

Animation Territoriale Citoyenne.

Les enseignements d'une expérimentation associative en politique de la ville.

Synthèse de l'évaluation menée par le cabinet Asdo études.

Début 2019, trois réseaux associatifs nationaux, la Fédération des centres sociaux et socio-culturels de France, le Comité national de liaison des régies de quartiers, et Bleu blanc zèbre, se fédèrent autour d'une idée commune : développer la coopération entre les associations dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Soutenus par l'Agence nationale de cohésion des territoires, les trois réseaux lancent l'expérimentation Animation territoriale citoyenne dans 15 quartiers en France, expérimentation qui se déploiera jusqu'à la fin de l'année 2021. Sur chacun des ces 15 quartiers, des professionnels, au sein de centres sociaux, régies de quartier ou associations adhérentes de Bleu blanc zèbre sont désignés

Méthodologie.

L'évaluation s'appuie sur six monographies approfondies réalisées en deux vagues d'enquête (automne 2020 et automne 2021), avec des temps d'observation et des interviews de toutes les parties prenantes de l'expérimentation (structures porteuses, acteurs institutionnels, associations du quartier, habitants). Des entretiens avec tous les animateurs territoriaux citoyens ont été réalisés à deux reprises également. Un questionnaire a été envoyé, lors des deux vagues, à tous les délégués du Préfet, chefs de projet politique de la ville, et structures porteuses des quartiers expérimentaux.

pour occuper cette fonction d'animation territoriale citoyenne, et poursuivent, à l'échelle de chaque quartier, quatre objectifs principaux : renforcer la coopération entre les associations, mais aussi accroître la place des habitants dans les projets du quartier, favoriser la collaboration entre les acteurs institutionnels et les acteurs associatifs, et faire émerger des projets concrets sur les territoires. Le projet est suivi dans chaque quartier par un comité de pilotage de l'expérimentation, à géométrie variable, dans lequel le chef de projet politique de la ville de la commune ou de l'agglomération, et le délégué du Préfet jouent un rôle pivot. A l'échelle nationale, les trois réseaux sont activement impliqués dans le déploiement de l'expérimentation, avec l'appui d'un professionnel dont le rôle est d'animer nationalement le dispositif. Un comité de suivi national se réunit tous les deux mois environ pour accompagner l'expérimentation, avec l'ANCT, les trois réseaux, une chercheuse (Marion Carrel), une représentante des centres de ressources politique de la ville, et des représentants de délégués du Préfet. Pour compléter le projet, une évaluation est confiée à un cabinet extérieur dès le démarrage de l'expérimentation, évaluation dont nous présentons ici les résultats.

L'animation territoriale citoyenne a pris des formes différentes selon les territoires.

L'animation territoriale citoyenne a revêtu des formes multiples. Si l'expérimentation s'est toujours concrétisée par la désignation de professionnels incarnant la fonction, le temps dédié à l'ATC a varié entre 0,4 et 1,5 ETP selon les quartiers. Si la fonction est la plupart du temps concentrée sur une personne, elle est, dans 4 cas sur 15, partagée entre plusieurs personnes, voire plusieurs structures. Au collectif Zerm à Roubaix par exemple, plusieurs personnes se répartissent le rôle. A Aubenas, l'animatrice territoriale citoyenne répartit son temps entre trois centres sociaux qui co-portent l'expérimentation. A Hombourg-Haut, la fonction d'animation territoriale citoyenne est partagée entre la Fédération départementale des centres sociaux, la direction du centre social du quartier, et la DRJSCS-DRAJES. Les profils des animateurs et animatrices sont également très différents d'un territoire à l'autre : en termes de formation, d'expérience professionnelle, mais aussi d'expérience dans le quartier. Certains animateurs ont un profil de chercheur, d'autres de médiateur social. Ils ont tous a priori une sensibilité pour les méthodes d'intelligence collective, mais n'y sont pas tous également formés.

Après deux années d'expérimentation, les animateurs territoriaux citoyens, avec leur structure porteuse et leur comité de pilotage, ont tracé différemment leur chemin. Dans trois quartiers en particulier, ATC a été très vite accueillie comme l'opportunité de compenser le manque d'ingénierie sur le territoire. Quartiers parfois également moins dotés en dynamique associative, ou avec de nombreux projets qui n'arrivent pas à leur terme, l'animation territoriale citoyenne a joué un rôle de développement social local. L'ATC a très vite trouvé sa place dans le contexte institutionnel de la ville. Dans six quartiers, l'ATC a parié avant tout sur le développement en projets et en compétences sur le volet participation des habitants, y compris en mobilisant les équipes de la structure porteuse, ou encore en menant à terme un projet habitant (comme la Donnerie solidaire à Tourcoing par exemple). Deux quartiers se sont, quant à eux, concentrés sur un projet phare partagé qui a permis de rassembler autour d'un même enjeu (comme celui de la place des femmes dans l'espace public à Avignon) des acteurs associatifs, institutionnels et des habitants. Un quartier a fait le choix de travailler à la définition et la mise en place de nouvelles règles et habitudes de coopération entre associations et avec les acteurs institutionnels : les acteurs institutionnels et associatifs du quartier de Hombourg-Haut ont suivi une même formation sur l'émergence et l'animation d'actions collectives à visée émancipatrice, et ont écrit et signé une charte de coopération territoriale. Un autre territoire parie, lui, avec ATC, plutôt sur le développement d'un incubateur de projets, qui aide au développement de nouveaux acteurs associatifs sur le territoire. Dans deux autres quartiers enfin, l'ATC a avant tout permis à des associations de s'implanter et de s'ouvrir sur un nouveau quartier, en favorisant leur ancrage social et local.

Une coopération entre les associations qui ne se décrète pas.

Sur la plupart des sites, l'ATC a effectivement renforcé la coopération entre les acteurs associatifs sur les territoires expérimentaux. Elle a souvent permis une meilleure interconnaissance entre les acteurs associatifs du territoire, et la mise en œuvre de projets en commun. A Strasbourg, par exemple, la réalisation d'une exposition commune dans le quartier sur le vécu du confinement par les acteurs locaux et habitants du quartier. Un peu plus tard dans le quartier, un consortium d'acteurs dont font partie deux membres du comité de pilotage ATC a été créé, pour déposer un projet au titre du Plan d'Investissement dans les Compétences -100% Inclusion, qui a été lauréat en septembre 2021. A Saint-Gilles, de nouvelles collaborations s'initient, encouragées par l'ATC, entre des associations, dans le cadre des Quartiers d'été et Quartiers d'automne, faisant venir un nouvel acteur associatif dans le quartier, et appuyant le développement d'un autre acteur émergent. Parfois, l'animateur territorial citoyen est allé jusqu'à jouer un rôle de médiation entre associations dans des climats tendus, y compris pour des raisons interpersonnelles ou politiques. A noter également, dans les impacts positifs de

l'expérimentation, le travail en commun des trois réseaux nationaux à l'occasion de cette expérimentation, qui a renforcé la collaboration entre eux, à l'échelle nationale, et à l'échelle locale, grâce aux partages d'expériences et de compétences permis par l'animation nationale.

Si la coopération entre les associations s'est améliorée dans la plupart des quartiers expérimentaux, elle a souvent été propre à un champ et à un cercle d'acteurs associatifs resserré. Elle a par ailleurs été difficile à mettre en place, a demandé du temps, des efforts de diplomatie et une habileté stratégique

« L'animation a permis de faire bouger les lignes d'un cadre de travail habituel où l'institution pilote, anime et arbitre. Elle a constitué un tour de table apaisé autour de problématiques partagées et qui permet à chacun de contribuer » Délégué du Préfet

« ATC présente une nouvelle forme de rapports centré autour d'un projet commun, qui permet de prendre le temps de se voir en sortant de sa posture de représentation institutionnelle. » Chef de projet Politique de la Ville

« ATC nous a permis de rencontrer régulièrement la Sous-Préfète. On a toujours du lien dans le contexte politique de la ville, mais là c'était une occasion de la voir avec une thématique particulière, réfléchir ensemble, en associant la Mairie, en les mettant ensemble autour de la table. ATC est la rare - voir seule instance - où ils sont ensemble. C'est ça l'intérêt d'ATC, une réflexion autour d'une thématique validée ensemble, c'est rare et ça facilite la mise en action après donc ça c'était vraiment intéressant. » Acteur associatif partenaire d'ATC

des animateurs et des structures porteuses. Certaines structures s'y sont cassées les dents, les autres acteurs associatifs du territoire ne reconnaissant par à la structure porteuse d'ATC la légitimité de jouer ce qui était perçu comme un rôle présumé de « chef de file » de la vie associative sur le territoire.

De nouveaux modes de collaboration entre associations et acteurs institutionnels.

C'était un des impacts attendus, mais non garantis, de l'expérimentation. En quoi l'ATC allait-elle effectivement contribuer à inclure différemment les acteurs associatifs dans la dynamique partenariale de la politique de la ville, pour sortir d'une relation strictement financeur-financé, ou encore donneur d'ordre-opérateur ? Malgré les réticences initiales des délégués du Préfet et des chefs de projet politique de la ville qui pouvaient voir dans l'ATC une fonction concurrente de leur rôle à eux, confiée à une association, nombreux sont ceux qui, à l'issue de l'expérimentation, mettent en avant l'impact positif de l'ATC sur les collaborations entre associations et acteurs institutionnels. L'expérimentation semble avoir fait émerger, à différents endroits, un nouveau paradigme de travail collectif encourageant l'horizontalité entre les acteurs associatifs, institutionnels et habitants. Les comités de pilotage, réunions et ateliers participatifs organisés dans le cadre de l'ATC ont donné lieu à un régime d'interaction un peu différent fondé sur un nouveau mode de travail collectif, autour d'un projet commun et avec un renouvellement des postures des acteurs institutionnels. L'animation a engagé une reconfiguration des rapports en créant un espace de dialogue entre acteurs institutionnels, associatifs et habitants, qui repose moins sur des statuts professionnels comme dans le cadre d'instances traditionnelles, mais plus sur la co-construction et la complémentarité des parties prenantes autour d'une thématique commune. Dans cette perspective, les comités de pilotage ont été appréhendés sur certains territoires en tant que groupe d'entraide stratégique par exemple (Strasbourg), ou collectif de réflexion thématique (Avignon), ... Ce nouveau mode de travail et la mise en dialogue autour d'un projet commun a produit, avec le temps, un changement de posture des acteurs institutionnels sur certains

territoires : une posture d'accompagnement de projet, sortant d'un rapport de financeur à porteur de projet, et une posture inclusive et participative, au-delà d'une communication descendante ou ascendante, un échange direct dans un positionnement favorisant les échanges interpersonnels plus que statutaires, perçu comme plus accessible pour les acteurs associatifs et habitants. « [Avec ATC] on se rencontrait plus comme des individus que comme des membres d'associations, comme des blocs de

parole, explique par exemple un habitant par ailleurs président d'une association de copropriétaires. Ça a permis de rencontrer d'autres interlocuteurs : moi le délégué du Préfet je ne l'avais vu que de loin ; le fait de travailler sur un sujet commun avec des gens où normalement c'est souvent eux contre nous ... Là, on a franchi ce eux contre nous. »

Pour autant, à la fin de l'expérimentation, il n'est pas visible encore d'impact structurel sur le mode de fonctionnement du contrat de ville dans son ensemble. C'est le même système d'appel à projets qui perdure, les mêmes règles de financements des acteurs associatifs. Mais ce mode de faire, plus horizontal et collaboratif s'est trouvé, le temps de ce projet, et a pu entraîner du côté des acteurs institutionnels un changement de regard sur les acteurs associatifs du territoire, et en particulier ceux qui portaient l'ATC.

Un travail sur la participation citoyenne qui montre les multiples formes qu'elle peut prendre au-delà des conseils citoyens.

Cette dimension des projets a souvent généré de la frustration du fait du contexte de la crise sanitaire, qui a entraîné de nombreux reports ou annulations d'actions incluant des habitants. Pour autant, l'ATC a donné les moyens dans plusieurs cas de soutenir plus activement un conseil citoyen et son rôle de plaidoyer (via de véritables entreprises de coaching des conseillers citoyens, par les animateurs, dans leur prise de parole aux comités de pilotage du contrat de ville par exemple). Mais surtout, le volet citoyen de l'ATC a pris aussi d'autres formes, en renforçant, certes, dans certains cas, le rôle consultatif donné aux habitants (via le conseil citoyen ou via la participation au comité de pilotage de l'ATC), mais aussi en donnant aux habitants d'autres rôles : le rôle d'audience via des enquêtes aux techniques parfois renouvelées, le rôle d'observation participante via l'organisation d'événements conviviaux et festifs de proximité (à Grenoble, par exemple, des rencontres en pied d'immeuble avec les associations ont été organisées, ainsi qu'une journée collective autour de la propreté où une quinzaine d'habitants ont participé au nettoyage du quartier), le rôle d'entrepreneur via le soutien à l'émergence d'initiatives solidaires d'habitants (à Saint Denis, par exemple, l'animatrice territoriale citoyenne a encouragé plusieurs habitants dans leurs projets à impact social).

L'expérimentation montre qu'il est intéressant de différencier les formes d'implication citoyenne, au-delà du seul conseil citoyen et du rôle consultatif. Là aussi, la mobilisation d'habitants autour de projets concrets, et sous de formes parfois ponctuelles et légères, permet de toucher un public plus large, et moins sociologiquement situé. L'expérimentation montre aussi l'importance de former les équipes chez les acteurs associatifs à des techniques participatives de mobilisation des habitants.

Le quartier, un territoire de projet intéressant.

L'expérimentation montre toute la pertinence de raisonner en territoires de projet comme mode de collaboration en politique de la ville. Les projets phare mis en œuvre dans le cadre d'ATC sont des projets collaboratifs concrets associant acteurs de la politique de la ville dans sa dimension « spécifique », acteurs du droit commun, acteurs associatifs et habitants, autour d'un enjeu partagé. Ainsi par exemple, à Villefranche-sur-Saône, dans le quartier Belleroche, les acteurs s'entendent sur un manque d'offre en direction de la jeunesse, et font le constat d'un manque d'articulation des acteurs et des offres entre elles. Un comité jeunesse est mis en place dans lequel s'impliquent les acteurs de la politique de la ville de la commune, de l'Etat et des partenaires, aux côtés d'acteurs de droit commun (la CIAS, la Maison des Adolescents, la DRAC, ...), aux côtés d'acteurs associatifs du territoire (la Mission locale, l'association de prévention spécialisée, ...), et de jeunes. Les engagements des partenaires

prennent alors des formes très concrètes : le CIAS va porter par exemple un projet de vidéos fabriquées par des jeunes et cofinancées par le CIAS et la DRAC. Cette collaboration à l'échelle d'un enjeu prioritaire partagé, concret, définit un mode d'action particulièrement efficace pour répondre aux enjeux de mobilisation du droit commun par exemple.

Penser en territoires de projet est une manière pertinente de faire des acteurs associatifs des partenaires de la politique de la ville plutôt que des opérateurs, et de favoriser par ailleurs la participation des habitants en lien avec un projet concret et préhensible. L'échelle du quartier s'est révélée efficace dans cette dynamique, et a pu, dans certains cas, évoluer vers d'autres échelles pertinentes (échelle de plusieurs quartiers, voire échelle ville). Les géographies d'intervention, tout comme les structures porteuses de la coordination, semblent intéressantes à adapter à chaque projet identifié, avec des formes d'animation ad hoc.

Une expérimentation qui a mieux convenu à certains territoires qu'à d'autres.

L'expérimentation ATC a été difficile à mettre en place sur plusieurs territoires, et n'a dans certains cas jamais vraiment pris corps à la hauteur des ambitions initiales. Dans des écosystèmes associatifs denses et complexes, l'arrivée d'ATC n'a pas toujours été bien perçue par les autres acteurs associatifs, qui pouvaient pour certains remettre en cause le choix de la structure porteuse, ou encore estimer que d'autres cadres de coopération existaient déjà par ailleurs. Du côté des acteurs institutionnels, leur adhésion n'a pas été non plus facile à conquérir, dans un contexte de sursaturation de dispositifs, mobilisateurs en temps et en énergie, et comprenant eux aussi des attentes fortes en termes de coopération entre les acteurs (cité éducative, cité de l'emploi, ...). L'expérimentation ATC montre l'importance d'articuler mieux les initiatives entre elles, de mieux choisir aussi les priorités par territoire, pour ne pas épuiser les acteurs, qu'il s'agisse des acteurs associatifs comme des acteurs institutionnels.

Les territoires où, finalement, l'ATC a tout de suite trouvé sa place, sont ceux qui manquaient d'ingénierie, qui manquaient de tissu associatif. L'ATC a tout de suite été vu comme une chance pour le territoire. Le fait qu'une association soit l'employeur de cet animateur territorial citoyen a par ailleurs été perçu comme une chance par les acteurs institutionnels, en facilitant un positionnement tiers adapté.

Quels scénarios pour l'après-ATC ?

L'après ATC peut se penser de différentes manières, à l'aune nécessairement de ce que seront les futurs contrats de ville. L'expérimentation a permis de lancer de nombreuses pistes qui pourraient être poursuivies concrètement selon plusieurs modèles. ATC, demain, ce pourrait être permettre un renfort en ingénierie pour des territoires moins dotés. Ce pourrait être un soutien à des projets collaboratifs sur des territoires volontaires, impliquant des moyens en termes de coordination. Ce pourrait être encore un laboratoire d'expérimentations sur la participation des habitants, ou, également, des ressources pédagogiques nationales en matière de facilitation et d'intelligence collective. ATC pourrait être aussi vu demain comme de nouvelles modalités de financement de l'innovation en économie sociale et solidaire dans les quartiers. Pour l'heure, l'expérimentation s'est terminée de manière un peu abrupte sur les territoires, et a laissé un goût d'amertume chez des animateurs et animatrices qui se sont beaucoup investis et n'ont pas eu le temps de préparer l'après pour des projets parfois tout juste en train de démarrer. Cela pose aussi bien, in fine, la question de la temporalité d'une expérimentation comme ATC, et de la manière dont on la re-maillie ensuite dans la vie locale, après ou en parallèle du soutien national.

Une étude réalisée par
Mathilde Caro, Loïcka Forzy,
et Lou Titli.



28 rue de la Chapelle
75018 Paris
T 01 53 06 87 90
contact@asdo-etudes.fr
www.asdo-etudes.fr