

Pourquoi la France résiste à l'*empowerment*

Thomas Kirszbaum

Urbanisme n°380, septembre-octobre 2011

En s'institutionnalisant, la politique française de la Ville a-t-elle contribué à la mise en place d'un véritable agenda anti-*empowerment*? C'est le point de vue de Thomas Kirszbaum, sociologue, chercheur associé à l'Institut des Sciences sociales du Politique (ENS Cachan, CNRS UMR 7220) qui pointe le passage de la reconnaissance à la connaissance des quartiers sensibles. Cette évolution n'a pas abouti à une allocation plus équitable des ressources publiques, tout en inhibant l'émergence d'une capacité d'action des habitants.

Depuis les émeutes de l'automne 2005, il est fréquent d'entendre les professionnels de la politique de la ville¹ invoquer l'*empowerment* comme nouvel horizon pour une politique dont beaucoup s'accordent à décrire l'essoufflement et l'absence de perspectives². Difficile à traduire en français, le concept d'*empowerment* désigne le processus par lequel un sujet, collectif ou individuel, augmente son pouvoir d'agir pour mieux maîtriser son destin. Dans les quartiers déshérités, cette démarche prend corps dans les pratiques de développement communautaire. Si les ghettos noirs américains en sont la matrice originelle, ces politiques sont aujourd'hui mises en œuvre dans des contextes très variés – quartiers d'immigration récente et milieu rural, pays en développement et nations industrialisées. Le développement communautaire est ainsi devenu une source d'inspiration majeure pour la politique de la ville de différents pays européens³.

La France se singularise dans le paysage international par une politique de la ville dont le caractère bureaucratique et descendant n'a fait que se renforcer au fil des ans. S'il existe naturellement des variations, d'une ville à l'autre, dans le mode de gestion des quartiers, la monopolisation du pouvoir par les institutions publiques – et par les municipalités au premier chef – est une donnée structurelle du « modèle français ». Ici se marque la principale différence avec d'autres modèles que l'on qualifiera de pluralistes, au sens où ils reconnaissent les collectifs d'habitants comme des acteurs légitimes du processus décisionnel.

¹ En décembre 2006, José Dhers a initié un appel à « Revisiter la question communautaire dans le travail social », publié dans la revue *Actualités sociales hebdomadaires*. Cet appel a donné naissance à un séminaire organisé par le CEDIAS-Musée Social et l'IRDSU sur le thème « Travail social, développement communautaire, éducation populaire et citoyenne », puis au colloque « Faire société autrement » tenu les 28 et 29 janvier 2011 à Aubervilliers.

² Epstein R. (2011), « Politique de la ville : bilan et (absence de) perspectives », *Regards croisés sur l'économie*, n°9.

³ Hautekeur G. (2005), « Community Development in Europe », *Community Development Journal*, vol. 40, n°4, October.

La cristallisation de l'exception française n'a pas été immédiate. Considéré comme le texte fondateur de la politique de la ville, le rapport Dubedout de 1983 était un plaidoyer pour une démocratisation de la gestion urbaine⁴. Cependant, la doctrine de la Commission nationale pour le développement social des quartiers n'était pas exempte d'ambiguïtés. En particulier, le retour des classes moyennes était perçu comme une condition essentielle de la participation des habitants, ce qui revenait à leur dénier une capacité d'organisation propre. D'aucuns y ont vu l'aporie constitutive de la politique de la ville, lui interdisant de s'engager résolument dans la voie du développement communautaire⁵.

L'année même où le rapport Dubedout était publié, l'extrême droite réalisait ses premières percées électorales. La parenthèse « multiculturaliste » de la politique de la ville a été définitivement refermée au tournant des années 90 quand les quartiers de minorités ont été désignés comme la menace centrale pour un « modèle républicain français » que l'on se met à théoriser. Au lieu de faire une place à ces quartiers dans la vie démocratique, un véritable agenda anti-*empowerment* s'est mis en place à la faveur de l'institutionnalisation de la politique de la ville⁶. L'enjeu pour les pouvoirs publics n'était plus de mobiliser la société civile, mais de créer une « unité de commandement » au sein des structures administratives, pour reprendre les termes de François Mitterrand aux Assises de Banlieues 89 à Bron⁷.

Les problèmes des habitants étant compris comme le résultat de défaillances institutionnelles, ils seraient rétablis dans leur citoyenneté « réelle » grâce au retour dans les quartiers des institutions républicaines qui les avaient « abandonnés ». La mobilisation institutionnelle entendait ainsi *devancer* l'expression de la demande sociale. Loin d'encourager l'émergence de plates-formes associatives, voire politiques, qui auraient pu porter donner une voix aux quartiers, leurs *leaders* spontanés se sont vus proposer d'intégrer le système institutionnel. Ils ont pu jouer la carte individuelle pour faire carrière dans des structures (para)administratives ou dans des fonctions électives de second plan. Une parade était ainsi trouvée contre le développement d'un mouvement social dans les banlieues, en l'occurrence celui des « Beurs » qui mimait par certains aspects celui des Noirs américains⁸.

Les failles de ce modèle d'action sont rapidement apparues. Au fondement dudit modèle se trouvait l'idée qu'une solidarité véritable n'avait pas à dépendre des initiatives forcément aléatoires de la société civile. Les quartiers et leurs habitants ont finalement fait les frais des aléas de la mobilisation institutionnelle... ce dont témoigne la déploration persistante des carences « du droit commun », notamment celui de l'État. Pour y remédier, une méthodologie avait pourtant été formalisée, d'abord avec le Pacte de relance pour la ville (PRV) de 1996, puis avec la loi Borloo du 1er août 2003. Elle consistait à mesurer les écarts de situation entre

⁴ Dubedout H. (1983), *Ensemble, refaire la ville*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française.

⁵ Donzelot J., Mével C. (2001), « La politique de la ville, une comparaison entre les USA et la France : mixité sociale et développement communautaire », *2001 +*, n°56, mai ; Bacqué M.-H., Denjean J.-M. (2006), « Les émeutes, signe d'échec de la politique de la ville ? », *Mouvements*, 44, février.

⁶ C'est-à-dire le fait pour la politique de la ville de se doter d'un corps professionnel à part entière, de cadres d'action, de procédures, d'outils et de financements stables Sur ce processus d'institutionnalisation, voir Linhart V. (1996), *La ville comme objet de politique publique : genèse et institutionnalisation de la politique de la ville en France*, Thèse de sociologie politique, IEP ; Maillard J. de (2004), *Réformer l'action publique : la politique de la ville et les banlieues*, LGDJ.

⁷ Mission Banlieues 89 (1991), *Pour en finir avec les grands ensembles*, Actes des assises de Bron du 4 et 5 décembre 1990.

⁸ Lapeyronnie D. (1987), « Assimilation, mobilisation et action collective chez les jeunes de la seconde génération de l'immigration maghrébine », *Revue française de sociologie*, vol. 28, n°2.

territoires pour en déduire l'effort public à consentir en faveur de zones périmétrées par l'administration. En pratique, l'indexation de la solidarité sur la connaissance objective des inégalités n'a pas fonctionné. Le savoir n'embraye pas automatiquement sur l'action ou, pour le dire autrement, la mise en évidence d'écart statistiques ne suffit pas à déclencher les mécanismes compensatoires de nature à les combler. Les inégalités produites par les politiques ordinaires n'étaient d'ailleurs pas une priorité de la mise en œuvre du PRV ou de la loi Borloo. L'enjeu n'était pas d'infléchir des pratiques institutionnelles ségrégatives, mais de changer les quartiers eux-mêmes. Ces quartiers étant considérés comme handicapés par la nature de leur population, de leurs formes et de leurs fonctions urbaines, la priorité était d'y injecter une dose de mixité sociale et fonctionnelle d'un côté, et de disperser autant que possible leurs habitants de l'autre.

On ne pouvait concevoir d'options plus diamétralement opposées à celles du développement communautaire et de sa philosophie de l'*empowerment*. Dans ce registre d'action, tout commence en effet par un état des lieux des ressources et potentialités du quartier, la première de ces ressources étant le capital d'engagement civique des habitants qu'il s'agit de mobiliser par les techniques de *community organizing*⁹. Le développement d'une capacité d'action dans les quartiers suppose aussi de stabiliser leur élite sociale en jugulant les effets déstructurants de la mobilité résidentielle, à l'inverse des stratégies de mixité conçues comme des opérations de dispersion spatiale.

En une vingtaine d'années, la politique de la ville est donc passée d'une logique de *reconnaissance* (timide) des quartiers dans l'espace démocratique à une logique de *connaissance* de ces mêmes quartiers, appréhendés par leur distance statistique à une norme territoriale. Que les administrations ne soient pas parvenues à résorber ces écarts a sans doute moins à voir avec leur volonté déficiente ou le rationnement de leurs moyens d'intervention qu'avec des logiques plus informelles d'allocation des ressources. Chaque administration arbitre entre les demandes d'une pluralité de territoires et de catégories sociales généralement mieux armés que les habitants des quartiers populaires pour faire entendre leur voix dans l'arène publique (que l'on songe aux agriculteurs). Ils ont tout juste la faculté de venir exposer individuellement leurs problèmes ou de bénéficier d'un moment de pédagogie dans des instances dites de « concertation », parfaitement contrôlées par les élus municipaux.

Fortement encouragée par l'État, la municipalisation de la politique de la ville, sous la houlette du « maire patron », a représenté un progrès historique. Cohérente avec le mouvement de décentralisation, elle a contribué à responsabiliser les élus locaux. Dans une partie au moins des collectivités, la politique de la ville est parvenue à diffuser sa méthodologie (transversalité, territorialisation, adaptation) dans les pratiques municipales de droit commun ; ailleurs, il est vrai, elle a plutôt consolidé une politique « à part », dont le pilotage a été en quelque sorte concédé à une administration spécifique.

Dans tous les cas, il se pourrait que l'épuisement aujourd'hui observable de la capacité transformatrice et d'innovation de la politique de la ville, tienne au parachèvement de ce cycle long d'institutionnalisation-municipalisation. Cette évolution n'a pas permis, loin s'en faut, d'instaurer des mécanismes équitables d'allocation des ressources publiques, mais elle a inhibé, à l'autre bout de la chaîne, l'émergence d'initiatives citoyennes non directement assujetties aux exigences instrumentales des décideurs publics. Cette double vitrification – ou,

⁹ Récemment popularisé par le président Obama, autrefois *community organizer* dans le quartier de South Side à Chicago, ce travail d'organisation a commencé dans le registre syndical, à la fin des années 30, avec l'activiste et théoricien, Saul Alinsky. Dans les quartiers défavorisés, il s'agit concrètement de repérer, de motiver et éventuellement de former des personnes susceptibles de s'engager – ou déjà engagées – dans une action collective.

plus trivialement, le fait de perdre sur les deux tableaux – explique probablement ce sentiment d’enlèvement que partagent la plupart des professionnels de terrain. Leur capacité à mobiliser et coordonner les politiques sectorielles apparaît d’autant plus réduite que la réforme néo-managériale des politiques publiques renforce les lignes de décision verticales, parcellise les tâches et dissout les espaces de coopération inter-institutionnelle. Ces réformes ne sont pas non plus sans effets sur les porteurs de projets. Elles tendent à privilégier la fonction instrumentale d’« opérateurs » soumis à des injonctions de performance et d’efficacité pour la réalisation d’objectifs souvent fixés de manière unilatérale par les financeurs institutionnels. Et conformément à la logique néo-libérale de valorisation du capital humain, ces opérateurs sont invités à individualiser les réponses à apporter aux habitants.

Toute la dynamique institutionnelle à l’œuvre de la politique de la ville française concourt donc à inhiber l’émergence d’une capacité d’action autonome des habitants. Toutes ses orientations de fond confortent leur atomisation, aux antipodes du développement communautaire qui vise à restaurer des dynamiques collectives, bien au-delà de ce que l’on entend par « lien social » dans l’animation socio-culturelle. La « communauté », c’est ce que les habitants partagent en *commun*, c’est la prise de conscience de leurs intérêts communs ; de même que l’on a parlé d’une « conscience de classe » à propos du mouvement ouvrier, il s’agit de faire advenir une « conscience du quartier », de transformer une force latente en force active pour échapper à la résignation et au fatalisme individuels. Mais le développement communautaire peut être aussi un vecteur de désenclavement, car il démultiplie les coopérations et passerelles avec une « communauté élargie » aux partenaires extérieurs – publics, privés ou associatifs.

La position dans la structure du pouvoir local – et notamment municipal – des professionnels qui prônent désormais un « *empowerment* à la française » constitue, semble-t-il, un point aveugle de leurs professions de foi. Sans pouvoir rendre compte ici de la complexité des pratiques de développement communautaire d’autres pays, on voudrait simplement rappeler que la mise en capacité des quartiers s’organise et se construit avec l’aide de professionnels qui mettent directement leurs compétences et expertises au service d’organisations de la société civile plutôt que d’administrations publiques. L’une des fonctions essentielles de ces organisations est de *représenter* les habitants (y compris par des scrutins de quartier) en complément de la représentation politique. Les institutions extérieures y sont généralement représentées, témoignant de la reconnaissance et de l’intégration des quartiers dans la société locale. À l’opposé d’une logique d’intérêt général, c’est une procéduralisation du bien commun qui permet la planification de projets avec l’ensemble des parties intéressées (*stakeholders*)¹⁰. Les acteurs « communautaires » cherchent aussi à s’organiser à des échelles plus larges pour faire du *lobbying* auprès des décideurs publics et les amener à engager des réformes de politiques publiques favorables aux quartiers pauvres. Enfin, le questionnement des politiques publiques doit pouvoir s’effectuer à l’échelle des quartiers. On retrouve ici la notion anglo-saxonne de l’« *accountability* », c’est-à-dire le fait, pour les services publics, de rendre compte de leurs actions devant les habitants, d’expliquer leurs difficultés et de solliciter le cas échéant la coopération de la « communauté » pour améliorer leurs performances¹¹.

¹⁰ Voir Kirszbaum T. (2004), « Intérêt commun et intérêt public : la philosophie des instruments d’intégration socio-urbaine, *Lien social et politiques*, n°52, automne ; Donzelot J. (2006), *Quand la ville se défait : quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Le Seuil.

¹¹ Fung A. (2004), *Empowered Participation : Reinventing Urban Democracy*, Princeton University Press.

Cette présentation très succincte et idéal-typique ne rend pas compte des limitations de cette approche, en particulier des tensions entre les logiques d'organisation de la « communauté » et de développement de projets qui peuvent affaiblir la fonction de représentation des structures « communautaires ». S'ajoute dans le contexte américain, un déficit chronique de mobilisation institutionnelle qui constitue un problème symétrique à celui que connaît la France. L'objectif essentiel de cet article était de rappeler l'existence de démarches susceptibles de corriger l'asymétrie des relations de pouvoir, et pour tout dire de rompre avec le paternalisme public qui caractérise le « modèle » français. L'idée n'est pas de désinstitutionnaliser la politique de la ville pour la faire retourner à sa préhistoire, mais de l'enrichir d'un acteur collectif – le quartier – qui fait aujourd'hui défaut dans les schémas décisionnels et les dynamiques d'interpellation susceptibles d'apporter du changement. Dans le cas français, cela reviendrait à conserver les bénéfices du cadre institutionnalisé de l'exercice de la solidarité publique, en majorant son efficacité par cet adjuvant indispensable que sont, ou devraient être, les destinataires de la politique menée. Encore faut-il les reconnaître comme des sujets collectifs de l'action et pas uniquement comme les objets individuels d'une sollicitude ambiguë.