

## **L'empowerment : à quelles conditions ? Pour quels objectifs ?**

Bernard Jouve

Directeur de recherche, Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat, UMR CNRS 5600

Note de travail

### **Introduction**

A la veille des élections présidentielles, la question de la démocratie participative refait surface une nouvelle fois. Véritable « serpent de mer » qui n'en finit plus de faire son apparition dans le système politique et administratif français, ce registre particulier de la démocratie est régulièrement paré de toutes les vertus. S'il en est besoin, rappelons qu'il s'agissait d'une des trois lignes directrices justifiant le vote des premières lois de décentralisation en 1982 : rapprocher le citoyen de la décision. Il est vrai que la démocratie participative s'accompagne d'un certain nombre de lieux communs c'est à dire d'énoncés qui servent à argumenter mais sur lesquels on n'argumente que très peu, dans la sphère politique du moins. Elle serait censée renouer le lien social et politique, permettrait une meilleure prise en compte des attentes de la société civile. Elle développerait le sens civique. Elle irait à l'encontre de cette rationalité légale-rationnelle incarnée par les Grands Corps d'Etat considérés comme totalement dépassés par les évolutions sociales les plus récentes (au premier rang desquelles on peut ranger la remise en question du principe d'autorité) et qui, « curieusement », continuent bien souvent d'imposer leur magistère dans la conduite des politiques publiques. Cependant, les travaux portant sur le décalage entre l'idéal participatif et la « dure réalité quotidienne », notamment dans le domaine de la politique de la ville, sont légions, pointant du doigt la maîtrise des procédures de participation par les élus, la cooptation et l'instrumentalisation des associations locales au sein de ces procédures, le flou des objectifs de la participation (Blondiaux, 2002; Donzelot et Epstein, 2006; Sintomer et De Maillard, 2007).

On sait par ailleurs que la notion même de « participation » est très polysémique et renvoie à des réalités très différentes, à une gradation dans le niveau de prise en compte des citoyens ordinaires et dans leur intégration dans le processus décisionnel. Pour cela, on peut utilement se référer à la typologie de S. Arnstein (Arnstein, 1969) qui identifiait 3 niveaux de participation. Le premier niveau, le plus cynique, correspond aux pratiques visant à « éduquer » les participants, en considérant une asymétrie structurelle dans les relations entre le politique et la société civile. Le deuxième niveau, celui de la « coopération symbolique », vise la transmission d'information ou la consultation légitimante, sans obligation pour les élus de tenir compte de ces avis. La politique de la ville en France se situe, dans le meilleur des cas, à ce niveau. Le troisième niveau, le plus intéressant en termes de capacité à influencer sur le contenu des politiques publiques est, par définition, le plus difficile à atteindre tant il nécessite une remise en question des formes traditionnelles de médiation entre la société civile et les institutions publiques. Ce que l'on qualifie d'empowerment, terme intraduisible en français, participe de ce niveau. Pour aller à l'essentiel, l'empowerment constitue « le processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper » (Bacqué, 2005). Cette notion désigne donc un renversement des rapports de domination entre l'Etat et la société civile, notamment les groupes sociaux les plus défavorisés. Elle est une des pierres angulaires des politiques urbaines, ou plus exactement de ce qu'il en reste, aux Etats-Unis.

La difficulté en France à atteindre ce niveau relève d'une sorte de code génétique de nos institutions publiques qui tient en premier lieu à l'impossibilité de structurer des corps intermédiaires entre l'Etat et la société civile et à la difficulté de sortir d'une action publique marquée par la recherche de l'intérêt général – considéré comme surplombant - au détriment de celle du bien commun – généré par la recherche d'un point d'accord entre les intérêts particuliers (Donzelot et Epstein, 2006). Il est indéniable que les référents de l'action publique en France limitent considérablement une participation pleine et entière des citoyens. On voudrait ici poursuivre la réflexion en insistant sur le fait que ce qui est en jeu c'est la redéfinition, non seulement des référents, des normes d'action mais également du régime de citoyenneté. Dans un second temps, on s'attachera à montrer quelle est la portée des transformations relatives à la transformation des régimes de citoyenneté par le biais de l'empowerment.

### **1- Empowerment et régimes de citoyenneté : quels liens ?**

Il semble inutile de revenir sur le fait que la citoyenneté ne se résume pas, loin s'en faut, la détention de la nationalité, même si une partie du débat politique actuel pourrait le laisser entendre. La citoyenneté n'est pas une catégorie juridique stable. Elle a connu des évolutions très importantes, parfaitement résumées dans l'ouvrage de D. Schnapper et C. Bachelier (Schnapper et Bachelier, 2000). On peut également se référer aux travaux plus anciens de T. H. Marshall qui, à propos de la Grande-Bretagne, a identifié plusieurs registres, définissant autant de « droits » différents, par lesquels s'exprime la citoyenneté :

1. les droits civiques c'est-à-dire la capacité des individus composant la société civile à s'organiser librement face aux pouvoirs publics et notamment par rapport à l'Etat ;
2. les droits politiques c'est-à-dire la capacité de tous les membres d'une même communauté politique à accéder à la sphère politique, soit sous la forme de l'accès à l'agenda des politiques publiques, soit par le biais de la représentation politique ;
3. les droits sociaux c'est-à-dire la capacité de tous les membres d'une même communauté politique à bénéficier de l'accès aux politiques publiques des autorités publiques qui ont notamment pour objectif de faire disparaître les inégalités sociales et territoriales.

Cette approche par la constitution de « droits » s'agrégeant temporellement a été utilement complétée ces dernières années par une problématique liant la citoyenneté à la fois aux conditions d'accès aux institutions publiques et à la limite entre la sphère d'intervention de la puissance publique et d'autres instances de régulation. Les travaux de la politologue canadienne J. Jenson sont en ce sens particulièrement stimulants. Selon cet auteur, la citoyenneté peut se définir à travers 4 dimensions (Jenson, 2005):

1. la reconnaissance formelle de *droits* (civiques, politiques, sociaux et culturels),
2. les règles du jeu démocratique qui donnent accès à l'Etat et à ses institutions ;
3. le territoire sur lequel s'exprime la citoyenneté et une identité collective qui lui est associé ;
4. l'expression de valeurs fondamentales touchant le partage des *responsabilités* qui incombent aux acteurs: le régime définit les limites des responsabilités de l'Etat - l'Etat qui établit l'espace de la citoyenneté. Il les distingue de celles sous la régulation des rapports marchands, familiaux ou du voisinage.

L'avantage de cette définition est de remettre en question une approche de la citoyenneté uniquement centrée sur l'Etat, d'insister sur les conditions d'accès aux institutions publiques (qu'elles soient nationales ou locales) en évitant de mettre uniquement l'accent sur un accès conditionné par la nationalité et surtout en insistant sur le partage des responsabilités et des modes de régulation alternatifs à l'Etat. En tant que telle cette approche présente des points de convergence particulièrement pertinents avec les travaux sur les processus de recomposition des Etats modernes. Car, de fait, cette citoyenneté en actes, quotidienne est au cœur des transformations actuelles de la puissance publique caractérisées par la perte de centralité de l'Etat, par la « reterritorialisation » à d'autres échelles territoriales que l'Etat (Europe, Région, Villes) et le rétrécissement de la sphère d'activités de l'Etat qui, faute de moyens et sous la pression de la société civile et du marché, « se déleste » de certaines de ses prérogatives. Les deux mécanismes les plus souvent évoqués pour illustrer ce processus sont la privatisation et la décentralisation (Strange, 1996; Van Creveld, 1999). Dans cette perspective, l'empowerment constitue une modalité alternative à la privatisation et à la décentralisation pour marquer une nouvelle limite des responsabilités entre l'Etat et la société civile, du moins certains segments, qui prendrait en charge certaines activités de l'Etat.

De nombreux auteurs traitant de l'empowerment dans le domaine de la politique de la ville, ou plus encore dans le champ de l'économie sociale et solidaire, mettent de l'avant le caractère proprement subversif – au sens de la transformation de l'ordre politique – de ces nouvelles pratiques visant à transférer vers les acteurs de la société civile, notamment ses franges les plus fragilisées par les transformations économiques contemporaines, des capacités d'action, de pouvoir. Face à des Etats dépassés par l'importance des problèmes sociaux à résoudre (inégalité, pauvreté, exclusion, délinquance, ...), l'une des alternatives actuelles serait l'empowerment, parée de tous les mérites de la démocratie participative pratiquée dans ce qu'elle a de plus noble. L'empowerment serait à la transformation des Etats contemporains ce qu'était la Rationalisation des Choix Budgétaires au moment de la consolidation des Etats keynésiens dans les années 1960 : un diagnostic sur la « réalité » de la situation actuelle, une grille de lecture du monde, une méthode pour le transformer. Un référentiel pour parler comme les politologues spécialistes de l'approche cognitive des politiques publiques (Muller, 2000). Sa portée sur l'organisation du politique serait considérable car « le pouvoir n'y est pas de l'ordre d'un avoir mais d'un construit. Le pouvoir se construit par ceux qui s'y adonnent et sert non pas à prendre celui des autres mais à s'y ajouter en jouant le rôle de contre-pouvoir. Il est illimitatif, fait de composantes qui s'ajoutent et s'entendent aux prix de procédures de négociations » (Mével et Donzelot, 2003). On remarquera au passage le lien conceptuel évident avec certains travaux sur la gouvernance dans lesquels le politique ne saurait, actuellement, plus se définir par le seul exercice de la domination par un *Deus Ex Machina* (l'Etat pour ne pas le nommer) mais davantage par la recherche de la négociation, le croisement des ressources et des légitimités.

Il est vrai que de nombreux travaux (Lévesque *et al.*, 2001; Fung et Wright, 2003; Laville, 2005), à la suite de J. Friedman au début des années 1990 (Friedman, 1992), ont mis l'accent sur la capacité des mouvements sociaux à insuffler ce nouveau référentiel au sein des agendas publics, qu'ils soient locaux et nationaux. L'hypothèse la plus courante consiste à mettre de l'avant l'impossibilité de la puissance publique – qu'il s'agisse de l'Etat ou des pouvoirs locaux - à faire face à leurs obligations et compétences dans un contexte caractérisé par l'épuisement d'un mode de régulation de type keynésien ; épuisement qui conduit les institutions publiques à se tourner vers de nouvelles « recettes d'action publique », comme l'empowerment, portés par des mouvements sociaux qui ont une vision alternative de la Politique, du système économique, des rapports de solidarité. L'empowerment traduirait donc

une citoyenneté en actes qui transformerait le registre dominant d'exercice du politique au profit d'un rééquilibrage vis-à-vis de la société civile. Ainsi, à partir de l'expérience particulièrement riche des Etats-Unis (Sirianni et Friedlman, 2001), les promoteurs de l'empowerment en font la matrice d'un ordre politique et économique en recomposition.

## **2. L'empowerment : au service de quoi ?**

En France, l'empowerment rencontre d'évidentes difficultés de mise en œuvre, la question de la difficile participation dans la politique de la ville ou encore la courte existence d'un secrétariat à l'économie sociale et solidaire sous le Gouvernement de L. Jospin attestant cet état de fait. Représentant le stade ultime de la démocratie participative dont on connaît les déboires en France (Pouvoirs Locaux, n° 62, 2004), rien d'étonnant à cela. Ce manque de développement constitue à n'en pas douter un indicateur de l'importance du projet de réforme du régime de citoyenneté en France. Si ce régime s'est en apparence transformé ces dernières années notamment avec la poursuite de la décentralisation, le chantier de la redéfinition des relations entre la société civile et l'Etat, qui aurait pu être posé à travers le référentiel de l'empowerment, n'a pas été ouvert. On a beau multiplier les réformes de l'Etat depuis une trentaine d'années, le code génétique des institutions publiques en France reste inchangé. Faire participer le « public », le « citoyen », « l'utilisateur » revient à les intégrer dans un cadre opératoire construit d'avance, à leur faire jouer une partition que la puissance publique attend d'eux, non à les inciter à revendiquer des moyens d'action pour transformer les politiques publiques. Est-ce d'ailleurs forcément un problème ? Pour les tenants de l'empowerment, c'est une évidence.

Pourtant, comme on a pu le montrer ailleurs<sup>1</sup>, les enseignements tirés d'expériences menées dans d'autres Etats interrogent. De prime abord, on peut en effet constater que l'empowerment gagne du terrain dans des secteurs de politique publique très différents : accueil de la petite enfance et santé publique au Québec, logement social en Italie, développement économique communautaire au Canada et aux Etats-Unis, traitement du chômage de longue durée en Allemagne, voire plus récemment en Grande-Bretagne lutte contre les comportements qualifiés « d'anti-sociaux » par le Gouvernement travailliste. Le constat justifiant la mise en place de nouvelles pratiques s'inspirant de l'empowerment est partout le même. Il s'agit par le biais de l'empowerment de remettre en question le caractère intrinsèquement asymétrique des échanges entre l'Etat et la société civile à partir de deux arguments fondamentaux : d'une part, cette asymétrie est, d'un point de vue fonctionnelle, inefficace car elle conduit à la reproduction des rapports de domination entre groupes sociaux et ne résout pas les problèmes posés à la puissance publique (chômage, exclusion, ...). D'autre part, elle est infondée car les sociétés contemporaines, dans les pays du « Nord » comme du « Sud », s'émancipent de leur rapport à l'Etat en imposant à ces derniers de nouvelles contraintes et en remettant en cause leur légitimité même.

A partir de ce diagnostic largement partagé, trois postures, évaluant la capacité subversive de l'empowerment sur les régimes politiques contemporains, existent.

1. On peut ranger dans la catégorie des promoteurs de l'empowerment, les acteurs – politiques et scientifiques – qui voient dans les innovations issues des mouvements sociaux et qui aspirent à une remise en question des rapports de domination Etat/société, une dynamique socio-politique majeure, structurante, qui a des conséquences évidentes sur l'organisation du politique, sur le mode de médiation avec

---

<sup>1</sup> Voir le numéro spécial de la revue « Géographie, Economie, Société », vol. 8, n°1, 2006

la société civile. Pour eux, l'empowerment constitue un ensemble de pratiques émanant de la société civile qui marque un moment d'inflexion très net dans la construction des Etats modernes. Après plus d'un siècle d'étatisation de société (Badie et Birnbaum, 1979), l'empowerment participe d'un retour de balancier au profit de la société civile.

2. On classera dans la catégorie des sceptiques, ceux qui sont plus prudents quant à la portée réelle de la transformation du système politique rendue possible par le développement de l'empowerment. Sans dénier une importance certaine aux dynamiques enclenchées, ils considèrent néanmoins finalement qu'il en va de l'empowerment comme de la démocratie : il s'agit plus d'un idéal – indispensable pour enclencher un processus de changement social et politique – que d'une réalité stabilisée, aux impacts clairs. Il se heurte à l'épreuve des faits et principalement à la répartition asymétrique des ressources entre les acteurs et les institutions, à la confrontation des formes et des registres de légitimité. Ils insistent notamment sur le fait que l'empowerment ne saurait être considéré comme LA solution mais qu'il se développe dans des conditions socio-historiques et institutionnelles très particulières caractérisés par une très forte structuration de la société civile par des mouvements sociaux, associatifs (ou dit communautaires dans la littérature anglophone), syndicaux engagés dans des dynamiques explicites de changement social et politique. Pour les sceptiques, les changements ne sont que marginaux et l'Etat occupe toujours une position centrale dans les processus de décision. Ses méthodes d'action, ses « recettes » peuvent certes changer, certains acteurs de la société civile, promoteurs de l'empowerment, peuvent voir leur action légitimer voire être soutenus financièrement dans le cadre de programmes locaux, régionaux ou nationaux – c'est notamment le cas au Québec et au Canada – il n'en reste pas moins que ces changements sont marginaux par rapport aux modes d'action plus traditionnels qui perdurent et au travers desquels s'opèrent toujours les grands choix stratégiques dans les domaines des politiques macro-économique, des grands programmes d'investissement – par exemple dans le logement social, dans le domaine de la protection de l'environnement. L'empowerment vient donner en quelque sorte un « supplément d'âme » à des Etats dont les modes de fonctionnement technocratiques sont contestés sans pour autant infléchir fortement ses pratiques.
3. Enfin, les critiques portent un jugement très négatif sur l'empowerment en faisant la part des choses entre ce qu'ils considèrent comme un mythe et la réalité. Selon eux, sous couvert de démocratisation des politiques publiques et de transformation de ses relations avec la société civile, l'empowerment permet aux Etats de se déresponsabiliser en faisant peser sur la société civile les conséquences de ses choix en matière de politiques macro-économiques et de traitement des inégalités socio-économiques dans un contexte général par la force des réformes néolibérales.

De fait, le transfert de la responsabilité politique de l'Etat vers la société civile, vers les « communautés locales » - expression répandue dans la littérature sur l'empowerment - se nourrit d'une très forte ambiguïté quant aux logiques dominantes : s'agit-il, dans une perspective tirée des travaux de J. S. Mill revisités par ceux de A. Giddens ou encore de R. Putnam sur l'importance du « capital social » dans la résolution des problèmes collectifs affectant des « communautés locales » (Putnam, 2000), de confier aux citoyens les moyens et la légitimité pour mettre en place des solutions adaptées à des problèmes avant tout territorialisés, contingents ? A l'inverse, l'empowerment ne conduit-il pas l'Etat à

s'émanciper de ses responsabilités, (sociale, économique, en matière d'éducation, de santé publique, de sécurité, ...) en passant par pertes et profits l'idéal de redistribution de la richesse et de solidarité entre individus et groupes sociaux au profit d'une mobilisation des « communautés locales » qui, gagnant en capacité d'action, doivent également assumer la responsabilité de possibles échecs. S'il se nourrit d'un idéal démocratique, difficilement critiquable en soi, l'empowerment ne résout pas, à lui seul, l'épineuse question de la solidarité entre groupes, entre « communautés locales ». Paraphrasant l'ouvrage de G. Benko et A. Lipietz, on pourrait considérer qu'il rend explicable, grâce à la mobilisation d'un corpus théorique issu de la sociologie des mouvements sociaux, et légitime la césure entre les communautés « qui gagnent » et celles qui « perdent » (Benko et Lipietz, 1992). Celles qui « gagnent » seraient composées d'acteurs ayant un sens et des « compétences civiques » très développés (Elkin et Soltan, 1999), seraient caractérisées par un « capital social » élevés, par une « épaisseur institutionnelle » permettant de générer des comportements coopératifs entre une pluralité d'acteurs et d'institutions (Amin et Thrift, 1995). Celles « qui perdent » présenteraient des attributs sociologiques et politiques radicalement opposés.

En conclusion, c'est la portée de l'empowerment et sa possible instrumentalisation au profit d'un agenda néolibéral qui pose problème. Pour paraphraser P. Marden, « les formulations néolibérales faisant une référence œcuménique aux communautés locales ont atteint un tel point qu'elles sont vues comme une victoire en faveur de la décentralisation et de l'autonomie au lieu d'être considérées comme une euphémisme cynique du démantèlement progressif de l'Etat providence » (Marden, 2003). Le régime de citoyenneté français étant totalement hermétique et hostile à une once de traitement communautaire, il n'est donc guère étonnant que l'empowerment rencontre de telles difficultés à « percer ». Au vu des critiques qui lui sont adressés, on peut d'ailleurs estimer qu'un débat sur sa valeur mérite d'être ouvert.

## **Bibliographie**

Amin, A. et N. Thrift (1995). "Institutional issues for the European Regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association", *Economy and Society*, vol. 24, n° 1, p. 41-66.

Arnstein, S. R. (1969). "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, p. 216-224.

Bacqué, M.-H. (2005). "L'intraduisible notion d'empowerment vue au fil des politiques urbaines américaines", *Territoires*, n° 460, p. 32-35.

Badie, B. et P. Birnbaum (1979). *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset.

Benko, G. et A. Lipietz (sous la direction de) (1992). *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF.

Blondiaux, L. (2002). "Démocratie locale: repenser les objectifs politiques avant de définir des modalités", *Cahiers du DSU*, n° 35, p. 42-43.

Donzelot, J. et R. Epstein (2006). "Démocratie et participation: l'exemple de la rénovation urbaine", *Esprit*, n° 326, p. 5-34

Elkin, S. L. et K. E. Soltan (sous la direction de) (1999). *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Philadelphie, The Pennsylvania State University Press.

- Friedman, J. (1992). *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Blackwell.
- Fung, A. et E. O. Wright (2003). *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso.
- Jenson, J. (2005). "La citoyenneté: ses frontières et ses lisières", *Communication au colloque "La citoyenneté dans tous ses états"*, Université Libre de Bruxelles, Centre de sociologie politique de l'Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles, 23-25 mars.
- Laville, J.-L. (2005). *Action publique et économie solidaire*, Paris, ERES.
- Lévesque, B., G. L. Bourque et E. Forgues (2001). *La nouvelle sociologie économique*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Marden, P. (2003). *The Decline of Politics. Governance, Globalization and the State*, Aldershot, Ashgate.
- Mével, C. et J. Donzelot (2003). "Empowerment: une notion qui fait fureur aux États-Unis... Applicable en France?" *Les cahiers du DSU*, n° 37, p. 40-41.
- Muller, P. (2000). "L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, p. 189-208.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*, New York, Simon & Schuster.
- Schnapper, D. et C. Bachelier (2000). *Qu'est-ce que la citoyenneté?* Paris, Gallimard.
- Sintomer, Y. et J. De Maillard (2007). "The limits of local participation and deliberation in the French "Politique de la Ville"", *European Journal of Political Research*, à paraître.
- Sirianni, C. et L. Friedlman (2001). *Civic Innovation in America. Community Empowerment, Public Policy, and the Movement for Civic Renewal*, Berkeley, University of California Press.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the state: the diffusion of power in the world economy*, New York, Cambridge University Press.
- Van Creveld, M. (1999). *The Rise and Decline of the State*, Cambridge, Cambridge University Press.