr/>

Site du cercle de réflexion Graines de France
<http://www.grainesdefrance.fr/>

Site de Parlement & citoyens
<https://www.parlement-et-citoyens.fr/>

Sites de l'association FACEP

<http://questionnezvoselus.org/>

<http://questionnezvos candidats.org/>

Site du groupement d'intérêt scientifique Démocratie & Participation

<http://www.participation-et-democratie.fr/>

Le blog de La Démocratie ouverte

<http://democratieouverte.org/>

La Commission européenne lance un Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat, Article publié le 13 octobre 2005. <http://europa.eu>

L' « empowerment », nouvel horizon de la politique de la ville, article paru dans le Monde le 7 février 2013. http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/02/07/l-empowerment-nouvel-horizon-de-la-politique-de-la-ville_1827820_3224.html

Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre, article paru dans le Monde Diplomatique en octobre 2011. <http://www.monde-diplomatique.fr/2011/10/A/21113>

Fiches d'évaluation



U - PANTHÉON - SORBONNE - 1
UNIVERSITÉ PARIS 1

STAGE PROFESSIONNEL

Fiche individuelle d'appréciation à établir par vos soins et à retourner directement à :

.....
UFR 11 D2 CIAHPD
.....

L'UFR 11 - Science politique de Paris I vous remercie d'avoir accueilli notre étudiant(e) ci-dessous nommé(e) dans votre entreprise pour effectuer son stage obligatoire.

NOM DE L'ETUDIANT(E) : VIRARD PRENOM : Nathilde
ADRESSE PERSONNELLE : 13 rue Léopoldine Moreau - 75 013
TEL : 06 21 22 6866

DIPLOME PREPARE et année : D2 CIAHPD - 2012-2013
NOM ET ADRESSE DE L'ENTREPRISE : I.C.S. LA TOUR 31120 LA COURNEUVE

NOM DU RESPONSABLE DU STAGE : Ahmed BOUZOUID TEL : 06 38 84 9300
Dates du stage : du 2/05/2013 au 31/10/2013
Nature des tâches confiées au stagiaire : voir AO réponse aux appels
d'offres missions terrain de mobilisation d'enquête animation
d'ateliers participatifs accompagnement des consultants de la mise des projets

Nous vous remercions vivement de votre collaboration et de l'attention que vous portez à notre formation.

Commentaires du Maître du stage :

Mathilde est juste la perle rare. Toujours enthousiaste, professionnelle, rigoureuse et d'une grande efficacité, elle s'est très vite imposée comme une ressource précieuse au sein des équipes de MUSE D. TERRITOIRES.

A ses nombreuses qualités s'ajoutent sa soif d'apprendre et de progresser qui ont renforcé notre désir de la garder parmi nous.

Ahmed Bouzouaid.

APPRECIATION DE L'EMPLOYEUR

	Excellent	Satisfaisant	Médiocre	Très insuffisant
Ponctualité	X			
Rigueur, précision dans le travail	X			
Esprit d'observation et pertinence des remarques	X			
Compétence technique		X		
Capacité d'adaptation à une organisation de travail	X			
Capacité d'initiative		X		
Aptitude à mettre en application ses connaissances	X			
Relations au sein de l'équipe de travail	X			
Qualité du travail effectué	X			
Dynamisme, rayonnement	X			
Appréciation globale	X			

Signature du Maître du stage


MISE D.Territoires
 Date et cachet de l'entreprise
 30/10/2013

 Conseil et accompagnement des entreprises
 SARL au capital de 10 000 €
 Siret : 519 830 123 000230
 TVA : FR 836 19830123

Table des matières détaillée

Introduction	7
PARTIE 1 : La structuration d'un nouveau visage de la démocratie	12
I. <i>La participation citoyenne, un concept aux multiples origines</i>	12
A. De nombreuses expérimentations dans le monde	12
1. Les pratiques d' <i>empowerment</i> , première forme généralisée de participation	12
2. Le budget participatif de Porto Alegre	14
B. Un contexte politique, économique, social et international propice	17
1. La démocratie représentative critiquée	17
2. Le levier de la décentralisation	18
3. Vers un nouveau gouvernement des villes	19
4. L'émergence du droit à la ville	21
C. La force d'une impulsion <i>bottum-up</i>	24
1. L'engagement citoyen	24
2. Les mobilisations contestataires de grande échelle	25
3. Les associations, un levier de la participation	26
a. Premier cadre d'expression des problèmes de société	26
b. Vitrine d'une effervescence locale	26
c. Lieu de confiance et de dialogue entre le politique et les habitants	27
D. L'institutionnalisation de la participation, un phénomène complexe	27
1. En France, un processus d'institutionnalisation long et discontinu	27
2. Une institutionnalisation contrastée à l'échelle européenne	32
II. <i>Vers une démocratie plus participative ?</i>	33
A. Des expériences variées, mais pour quelle démocratie ?	33
1. Démocratie participative ou délibérative ?	34
2. Différentes typologies pour étudier la participation	35
3. Des impacts difficiles à évaluer	37
B. Une multitude d'acteurs aux objectifs divergents	38
1. L'ambivalence de la volonté des élus	39
2. Les associations : une marge de manœuvre limitée	41
3. Les citoyens, entre mobilisation et démobilitation	42
C. Un idéal démocratique loin d'être atteint ?	43
1. Des contraintes persistantes	43
2. Des perspectives d'amélioration envisageables	44

PARTIE 2 : La professionnalisation de la participation, des réponses pour une démocratie plus participative ?

.....	46
<i>I. La participation, un marché professionnel en essor</i>	46
A. Un secteur professionnel hétéroclite.....	46
1. Une majorité de professionnels du secteur public.....	47
2. Les pôles d'enseignement supérieur et les laboratoires de recherche.....	48
3. Les ONG, les associations et les collectifs associatifs.....	48
4. Les innovations qui bouleversent les codes	48
5. Le secteur « privé » de la participation	49
B. Une capitalisation des savoirs et des compétences nécessaire à la structuration du marché	52
C. MUSE D.Territoires, un professionnel du secteur privé.....	54
<i>II. La participation, une dynamique au service du développement local</i>	56
A. Une approche territoriale renouvelée	56
1. Une vision complète des enjeux du territoire	56
2. Le développement local, au cœur de l'approche de MUSE D.Territoires	57
3. Le local, une échelle clé pour faire vivre le territoire.....	57
B. Le pari du citoyen acteur	61
C. La mobilisation inclusive, étape décisive d'une participation réussie	63
D. Pérenniser la participation via l'empowerment.....	65
<i>III. L'enjeu d'une culture commune de la participation</i>	66
A. La construction d'une sémantique commune	66
1. Un langage à forte symbolique	66
2. L'importance de la construction d'un langage commun.....	67
B. La formation, clé d'une compréhension et d'une vision partagée	69
<i>IV. Le professionnel, acteur neutre et tiers garant de la participation</i>	72
A. Des médiateurs, pas des pacificateurs.....	72
B. Fixer les règles du jeu.....	74
C. La prise en compte de la parole des citoyens	74

PARTIE 3 : MUSE D.Territoires, un engagement pour une culture de la participation généralisée

<i>I. Le développement de nouveaux pôles</i>	76
A. Former des acteurs clés	76
B. Renouveler la Responsabilité Sociale des Entreprises	77
<i>II. La logique d'une entreprise en phase de croissance</i>	78
A. Grandir, mais pour quoi ?	78
1. Des valeurs partagées et l'envie d'aller toujours plus loin.....	78

2.	Jouer toutes ses cartes pour un développement local durable	79
3.	Consolider le projet et le rendre viable à long terme	80
a.	Une structure en quête de stabilité financière	80
b.	Capitaliser le savoir-faire	81
B.	Grandir, mais comment ?	81
1.	Apporter une cohérence au projet d'entreprise	81
2.	Evoluer et se différencier : une nécessité pour grandir	82
3.	Maximiser les ressources disponibles	84
4.	Le recrutement de stagiaires, un système donnant-donnant	86
III.	<i>Une méthodologie de travail au service d'une pérennité du bureau d'étude</i>	88
A.	Evaluer pour mieux évoluer	88
1.	L'évaluation des missions	88
2.	L'évaluation des consultants	89
B.	Systematisation des procédures	90
1.	Les réponses aux appels d'offre	90
2.	La charte graphique et les outils bureautiques	91
3.	La conduite de mission	91
4.	L'administratif	92
C.	Se former pour se professionnaliser et se perfectionner	92
	Conclusion	93
	Bibliographie	94
	<i>Documentation « grise »</i>	94
	<i>Ouvrages</i>	95
	<i>Articles de revue et chapitres</i>	95
	<i>Sites internet et articles web</i>	97
	Annexes	99
	Table des matières détaillée	101