



**HAL**  
open science

# Quand l'autonomie locale rencontre la justice spatiale : l'action citoyenne dans les zones urbaines de la ville de Kotka

Sarolta Németh

► **To cite this version:**

Sarolta Németh. Quand l'autonomie locale rencontre la justice spatiale : l'action citoyenne dans les zones urbaines de la ville de Kotka. *Justice spatiale = Spatial justice*, 2019, 13. halshs-02390534

**HAL Id: halshs-02390534**

**<https://shs.hal.science/halshs-02390534>**

Submitted on 3 Dec 2019

**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.

## Quand l'autonomie locale rencontre la justice spatiale : l'action citoyenne dans les zones urbaines de la ville de Kotka<sup>1</sup>

Sarolta Németh<sup>2</sup>

### RÉSUMÉ

Au sein du système de gouvernance multi-niveaux de l'UE, le rôle accru de l'échelon local dans l'exécution des politiques de cohésion suscite de plus en plus d'intérêt : comment peut-il permettre une plus grande cohésion ou, pour le formuler autrement, une meilleure justice spatiale ? Cet article, en joignant sa voix au débat, propose d'analyser les applications et les adaptations du « modèle idéal » promu par un instrument de la politique européenne, le « développement local mené par les acteurs locaux » (DLAL). L'objectif est ici d'examiner l'action du tiers secteur à Kotka, une ville moyenne du sud-est de la Finlande dont certains quartiers et groupes d'habitants témoignent, par rapport à la moyenne nationale, d'un degré de mal-être élevé. Il s'agit dès lors de comprendre comment s'organisent les acteurs locaux pour remédier aux injustices sociales et/ou spatiales, en dépit des effets de la « métagouvernance multidimensionnelle ». L'autonomie est ici conceptualisée en fonction d'une approche relationnelle et multi-niveaux des processus de gouvernance – qui définit la justice spatiale à l'articulation dynamique de ses composantes distributive et procédurale – mais également à partir de deux sources d'*empowerment*, elles-mêmes fondées sur deux principes de pouvoir. Le premier fait référence aux manifestations locales du « pouvoir d'initiative » qui évoquent les notions de capacité, de perception et de participation fondées sur le lieu. Le second concerne la façon dont l'échelon local s'efforce d'étendre son « pouvoir d'immunité » et sa liberté d'action en la soustrayant aux échelons supérieurs de gouvernance. Dans ce sens, le caractère complexe et vague de la notion de « localité » se révèle être à la fois le terrain et la matière des injustices spatiales, mais aussi la source des réponses (politiques) qui peuvent être élaborées en retour.

**Mots-clefs :** développement local mené par les acteurs locaux, initiatives de la société civile, métagouvernance multidimensionnelle, politique de cohésion de l'UE, Finlande

1. Traduction de Marie Van Effenterre.

2. Contact : sarolta.nemeth@uef.fi. Sarolta Németh est géographe, chercheuse senior au Karelian Institute de l'université de l'est de la Finlande, avec le titre de guide dans le domaine du développement territorial européen et de la coopération. Elle est membre de l'équipe de coordination de RELOCAL (projet de recherche du programme européen Horizon 2020, 2016-2020). Université de l'est de la Finlande, Yliopistokatu 2, 111 80101 Joensuu, Finlande. Traductrice : Marie van Effenterre

## Introduction et enquête

Le but des politiques de cohésion est d'œuvrer en faveur d'un développement économique durable, équitablement réparti dans l'espace, et d'améliorer la qualité de vie d'un territoire donné (UE, État ou région). Elles sont plus efficaces, estime-t-on, quand elles sont déployées au plus près du niveau local et des citoyens. C'est à cette hypothèse que s'attelle cet article, suite à une recherche effectuée sur une initiative – c'est-à-dire l'action locale de la société civile à Kotka – qui doit sa « complexité » au fait d'être emboîtée dans des politiques de cohésion multi-niveaux. Plus précisément, ce travail pose la question suivante : dans quelle mesure attribuer une plus grande autonomie à la « localité » et aux acteurs locaux peut-il contribuer à rendre les politiques de cohésion plus efficaces en matière de justice spatiale ?<sup>3</sup>.

L'« autonomie » du niveau local dépend non seulement des pouvoirs que le droit lui confère, mais aussi de sa propre capacité (ou celle de ses acteurs) à formuler et à poursuivre une stratégie de développement local fondée sur le lieu. A Kotka, ville moyenne du sud-est de la Finlande, l'initiative étudiée a abouti successivement à la création de deux projets citoyens, portant chacun sur la mobilisation de groupes d'habitants vulnérables. Elle témoigne ainsi d'une focale locale et d'une approche « par le bas ». Toutefois, en raison de sa dépendance à des ressources extérieures, c'est-à-dire à des financements européens, cette action citoyenne a été habilitée et contrôlée « par le haut », en fonction des intérêts, des priorités et des structures déployés au niveau européen, national ou régional. Cet emboîtement dans des structures multi-niveaux s'avère dès lors être un bon terrain d'étude. Il permet en effet d'appréhender les implications et la dynamique des forces de l'autonomie, mais aussi les multiples significations et dimensions du « local ». Quels sont les facteurs qui limitent potentiellement, ou au contraire étendent, le rôle de l'initiative en faveur d'une plus grande autonomie du niveau local, c'est-à-dire de sa faculté à faire face aux injustices sociales et/ou spatiales ? Quelles sont les dimensions et les définitions du « local » qui émergent à travers la logique d'intervention de cette initiative ? C'est à ces questions que cet article souhaite apporter des éléments de compréhension.

Entretiens semi-directifs, *focus groups* et observations (participantes ou non participantes) ont assuré ici l'essentiel des données mobilisées. Nous avons pu ainsi explorer comment l'initiative a opéré pour améliorer certains aspects des injustices sociales et/ou spatiales, et dans quelle mesure celle-ci a contribué à l'« empowerment » du niveau local pour l'aider à affronter ce type d'enjeux<sup>4</sup>. Ce travail

3. La recherche sur laquelle s'appuie ce travail a été menée dans le cadre du projet international *RELOCAL – Resituating the Local in Cohesion and Territorial Development* (octobre 2016 – septembre 2020). RELOCAL est financé par le programme européen de recherche et de l'innovation Horizon 2020 (Grant Agreement n° 727097).

4. Entre décembre 2017 et novembre 2018, 25 entretiens individuels ont été menés avec des acteurs du projet, la

s'appuie de plus sur l'examen de différents documents portant sur les politiques concernées, mais aussi sur les débats qui ont accompagné à l'échelle européenne et nationale la mise en œuvre du DLAL. Il accorde enfin une place importante à la littérature académique dédiée à l'autonomie et à la justice spatiale.

Après avoir dressé un bref aperçu de nos principaux points de départ conceptuels, nous présenterons ensuite la « trajectoire » de l'initiative, c'est-à-dire ses deux projets successifs, puis la ville de Kotka, c'est-à-dire l'environnement local dans lequel elle s'inscrit. Seront ainsi abordées des données essentielles sur les contextes de la justice spatiale, le « champ d'action » social et institutionnel, les parties prenantes, ainsi que la chronologie simultanée des étapes clés. Enfin, l'analyse s'attachera à identifier les caractéristiques de l'initiative et du contexte dans lequel elle a émergé pour les mettre au contact de notre hypothèse de départ – qui articule justice spatiale et autonomie – et *in fine* apporter des réponses aux questions posées.

### **Points de départ conceptuels : articuler la localité, l'autonomie et la justice spatiale**

L'approche adoptée dans cet article repose essentiellement sur une perspective multiscalaire, mais surtout multidimensionnelle, des relations socio-spatiales (dont les apports ont déjà été soulignés in Jessop *et al.*, 2008 ; Jessop, 2016). Sur le plan conceptuel, cette perspective présente en effet l'avantage d'établir un lien entre d'une part, l'ensemble des dynamiques à l'oeuvre au sein de la justice spatiale ; de l'autre, les sources de pouvoir et les formes d'autonomie du local dans des contextes de gouvernance multi-niveaux. L'approche multi-dimensionnelle a par ailleurs fait ses preuves sur le plan empirico-analytique. La réglementation territoriale, le déploiement multi-scalaire des financements (ex. le DLAL), et l'exercice de compétences administratives sur un lieu donné (ex. Kotka) sont en effet indissociables des « *soft spaces* » – définis par des imaginaires multiples, flexibles et constamment négociés de la spatialité (Servillo, 2019 ; Allmendinger et Haughton, 2009) – mais aussi des réseaux qui, créés et animés dans le cadre de l'initiative par différents acteurs (locaux ou autres), contournent les échelles.

plupart du temps en face à face, sinon par téléphone ou par Skype. L'échantillonnage des enquêtés s'est appuyé sur les résultats d'une cartographie préliminaire (grâce à un entretien collectif *ad hoc* réalisé avec les principaux acteurs du projet) et sur l'effet continu de la méthode dite « boule de neige ». Plusieurs observations participantes ont été menées à l'occasion d'événements et d'ateliers nationaux consacrés au DLAL au printemps et à l'automne 2018. Enfin, un *focus group* d'une durée de trois heures a été organisé à Kotka avec un ensemble d'acteurs choisi parmi les membres de la société civile, de la ville de Kotka et les partenaires régionaux et nationaux. L'objectif était de discuter des résultats et d'approfondir la compréhension de l'action menée (20 novembre 2018).

Ce travail fait appel au concept de « localité », développé par Madanipour *et al.* (2017) à la suite d'auteurs tels que Lefebvre, Harvey ou encore Massey. Par ce biais, il s'agit d'appréhender les inhibiteurs et les promoteurs qui interviennent dans le cadre de l'initiative, lorsque celle-ci cherche à améliorer la justice spatiale pour renforcer l'autonomie locale. Selon cette approche, les localités constituent « des éléments poreux et interconnectés, inscrits dans des contextes plus larges », au « centre d'une série de forces qui participent aux (in)justices spatiales et à la légitimité démocratique ». Elles doivent donc être analysées « dans une perspective critique et la plus ouverte possible » (Madanipour *et al.*, 2017, p. 77). De nombreux processus sociaux et économiques contournent de fait la territorialité politique des instruments de financement, lesquels sont définis par des niveaux spatio-administratifs distincts aux limites rigides de compétence territoriales. En plus d'établir des hiérarchies qui peuvent être source de déficit démocratique et de déséquilibres de pouvoir, les relations verticales peuvent en outre faciliter une redistribution *top-down* des ressources en faveur des lieux qui se trouvent en situation d'« injustice » au niveau régional, local ou « infralocal » (ex. le quartier ou la communauté). La diversité des flux ainsi que les relations de concurrence entre villes et régions créent en effet des disparités en matière de développement socio-économique. Il existe néanmoins des formes horizontales de coopération et de coordination qui peuvent réduire les déséquilibres engendrés par des hiérarchies verticales et ce type de relations. Celles-ci peuvent en outre venir compléter des politiques *top-down* qui défendent un développement local fondé sur les lieux. Par ailleurs, les hiérarchies et les réseaux sont marqués par des relations transversales qui franchissent ou contournent les échelles. Enfin, les localités sont elles-mêmes des sites traversés par « le multiple, la variation, la diversité », lesquels possèdent leurs propres modèles et dynamiques internes en matière de justice spatiale. Les territoires, les lieux, les échelles et les réseaux sont interconnectés ; les localités ne sont pas figées, pas plus qu'elles ne se suffisent à elles-mêmes. Évaluer les ressources, les compétences et les pouvoirs mobilisés par une localité pour améliorer la justice sociale et spatiale implique par conséquent de s'attarder tout d'abord sur ces trois dimensions.

Cette initiative soulève d'autre part la question des relations entre société, espace et exclusion. Ces interactions, qui traversent la notion de justice spatiale (Lefebvre, 1974, Harvey, 1973/2009, d'après Rawl, 1971 ; Soja, 2010) peuvent être comprises comme l'« ensemble des relations entre dynamiques spatiales et justice » (Morange et Quentin, 2018, p. 2). En raison du contexte décrit plus haut, à la fois multi-dimensionnelle et multi-acteurs, il est en effet impossible d'ignorer l'influence des différentes expériences et perceptions de l'injustice sur l'action publique, lesquelles sont fonction d'échelles et d'acteurs qui participent aux « politiques de cohésion », de l'Europe à l'individu. Subir des injustices spatiales (distributives) et leurs rouages, mais aussi les définir, a pour

effet de motiver et d'orienter la formulation de réponses concrètes – en d'autres termes, de mesures de correction. Dans ce sens, il n'est pas surprenant que la normativité et la relativité de la justice (*ibid.*) se situent au point d'intersection de ses aspects distributifs et procéduraux.

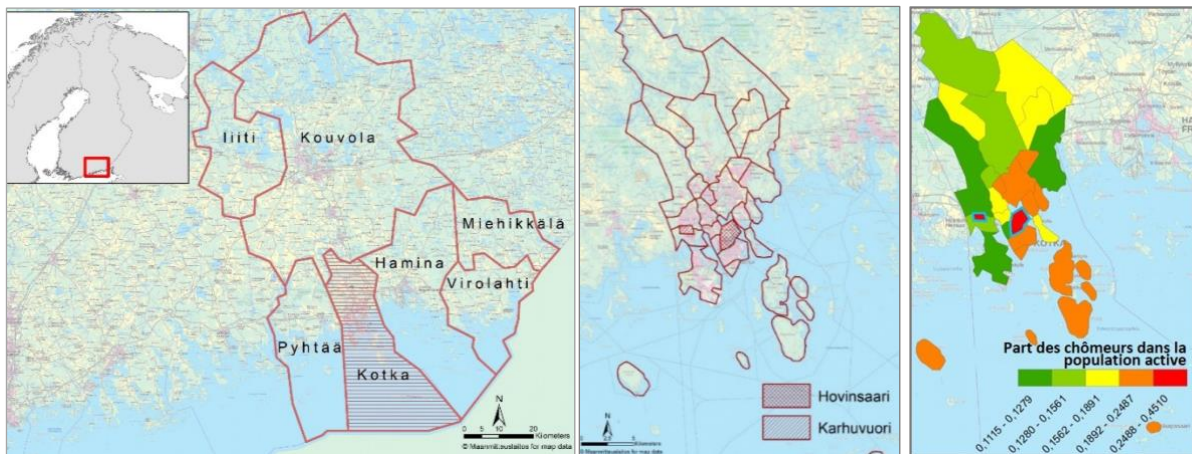
La notion de justice spatiale gagnerait donc à prendre en compte les connexions qui en articulent les dimensions distributives et procédurales (suivant par exemple Rawls, 1971), afin de mieux saisir les facteurs, les objectifs et les résultats de l'action étudiée. Au lieu de hiérarchiser et de comparer différentes lectures de la justice, appréhendées en termes de « résultats » ou de « processus », il est en effet possible d'explorer les connivences qu'elles entretiennent, en prêtant attention aux processus qui affectent les pouvoirs au niveau local. Les situations (in)justes réelles ou perçues – qui sont aussi le produit de relations et de processus socio-spatiaux – témoignent de la présence ou de l'absence, concrète ou imaginée, de ressources et d'opportunités qui permettent d'améliorer les relations et les « processus », lesquels peuvent en effet générer dans la localité et sa population un *empowerment* « procédural », mais aussi une conjoncture « distributive » plus favorable. La stigmatisation spatiale ou territoriale, dont la localité a fait l'expérience sous une forme modérée, montre bien que les éléments de la chaîne « processus-résultat-processus » de l'injustice spatiale ne peuvent être appréhendés séparément. Pour cette raison, lutter contre la stigmatisation spatiale implique de combiner des politiques sociales réfléchies, qui émanent autant des pouvoirs publics que d'un milieu associatif et militant bien structuré (Slater, 2015, p. 25).

Enfin, à côté de cette approche dynamique, qui conçoit la justice spatiale à l'articulation interactive de ses volets distributif et procédural, l'autonomie locale est conceptualisée à partir de deux principes de pouvoir qui ont d'abord été élaborés d'après la conception (plus étroite et constitutionnelle/légale) qu'en a donné Clark (1984), avant d'être évoqués dans des travaux plus récents (par ex. Pratchett, 2004 ; Ladner *et al.*, 2016). Deux ensembles inextricables de facteurs (re)distributifs et procéduraux sont à l'oeuvre en ce qui concerne l'*empowerment* local à Kotka (voir ci-dessous). Il s'agit d'une part de comprendre comment le « pouvoir d'initiative » est exercé et exprimé au niveau local, lequel fait écho aux savoirs du lieu, aux compétences et aux perceptions, mais aussi à la participation et aux partenariats locaux. De l'autre, il s'agit d'appréhender comment les niveaux supérieurs de gouvernance confèrent à la localité son « pouvoir d'immunité » ou à l'inverse le restreignent (et comment le niveau local peut agir pour le renforcer). En d'autres termes, comment garder une certaine liberté d'action sans contrôle (excessif) des échelons supérieurs, sans pour autant ignorer l'emboîtement de la localité dans une gouvernance multi-niveaux dont elle est aussi dépendante. Il faut ici souligner que le cadre conceptuel a initialement été inspiré par des structures de pouvoir légales et formelles/institutionnelles, selon lesquelles le local (c'est-à-dire un

gouvernement local institué) jouit d'un certain degré d'autonomie. Cet article étend l'usage de cette théorie pour venir englober une appréhension plus large, et non institutionnelle, de « l'action autonome » par les acteurs locaux. Il s'agit par ce biais d'aller explorer ce qui se passe « sous » et « derrière » le niveau de gouvernance local pour englober l'initiative d'acteurs informels et associatifs, et ainsi comprendre dans quelle mesure, et par quels moyens, cette dernière peut conférer à la localité un degré d'*empowerment* qui lui permette de lutter contre les injustices spatiales.

## Kotka et l'action locale

### *Kotka et la justice spatiale*



*Emplacement de Kotka dans la région de Kymenlaakso et en Finlande ; emplacement des quartiers de Hovinsaari et de Karhuvuori dans la ville de Kotka, caractéristiques spatiales du taux de chômage dans la ville de Kotka (par code postal). Source : Statistics Finland, base de données Paavo, 2014/2015 (d'après Fritsch et al., 2019).*

Ville de taille moyenne du sud-est de la Finlande (voir Figure 1), située au bord du Golfe de Finlande dans la région du Kymenlaakso, à 130 km d'Helsinki, Kotka a longtemps souffert des changements structurels qui ont affecté ses principaux secteurs d'activité : l'exploitation forestière traditionnelle et son port international. La récession, au début des années 90 puis à partir de 2008, a eu pour effet d'amplifier l'impact délétère de la restructuration sur l'économie locale, dont a résulté l'augmentation du chômage, notamment longue durée, et chez les jeunes. Bien qu'en la matière, Kotka soit loin d'être un cas exceptionnel en Finlande (les problèmes qu'elle rencontre sont en effet répandus dans les régions est et sud-est), une partie des habitants et certains quartiers éprouvent par rapport au reste du pays un fort sentiment de mal-être (défini ici par opposition aux conditions qui délimitent le bien-être au sens large, sur le plan

physique et social). Le taux de morbidité, l'abus de substances psychoactives et les problèmes de santé mentale sont en effet plus élevés que la moyenne (nationale), et ont par conséquent un impact négatif sur l'atmosphère ambiante, l'estime de soi et la perception externe du lieu. A Karhuvuori, l'émergence de la stigmatisation spatiale est palpable, avec le risque de voir se reproduire une situation socio-économique défavorable. Il est d'ailleurs tout à fait admis que des efforts intégrés (menées par différents secteurs, internes et externes) doivent être entrepris pour y remédier. Certes, par rapport au reste de l'Europe et du monde, même les quartiers les plus « défavorisés » de Kotka et ses habitants les plus vulnérables jouissent d'un environnement protégé et d'une bonne qualité de vie. Néanmoins, l'appréciation d'une vie difficile reste une expérience normative, à la fois objet et résultat de perceptions de soi et des autres. Les injustices sont bien réelles et doivent être combattues.

#### *La municipalité de Kotka : autonomie et promotion de la justice spatiale*

Du point de vue administratif, Kotka est une municipalité qui s'inscrit dans le cadre du système politique unitaire finlandais. Bien établie et bien organisée dans le pays, l'administration municipale fonctionne de manière relativement ouverte, inclusive et participative. Ceci lui permet en général de créer des institutions hybrides et des interfaces communes qui allient le secteur public et le secteur privé et/ou les associations issues de la société civile. Les communes assurent une grande variété de missions et de compétences dans le domaine des services publics, tels que prévus par la loi : l'éducation, la santé, les affaires sociales, et les services culturels et techniques (c'est-à-dire deux tiers du total des services publics). La prestation des services municipaux, qui s'appuie sur une base législative solide, est financée grâce aux taxes municipales, à des transferts de l'Etat central et à d'autres frais de services (Kuntaliitto, 2018).

En raison de la place importante et des ressources dévolues aux communes, la ville de Kotka occupe une position de choix pour contribuer à la réduction des problèmes socio-économiques. À cette fin, un ensemble de politiques, de programmes et de projets locaux, soutenus par une stratégie à l'échelle de la ville, doit permettre de lutter directement contre la marginalisation. Ces stratégies locales ont (par convention) une approche sectorielle plus que spatiale, qui en général ne cible pas des quartiers spécifiques et n'investit donc pas dans le développement localisé d'infrastructures et de services (ex. école, bibliothèque, équipements sportifs). La ville reconnaît cependant que certains quartiers ont des besoins spécifiques. Dans les quartiers les plus en difficulté, la ville a également créé un service de soutien sur mesure, grâce à la venue d'un certain nombre de professionnels de santé et de travailleurs sociaux, lesquels ont permis d'établir un lien direct avec les habitants concernés.

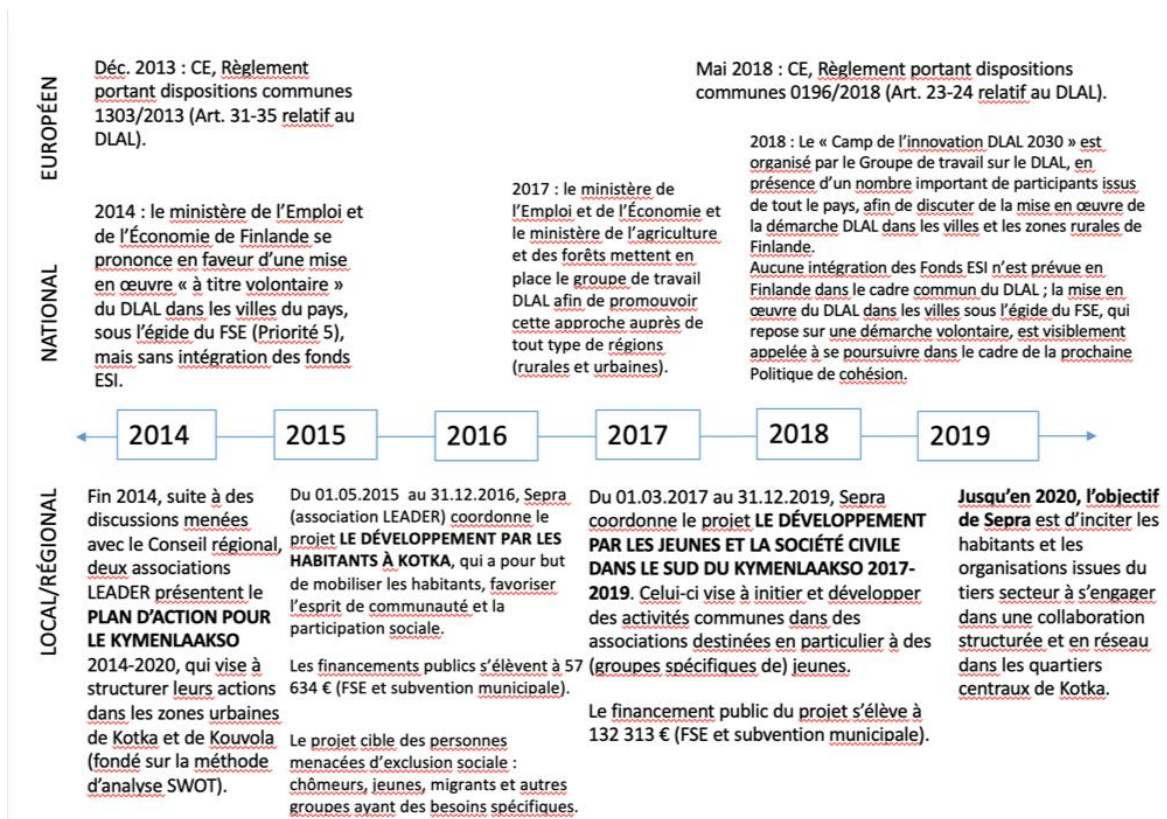


Il faut noter par ailleurs qu'un « tournant participatif » marque l'approche globale de la ville en termes de développement local. Un nouveau Plan stratégique pour la ville de Kotka, dont la période d'application s'étend jusqu'à 2025, a ainsi été publié récemment (mai 2018). « Agir ensemble », mais aussi participer et permettre aux habitants de prendre part aux décisions, sont les nouveaux mots d'ordre de cette orientation. L'un des quatre axes du Plan stratégique proclame justement : « Kotka en commun – une ville où agir ensemble, une ville de belles rencontres ». Désormais bien consciente du rôle que peuvent jouer les organisations du tiers secteur dans la lutte contre la marginalisation sociale, la municipalité est ouverte à des formes de collaboration pour remédier aux effets des injustices socio-spatiales dans la ville.

*Des projets locaux mais emboîtés : processus et structures des échelons supérieurs de gouvernance*

Dans ce contexte, les associations de la société civile – portées par l'association Leader Sepra Ry (désormais : Sepra) et soutenues par les autorités municipales et régionales – ont plébiscité une mesure proposée par le programme opérationnel du Fonds structurel finlandais, consacrée au développement local par l'action citoyenne (Priorité 5 du PO 2014-2020, voir Figure 2). Cette mesure est elle-même une variante nationale du concept de *développement local mené par les acteurs locaux* (DLAL). Forgé par l'UE, cet instrument de la politique de cohésion a pour but de permettre un développement intégré et fondé sur les lieux. Financée par le Fonds social européen (FSE), la Priorité 5 représente un outil de choix pour Sepra et ses partenaires locaux et/ou régionaux : elle leur permet en effet de renforcer la coopération au profit des populations en difficulté qu'ils entendent représenter.

Par ailleurs, le Kymenlaakso – où Kotka est située – est l'une des rares régions de Finlande où le conseil régional, en complément de la Priorité 5 du PO menée à l'échelle nationale, a choisi d'appuyer les initiatives locales d'action citoyenne par le biais d'une aide financière préparatoire à petite échelle. Un document, intitulé *Plan d'action régional pour le développement par la société civile à Kymenlaakso 2014-2020*, devrait à cette fin être rédigé conjointement par Sepra et une association similaire du nord de la région (Kymen Kasvu), en concertation avec leurs municipalités respectives. L'existence de ce plan d'action a permis d'assurer une base solide aux propositions présentées au FSE par Sepra (et Kymen Kasvu) pour sa demande de financement.



*Calendrier de l'initiative : une évolution et des opérations simultanées et interconnectées à plusieurs niveaux de gouvernance (schéma de l'auteure).*

En définitive, ce sont deux projets successifs qui auront été menés par Sepra depuis 2015 : *Le développement local par les habitants à Kotka* (2015-2017) et *Le développement par les jeunes et la société civile dans le sud du Kymenlaakso* (2017-2019). L'initiative en revient notamment à une association dont le rôle est d'appliquer le programme LEADER dans les zones rurales des environs (dans les municipalités voisines et « rurales » de Pyhtää, Miehikkälä, Virolahti et Hamina). Il n'est donc pas surprenant que l'initiative, dans son application concrète, ne se limite pas strictement au périmètre urbain de Kotka : la ligne de démarcation tracée entre le travail de « mobilisation » de Sepra en zones rurales et ses projets en ville est d'ailleurs volontairement floue. Sepra est connue en Finlande et en Europe pour sa contribution attentive et dynamique aux plateformes et discussions menées à l'échelle nationale et européenne sur la méthode du développement local par les acteurs locaux. Ces dernières, axées sur le développement rural, envisagent d'ailleurs depuis peu l'idée de créer un instrument de politique intégrée fondé sur des principes similaires.

Inspiré de pratiques observées en milieu rural, un Conseil urbain est créé à Kotka sur le modèle des « groupes d'action locale » porté par le programme LEADER sur le territoire. Celui-ci est composé de membres issus d'associations de la société civile, du secteur éducatif local et de la ville de Kotka. Ce conseil, où siègent par ailleurs des représentants du coordinateur de l'initiative (c'est-à-dire Sepra), assure la mise en œuvre des deux projets mentionnés. Leur budget s'élève à environ 50 000 € par an, dont la majeure partie est dépensée en frais de gestion, et dont une proportion moindre est affectée à la mise en œuvre de divers événements, activités, excursions, etc. s'adressant à des habitants issus de groupes sociaux vulnérables.

### **Analyse : des processus et des compétences qui façonnent le pouvoir local d'immunité et d'initiative**

#### *Le pouvoir d'immunité*

De l'UE au Conseil régional du Kymenlaakso, en passant par les strates de gouvernement et/ou de gouvernance intermédiaires, la latitude dont disposent la localité et les habitants pour agir « comme ils le souhaitent dans les limites imposées par leur pouvoir d'initiative » est l'objet de négociations et d'influences (Clark 1984 : 198). La métagouvernance verticale ici à l'œuvre (Allmendinger et Haughton, 2009) se traduit par l'attribution de ressources au niveau local, mais aussi par la définition de priorités, de critères d'éligibilité et de modalités qui en conditionnent l'utilisation.

#### *Une initiative européenne pour autonomiser les acteurs locaux*

L'initiative étudiée prend appui sur un instrument spécifique de développement local mené par les acteurs locaux (DLAL), qui vise à « à impliquer les citoyens au niveau local pour répondre aux défis sociaux, économiques et environnementaux » auxquels sont confrontés les zones urbaines, tel que prévu aux articles 32-35 du Règlement portant dispositions communes (UE) n°1303/2013 (CE 2013) de la Commission européenne. Inspirée des pratiques menées dans le cadre du programme LEADER pour le développement rural mené par les acteurs locaux, cette approche doit permettre aux politiques de l'UE (et à leurs financements) d'atteindre une plus grande efficacité en ouvrant la voie aux communautés locales pour qu'elles puissent prendre part à l'élaboration et à la mise en œuvre de celles-ci (Commission européenne, 2014). Par ailleurs, l'UE a pour finalité d'appliquer l'approche DLAL aux quatre Fonds ESI et de les affecter au développement local, approche qui doit aboutir à l'autonomisation du niveau local dans la Politique de cohésion et encourager les stratégies de développement local intégrées et élaborées de façon participative. En ce sens, le programme LEADER est perçu comme un « modèle à suivre » dont les grands principes

clés sont pris pour exemple : élaboration et mise en œuvre ascendantes des stratégies locales de développement par zone ; partenariats publics-privés locaux et collaboration au sein des « groupes d'action locale » (GAL) ; actions intégrées et multisectorielles. L'objectif est plutôt ambitieux, puisqu'il s'agit d'obtenir le soutien simultané d'au moins deux des quatre fonds ESI pour une action unique (DLAL multi-fonds), et d'ainsi assurer un développement local intégré (site internet du REDR). Annonceur d'un mode de gouvernance novateur, ce « modèle idéal » de développement par les acteurs locaux consiste à affecter des ressources financières au niveau infra-régional de prise de décision, à fixer quelles sont les conditions requises, et *in fine* à permettre l'autonomisation d'une multiplicité d'acteurs locaux ; en d'autres termes, leur donner voix au chapitre quant aux décisions qui affectent la vie de leur « localité ».

*Mise en œuvre finlandaise d'une politique européenne : quels effets sur la portée de l'initiative ?*

Du côté finlandais, le ministère compétent (emploi et économie) s'était au départ prononcé contre le projet de la Commission, qui souhaitait étendre l'approche DLAL à tout type de régions (rural et urbain) et à l'ensemble des Fonds ESI. Il a finalement accepté de mener plusieurs formes d'expérimentation partielle du DLAL (Åström, 2015). Une des solutions proposées par la Finlande a consisté à instaurer, pour la période de programmation en cours, la stratégie « Une croissance et des emplois durables 2014-2020 » (soit un programme unique du FEDER et du Fonds FSE). Son objectif, décrit dans l'axe « Priorité 5 », vise « l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté » pour « améliorer les compétences professionnelles et fonctionnelles de ceux et celles qui sont à l'écart de la vie active »<sup>5</sup>. Plus spécifiquement, ses buts sont les suivants :

- renforcer l'inclusion sociale des personnes en grande difficulté et leurs compétences dans le domaine de la vie active, et formuler des mesures de prévention face au risque d'exclusion sociale, notamment chez les jeunes, les personnes âgées et les personnes en situation d'incapacité partielle ;

5. Seuls quelques pays de l'UE ont adopté l'approche DLAL, et rares sont ceux à s'être aventurés jusqu'à appliquer ses instructions à la lettre (Servillo, 2019). La Finlande est à ce titre un cas intéressant, car si elle s'est approprié certains de ses aspects essentiels, c'est avec un « filtre national » sélectif. Depuis, la Finlande a décliné le concept sous différentes formes pratiques dans un grand nombre de villes et de quartiers (mais pas partout). Le type d'initiative présenté dans ce travail – *grassroots* et sur projet – n'est aujourd'hui qu'une solution parmi d'autres en Finlande. Celle-ci remplit-elle les conditions requises ? Cet aspect mérite en effet d'être interrogé, car il s'agit d'une structure mono-fonds – par exemple, Servillo ne la classe pas en 2019 parmi les vrais cas de DLAL multi-fonds. Si cet article se penche en effet sur certaines lacunes relatives du mono-financement, il émet surtout l'hypothèse que cette classification peut être examinée sous un jour différent.

- développer la coopération entre différents acteurs et services intersectoriels ainsi que les compétences correspondantes ;
- élaborer des approches et des services communs, centrés sur le citoyen, qui renforcent l'inclusion sociale (Fonds structurels de Finlande).

En raison du caractère limité de cette « expérience DLAL », que vient d'ailleurs souligner son appellation officielle (« développement par l'action citoyenne dans les villes, ou *kansalaistoimijalähtöinen kehittäminen kaupungeissa*, traduction de l'auteure, TEM, 2014), la Priorité doit permettre au minimum d'intégrer une partie des principes du « DLAL idéal » de l'UE : la coopération et les partenariats locaux ; l'inscription des habitants dans le développement local. En outre, un plan d'action (locale) doit être fourni par les demandeurs de financement, plus ou moins dans l'idée d'une stratégie de développement local par zone. Ces principes mettent en œuvre une approche ascendante, fondées sur les lieux, qui laisse une certaine marge de manœuvre aux parties prenantes au niveau local (et par extension aux habitants) pour décider comment les financements européens (ou du moins certains d'entre eux) pourront être employés. Enfin, si l'approche adoptée en Finlande porte sur la prévention et le traitement des injustices sociales et/ou spatiales, c'est qu'elle prête en particulier attention à l'inclusion et la mobilisation de groupes vulnérables, et permet donc l'*empowerment* des plus faibles pour qu'ils puissent participer au développement local.

Toutefois, le fait d'être financé par le seul FSE n'encourage pas une véritable approche multisectorielle (ni les partenariats publics-privés). Certains groupes d'acteurs locaux (comme les entreprises) en sont plus ou moins exclus – ou du moins leur prise en compte n'est-elle pas directement financée et soutenue, bien qu'ils en soient les bénéficiaires. L'initiative peut ainsi paraître limitée dans sa compétence (potentielle) à aborder les inégalités socio-économiques de manière plus intégrée, multisectorielle – et donc innovante (ce qui est intrinsèque au « modèle idéal » du DLAL). Il est pourtant possible de garantir au niveau local et infra-régional (c'est-à-dire à Sepra et aux acteurs associatifs de Kotka) un « pouvoir d'immunité » accru en les intégrant institutionnellement à la structure chargée de mettre en œuvre la politique de cohésion européenne (et son financement FSE) afin d'être au service des bénéficiaires finaux, i.e. les communautés locales, les jeunes chômeurs et autres groupes d'habitants vulnérables.

L'absence d'une véritable approche multisectorielle et intégrée, ici limitée, explique sans doute pourquoi une véritable focale spatiale fait défaut au travail de soutien mené par l'initiative auprès de groupes marginalisés, et ce malgré l'existence de zones visiblement problématiques dans la ville. En d'autres termes, l'initiative s'adresse à des

jeunes chômeurs et à d'autres groupes vulnérables de la ville entière (car il serait peu logique de poursuivre une approche par quartier, déjà très restreinte). Tout d'abord, le Plan d'action (régional) et le descriptif des deux projets successifs ne définissent pas clairement le périmètre spatial de l'initiative menée à Kotka. Les « zones du centre de Kotka » fonctionnent comme terme spatial de référence pour désigner les zones de la ville qui ne sont pas « rurales » et qui n'entrent pas dans le cadre du programme LEADER mené dans le sud du Kymenlaakso. En ce qui concerne les zones du centre de Kotka, les documents relatifs à l'initiative et à ses projets ne font aucune mention de zones problématiques. Or, ces « zones sensibles », où une grande partie des associations partenaires mènent l'essentiel de leurs activités, suscitent l'intérêt soutenu des parties prenantes. On peut en effet supposer que les habitants et les communautés de Karhuvuori et de Hovinsaari bénéficient d'une attention particulière et que l'initiative assure une meilleure justice spatiale à leur attention.

Une autonomie municipale exercée et renforcée. Du point de vue administratif, la municipalité de Kotka s'inscrit dans le système politique unitaire finlandais et, nous l'avons vu, exerce un grand nombre de missions et de compétences, qui correspondent notamment aux domaines d'intervention de l'initiative. Le niveau local dispose d'une indépendance accrue pour utiliser les financements européens, et peut donc accueillir une action fondée sur le lieu, selon des modalités que les acteurs locaux estiment être les plus adéquates, qui sache répondre aux défis sociaux qui se posent sur place. Le fait que Sepra, soutenu par la ville de Kotka, ait pu négocier une mise en œuvre davantage basée sur le local et le tiers secteur, tout en maintenant son rôle de coordinateur et en assumant la responsabilité des projets, est d'ailleurs un bon exemple du degré d'autonomie locale qui a été atteint.

#### *Le pouvoir local d'initiative : des ressources locales pour des procédures correctives*

Pour comprendre ce que signifie l'« autonomie » en termes de « pouvoir d'initiative » dans le cadre de l'initiative et de ses objectifs, il faut tout d'abord distinguer deux niveaux de « localité ». Le premier rassemble les acteurs associatifs locaux qui travaillent en équipe sur les projets en question ; le second réunit la municipalité (c'est-à-dire le gouvernement local) et la ville de Kotka dans son ensemble. L'existence de ressources et de compétences (distributives) particulières permet à la localité (et à ses acteurs locaux) d'être plus autonome lorsqu'elle applique certaines mesures correctives aux injustices spatiales. Les actions qui en résultent défendent une meilleure justice spatiale, qui passe notamment par l'*empowerment* accru des organisations directement engagées auprès des populations à risque sur tout le périmètre de Kotka. Dès lors, dans quels cas le niveau local s'est-il emparé de son pouvoir d'initiative pour assurer la mise en œuvre de l'action en question, menée par la société civile ? Dans

quelle mesure le niveau local en a-t-il tiré parti ? C'est ce que nous verrons plus en détail dans les paragraphes suivants.

L'association Sepra, instigatrice et coordinatrice locale du projet, possède les ressources et les compétences nécessaires pour lutter contre les inégalités sociales et spatiales à Kotka. Ceci grâce à (ou malgré) l'expérience qu'elle a acquise au fil d'activités similaires développées dans l'arrière-pays rural de la ville. Elle possède non seulement l'expérience et l'expertise nécessaires à la mobilisation communautaire et à la coordination de projets, mais aussi un réseau actif de contacts dans le domaine du DLAL rural en Europe (porté par le programme LEADER). Elle a en outre accès direct aux informations relatives aux dernières évolutions des politiques nationales et européennes en ce qui concerne l'extension du dispositif à des contextes urbains (le débat « DLAL »). Les axes thématiques des deux projets successifs ont en outre suscité la mobilisation de plusieurs organisations locales du tiers secteur, dont : un centre multiculturel, une association de centres de service communautaires à but non lucratif, les représentants locaux d'une ONG dédiée à l'enfance ainsi que la paroisse locale. Leur contribution se traduit non seulement par une connaissance fine des différents types d'injustice sociales et/ou spatiales à Kotka, mais aussi par les liens directs qu'elles ont tissés avec des quartiers, des familles ou des personnes vulnérables. Son savoir-faire (pratique et ancré localement), sa proximité et ses liens quotidiens avec des groupes sociaux à risque permettent au coordinateur, déterminé et inventif, de proposer des idées et une lecture inédites de la situation, issues de son engagement dans des réseaux à différentes échelles (qui passent du rural à l'urbain dans la région, ou du niveau national à international).

Une autre composante du pouvoir local d'initiative concerne celui de la municipalité de Kotka, et de Kotka dans son ensemble. L'engagement de la ville est motivé par sa précédente coopération avec Sepra, mais aussi par le « tournant participatif » qui marque désormais son approche du développement local. C'est ce que reflète d'ailleurs le nouveau Plan stratégique pour la ville de Kotka, paru récemment (mai 2018), dont la période d'application s'étend jusqu'à 2025. « Agir ensemble », participer, permettre aux habitants de prendre part aux décisions : ces mots d'ordre semblent bien être au centre de cette nouvelle stratégie.

#### *Le pouvoir local d'initiative : retombées locales des procédures correctives*

Concernant les résultats des projets locaux sur l'aspect « initiative » de l'autonomie locale, trois niveaux de bénéficiaires peuvent être distingués en matière d'amélioration des procédures et des compétences dans la lutte contre l'injustice spatiale. Ils sont présentés ci-dessous par ordre d'importance : les associations participantes, premiers bénéficiaires ; et les groupes cibles d'habitants, bénéficiaires indirects du travail

renforcé des associations. L'intervention de la ville de Kotka pour remédier à ces problèmes sociaux et promouvoir la justice spatiale est complétée par de nouveaux outils et perspectives, qui bénéficient à la localité dans son intégralité.

Premièrement, la réalisation la plus importante est celle de l'*empowerment* du tiers secteur local. Les organisations en question, dont les capacités financières sont limitées, ont développé une approche « douce » pour accompagner des groupes sociaux vulnérables. Elles utilisent des outils tels que l'organisation d'événements pour informer et sensibiliser, parler de l'engagement social, du travail bénévole, du soutien par les pairs, etc. Elles peuvent ainsi apporter une « dimension humaine » à ceux qui se trouvent en situation d'isolement ou de détresse, en raison de circonstances défavorables (chômage, handicap, immigration). Or, ce type de travail est la plupart du temps discret, seulement visible des groupes particuliers auxquels il s'adresse, isolé du reste de la société, et mené à trop petite échelle pour être remarqué des acteurs formels et des autorités locales. A la lumière de cette analyse, et compte tenu des ambitions qui sous-tendent la promotion du « développement mené par les habitants ou la société civile », il semble impératif que le Conseil urbain mis en place dans le cadre de l'initiative puisse servir de plateforme commune aux associations et aux militants, pour renforcer les partenariats et leur impact collectif.

S'ils partagent des valeurs communes en matière de « justice sociale et/ou spatiale », les organisations et les militants du tiers secteur impliqués se distinguent néanmoins en fonction des perspectives, des manières de faire et des groupes vulnérables auxquels ils s'adressent. Le Conseil facilite la collaboration et la coordination de ces organisations au profit de l'ensemble de leurs publics respectifs. Les projets et le Conseil urbain permettent aux associations et aux militants de Kotka d'échanger idées et bonnes pratiques, de planifier de nouvelles activités (communes) et plus globalement, de contribuer à l'élaboration d'une approche collective des problèmes (sociaux) particuliers qui se posent à eux et des solutions qui peuvent y être apportées. Sous l'égide de Sepra, elles font également interface avec des organisations et des activités comparables développées dans les zones rurales des environs ; elles rendent ainsi possible la mise en commun de ressources dispersées (notamment sur le plan humain, des connaissances et du capital social). Par ailleurs, le Conseil soutient dans une certaine mesure les échanges et les formes d'apprentissage mutuel entre la ville et les habitants. Enfin, Sepra se voit réaffirmée dans son rôle déjà bien établi de « noyau d'experts », qui possède le potentiel nécessaire pour intégrer des perspectives européennes, nationales et locales en matière de développement local et communautaire. A bien des égards, l'initiative étudiée (à comprendre ici surtout comme des projets emboîtés dans les multiples niveaux de gouvernance de la politique de cohésion) confère donc aux organisations impliquées des capacités et des

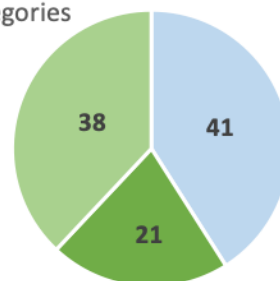


ressources accrues (sur le plan non-matériel plus que financier). Elle contribue par conséquent à renforcer le pouvoir d'initiative commun de ces organisations, qui bénéficient ainsi d'une plus grande marge de manœuvre pour lutter contre les problèmes socio-économiques de Kotka et pour promouvoir la justice sociale et/ou spatiale.

Deuxièmement, la mobilisation des habitants fait aussi partie des réalisations présentées. Il faut tout d'abord signaler que la participation des citoyens aux processus de décision, liée à l'initiative proprement dite (à ses objectifs et à son périmètre), a été assurée pendant la phase de préparation, c'est-à-dire lors de l'élaboration des volets concernant Kotka dans le Plan d'action pour le Kymenlaakso. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur les conclusions présentées par les forums d'habitants et les sondages d'opinion qui ont respectivement organisés par les associations coordinatrices et la ville de Kotka. Toutefois, les processus de participation directs et formels (consultations, sondages) comme les liens plus étroits mis en place avec les habitants au sujet des besoins locaux et de leurs solutions potentielles ont témoigné d'une certaine asymétrie lors de la phase de préparation.

Répartition des 77 activités par type d'objectifs et/ou catégories

- réunions entre dirigeants du tiers secteur
- activités spécialement dédiées à la mobilisation des jeunes
- activités impliquant d'autres publics et/ou des publics en difficulté (chômage, immigration, handicap)



*Organisation des activités du second projet (2017-2019)*

*(schéma de l'auteure)*

Néanmoins, le nombre élevé de manifestations et d'activités organisées avec et pour les publics cibles donne autant d'occasions de formuler et de discuter des besoins et des solutions. Le plus souvent, les événements impliquant directement les habitants (soit un peu plus de la moitié des événements recensés, ex. le second projet présenté Figure 3), organisées dans des centres de jeunes, des centres socioculturels et des associations, ont pris la forme de rencontres destinées à les informer sur les différentes perspectives amenées par le projet. D'autres types d'activités – événements pédagogiques, accompagnement à la recherche d'emploi pour les « jobs d'été » – ont

également été proposées. En parallèle, ont eu lieu des événements de plus grande taille, auxquels ont participé des personnes issues des différents groupes cibles. Il a ainsi été possible de rencontrer les personnes les plus en besoin de soutien, de les informer et de les inciter à prendre part à la vie de la communauté locale. Si la mobilisation ne débouche pas nécessairement sur un engagement individuel dans les « décisions locales » à l'échelle de la ville, elle donne cependant une assise solide à la participation et s'avère potentiellement capable de susciter des échanges locaux et des idées novatrices, une plus grande confiance, et de nouvelles formes de coopération entre les individus.

Troisièmement, bien que le Conseil urbain soit composé d'organisations et de militants issus de la société civile, il compte parmi ses membres actifs un représentant de la ville (du département qui s'occupe du soutien à la jeunesse) ainsi qu'un enseignant travaillant dans un établissement de formation professionnelle, lesquels ont eux aussi participé aux activités et aux échanges recensés ci-dessus. Également, il existe bien une forme de collaboration société civile/ville, et tiers secteur/secteur public. Bien que son rapport aux prises de décisions locales soit plutôt indirect et son impact intangible, cette forme de collaboration s'ajoute aux échanges et forums (in)formels existants que se partagent localement ces deux secteurs. Ce qui pourrait en retour contribuer à améliorer Kotka (en tant que localité), mais aussi les savoirs et la boîte à outils dont elle dispose pour lutter contre les injustices spatiales.

Le fonctionnement de l'initiative, par certains aspects, témoigne en effet de la complémentarité et de la coopération à l'œuvre entre le secteur public et les associations locales en matière de ressources, de capacités et de compétences. L'administration de la ville peut tirer profit d'une collaboration avec ces initiatives issues du tiers secteur (ou d'initiatives similaires). La société civile semble davantage en mesure de proposer une lecture et un savoir moins « rigide », plus nuancé, des processus sociaux à l'origine des injustices spatiales, et témoigne aussi d'une compréhension « procédurale » plus fine des problèmes sociaux, qui sont de fait plus visibles lorsqu'il y a contact quotidien avec des publics vulnérables spécifiques. La municipalité possède de son côté les ressources financières nécessaires pour soutenir une approche « distributive » plus simple, et sans doute plus conventionnelle, de l'intervention – ex. investissements infrastructurels dans les quartiers en difficulté, aides sociales et subventions. Ces deux modes de perception et d'intervention peuvent tout à fait être combinés. Les centres socioculturels de la ville qui se situent dans l'aire urbaine mettent ainsi à disposition des espaces pour les activités associatives, dont certaines ont d'ailleurs lieu dans le cadre des projets décrits. En d'autres termes, le Conseil urbain propose un espace d'interactions entre une conception formelle (municipale) et une conception informelle (*grassroots*) de (la manière « forte » et la

manière « douce » de lutter contre) la marginalisation sociale et l'exclusion dans les zones urbaines de Kotka. Le développement de ses compétences permet par conséquent de renforcer le pouvoir d'initiative de la ville entière dans sa lutte contre la marginalisation et l'injustice spatiale.

Toutefois, les projets pilotés par Sepra sont sans doute trop modestes pour être identifiés par les autorités et les décideurs locaux comme un exemple de bonne pratique dans le cadre de la mise en œuvre du « volet participatif » du nouveau Plan stratégique. En outre, les militants du tiers secteur n'ont cherché aucun moyen direct pour influencer sur les décisions locales (ou leur préparation) prises par l'administration de la ville. Ce qui limite la capacité de l'initiative à œuvrer en faveur de l'autonomie locale sur ce point précis. Il faut également souligner que le secteur privé local n'est pas impliqué dans l'initiative. Il aurait été pourtant faisable, pour multiplier et diversifier les points de vue, d'inviter ses représentants à rejoindre le Conseil. Même indirecte (c'est-à-dire sans qu'ils en soient les bénéficiaires directs), leur participation aurait en effet permis d'adopter une approche un peu plus globale pour promouvoir la justice spatiale. Les PME locales, les créateurs de start-up, les incubateurs et autres structures similaires pourraient constituer une importante ressource à mobiliser, d'autant que le niveau insuffisant d'insertion professionnelle et d'accès égal à l'emploi (jeunesse, immigration, handicap) représentent un facteur central des inégalités sociales et spatiales à Kotka. Les entrepreneurs locaux et les employeurs potentiels sont également des acteurs de choix, qui constituent eux aussi une ressource à mobiliser plus attentivement en faveur d'une démarche plus spatiale, c'est-à-dire axée sur les quartiers en difficulté. Selon nos interlocuteurs, les petites et très petites entreprises ne remportent pas un franc succès à Kotka ; l'esprit d'entreprise, notamment chez les jeunes, s'avère d'ailleurs plutôt faible comparé à la moyenne nationale. Quant au nombre peu élevé d'établissements d'enseignement (professionnel) partenaires, il signale tacitement que l'initiative a échoué à intéresser les acteurs du secteur privé à la coopération intersectorielle. Un accès réel aux parties prenantes concernées, ainsi qu'aux ressources et aux compétences qu'elles représentent, permettrait au Conseil urbain et à ses projets de renforcer davantage le pouvoir d'initiative au niveau local.

Avant de conclure, il faut signaler que ce sont surtout Sepra et les associations partenaires qui sont conscients du caractère expérimental « LEADER urbain » des activités décrites plus haut. Les habitants en général et l'administration en particulier restent quant à eux peu, voire pas informés. C'est ce que confirment également plusieurs entretiens réalisés en dehors du « noyau dur » de l'initiative, de même que n'apparaissent ni au niveau symbolique (logo, titre) ni dans les explications directes – par exemple sur les brochures et les documents d'information relayant les événements – la mention des financements européens et du programme finlandais « Une

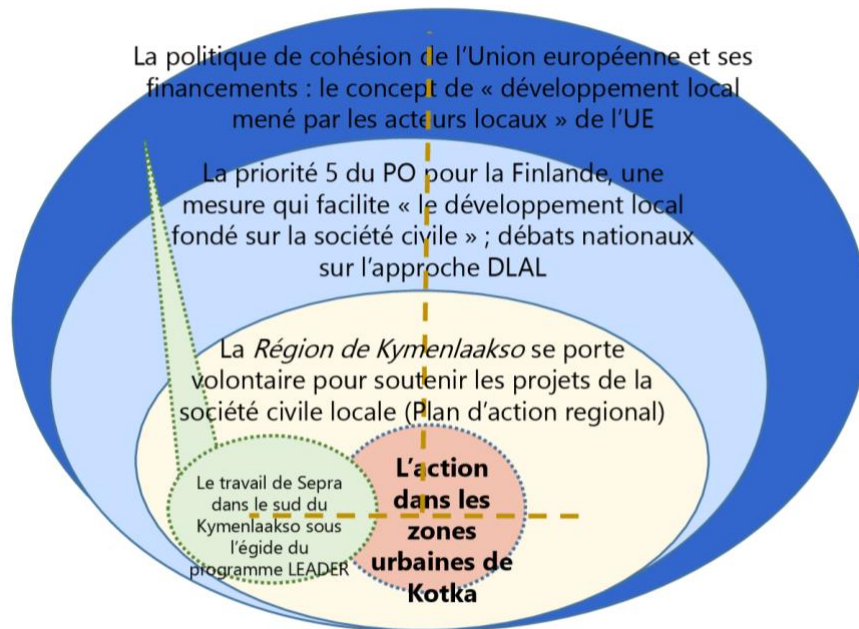
croissance et des emplois durables ». Il s'agit sans doute d'une stratégie délibérée de la part de Sepra, qui a sans doute intérêt à élargir ses activités LEADER à des contextes urbains au lieu de promouvoir une « nouvelle méthode » de gouvernance locale pour améliorer la cohésion et la justice spatiale. Au fond, les projets de l'initiative ne cherchent pas à promouvoir auprès des habitants et des acteurs locaux les principes et les valeurs véhiculés par une forme ascendante de développement local fondé sur le lieu, sans même parler de « développement local mené par les acteurs locaux ». Non seulement les participants potentiels se retrouvent légèrement exclus des débats nationaux sur le DLAL, mais l'initiative rate aussi l'occasion de rendre les politiques, les discussions et les dilemmes européens plus proches des « gens ».

### Remarques finales

L'objectif de cet article, donc l'analyse porte sur un cas empirique précis, est d'apporter une contribution aux débats théoriques en articulant la question de la justice sociale à celle de l'*empowerment*, et par ce biais d'œuvrer pour une compréhension plus large de l'autonomie locale. Il démontre d'une part que les processus et les sources d'*empowerment* sont indissociables de la relation dynamique dans laquelle s'inscrivent les aspects distributifs et procéduraux de la justice spatiale, et d'autre part que l'ensemble de ces interactions se trouve encore compliqué par le fait qu'elles se situent à de multiples niveaux, quand elles ne les franchissent pas, et qu'elles s'appuient sur une conception fluide et imprécise de la « localité ».

Le récit qui est fait de cette initiative locale et de sa trajectoire, de l'idée de départ et de son élaboration à la mise en œuvre, est fortement emboîté dans une série de relations verticales, horizontales et transversales, ce qui en fait un objet d'étude particulièrement intéressant pour le présent article (Figure 4). L'adoption d'une approche multiscalaire, mais surtout multidimensionnelle, des relations socio-spatiales et du concept de « localité » permet ici d'appréhender ce qui se joue « sur le terrain » pour les politiques de cohésion finlandaise et européenne.

L'autonomie locale – qui fait ici référence au degré d'*empowerment* de la société civile et des groupes vulnérables au niveau local, mais aussi à l'échelon le plus bas du gouvernement et à la ville dans son ensemble – peut être considérée à la fois comme un moyen et une fin pour promouvoir la justice spatiale. L'autonomie locale d'action face aux injustices sociales et/ou spatiales, bien qu'indéniablement détournée et contrôlée par les plus hautes sphères de gouvernance (Clark, 1984 : 195), peut pourtant tirer parti des financements et des idées qui transitent « par le haut » à travers une même structure verticale, et par d'autres canaux et connexions qui, quant à eux, se jouent des échelles. L'autonomie locale fait en outre l'objet d'usages, d'expressions et d'améliorations en fonction des interactions multidimensionnelles à l'œuvre dans le cadre de la trajectoire de l'action décrite plus haut.



*Emboîtement de l'initiative étudiée et du caractère multidimensionnel de la localité  
(schéma de l'auteure)*

Quels sont les facteurs qui limitent ou multiplient les possibilités d'accroître l'autonomie du niveau local en termes de pouvoir face aux injustices sociales et/ou spatiales ? Quelles sont les dimensions et les définitions du « local » qui émergent à travers la logique d'intervention de l'initiative ? En réponse à ces questions de recherche initiales, l'analyse présentée plus haut permet de faire au moins deux observations majeures. Premièrement, les interactions entre aspects distributif et procédural de la justice spatiale sont étroitement entremêlées aux dynamiques d'*empowerment* interscalaires ; deuxièmement, la définition que donnent du « local » les acteurs de l'initiative est (par conséquent) très flexible, ce dont elle a par ailleurs besoin.

La « localité » et les parties prenantes de l'initiative s'inscrivent dans un écheveau de structures et de processus administratifs et financiers, marqués par une verticalité et une multiplicité de niveaux, de même que dans des relations horizontales et transversales. Cet emboîtement dans des structures et des réseaux de gouvernance multi-niveaux s'explique à la fois par les fonds qu'elles reçoivent du FSE, et par les liens qu'elles entretiennent avec des réseaux de pratiques, établis ou émergents, qui

portent sur différentes formes de DLAL (et sur les débats qu'elles suscitent). En dépit de certaines limites (ex. l'interprétation étroite et peu intégrative du DLAL par l'État finlandais), cet emboîtement paraît constituer une source d'*empowerment* (grâce à des moyens à la fois distributifs et procéduraux) plus qu'une entrave à l'autonomie (et à l'immunité) des acteurs locaux.

Les divers exemples d'« empowerment » présentés ici établissent un lien entre d'une part, les structures, les processus, les intérêts et les ressources multi-niveaux, et de l'autre les parties prenantes et les bénéficiaires impliqués dans la réduction de la marginalisation et des injustices sociales et/ou spatiales à Kotka. Les facteurs qui limitent ou démultiplient la capacité de l'action à accroître son autonomie au niveau local, afin de lutter contre les problèmes évoqués, doivent non seulement être recherchés dans sa propre logique d'intervention, mais aussi parmi les multiples niveaux qui la « gouvernent » en dépit de son caractère « ascendant ». Ces relations illustrent bien le caractère multidimensionnel de la localité quand il s'agit d'évaluer ses sources (ou son pouvoir) d'autonomie.

Certes, plusieurs aspects des solutions qu'incarne l'initiative, fondées sur le lieu, exigent des parties prenantes locales qu'elles fassent des choix. C'est ce dont témoigne par exemple le fait d'employer, pour les zones urbaines de Kotka, une expérience de travail menée en zones rurales, mais aussi de connecter et de combiner les deux contextes et les solutions qui en émanent. Par ailleurs, les projets n'ont pas cherché à se rapprocher du secteur privé, qu'ils pouvaient pourtant mobiliser comme une ressource. Rien ne montre non plus qu'il y ait eu volonté de s'associer plus directement et formellement à l'élaboration du Plan stratégique de la ville ; d'où le caractère, tenu et peu palpable, du lien qui continue à unir l'initiative et les organisations de la société civile impliquées aux processus de décision locaux. Ces « chemins non empruntés » pourraient sans doute permettre de renforcer l'autonomie (ses deux sources de pouvoir) des acteurs du tiers secteur et de Kotka dans son ensemble lorsqu'ils abordent la question de la justice spatiale. Néanmoins, si certains aspects sont présents, ou au contraire manquent à l'appel, c'est parce qu'ils ont été facilités, édictés ou écartés à un échelon plus élevé. L'existence concrète d'opportunités en matière de financements européens et/ou nationaux signifie que des ressources supplémentaires peuvent être consacrées localement à des objectifs adaptés aux besoins du lieu. Bien préparée et accompagnée, notamment grâce à son expérience « relationnelle » et à ses liens en matière de coordination de projets sur la base de fonds européens, Sepra – l'association coordinatrice – pourrait tout à fait s'emparer de ce type d'opportunités, sans avoir non plus à se soucier excessivement des limites posées dans le même temps par ces mêmes structures de financement quant au périmètre et à l'orientation de ses activités.

Enfin, il faut souligner que la notion de « localité » reste approximative au regard de l'action étudiée. Compte tenu des différentes perceptions normatives des (in)justices spatiales, le local peut en effet faire référence à deux types d'espaces : les quartiers où les activités organisées dans le cadre des deux projets ont le plus d'impact – ceux qui concentrent le plus de personnes exposées au risque de marginalisation sociale, préoccupation centrale des acteurs associatifs « sur le terrain » – et la ville de Kotka dans son ensemble, qui aspire quant à elle à améliorer son image globale et l'attractivité du lieu – et donc à empêcher l'émigration des jeunes et la baisse de l'assiette fiscale. Si l'on considère que les projets ne sont pas explicitement et uniquement axés sur des zones relativement « défavorisées », alors la localité où a lieu l'intervention correspond sans doute bien aux « zones urbaines » de Kotka. Cela concorde également avec la définition qu'en propose l'outil de financement – la Priorité 5 financée par le FSE – et c'est aussi ce que traduisent l'implication des agents de la ville et l'idée de Conseil urbain, dont les membres, issus de Kotka, planifient et coordonnent des activités concrètes destinées à soutenir et à mobiliser des groupes vulnérables.

Cette définition n'en soulève pas moins quelques doutes, dans la mesure où Sepra, le principal acteur de l'opération, reste avant tout « local ». Mais intégrer des pratiques rurales et urbaines de développement menées par les acteurs locaux ou les habitants pourrait sans doute lui permettre d'« atteindre » à terme le niveau infra-régional. Ceci tient en grande partie au positionnement de l'association et à l'intérêt particulier qu'elle suscite, voire à l'agenda stratégique qui la sous-tend. Sepra assure depuis longtemps une mission de développement rural et de répartition des fonds sous l'égide du programme LEADER. Elle tire désormais sa légitimité et ses ressources d'un autre instrument politique, financé par l'UE, pour étendre son travail (ou du moins des activités proches, réunies par un même principe) aux zones urbaines du même territoire. Faut-il ici y voir le moyen de se composer un portefeuille multi-fonds à partir de trois fonds différents de l'UE (Fonds européen agricole pour le développement rural, FSE, FEDER), afin de mener dans le sud du Kymelaakso des activités de type « développement local mené par les acteurs locaux » ? Ces fonds n'étant pas intégrés au niveau national, les acteurs locaux ne peuvent pas remplir une partie des conditions que requiert le « modèle idéal » du DLAL. Néanmoins, le travail réalisé sur le terrain témoigne d'une intégration fonctionnelle, menée par zone, qui doit non seulement son existence au tiers secteur mais est aussi facilitée, bien qu'involontairement, par les échelons supérieurs de gouvernance.

Pour conclure, plusieurs spatialités et localités sont en effet à l'œuvre dans ce récit où « l'autonomie locale rencontre la justice spatiale » dans la ville de Kotka. Cependant, loin d'être incompatibles ou préoccupantes, elles permettent aux divers niveaux et

---

acteurs qui œuvrent dans les domaines de la gouvernance et de l'action publique d'en produire des interprétations flexibles et fructueuses, et de faire fonctionner la coopération.

**Pour citer cet article : Sarolta NÉMETH**, « Quand l'autonomie locale rencontre la justice spatiale : l'action citoyenne dans les zones urbaines de la ville de Kotka », [“Local Autonomy Meets Spatial Justice: Civil-Action in Urban Kotka”], *Justice spatiale/Spatial Justice*, 13, octobre 2019, <http://www.jssj.org>.



## Bibliographie

**ALLMENDINGER** Phil et **HAUGHTON** Graham, « Soft Spaces, Fuzzy Boundaries, and Metagovernance. The New Spatial Planning in the Thames Gateway », *Environment and Planning A*, 41, 2009, p. 617-633.

**ÅSTRÖM** Christell, *Yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen (CLLD) toteutus Ruotsissa* (Implementation of Community Led Local Development (CLLD) in Sweden), Helsinki, Alueosasto/TEM, 2015 ([https://www.maaseutupolitiikka.fi/files/3684/TEMPO\\_projektityo\\_CLLD\\_Ruotsin\\_toteutus.pdf](https://www.maaseutupolitiikka.fi/files/3684/TEMPO_projektityo_CLLD_Ruotsin_toteutus.pdf)).

**CLARK** Gordon L., « A Theory of Local Autonomy », *Annals of the Association of American Geographers*, 74-2, 1984, p. 195-208.

**ENRD** – European Network for Rural Development, LEADER/CLLD ([https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en)).

**EC**, *Common Provisions Regulation (EU) No 1303/2013*, 2013 ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/community\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_en.pdf))

**FRITSCH** Matti, **HÄMÄLÄINEN** Patrik, **KAHILA** Petri et **NÉMETH** Sarolta, *Civil-Action-Based Local Initiative for the Activation of Youth in the City of Kotka*, Case Study Report of the RELOCAL (Resituating the Local in Cohesion and Territorial Development) project, 2019 ([https://relocal.eu/wp-content/uploads/sites/8/2019/05/12\\_FI\\_Kotka-Pilot-Case-Study-Report.pdf](https://relocal.eu/wp-content/uploads/sites/8/2019/05/12_FI_Kotka-Pilot-Case-Study-Report.pdf)).

**HARVEY** David, *Social Justice and the City*, Athens, University of Georgia Press, 2009 [1973].

*Kymenlaakso Action Plan for Civil Action Based Development 2014 – 2020* (Kansalaistoimijälhtöisen kehittämisen toimintasuunnitelma Kymenlaaksoon 2014 – 2020), 2014 (<http://www.pohjois-kymenkasvu.fi/wp-content/uploads/2015/06/Kymenlaaksotoimintasuunnitelma2020.pdf>).

**JESSOP** Bob, « Territory, Politics and Governance and Multispatial Metagovernance », *Territory, Politics, Governance*, 4-1, 2016, p. 8-32.

**JESSOP** B., **NEIL** Brenner et **JONES** Martin, « Theorizing Sociospatial Relations »,

---

*Environment and Planning D: Society and Space*, 26, 2008, p. 389-401.

**KUNTALIITTO** (Association of Finnish Local and Regional Authorities), « Functions of Municipalities and Joint Municipal Authorities », 2017 (<https://www.localfinland.fi/expert-services/finnish-municipalities-and-regions/functions-municipalities-and-joint-municipal-authorities>).

**LADNER** Andreas, **KEUFFER** Nicolas et **BALDERSHEIM** Harald, « Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014) », *Regional & Federal Studies*, 26-3, 2016, p. 321-357.

**LEFEBVRE** Henri, *La Production de l'espace*, Paris, Anthropos, 1974.

**MADANIPOUR** Ali, **SHUCKSMITH** Mark, **TALBOT** Hilary et **CRAWFORD** Jenny, *Conceptual Framework for the Project*, Deliverable 1.1 of RELOCAL – Resituating the Local in Cohesion and Territorial Development, funded by the European Union's Horizon 2020 Programme (2016-2020), esp. section « The Concept of Locality », 2017 (<https://relocal.eu/deliverables/>), p. 77-78.

**MASSEY** Doreen B., *For Space*, Londres, Sage, 2005.

**MORANGE** Marianne et **QUENTIN** Aurélie, « Critical Thinking and Normativity in the Social Sciences/Justice spatiale, pensée critique et normativité en sciences sociales », *Justice spatiale/Spatial Justice*, 12, 2018.

**PRATCHETT** Lawrence, « Local Autonomy, Local Democracy and the "New Localism" », *Political Studies*, 52-2, 2004, p. 358-375.

**RAWLS** John, *A Theory of Justice*, Harvard, Harvard University Press, 1971.

**SERVILLO** Loris, « Tailored Politics in the Shadow of the State's Hierarchy. The CLLD Implementation and a Future Research Agenda », *European Planning Studies*, 27-4, 2019, p. 678-698.

**SLATER** Tom, « Territorial Stigmatization. Symbolic Defamation and the Contemporary Metropolis », in **HANNIGAN** J. et **RICHARDS** G. (éd.), *The Handbook of New Urban Studies*, Londres, Sage Publications, 2015.

**SOJA** Edward W., *Seeking Spatial Justice*, book 16 in book series « Globalization and Community » (**CLARKE** Susan E. et **GAILE** Gary, éd.), Minneapolis, University of Minnesota Press, 2010.

---

**Statistics Finland** (Tilastokeskus), *Paavo Database. Open Data by Postal Code Area* ([https://www.stat.fi/tup/paavo/index\\_en.html](https://www.stat.fi/tup/paavo/index_en.html)).

**Structural Funds Finland**, « Social Inclusion and Combating Poverty (ESF) », in *Programme for Sustainable Growth and Jobs 2014–2020* (<http://www.rakennerahastot.fi/web/en/social-inclusion-and-combating-poverty-esf-#.V2EDsO8w-po>).

**TEM** (Työ- ja elinkeinoministeriö, rakennerahastot/Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland, Structural Funds), *Kestävää kasvua ja työtä 2014 – 2020, Suomen rakennerahasto-ohjelma* (Sustainable Growth and Employment 2014-2020 programme) CCI 2014 FI 116M2OP001, 2014.