

Atelier des professionnels de la ville

Développement endogène des quartiers et participation des habitants

Avec Thomas Kirzsbaum, Chercheur associé à l'Institut des
sciences sociales du politique (ENS-Cachan, CNRS)

Compte rendu de séance

5 novembre 2013 - Mulhouse



Observatoire Régional de l'Intégration
et de la Ville

1 rue de la course ■ 67000 Strasbourg

■ tél: 03 88 14 35 89 ■ fax: 03 88 21 98 31

■ mel: contact@oriv.fr

■ site: www.oriv-alsace.org

L'ORIV, Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville, est un centre de ressources sur les questions relatives à l'intégration des populations immigrées, à la prévention des discriminations et à la cohésion sociale et territoriale. Son rôle est de développer et de diffuser des connaissances sur ces trois thèmes.

Organisé en association dès 1996, l'ORIV a pour objet de :

- rendre accessible l'information et les ressources (centre de documentation, site Internet, participation à des réseaux, dont le réseau national des centres de ressources politique de la ville, animé par le Secrétariat Général à la Ville),
- produire et capitaliser des connaissances,
- qualifier les acteurs par des temps d'échanges et la diffusion de pratiques,
- accompagner les acteurs.

Basé à Strasbourg, l'ORIV intervient sur les régions Alsace et Lorraine et compte sept salariées.

OBJECTIFS DE L'ATELIER

En 2012, une concertation a été lancée par le ministre délégué à la ville François Lamy afin de redéfinir les contours de la politique de la ville. Les grands principes de cette réforme ont été annoncés en février 2013, lors d'un comité interministériel des villes et le projet de loi de la refonte de la politique de la ville sera présenté à l'Assemblée Nationale fin novembre 2013.

Quels sont les incontournables de la « nouvelle politique de la ville » ? Quelles conséquences cette réforme va-t-elle avoir sur la conduite de l'action publique en faveur des territoires prioritaires ? Quels seront les impacts sur les pratiques professionnelles et plus largement pour les acteurs (associations, chefs de projet et chargés de mission rénovation urbaine et cohésion sociale...) ?

La participation des habitants et les logiques *d'empowerment* semblent susciter un regain d'intérêt de la part de l'Etat. En effet, la première décision du Comité Interministériel des Villes du 19 février concerne la place des acteurs de proximité et des habitants dans la future contractualisation. De plus, le ministre de la ville a missionné Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache pour élaborer des propositions concrètes relatives à la mise en œuvre effective de la participation des habitants et du pouvoir d'agir dans la future contractualisation. Ce rapport a été remis à François Lamy en juillet 2013¹.

Lors de cet atelier, Thomas Kirzbaum, sociologue, chercheur associé à l'Institut des Sciences sociales du Politique (ENS-Cachan, CNRS UMR 7220), est revenu sur la question de la participation des habitants : quelles sont les logiques à l'œuvre aujourd'hui et comment la « participation des habitants » ou plutôt les logiques *d'empowerment* peuvent-elles être un outil du développement endogène des territoires ?

La notion de développement endogène est plutôt utilisée en milieu rural, dans les projets et stratégies de développement local. Cette approche, qui s'oppose au développement exogène, permet d'interroger les capacités des territoires. Il s'agit d'appréhender le territoire de façon différente, en identifiant et valorisant ses ressources et ses potentiels, et pas seulement ses difficultés comme cela est souvent le cas dans la politique de la ville. La participation des habitants et les expériences *d'empowerment* constituent des pistes pour penser le développement endogène des quartiers prioritaires.

¹ Pour une réforme radicale de la politique de la ville : ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires : http://i.ville.gouv.fr/index.php/download_file/5047/9017/pour-une-reforme-radicale-de-la-politique-de-la-ville-ca-ne-se-fera-plus-sans-nous-citoyennete-et-pouvoir-d-agir-dans-les-quartiers-populaires

DEVELOPPEMENT ENDOGENE DES QUARTIERS ET PARTICIPATION DES HABITANTS

Texte de Thomas Kirszbaum, Chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (ENS-Cachan, CNRS)

Dans l'actualité de la réforme de la politique de la ville se trouve la remise du rapport de Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache au ministre délégué à la Ville en juillet dernier². Son titre est en soi un programme de réforme : « *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires* ».

C'est peu dire que ce rapport était attendu. On assistait depuis les émeutes de l'automne 2005 à un remarquable emballement de professionnels de la politique de la ville et du travail social autour de l'idée d'*empowerment*. Informés sur les pratiques nord-américaines de développement urbain et social par des travaux français, ces professionnels se sont emparés avec ferveur de cette notion riche de promesses pour transformer le rapport des institutions avec les populations marginalisées des villes. Sans équivalent dans la langue française, le mot a fini par trouver sa traduction avec l'accolement du substantif « pouvoir » et du verbe « agir ». Sans d'ailleurs que l'expression « pouvoir d'agir » (qui est aussi le nom d'un collectif créé en 2010 par des professionnels) restitue complètement la dualité de sens de l'*empowerment*, compris tout à la fois comme un processus et un résultat.

La vitesse de propagation de ce nouveau lexique n'allait pas sans risques. D'abord celui de devenir le dernier conformisme dans une politique de la ville qui en a connu d'autres. Ensuite, et surtout, celui de voir la floraison des discours tourner à vide car en décalage avec la réalité à peu près inchangée des pratiques institutionnelles. La politique de la ville française se singularise en effet dans le paysage international par un caractère bureaucratique et descendant qui n'a fait que se renforcer au fil des ans.

Un rapide retour historique permet d'expliquer cette situation³. Trois grandes phases de la politique de la ville sont identifiables, qui recoupent à grands traits les décennies 1980, 1990 et 2000. Chacune de ces phases correspond à une lecture particulière des quartiers et suggère une réponse publique cohérente avec cette lecture. La succession chronologique de ces grandes orientations n'interdit pas leur coexistence au cours des mêmes périodes, même si l'une d'elles apparaît chaque fois dominante.

LES HABITANTS COMME RESSOURCES : LA PERIODE DSQ ET SES AMBIGUÏTES

La première ligne stratégique, historiquement dominante dans la politique de la ville, était précisément celle qui cherchait à valoriser les ressources des quartiers en prenant appui sur le potentiel d'engagement civique de leurs habitants. Cette approche, que l'on trouvait déjà affichée dans le programme fondateur Habitat et vie sociale (HVS), a été réaffirmée avec force au début des années 1980, par la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ). Les premières conventions HVS avaient été le cadre d'expérimentations engagées dans une cinquantaine de quartiers qui articulaient réhabilitation de l'habitat social, développement de services collectifs et mobilisation des forces vives réunies dans les associations de quartier. Le contenu et la méthodologie de la concertation restaient toutefois assez vagues et les premières tentatives d'évaluation aboutissaient à un bilan critique⁴. Un

² Les développements relatifs au rapport Bacqué-Mechmache ont été publiés sur le site de la Vie des idées : lavedesidees.fr

³ Voir Epstein R., Kirszbaum T. (2010), « Synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », in Goulard F., Pupponi F., *Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, Tome II, octobre 2010. <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2853-tll.asp>

⁴ Figeat D. (1981), *Bilan des opérations Habitat et vie sociale menées pendant la période du VIIe Plan*, Rapport pour le Commissariat général du Plan.

ouvrage collectif, paru en 1981 sous la direction d'Albert Mollet, intitulé *Quand les habitants prennent la parole*, présentait différentes actions exemplaires en la matière, en les qualifiant précisément « d'anti-HVS »⁵.

Cette critique a pris un tour plus officiel avec les travaux de la CNDSQ, dont la présidence était assurée par le maire de Grenoble, Hubert Dubedout, chantre de l'autogestion et de la démocratie participative. Il avait été lui-même l'instigateur des « Groupes d'action municipale » qui avaient essaimé dans toute la France au cours des années 1970, et dont l'objectif était de démocratiser la gestion des villes en prenant appui sur le tissu associatif. Considéré (sans doute à tort) comme le texte fondateur de la politique de développement social des quartiers, son rapport de 1983 se présentait comme un véritable manifeste pour une transformation démocratique de la gestion des villes, proposant de traiter les « *causes profondes de la dégradation physique et sociale de certains quartiers populaires en s'appuyant sur une mobilisation collective de tous ceux qui, à un titre ou à un autre, sont concernés par la vie de ces quartiers, à commencer par les habitants eux-mêmes* »⁶.

Parmi les modèles de participation évoqués par le rapport Dubedout figurait en bonne place l'opération expérimentale de gestion participative du quartier de l'Alma Gare, à Roubaix. Mais le cas de l'Alma Gare était assez exceptionnel, contrastant avec l'apathie générale des habitants observée dans la plupart des opérations HVS. L'expérience se situait en fait dans le sillage des « luttes urbaines » développées dans les années 1960 et 1970, animées par l'idéal d'autogestion populaire. C'est l'héritage de ces « luttes » dont était porteur le rapport Dubedout.

Si la vision de la participation développée par ce rapport faisait écho à la notion anglo-saxonne d'*empowerment*, cette approche a été introduite en France sur un mode relativement édulcoré par la CNDSQ. C'est qu'à la différence des luttes des années 70, où prévalait une forte « demande » de participation des associations, dont les classes moyennes étaient le fer de lance, il s'agissait cette fois d'une « offre » institutionnelle de participation, en réponse à une demande supposément évanescence dans les quartiers populaires.

À défaut d'avoir véritablement insufflé un nouvel esprit démocratique dans les quartiers, la période du DSQ a vu éclore tout un champ d'activités ouvrant un espace pour l'implication des habitants dans la consolidation du « lien social ». Il ne s'agit plus alors de « réparer » des individus victimes d'exclusion, mais de les inviter à réparer eux-mêmes le tissu social. Dans cette perspective, un texte de la CNDSQ publié en 1982 sur « *la présence active des habitants* » esquissait une critique du travail social traditionnel, lequel entretiendrait la passivité et l'isolement, pour faire au contraire l'apologie des potentialités collectives qu'il s'agissait de mettre en valeur. Ce passage mérite d'être cité car il résume l'approche endogène du développement des quartiers :

« Une action sociale qui ne serait conduite qu'en termes d'assistance ou de multiplication des aides individuelles risquerait en fait de renforcer cette dislocation des solidarités. (...) Il serait insuffisant et erroné de n'aborder la vie sociale de ces ensembles que sous l'angle de la négativité. Le développement n'est pas seulement la lutte contre tel ou tel manque ou handicap collectif ; il est aussi promotion et valorisation des potentialités détenues par la population. (...) Il existe plusieurs formes de développement. Il peut être exogène et déstructurant. Il peut être endogène et fondé sur la valorisation des ressources et des potentialités locales. C'est à la stimulation de celle-ci et non à l'assistance que doit tendre l'effort de solidarité nationale qui se porte sur ces quartiers ».

À partir des années 1990, des chercheurs ont fourni des armes théoriques à cette vision du développement endogène et de la confortation de l'identité « populaire » et « ethnique » des quartiers (Philippe Genestier, Jean-Louis Laville, Patrick Simon...). Ils insistaient sur la dimension communautaire des mécanismes d'intégration sociale, certains poussant l'argument jusqu'à faire

⁵ Mollet A. (dir.) (1981), *Quand les habitants prennent la parole*, Éditions du Plan Construction, Ministère de l'urbanisme et du logement, Littera.

⁶ Dubedout H. (1983), *Ensemble, refaire la ville*, La Documentation française.

« *l'éloge du ghetto* »⁷. Il s'agissait surtout de rappeler l'existence et l'importance des solidarités de proximité dans les quartiers populaires, qu'il s'agisse des faubourgs ouvriers hier ou des grands ensembles HLM aujourd'hui, dans lesquels les proximités sont à la fois sociales et ethniques. La mise en avant de cette dernière dimension revenait à importer dans le débat français le modèle théorisé par les sociologues de l'école de Chicago, dans lequel le quartier est envisagé comme une première « porte d'entrée » vers la société d'installation dans laquelle les immigrants puisent différentes ressources communautaires avant d'entamer un parcours conduisant à leur assimilation socio-spatiale.

Si elles lui sont souvent postérieures, ces thèses étaient en cohérence avec la politique de DSQ en ce qu'elle semblait reconnaître et accepter ces « *lieux de différences* » que sont les quartiers, selon une expression du rapport Dubedout. Dans une société « *multiraciale* », lisait-on dans le rapport Dubedout, on pouvait accepter « *la constitution de groupements librement choisis sur la base d'affinités, d'un consensus sur le mode de vie (...). Il n'est pas exclu, d'ailleurs que certains quartiers trouvent ainsi leur identité à travers une dominante ethnique, à l'image de certains quartiers populaires du passé, composés de migrants d'une même région. (...) Le refus de tenir compte de cette réalité est stérile, voire dangereux. Les institutions doivent assumer la réalité populaire de ces quartiers* ».

Jouant la transparence, la commission reconnaissait toutefois que cette question avait été âprement débattue en son sein. Signe de ces tiraillements, le rapport Dubedout n'était pas hostile à la limitation volontariste des flux d'immigrés dans certains quartiers, à titre transitoire et dans des cas jugés exceptionnels. La volonté était également exprimée de « *stopper la ségrégation* », en instaurant une politique de répartition spatiale des immigrés (et d'autres populations en difficulté) dans l'ensemble des agglomérations afin d'éviter leur orientation exclusive vers certaines communes. Le tout au nom de la nécessaire « *mixité sociale* » qui permettrait de ressusciter des forces vives dans les quartiers – c'est-à-dire d'y faire revenir les classes moyennes qui y résidaient autrefois.

Ainsi, la politique de DSQ était-elle marquée par un balancement : d'un côté, elle prétendait s'appuyer sur les potentialités de ces quartiers, tout en leur déniait, de l'autre, les qualités susceptibles de constituer ces mêmes quartiers en forces collectives⁸. D'aucuns y ont vu « *l'aporie constitutive* » de cette politique, lui interdisant de s'engager résolument dans la voie du « *développement communautaire* »⁹.

L'INSTITUTIONNALISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : DE LA RESSOURCE AUX HANDICAPS DES QUARTIERS

Pourquoi la politique de la ville française qui puisait à l'origine une partie de son inspiration dans la politique américaine (notamment le programme *Model Cities* des années 1960), n'a-t-elle pas été au bout de cette logique et a rapidement bifurqué vers un autre modèle ? Parmi les explications possibles, on peut insister sur l'une d'elles : la percée du Front national qui a définitivement refermé la parenthèse « *multiculturaliste* » de la politique de la ville, quand les quartiers de minorités ont été désignés comme la menace centrale pour un « *modèle républicain français* » qui a commencé à être théorisé à partir de la fin des années 1980¹⁰.

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 ville. 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

⁷ Genestier P. (1990) *Éloge du ghetto. Stéréotypes et termes repoussoirs de la pensée urbanistique*, Villes en parallèle, n°15-16, juin.

⁸ Bacqué M.-H., Denjean J.-M. (2006), *Les émeutes, signe d'échec de la politique de la ville ?*, Mouvements, 44, février.

⁹ 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.

¹⁰ Kirszbaum, T. (2011), *Pourquoi la France résiste à l'empowerment*, Urbanisme, n°380.

François Mitterrand aux Assises de Banlieues 89 à Bron¹¹. Bien plus que le rapport Dubedout, ce dernier est le véritable acte fondateur de la politique de la ville française.

Les problèmes des habitants étaient désormais compris comme étant le résultat de défaillances institutionnelles, ces habitants 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 et 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 de la Marche pour l'égalité et contre le racisme, que l'on célèbre aujourd'hui, et qui mimait par certains aspects celui des Noirs américains¹².

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 territoires pour en déduire l'effort public à consentir en faveur de zones périmétrées par l'administration. Soit une approche purement exogène du développement des quartiers. 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'écarts statistiques ne suffit pas à déclencher les mécanismes compensatoires de nature à les combler.

La politique socialiste des années 1990 (deuxième phase de la politique de la ville) était marquée par la volonté de réformer les institutions publiques (à commencer par l'État) pour qu'elles aient des effets moins inégalitaires. Il s'agissait aussi de changer d'échelle pour passer du quartier à la ville (en fait à l'agglomération) afin de traiter la question de la ségrégation à l'« échelle pertinente » pour traiter ses causes exogènes. Dans les années 2000 (troisième phase de la politique de la ville), les inégalités produites par les politiques ordinaires n'étaient plus une priorité pour la politique engagée par la droite à travers la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, dite loi Borloo. Avec cette loi, l'enjeu n'était plus d'infléchir des pratiques institutionnelles ségrégatives, mais de changer les quartiers eux-mêmes.

L'analyse sous-jacente à la loi Borloo est que les quartiers sont handicapés par la nature de leur population, de leurs formes et de leurs fonctions urbaines. La priorité a donc été d'y injecter une dose de mixité sociale (par les démolitions) et fonctionnelle (notamment par les zones franches) d'un côté, et de disperser autant que possible leurs habitants de l'autre. Une approche politiquement consensuelle car elle avait été mise en œuvre par les gouvernements socialistes, mais à moindre échelle, à travers différents programmes (Mission Banlieues 89, loi d'orientation pour la Ville, Grands projets urbains, Grands projets de ville) au nom de la « lutte contre les ghettos ».

Cette approche a donc fini par devenir hégémonique avec la loi Borloo. La différence majeure d'approche avec celle des socialistes dans les années 1990 concerne l'échelle de mise en œuvre. La loi de 2003 a en effet opéré un retour à l'échelle du quartier, en négligeant à peu près totalement la question des solidarités intercommunales. L'échelle du quartier était aussi celle que privilégiait la période DSQ. Mais avec la loi Borloo, il ne s'agissait nullement de mettre en valeur

¹¹ Mission Banlieues 89 (1991), *Pour en finir avec les grands ensembles*, Actes des assises de Bron du 4 et 5 décembre 1990.

¹² 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.

des *ressources*, les Zones urbaines sensibles (seule catégorie territoriale citée par la loi) étant au contraire définies par un « *cumul de handicaps* ».

Il ne s'agissait pas non plus d'expliquer la condition des quartiers et de leurs habitants par des processus *exogènes*, comme dans la période réformatrice des années 1990. Le recours à la catégorie ZUS induit au contraire une lecture qui fait la part belle aux mécanismes *endogènes* de production de la marginalité sociale et urbaine. Les processus conduisant à ces situations prendraient naissance au sein même des quartiers, et non plus en dehors d'eux-mêmes. L'évocation de ghettos « *culturels* » ou « *mentaux* » durant la période Sarkozy-Amara suggère une influence du milieu de vie sur les comportements, valeurs et aspirations des individus concernés. Elle conduit à des explications qui rappellent les controverses américaines sur l'isolement socio-spatial des Noirs pauvres et l'hypothèse d'une « *culture de la pauvreté* » ou d'une « *underclass* », c'est-à-dire de phénomènes de déviance et de marginalité auto-entretenus au fil des générations.

Au terme de ces évolutions, et même si le mode de gestion des quartiers peut varier sensiblement d'une ville à l'autre, il est possible de qualifier un « modèle français » de politique de la ville au regard d'une spécificité centrale qui le singularise non seulement par rapport au modèle de politique de la ville des États-Unis, mais aussi du Québec, de Grande-Bretagne ou d'Allemagne. Quel que soit le territoire concerné, le *pouvoir* est en France un monopole public, exercé en commun par l'État et les municipalités, et par eux seuls. La spécificité française consiste en une vision très étroite de la légitimité à intervenir dans la fabrication d'un intérêt général local – le stade ultime de la dépossession des habitants et de leurs associations ayant été atteint dans les années 2000 avec le Programme national de rénovation urbaine.

LE RAPPORT BACQUÉ-MECHMACHE : UNE VOLONTE DE TRANSFORMATION INSTITUTIONNELLE

Dans ce contexte, qu'attendre du rapport Bacqué-Mechmache ? Le pouvoir d'agir était d'abord un discours porté par certains professionnels, notamment ceux du volet social de la politique de la ville, qui l'invoquaient comme pour exorciser leur malaise devant la politique qu'ils mettent en œuvre, la jugeant dévoyée à cause de l'asymétrie des relations de pouvoir et du paternalisme découlant du « faire pour » plutôt que du « faire avec » les habitants. On a désormais affaire, avec le rapport Bacqué-Mechmache, à la première tentative sérieuse de combler l'écart entre le dire et le faire. Tentative sérieuse car le binôme formé par la sociologue et le fondateur d'AC Le feu a su mobiliser des connaissances savantes tout en restant en prise avec les préoccupations de nombreux collectifs et associations d'habitants auditionnés ou rencontrés à travers la France.

La vision de l'*empowerment* – ou du pouvoir d'agir – défendue par les auteurs recouvre une dimension essentiellement collective, sociale et politique. Se réclamant d'une « *perspective de transformation sociale* », ils récusent clairement les notions d'autonomie, d'activation ou de responsabilité telles que mobilisées dans les logiques de projet ou de contrat individuels. Le rapport se situe en cela dans le droit fil de l'ouvrage publié quelques mois plus tôt par Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener, dessinant une généalogie de la notion d'*empowerment*, de la circulation internationale du terme et de ses diverses ramifications idéologiques¹³. Écartant ses traductions « sociale-libérale » et « néolibérale », les auteures proposaient un modèle normatif dans lequel il n'est de « bon » *empowerment* que porteur d'une contestation « radicale » du système capitaliste, cherchant à remettre en cause les rapports sociaux, de genre et raciaux générateurs d'inégalités structurelles.

Tout en s'inscrivant dans cette même veine radicale, le rapport Bacqué-Mechmache n'a pas pour dessein central d'engager une rupture avec le système capitaliste, mais de transformer les institutions républicaines françaises. Voulant saisir tout à la fois « *les enjeux de pouvoir, les inégalités et la conflictualité dans le débat démocratique* », le modèle de participation des deux auteurs ne se limite donc pas à ses dimensions « *d'interpellation et d'initiative* », mais doit embrayer sur des « *transformations institutionnelles* ».

¹³ Bacqué, M.-H., Biewener, C. (2013), *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, La Découverte.

L'importance accordée aux processus institutionnels reflète leur effort pour contextualiser l'idée d'*empowerment*, dont on a rappelé la matrice étasunienne, au moins dans les politiques urbaines. Comme pour mieux le distinguer de ce référent étasunien, Bacqué et Mechmache dessinent les contours d'un « *empowerment à la française* », teinté de valeurs hexagonales telles que l'« *égalité des territoires* » et inscrit dans le combat contre « *la logique d'intégration européenne, qui impose de repenser le statut et l'organisation des services publics dans une perspective d'inspiration néolibérale de démantèlement progressif de l'État-providence* ».

Tout à leur souci de définir un « *empowerment à la française* », les auteurs s'attachent donc à en « désaméricaniser » les racines – du moins celles qui viennent des États-Unis, évoqués seulement à trois reprises dans un rapport de près cent pages. Ils font une référence obligée à Saul Alinsky, père fondateur du *community organizing*. Dans cette approche, il s'agit de promouvoir des formes d'auto-organisation collective et autonome des quartiers visant à créer un rapport de force avec les institutions. Ce qui commence par le repérage, la motivation et la formation d'habitants volontaires grâce aux techniques « d'*outreach* »¹⁴ consistant en du porte-à-porte ou à créer d'autres occasions de rencontres (fêtes de quartier, etc.) pour établir un dialogue entre le *community organizer* et des habitants. Ces habitants volontaires sont réunis dans des collectifs où ils mettent en partage les problèmes et réfléchissent ensemble à des actions communes.

Les deux autres références directes du rapport Bacqué-Mechmache aux États-Unis concernent le *Community Reinvestment Act*, la loi de 1977 faisant obligation aux banques d'investir dans les quartiers défavorisés pour lutter contre les discriminations bancaires, et l'implication des universités dans le développement des quartiers. Ces dernières jouent un rôle souvent déterminant dans la politique de la ville américaine, en apportant non seulement des ressources financières considérables, mais en formant aussi des étudiants qui donnent leur temps et leurs compétences pour aider des organisations à se structurer dans les quartiers.

PRECISIONS SUR LE DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE AUX ÉTATS-UNIS

Née aux États-Unis dans les années 1960, cette politique peut se définir comme l'ensemble des activités visant à redonner une valeur à ces quartiers en renforçant leur capital cognitif, social, économique, foncier, immobilier, commercial, voire politique. L'approche du community development est née en grande partie en réaction à la politique d'urban renewal engagée dans les années 1950 aux États-Unis. En adoptant une approche bottom-up (ascendante) de résolution des problèmes, le développement communautaire a voulu en quelque sorte remettre sur ses pieds le processus de planification urbaine en privilégiant la conception de projets « par le bas » et en impliquant l'ensemble des habitants et autres forces locales. Au lieu de se focaliser sur les seules dimensions physiques de la rénovation, il s'agissait de mettre en œuvre un traitement global qui ne sépare pas les objectifs de revitalisation des lieux de ceux de la promotion et de la capacité d'action des gens.

Cette évocation rapide du développement communautaire conduit à préciser cette terminologie afin qu'un auditoire français ne se méprenne pas sur son sens. On sait que le mot « communauté », lorsqu'il s'applique à des quartiers de minorités, recouvre en France une signification exclusivement ethnique ou religieuse très négativement connotée dans les discours publics. Dans la politique américaine de développement communautaire, le terme community revêt une signification d'abord géographique, signifiant tout simplement le « quartier ». Si les deux termes sont fréquemment confondus, la community se distingue du neighborhood que délimitent des frontières géographiques. La community fait référence à ceux qui vivent dans un quartier et à ce qu'ils partagent en commun.

La « communauté » inclut aussi ceux qui travaillent dans le quartier sans y résider, dès lors qu'ils souhaitent s'investir dans l'action en faveur du quartier et de ses habitants. Les Américains parlent enfin de community at large, c'est-à-dire de communauté élargie à la société locale, dont

¹⁴ Littéralement : « aller vers ».

la mobilisation est nécessaire pour articuler le changement à l'échelle des quartiers (endogène) et le changement à l'échelle de la ville (exogène).

*Le développement communautaire peut donc être un vecteur de désenclavement s'il démultiplie les coopérations et passerelles avec la « communauté élargie » aux partenaires extérieurs – publics, privés ou associatifs. Cependant, le principe premier de la mouvance communautaire est que la communauté est d'abord une ressource qu'il s'agit d'organiser et de mobiliser de l'intérieur (avec l'aide éventuelle de l'extérieur) et non le réceptacle passif de moyens dispensés par une administration. La bible des praticiens du développement communautaire a longtemps été un ouvrage de John Kretzmann et John McKnight intitulé *Building communities from the inside-out*.*

Le développement communautaire étasunien a beaucoup évolué depuis les années 1960. Initialement, le déploiement de services sociaux et éducatifs était conçu comme un moyen de compenser la faiblesse des institutions sociales primaires dans les ghettos noirs. Le contrôle « communautaire » de ces services devait contribuer à l'auto-organisation et l'émancipation des habitants. Dans le développement communautaire, la construction d'une capacité d'action collective des quartiers suppose en effet la structuration d'organisations à même de représenter les intérêts des habitants, de définir un cadre procédural assurant l'expression de différentes parties prenantes (stakeholders), d'identifier leurs intérêts communs et de concevoir des stratégies de changement.

Il a cependant été souvent observé que la participation des habitants perdait en intensité dans les démarches de développement communautaire, où la délivrance du produit final (product) a tendance à prendre le pas sur l'action collective (process) – sans toutefois l'éclipser totalement. La dimension organisatrice et revendicative du travail communautaire (community organizing) tend globalement à s'autonomiser et se dissocier du développement communautaire¹⁵.

L'agenda du développement communautaire s'est en effet déplacé à partir des années 1970 avec les Community Development Corporations (CDCs) pour fers de lance. Une partie du mouvement communautaire a alors emprunté aux méthodes entrepreneuriales pour tenter de compenser le désinvestissement économique et public des quartiers pauvres, et en appui sur un système sophistiqué de financements d'origine publique, privée et philanthropique. Les organisations dites « communautaires » ont alors délaissé l'affrontement avec les pouvoirs locaux au profit de la coopération avec ceux-ci, des fondations, des banques privées et une floraison d'intermédiaires financiers à vocation sociale. Des partenariats considérés comme indispensables car le développement communautaire ne peut reposer sur les seules ressources endogènes du quartier, même si l'impulsion première doit venir en principe des forces internes au quartier.

Le fait d'avoir limité la référence étasunienne à Saul Alinsky, au *Community Reinvestment Act* et au rôle des universités dans le rapport Bacqué-Mechmache ne relève pas seulement d'une visée tactique, celle d'éviter d'ériger les États-Unis en « modèle à suivre ». La mention d'expériences d'*empowerment* menées au Québec, au Royaume-Uni ou en Allemagne apparaît parfaitement justifiée à cet égard. C'est aussi la marque d'une suspicion que la sociologue Marie-Hélène Bacqué entretient depuis longtemps déjà avec l'expérience étasunienne du développement communautaire, symbolisant à ses yeux les dérives sociale-libérale et néolibérale contre lesquelles il s'agit justement de prémunir l'*empowerment* encore à naître dans l'hexagone.

¹⁵ Talpin, J. (2013), *Mobiliser les quartiers populaires. Vertus et ambiguïtés du community organizing vu de France*, La Vie des idées.

Les références aux États-Unis n'en parcourent pas moins l'ensemble du rapport, mais de manière tacite. Outre les éléments déjà mentionnés, on peut citer :

- le recours fréquent à la notion d'intérêt commun au cœur du processus de construction des *communities* aux États-Unis ;
- une valorisation des coalitions associatives pouvant évoquer les « *umbrella organizations* » dans l'univers des organisations *non-profit* ;
- l'idée de procéder à un « *inventaire des ressources* », première démarche à entreprendre dans les actions de « revitalisation » des quartiers américains ;
- la proposition de créer une fondation dédiée dont les contributeurs bénéficieraient d'exonérations fiscales, soit l'un des principaux mécanismes de financement du développement communautaire aux États-Unis ;
- les propositions relatives à la représentation des habitants et des entrepreneurs locaux dans les instances de pilotage des projets ou à la représentation des locataires dans les conseils d'administration des organismes d'HLM, soit un modèle proche de celui des *community-based organizations* et des *community development corporations* ;
- la distinction entre instances d'orientation et de décision correspondant à la distinction entre *advisory councils* et *board of directors* ;
- l'obligation pour les services publics de rendre compte de leurs actions devant les usagers-citoyens qui emprunte implicitement à la notion d'*accountability* ;
- ou encore la référence à peine voilée au *community policing* à propos du renouvellement des rapports entre police et population.

Loin d'épuiser la totalité des trente et une propositions du rapport, cette énumération suffit à prendre la mesure de la magnitude des transformations que les auteurs appellent de leurs vœux, lesquelles auraient immanquablement pour effet de rapprocher la politique de la ville française de son équivalent... américain, quoi qu'ils n'en disent pas. Le rapport oriente donc vers un profond changement de système, suggéré par son titre : *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*.

De fait, l'ambition des auteurs n'est pas de construire une simple « boîte à outils », mais de dépasser l'ère des expérimentations institutionnelles et des initiatives éparses de la société civile se réclamant du *community organizing*. Le rapport cite les actions de l'Amicale des locataires des Beaudottes à Sevrans, l'Alliance citoyenne de Grenoble, ou encore Stop Contrôle au Faciès. Dans une enquête en voie d'achèvement pour le réseau Amadeus, je me suis intéressé à certaines de ces expériences. Je rejoins le constat de Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache : ces expériences locales ne font pas système. Aussi méritoires soient-elles, elles relèvent du bricolage. Les actions de l'association Sœur Emmanuelle en région parisienne évoquent à certains égards le *leadership development* ; l'Alliance citoyenne de Grenoble s'inspire directement des méthodes de *community organizing* de Saul Alinsky ; ce que fait l'association Hasure à Toulouse évoque la notion de *collaborative planning* à travers la constitution d'un conseil de quartier géré par des associations d'habitants qui intervient sur le projet de rénovation urbaine ; l'action de Voisins Malins en région parisienne revêt à certains égards une dimension d'interpellation des services publics... Mais ces initiatives qui relèvent toutes du « pouvoir d'agir des habitants » ne font pas système car elles n'entament pas les caractéristiques centrales du modèle français de politique de la ville.

M.-H. Bacqué et M. Mechmache rejoignent cette analyse quand ils proposent d'entrer dans l'âge de « *la généralisation et surtout la transformation des cultures professionnelles, administratives et politiques* ». Mais cet agenda « systémique » pose la question de sa recevabilité dans le contexte politique, institutionnel et idéologique français. Il convient de distinguer ici les propositions de réformes internes à la politique de la ville et celles qui dépassent le champ d'action effectif de cette politique. Dans un cas comme l'autre, on peut se montrer raisonnablement pessimiste à l'aune du critère énoncé par les auteurs, celui de la « réforme radicale ». Un pessimisme qui n'ôte rien à l'intérêt de leurs propositions, souvent très pertinentes, mais qui revient à souligner que les conditions de réception de la plupart d'entre elles ne semblent pas réunies.

Commençons par rappeler que la mission Bacqué-Mechmache est née de façon impromptue, à la mi-janvier 2013, à la toute fin d'une « concertation nationale sur la réforme de la politique de la ville » lancée quelques mois plus tôt par le ministre délégué à la Ville, François Lamy. Des acteurs de l'administration centrale et certains de ses conseillers avaient plaidé pour que la participation des habitants constitue un thème à part entière de cette concertation. Une suggestion écartée par le ministre qui a préféré installer trois groupes de travail et une mission focalisés sur la seule « boîte à outils » de la politique de la ville (géographie prioritaire, contractualisation, projet de territoire, péréquations financières), et dont l'animation a été classiquement confiée à des élus et des préfets. C'est notamment pour désamorcer les critiques sur le caractère technocratique de cette démarche, dans laquelle l'État se parlait à lui-même et aux élus, que le ministre a finalement sollicité M.-H. Bacqué et M. Mechmache pour qu'ils lui fassent des propositions sur le « pouvoir d'agir » des habitants. Un vocabulaire absent jusque-là du discours officiel et que le ministre s'est subitement approprié.

Cette soudaine conversion officielle à l'*empowerment* avait de quoi laisser sceptique puisque les décisions essentielles sur la future architecture de la politique de la ville étaient déjà entérinées, avant de se voir adoptées lors d'un Conseil interministériel des villes (CIV) tenu le 19 février 2013. Symboliquement, la décision numéro n°1 du CIV était de « *donner toute leur place aux acteurs de proximité et aux habitants* », mais son contenu était des plus imprécis (« *faire des habitants les co-constructeurs des futurs contrats de ville* », « *développer la participation citoyenne à toutes les étapes* », « *faciliter le travail des associations de quartier* »). Comme le précisait le relevé de décisions du CIV, les vrais choix en la matière étaient suspendus aux conclusions de la mission Bacqué-Mechmache, attendues pour le début de l'été 2013.

Ce *timing* créait un télescopage potentiellement problématique avec les autres décisions du CIV, lesquelles s'inscrivaient dans une parfaite continuité d'approche avec la politique menée jusqu'alors, au moins sous l'angle de la (non)participation, en organisant une nouvelle fois le partage du pouvoir entre un triumvirat composé du préfet, du maire et du président de l'agglomération. Le ministre aurait-il attendu les conclusions de la mission Bacqué-Mechmache pour « refonder » la politique de la ville qu'il aurait eu entre les mains une feuille de route bien différente. Car le rapport place la barre très haut en matière de démocratisation de la politique de la ville. Pour l'élaboration des futurs contrats de ville, les habitants et associations de quartier ont par exemple vocation à occuper la moitié au moins des sièges au sein de « *groupes de pilotage élargis* » de quartier ou intercommunaux. Une fois les contrats établis, ces groupes sont appelés à se transformer en « *dispositifs de co-décision* ». C'est dire que les habitants et leurs associations ne devraient pas être cantonnés à la seule « *co-construction* » des projets.

En comparaison du caractère mono-public des contrats locaux tels qu'ils existent depuis une trentaine d'années, le rééquilibrage du pouvoir serait pour le coup radical. D'autant plus que les préconisations du rapport ne s'arrêtent pas à la question du pilotage des dispositifs. Visant à créer des « *contre-pouvoirs* » définis comme des « *espaces critiques et créatifs* », ainsi qu'à soutenir la « *construction conflictuelle de l'intérêt général* », le rapport fourmille de propositions pour préserver l'indépendance de la société civile et consolider ses capacités d'action. Parmi ces propositions, on peut citer :

- la représentation des citoyens dans toutes les instances nationales de la politique de la ville ;
- la création d'un fonds pour l'interpellation citoyenne, d'une plate-forme associative nationale, d'une fondation pour la solidarité sociale cogérée avec les associations, de tables locales de concertation, de fonds d'initiative gérés par les habitants ;
- la mise à disposition gratuite d'une contre-expertise ;
- l'affectation à la participation d'un pourcentage du coût des futures opérations de rénovation urbaine ;
- la remise en cause des appels à projets et appels d'offres, ainsi que des critères quantitatifs d'évaluation des associations ;
- la diversification et la sécurisation des financements associatifs ;
- ou encore la transparence des critères et décisions d'attribution des subventions aux associations et des locaux associatifs.

Enfin, l'ensemble des propositions est assorti de nombreuses garanties procédurales pour que les « sans voix » en trouvent une, au même titre que les « petites associations » marginalisées par l'évolution néo-managériale de la politique de la ville.

On conçoit aisément que le potentiel subversif de telles recommandations n'ait pas soulevé d'enthousiasme débordant du côté des élus locaux, en particulier des maires bien installés dans leur rôle de « patrons » de la politique de la ville, avec la bénédiction de l'État. S'agissant des élus, le rapport n'avance en fait qu'une seule proposition (la dernière), celle de les former à la participation et de mettre en discussion les propositions du rapport au sein de leurs associations ou dans le cadre de rencontres locales et régionales. Le tout vise à accompagner ce que les auteurs appellent « *le renversement de démarche* » – soit le fait de remettre la politique de la ville sur ses pieds. On peut néanmoins douter que cette proposition suffise à organiser le lâcher-prise des élus sur « leur » politique de la ville, sachant qu'ils n'ont pas un tropisme très prononcé pour la renonciation volontaire à l'une de leurs prérogatives.

C'est sans doute la faiblesse, sinon la contradiction majeure du rapport que de s'en remettre au pouvoir politique pour garantir son effectivité. Ainsi lit-on dans l'ultime proposition relative aux élus que « *la démarche et les propositions préconisées par ce rapport ne pourront être mises en oeuvre qu'à la condition d'une volonté politique inscrite dans la durée* ». Cette proposition en forme d'aveu de non-pouvoir n'est finalement que la conséquence logique d'une démarche d'acclimatation de l'*empowerment* aux spécificités françaises, la croyance en la toute-puissance du politique n'étant pas la moindre. À cet égard, le projet d'un *empowerment* « à la française » confine à l'oxymore.

Dès lors, on ne s'étonnera pas que les décisions annoncées en septembre 2013 par le ministère délégué à la Ville pour concrétiser les trente et une propositions du rapport soient des plus sélectives, pour ne pas dire timorées. Réflétant une autre singularité nationale, la croyance dans la toute-puissance de la loi, celle qui doit réformer prochainement la politique de la ville devra « *ériger en principe la dynamique participative* ». Dans l'attente d'une discussion parlementaire qui s'annonce savoureuse à cause de cette autre particularité française qu'est le cumul des mandats nationaux et locaux, la minceur et le flou des annonces officielles trahissent sans peine l'embarras d'un ministère pris au mot par la sociologue et le leader associatif à qui il était demandé de définir une stratégie d'*empowerment*.

Mais le caractère « radical » de leurs propositions condamnait celles-ci à sortir quelque peu rabougries d'un processus de décision politique ménageant les pouvoirs en place, à commencer par celui des élus locaux. Le ministre délégué à la Ville a ainsi multiplié les assurances en direction des maires sur le fait que leur pouvoir ne serait pas sérieusement entamé ni par le haut (intercommunalités) ni par le bas (associations). Réagissant au rapport Bacqué-Mechmache dans une interview à Libération, le 7 juillet 2013, il pouvait affirmer son ambition « *de faire des habitants de véritables co-constructeurs de la politique de la ville* », mais non pas des « co-décideurs ». Pour ajouter à l'instant suivant qu'« *il va falloir être pragmatique. Et je n'oublie pas que nous allons entrer dans l'année des municipales. Je crois qu'il faudra être attentifs au rôle majeur des élus locaux dans ce que nous allons mettre en oeuvre* ». Puis un peu plus loin : « *Je connais le travail de milliers d'élus qui partagent ce souci d'une plus grande implication des habitants. La co-construction avec les habitants existe d'ailleurs déjà ici ou là. L'enjeu, désormais, est de la généraliser* ».

La prudence du ministre délégué à la Ville est flagrante si on la confronte au contenu du rapport Bacqué-Mechmache qui en appelle « *à réinventer la démocratie* », à « *faire émerger de nouveaux responsables politiques et à en diversifier les profils* ». Surtout, et c'est l'aspect le plus problématique, le discours ministériel juxtapose des éléments très contradictoires. Dans une intervention à l'Assemblée Nationale, le 21 mars dernier, Lamy faisait l'éloge du « *pouvoir de co-construire l'avenir de leur quartier* » par les habitants, cette « *force citoyenne extraordinaire* ». En même temps qu'il se livrait à des considérations sur « *les ghettos* » qu'il faut « *casser* », sur la mixité sociale, ce sujet « *à partir duquel s'explique un grand nombre des difficultés de nos quartiers* », sur le « *problème d'intégration* » des immigrés ou encore les « *replis communautaristes* ».

On aura connu là aussi discours politique plus innovant, en tous cas plus compatible avec les recommandations du rapport Bacqué-Mechmache « *de sortir du discours réducteur sur le ghetto* », de « *dépasser la hantise française du communautarisme* », ou d'éviter « *de construire les quartiers populaires comme des quartiers et des populations "à problèmes", la seule solution venant alors de la dispersion de la pauvreté au nom de la mixité sociale* ».

L'appel des auteurs du rapport à « *une véritable transformation du regard sur ces populations* » est quant à lui cohérent avec la nature du problème qu'ils identifient, lequel renvoie non pas aux processus internes aux quartiers, mais à des causes essentiellement exogènes. Outre la question du regard porté par la société, leur diagnostic évoque tour à tour l'insécurité sociale, les discriminations, l'héritage colonial, les réformes néo-managériales des politiques publiques, les inégalités de traitement par les services publics, etc.

Cette compréhension exogène amène logiquement les auteurs à sortir du champ de la politique de la ville lorsqu'il s'agit de proposer des solutions. De manière frappante, la grande majorité de leurs propositions (23 sur 31) relève en tout ou partie d'autres champs d'action publique et d'autres autorités publiques que le ministre délégué à la Ville. La liste des questions soulevées par le rapport dont la solution se trouve en dehors de la politique de la ville est extensive :

- droit de vote des étrangers aux élections locales ;
- modes d'intervention de la police comprise comme un « service public » ;
- relations entre école et parents ;
- composition des conseils d'administration des organismes d'HLM ;
- recrutement des agents de la fonction publique territoriale ;
- principes et organisation du travail social ;
- formation des journalistes ;
- modalités du soutien public aux associations ;
- statut du bénévole ;
- code des marchés publics pour la désignation des équipes de maîtrise d'œuvre ;
- utilisation de la réserve parlementaire et de la dotation aux partis politiques ;
- régulation du système bancaire, etc.

Ce sont là autant de raisons de douter des chances de succès de la « réforme radicale », aussi indispensable soit-elle. La politique de la ville a certes une vocation interministérielle, mais sa capacité à réformer les autres politiques publiques est étroitement tributaire de la coïncidence entre les objectifs transversaux qu'elle porte et les objectifs sectoriels des autres organisations publiques. Et lorsque l'intérêt des quartiers et de leurs habitants ne rencontre pas l'intérêt sectoriel, ce dernier l'emporte inévitablement. Le destin probable du « reçu d'identité » visant à prévenir les contrôles discriminatoires de la police nationale, proposition n°22 du rapport, notoirement soutenue par le ministre délégué à la Ville, est emblématique de la capacité d'influence pour le moins limitée de ce dernier.

Mise en évidence de longue date, la faiblesse du ministère de la Ville reflète en définitive la difficile conversion des demandes sociales des habitants des quartiers populaires en demandes politiques, au travers de groupes d'intérêt suffisamment structurés pour les porter dans les lieux du pouvoir. Or, ce n'est pas cette dimension politique de l'*empowerment* que le ministre actuel paraît enclin à encourager.