

# Une nouvelle logique d'empowerment : quelles significations politiques, pour quelle(s) appropriation(s) collective(s) ?

Chargé d'enseignement en sociologie (UCO, Angers) et formateur en travail social (ARIFTS, CEFRAS), Yves-Marie Le Ber a travaillé plus de 10 ans comme travailleur social dans le monde associatif (Fédération des centres sociaux, association DRACS, ...)



**Yves-Marie Le Ber**

**Avertissement** : initialement, ce texte a été rédigé à la suite d'une rencontre en novembre 2015 avec la Fédération des acteurs de la solidarité (anciennement FNARS) des Pays-de-la-Loire et la fédération des Centres Sociaux de France (FCSF) Maine-et-Loire/Mayenne en vue, à l'époque d'une possible recherche-action. La collaboration n'a finalement pas abouti. Il doit également servir à présenter une recherche dans l'optique d'un appel à projet européen du programme EID (*European Industrial Doctorate*).

Cet anglicisme *empowerment*<sup>1</sup> traduit en français généralement par « pouvoir d'agir » entraîne des débats allant jusqu'à remettre en cause le fondement même du travail social, entre idéal d'émancipation et logiques de contrôle social des individus. Il bouscule et vient réinterroger les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux<sup>2</sup>. « Marronnier » qui pousse à chaque décennie : de la participation à la vie sociale des grands ensembles des années 60 à l'injonction de pratiquer un travail social à visée « collective », de quoi l'utilisation systématique de cette rhétorique est-elle le « symptôme » ?

## Résumé

*Le concept de l'empowerment fait débat dans le champ académique, politique et professionnel. Il apparaît maintenant dans l'outillage conceptuel et pratique de la « démocratie participative ». Il est également prisé dans le champ de l'action sociale à la fois comme instrument de légitimation scientifique des actions menées mais également comme outil pratique de rénovation des discours et des modalités de prises en charge des publics.*

## Un mot allogène domestiqué peu à peu

L'*empowerment* a, à l'échelle des pays anglo-saxons, une histoire ancienne mais s'impose dans les débats et dans les projets bien plus récemment en France. Si l'on s'en tient au cas de l'hexagone, son importation est liée à l'évolution des objectifs des politiques publiques. Il faut attendre le début des années 2000 pour que ce terme, ou plutôt la question de la participation et du pouvoir à redonner aux plus démunis, fasse référence<sup>3</sup>. Au lendemain des révoltes sociales de 2005, le collectif ACLEFEU voit le jour, il a « pour mission de faire remonter la parole des quartiers

1 La sociologue canadienne Anne-Emmanuèle Calvès écrit que « dans les milieux de recherche et d'intervention anglophones, le terme « *empowerment* », qui signifie littéralement « renforcer ou acquérir du pouvoir » s'est installé solidement, depuis les années 1970, dans plusieurs champs de l'action sociale. Cf. « *Empowerment* : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement. », *Revue Tiers Monde* 4/2009 (n° 200), p. 735-749.

2 Cf. Article *L'empowerment et le travail social sont-ils compatibles en France ?* in *L'action publique au défi de l'empowerment : progrès démocratique ou alibi politique ?*, *Recherche Sociale* n°209, 1er trimestre 2014.

3 Marie-Hélène Bacqué, Carole Biewener, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, La découverte, 2013.

*populaires auprès des institutions.* »<sup>1</sup> Cinq ans plus tard, la création du collectif « Pouvoir d'agir » composé de citoyens, de professionnels du travail social et d'« usagers »<sup>2</sup> marque un renversement dans le traitement de la question sociale. Il s'agit de penser et de mettre en œuvre la résolution des problèmes sociaux des « ayants-droit », « usagers », « habitants », « citoyens » en partie par eux-mêmes. Le congrès national de la FNARS (Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réadaptation Sociale) à Strasbourg en 2006 a, dans ses réflexions, donné une place importante aux « usagers » présents en nombre et a appelé, dans l'avenir, à s'associer autrement : « nous ne pouvions plus continuer à nous réunir entre nous sans la présence des personnes concernées ! »<sup>3</sup>

Ce changement de point de vue sur la participation sociale est un nouveau sursaut au regard de l'histoire : les mouvements d'éducation populaire ou les expériences de méthodes de psychiatrie « hors les murs » d'après-guerre n'étaient pas très éloignés des logiques d'*empowerment*<sup>4</sup>. Même s'il fait l'objet d'imprécisions, tant au niveau de sa sémantique que de son utilisation dans le champ de l'action sociale, les pouvoirs publics, le mouvement associatif et les travailleurs sociaux semblent reconnaître l'intérêt de convoquer ce terme jusqu'ici plutôt « tabou »<sup>5</sup> en France. La communication du rapport « Pour une réforme radicale de la politique de la ville : Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires »<sup>6</sup> en juillet 2013 officialise l'entrée, dans le discours politique et institutionnel, de la notion d'*empowerment*.

Longtemps cantonné au registre soit de l'utopie ou de l'outil magique censé apporter des réponses « clé en main » aux problèmes sociaux, ce terme, après traduction<sup>7</sup>, est sorti de la suspicion communautariste du modèle américain en termes de participation sociale<sup>8</sup>. Pour autant, son écho dans les cadres ministériels et nationaux reste limité<sup>9</sup>; la nouvelle

loi « Ville et Cohésion Urbaine » du 21 février 2014 évoque finalement peu la question de l'*empowerment*. Localement, en septembre 2014, la municipalité d'Angers a mandaté une association d'éducation populaire angevine DRACS en partenariat avec une Maison de quartier pour « libérer la parole des habitants » d'un îlot urbain proche du centre-ville « abandonné depuis des années »<sup>10</sup>. Au même moment, à l'échelle nationale, une coordination citoyenne « Pas sans nous » s'organise pour « porter les propositions du rapport Pour une réforme radicale de la politique de la ville, développer le pouvoir d'agir des habitants, être une force d'interpellation et un contre-pouvoir »<sup>11</sup>.

## Un « mot-malentendu » mis en lumière

L'*empowerment* pose la question de « l'accès au pouvoir » ou encore du « partage du pouvoir ». Ainsi, il peut être vu sous plusieurs formes. D'abord, comme usage de la démocratie : la participation effective des groupes sociaux aux décisions sur leurs propres conditions d'existence. Ensuite, comme pratique d'intervention du travail social : l'accompagnement des populations devient le résultat d'une « expertise » conjointe entre des personnes sur leurs propres conditions de vie et des travailleurs sociaux. Les personnes doivent être capables de résoudre leurs problèmes. Et enfin, comme principe de repositionnement des politiques publiques : la politique de la ville entrevoit, depuis quelques années, un renversement de perspective. Ces politiques avaient pour habitude de financer des actions de compensation liées aux problématiques de territoires (ZUS, ZEP, ZFR ...) plus qu'à promouvoir la mobilisation des citoyens à travers des « projets communautaires » qui reconnaît la spécificité de chaque espace de vie. Nous nous intéressons ici à l'approche « sociale-libérale » venue d'outre-Atlantique qui consiste à redéfinir les règles du jeu politique dans le but de moderniser l'Etat.

Comme aux Etats-Unis, en France, cette préoccupation démocratique ne date pas d'aujourd'hui, elle apparaissait déjà dans le rapport Dubedout en 1983, avec l'idée que les citoyens auraient un rôle important à jouer dans les transformations politiques dans le cadre des associations. A l'époque, le dispositif de développement social des quartiers (DSQ) avait inscrit des commissions locales inter-partenaires comme espace de participation citoyenne ; elles ont été abandonnées<sup>12</sup>. Le CNLE (Conseil National des politiques de

1 [www.aclefeu.org](http://www.aclefeu.org)

2 Ce collectif s'engage pour « valoriser les capacités citoyennes des quartiers populaires. » (Cf. [www.pouvoiragir.com](http://www.pouvoiragir.com)). La fédération des centres sociaux de France (FCSF) en est un membre actif.

3 Article interne sur « la participation des usagers », FNARS Bretagne, décembre 2010.

4 Entendu ici dans son approche radicale qui vise au basculement de l'ordre social par un processus d'émancipation des populations dominées (Cf. P. Freire).

5 Éliane Leplay, « « Empowerment », travail social et organisation politique et administrative. Bref regard en France 1950-2008. », *Savoirs* 3/2008 (n° 18), p. 45-52

6 Le rapport Bacqué-Mechmache remis à M. Lamy, ministre délégué à la ville. cf. [www.ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr)

7 Comme écrit plus haut, difficilement traduisible en français mais très souvent nommé « pouvoir d'agir », « puissance d'agir », « capacitation »...

8 Dans les pays anglo-saxons et notamment en Amérique du Nord, l'*empowerment* reconnaît davantage le droit aux individus de manière informelle de se mobiliser au profit d'un lieu ou pour « sa communauté ».

9 Thomas Kirsbaum, « Vers un *empowerment* à la française ? À propos du rapport Bacqué-Mechmache », *La Vie des idées*, 12 novembre 2013

10 Propos d'habitants recueillis sur le terrain.

11 [www.passansnous.fr](http://www.passansnous.fr)

12 Entretien avec M-H Bacqué « On peut parler pour la France d'un rendez-vous manqué de la participation » in *L'action publique au défi de*

## L'empowerment pose la question de « l'accès au pouvoir » ou encore du « partage du pouvoir ».

Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale), porté par la loi sur le RMI en 1988, s'est emparé concrètement de la question de la participation « des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion » à la suite d'un rapport en octobre 2011<sup>13</sup>. La FNARS a été quelques mois plus tard « *partie prenante de ces différentes expérimentations, continuera à accompagner les régions et son réseau dans la mise en œuvre et le développement de ces actions, avec ses partenaires [...] Favoriser l'émergence d'associations émanant de groupes de personnes en situation de pauvreté, inciter les associations de solidarité à faire une place aux personnes accompagnées dans leurs instances de gouvernance, sont des axes que la FNARS développe déjà au sein de ses propres instances.* »<sup>14</sup> Depuis 3 ans maintenant, la FCSF, au sein du collectif « Pouvoir d'agir », a pris l'initiative de mettre en œuvre une préconisation du rapport Bacqué-Mechmache, une action collective québécoise appelée « Tables de Quartier » voulu en France comme un lieu réunissant « *les associations et collectifs d'habitants organisés à l'échelle du quartier [...] Un lieu de débats et d'actions dont l'objectif est l'amélioration des conditions de vie dans le quartier, notamment des personnes les plus fragilisées* »<sup>15</sup>.

Une autre proposition du rapport avait été soutenue, lors d'une « conférence de consensus » qui avait rassemblé des responsables d'associations, des élus politiques et des universitaires, dans un compte rendu « *pour la création d'un «fonds pour la démocratie d'initiative citoyenne* »<sup>16</sup> en forme d'appel aux gouvernants. Le plan d'action des États Généraux du travail social (EGTS), présenté au Conseil des ministres en octobre 2015, rappelle que la volonté de mettre en place des « *instances de participation a été encouragée ces dernières années dans le domaine de la lutte contre l'exclusion, de l'hébergement et de la politique de la ville* ». Mais il reconnaît, néanmoins, « *que la participation est encore peu effective au sein d'un certain nombre d'instances de gouvernance, d'institutions et d'organismes en charge de la mise en œuvre des politiques sociales.* »<sup>17</sup> Le 12 avril dernier a eu lieu le dernier « comité national de suivi des conseils de citoyens »<sup>18</sup>

l'empowerment : progrès démocratique ou alibi politique ?, Recherche Sociale n°209, 1er trimestre 2014.

13 Ce rapport est intitulé « *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques* » (Cf. [www.cnle.gouv.fr](http://www.cnle.gouv.fr))

14 Article sur le site de la FNARS « Développer la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité à l'élaboration et au suivi des politiques publiques », rubrique Actualités nationales le 24 janvier 2013.

15 [www.pouvoiradagir.com](http://www.pouvoiradagir.com)

16 [www.mediapart.fr](http://www.mediapart.fr)

17 Cf. Plan d'action en faveur du travail social et du développement social, Conseil des ministres du 21/10/2015.

18 La fonction de ces conseils de citoyens est de « *participer à la co-construction et à l'évaluation des politiques publiques qui concernent les quartiers prioritaires, notamment des contrats de ville.* »

au Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) : il a fait état de la constitution de plus de 1150 conseils sur les 1284 quartiers métropolitains recensés. Les recommandations des différents rapports gouvernementaux et de nombreuses circulaires, de plus en plus d'orientations associatives<sup>19</sup>, des revendications professionnelles<sup>20</sup> appuient des positions claires en faveur de l'empowerment.

## Encourager la pratique de l'empowerment : intention politique ou revendication sociale ?

**A**u regard des politiques publiques qui ont, successivement, tenté de « réparer les handicaps sociaux » des individus disqualifiés, de traiter les inégalités dans le répertoire du droit commun et enfin d'engager les chantiers de rénovation des villes<sup>21</sup> : comment, aujourd'hui, les institutions pensent les formes de délégation de pouvoir aux « ayants droits », habitants et citoyens comme pratique de l'empowerment ? Au moment où l'idéologie de l'entrepreneuriat individuel dans l'ensemble des champs de la vie sociale<sup>22</sup> est à son paroxysme : comment une politique historiquement centralisatrice<sup>23</sup> propose aux associations, aux citoyens de s'emparer collectivement des problématiques du social ? Dans un contexte de méfiance vis-à-vis de l'appareil d'État quant à la capacité d'agir pour les plus fragiles, comment les pouvoirs publics locaux donnent l'accès à l'expression politique d'un plus grand nombre d'individus ? Leurs structures permettent-elles de mettre en place effectivement cette modalité de participation ? Comment les corps intermédiaires (associations, collectifs, fédérations...) peuvent peser sur la promotion, la légitimation et la mise en pratique de l'empowerment ? En quoi ces injonctions à la valorisation et à la prise en compte des capacités individuelles et collectives fait-elle écho à l'idéal de l'autonomie porté par les professionnels du social vis-à-vis des plus précaires ?

19 Parmi elle, la FNARS porte dans son projet fédéral actuel l'objectif d'« *agir avec les personnes accueillies* » en améliorant « *le fonctionnement de nos associations et des dispositifs par l'exercice d'une citoyenneté confortée par des pratiques sociales renouvelées.* »

20 Cf. Article *Pour le retour du collectif* in Le travail social aujourd'hui. Comment résister ?, Lien Social, n°1000-1001, 13 janvier 2011.

21 Sylvie Tissot, L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie sociale, Le Seuil, 2007.

22 Entretien avec Loïc Wacquant, *Ghetto, banlieues, État : réaffirmer la primauté du politique* in Nouveaux Regards, n°33, avril-juin 2006.

23 Jacques Donzelot, Philippe Estebe, L'État animateur. Essai sur la politique de la ville, Ed. Esprit, 1994.