

L'EMPOWERMENT, UN CONCEPT POUR LA FRANCE ?

Carole Dane, chercheuse indépendant

Le concept d'« *empowerment* », employé depuis des décennies aux Etats-Unis et émergeant récemment en France, sous-tend pour nous un rôle actif des populations dans les processus d'action publique au niveau local, notamment dans les quartiers « en difficulté ». Toutefois, on peut légitimement s'interroger : s'agit-il d'une nouvelle mode masquant les impasses de l'action politique et sociale ou d'un concept susceptible de rendre plus responsables, plus combattifs et plus créatifs les différents acteurs et, en premier lieu, les habitants eux-mêmes ?

En tant que franco-américaine et professionnelle du social ayant exercé aux Etats-Unis et en France, *l'empowerment* est un concept qui guide notre action ; dans le contexte français, nous le rapprochons de celui de *développement social*. En effet, l'idée d'*empowerment*, issue de la culture politique américaine, se traduit difficilement, ce qui n'exclut pas, à notre avis, son utilité ailleurs.

Dans le contexte de l'action publique française au niveau local, le *développement social* se présente à la fois comme une finalité et comme un processus tendant à accroître la participation active des habitants dans la vie de la cité, à réduire les inégalités et à lutter contre les exclusions. A travers l'optimisation des ressources publiques et privées, humaines et matérielles, les approches favorisant le développement social prennent appui sur des orientations et politiques publiques, sur des interventions professionnelles et sur des projets impliquant des acteurs d'horizons divers, contribuant ainsi à une dynamique sur le territoire.

Quant à l'*empowerment*, la notion vise à maximiser la participation des habitants autour d'objectifs de justice sociale et d'accès aux droits économiques et sociaux, en prenant en compte les phénomènes de pouvoir dans la société. Vu cette approche large, tous les secteurs de la vie sociale, toutes les problématiques, peuvent être saisis. Néanmoins, le logement et l'emploi sont logiquement des domaines centraux, faisant penser aux politiques prioritaires en France.

Dans les ghettos américains, l'« *empowerment* » implique non seulement des pratiques tendant à augmenter les capacités d'initiative et d'organisation des habitants mais aussi des stratégies pour accroître leurs pouvoirs à travers des réalisations de nature diverse et des mouvements de pression, créant parfois des rapports de force afin d'atteindre des buts précis (1). Certains diront qu'il s'agit de laisser s'exprimer la puissance collective des citoyens et de permettre des actions qui émergent naturellement, en considérant que « la base » a déjà du pouvoir face aux élites.

Les processus d'*empowerment* cheminent via des structures ayant une durée de vie et des statuts juridiques diversifiés, avec des fonds publics et privés mais aussi des autofinancements. Ces processus sont généralement accompagnés par des professionnels rompus au travail collectif et à la négociation. Ainsi, il arrive que des groupements d'habitants (associations, collectifs, réseaux...) s'imposent comme interlocuteurs face aux politiques et

aux milieux d'affaires, influant même sur l'agenda et les orientations politiques. De surcroît, il existe des processus susceptibles d'être qualifiés d'*empowerment*, sans que le mot lui-même apparaisse.

Travailleur social et politologue, il nous arrive souvent de mettre en avant les concepts d'*empowerment* et de *développement social*, en faisant valoir que la participation active des habitants, quel que soient les mots employés, est un gage d'efficacité de l'action publique dès lors que celle-ci vise à (re)créer des territoires vivables (2). De septembre à décembre 2005, nous avons tenu à approfondir ce sujet auprès de quelques organismes de développement local en France, puis en revisitant Harlem et le Bronx à New York ainsi que des ghettos de Boston, où nous avons enquêté il y a 6 ans (3).

Nous présentons donc ici des données actualisées, tout en sachant que les actions collectives et les stratégies porteuses dépassent souvent les quartiers et impliquent des territoires plus vastes (villes, départements, bassins d'emploi...). Dans une première partie, nous examinerons l'émergence du terme *empowerment* en France à la lumière des pratiques à l'œuvre aux Etats-Unis. Dans un deuxième temps, on abordera des méthodes qui favorisent la participation active des habitants et qui tendent à accroître leurs pouvoirs.

I. LA NOTION D' «EMPOWERMENT» EN FRANCE ET LES TENDANCES ACTUELLES AUX ETATS-UNIS

Si l'on compare les quartiers français aux ghettos américains, en partant des différences, on peut avancer notamment la nature du peuplement, et rappeler, aux Etats-Unis, l'immensité de certains ghettos (tels Harlem et le South Bronx à New York) ainsi que le phénomène des gangs, les armes et les violences urbaines. Dans les seuls ghettos de Boston, 75 meurtres en 2005. Il n'empêche que certains parlent de « ghettoïsation des quartiers français », et nous observons effectivement des processus analogues de relégation, de stigmatisation et de discrimination.

Bien que les Etats-Unis affichent un taux national de chômage moindre qu'en France, le chômage sévit dans les ghettos, et plusieurs évaluations de la réforme du « welfare » (aide sociale) de 1996, concluent qu'un pourcentage significatif des personnes qui ont repris du travail vivent toujours en dessous du seuil de la pauvreté (4), rejoignant les rangs grandissant des travailleurs pauvres. S'agissant des Noirs américains, « deux classes distinctes ont émergé... : une classe moyenne et un sous-prolétariat (underclass) statique » ; environ 35 % des enfants noirs vivent en dessous du seuil de la pauvreté, pourcentage analogue à celui des années 1960 (5).

A l'instar de la crise du logement en France, l'habitat des foyers modestes à New York et à Boston, est problématique. Dans l'un des quartiers rénovés du South Bronx, des maisons individuelles, qui nous ont été présentées avec fierté il y a 6 ans, sont aujourd'hui décriées, car, pour face aux besoins, il faudrait des immeubles de plusieurs étages (6). A Harlem, où la « gentrification » se remarque ici et là, il existe toujours beaucoup d'immeubles délabrés, et on peut marcher dans une cinquantaine de rues en ne voyant que des Noirs et des Hispaniques.

On ne peut pas non plus faire abstraction du progrès du néo-libéralisme et des choix budgétaires qui en découlent, des deux côtés de l'Atlantique. Toutefois, soulignons que la

pluralité des financements aux Etats-Unis, y compris ceux des entreprises et des fondations, ainsi que les autofinancements, reste une donnée essentielle, contribuant à la diversité des pratiques et à l'autonomie relative des structures à but non lucratif. Le système fédéral, où de nombreuses lois relèvent des Etats, induit également une hétérogénéité des interventions. Aux Etats-Unis, les initiatives de la société civile sont incontestablement plus importantes qu'en France, mais des politiques publiques, notamment fiscales, entrent aussi en ligne de compte. D'ailleurs, le gouvernement fédéral ne s'est pas complètement désengagé des quartiers, d'où ce titre d'article « Guess who saved the South Bronx : Big government ! (7) ». C'était avant l'ouragan Katrina de 2005.

Prenant également en compte la décentralisation française dans ce panorama global, que dire des pratiques d'empowerment et de développement social ? Bien qu'il soit difficile de disposer de la vision globale d'un territoire national et même d'un quartier restreint, les tendances actuelles paraissent souvent contrastées et parfois contradictoires. Ce n'est guère surprenant, car les pratiques participatives soulèvent des tensions quel que soit le pays ou le territoire : coopération ou confrontation avec les élus; programmes ou mobilisation préalable des populations; développement économique et/ou social, solidarité publique ou aide privée, divergences entre les habitants eux-mêmes ... De surcroît, il existe un risque de taille, que la mise en avant de la notion d'*empowerment* occulte l'absence ou le désengagement des pouvoirs publics.

Précisons qu'aux origines, dans les années 1960 aux Etats-Unis, la notion d'*empowerment* renvoie notamment aux politiques contre la pauvreté, dans le contexte des luttes pour les droits civiques (8) ; on peut toujours déceler l'empreinte de cette période, même si le concept donne lieu aujourd'hui à des stratégies diversifiées.

Quel est donc le sens de son émergence en France ? En fait, dans une perspective historique, nous constatons de réelles similitudes avec les significations politiques du « développement social », conjuguant préoccupations gestionnaires, lutte contre les exclusions et objectifs de démocratie participative. De surcroît, le terreau français n'est peut-être pas défavorable : rappelons les mouvements d'éducation populaire, d'économie solidaire, les courants autogestionnaires, etc....

Certes, les contrats prévus pour renouveler la politique de la ville n'impliquent pas forcément une participation accrue des habitants ; le maître mot est « cohésion sociale », et non « développement social ». Mais dans une nouvelle phase de décentralisation, la balle est plus que jamais dans le camp des acteurs locaux. L'*empowerment* serait-il le terme emblématique des acteurs, notamment des socio-professionnels, qui voudraient faire avancer des stratégies participatives, voire se positionner, avec les populations, en contrepouvoirs ? Serait-il un pis-aller dans l'intention de faire « cogérer » la crise des finances publiques?

Essayons de voir plus clair à travers des exemples concrets.

Aux Etats-Unis, l'un des organismes les plus actifs est l'Industrial Areas Foundation (IAF), fondée en 1940 à Chicago par le criminologue Saul Alinsky, qui a donné naissance à une soixantaine de structures dans différentes zones dégradées à travers le pays. Ces structures n'hésitent pas à employer des tactiques musclées de confrontation : « There is no nice, polite way to get change » (Trop de gentillesse ne conduit pas au changement ») (9). Un exemple à Boston : des menaces de fermetures de comptes ont convaincu la banque principale d'un quartier de soutenir un programme de lutte collective contre le surendettement.

En France, l'un des exemples qui retient l'attention, d'autant plus qu'il concerne une zone parmi les plus sensibles, a été conduit avec la municipalité de La Courneuve (Seine Saint Denis) ; une équipe de consultants a amené les habitants, à travers des ateliers, une enquête participative, et des déplacements sur le terrain, à voter entre trois projets de renouvellement urbain, pesant sur le choix définitif (10).

Nos recherches ont également permis de découvrir le « Groupe du mardi » du quartier des Minguettes (Vénissieux, banlieue de Lyon) : un noyau d'habitants fonctionnant depuis 15 ans accompagné par des travailleurs sociaux. A partir d'un groupe de paroles intergénérationnel ouvert à tous les résidents du quartier, un combat a été mené contre l'augmentation démesurée des charges locatives. Les habitants ont consigné leur démarche dans un livre explicitement destiné à d'autres quartiers.

Mais il existe aussi des contre-exemples : aux Etats-Unis, les « *empowerment zones* », impulsées en 1994 par le gouvernement du Président Clinton, visant à la fois la rénovation urbaine et le renforcement des pouvoirs des habitants, ont difficilement concrétisé la dimension participative. Le Président Bush prévoit de nouvelles orientations, introduisant des « *opportunity zones* » axées notamment sur des mesures fiscales et sur la réussite éducative. Bien que les empowerment zones ne soient pas supprimées, celle de Boston a vu ses subventions se réduire dramatiquement depuis trois ans.

Alors que des projets ambitieux sont parfois difficiles à maîtriser, des actions relativement circonscrites sur un quartier, voire sur une ville, peuvent mettre les habitants en mouvement. Aux Etats-Unis, on constate un foisonnement de ces actions portées par le secteur à but non lucratif. Ainsi cette journée à Boston où nous avons commencé par rencontrer deux fédérations associatives, puis, entrant dans la gare ferroviaire pour acheter un billet, nous nous sommes trouvée face à un stand énorme, tenu par des jeunes de 16 à 20 ans, vendant des objets achetés en gros. Ensuite, voulant visiter une galerie d'art dans un autre quartier--oh, surprise!--encore un exemple passionnant d'*empowerment* : une exposition interactive sur l'environnement en partenariat avec des jardins familiaux, proposant des visites des jardins, les dossiers des habitants concernant l'usage souhaitable des terrains de la ville (zoning) et la possibilité de recourir à une manucure gratuite pour prendre conscience des conditions de travail précaires des immigrées asiatiques.

En France, les exemples sont peut-être moins visibles pour le « promeneur solitaire », mais on peut en trouver d'aussi intéressants, s'inscrivant souvent dans des projets de territoire. Par exemple, mentionnons le projet d'« autoréhabilitation accompagnée » aux Mureaux (Yvelines), les habitants assurant la rénovation de leurs propres logements avec l'encadrement de techniciens du bâtiment et la disponibilité d'une assistante sociale. Il s'agit d'une association soutenue par la municipalité.

Aux Etats-Unis, les structures et les actions locales ont donné lieu à ce que l'on appelle le « *community based development model* » (modèle de développement communautaire, le mot « communautaire » renvoyant ici aux zones de résidence). Parmi les organismes les plus originaux au vu des pratiques français, citons les *community development corporations* (CDC) dont les habitants sont généralement majoritaires au conseil d'administration (11). Leurs activités prioritaires concernent le soutien aux commerces ainsi que la réhabilitation et la gestion de logements destinés aux populations modestes (environ 500 logements à Boston par an) ; les CDC s'engagent aussi dans d'autres domaines, luttant, par exemple, contre la

criminalité et menant des activités à caractère socioculturel. Chaque CDC décide de son propre périmètre géographique d'intervention.

Toutefois, les CDC, structures à but non lucratif, sont vulnérables au contexte politique et économique ; s'il en existe environ 2000 aux Etats-Unis aujourd'hui, elles sont de tailles différentes (employant en moyenne 6 salariés) et leurs situations sont réellement contrastées. A Harlem, nous avons visité l'Abyssinian development corporation, créée par une église connue pour son rôle en faveur des droits civiques ; ce CDC, avec un siège très confortable et une cinquantaine de salariés, se porte manifestement bien. Par contre, nous nous sommes retournée à une CDC dans le Bronx, à la pointe des pratiques participatives il y a 6 ans, mais aujourd'hui dans « un mode de survie » : le contexte global a joué, et également des erreurs de prévision.

Enfin, vu les bilans mitigés de l'action publique dans les ghettos américains comme dans les quartiers français, soulignons deux autres phénomènes, pas vraiment nouveaux, mais qui s'amplifient actuellement, en dépassant aisément les frontières locales grâce à Internet, et qui sont susceptibles d'influer sur les rapports de pouvoir au sein de la société.

Le premier est le renforcement de certains réseaux promouvant le développement local, afin de peser sur les décisions politiques, de mutualiser des ressources, et d'informer sur les pratiques. A titre d'exemples, aux Etats-Unis, mentionnons les partenariats entre community development corporations, le rôle catalyseur du Pratt Center for Community Development à New York, et le National Housing Institute qui publie *Shelterforce*, revue de référence (12)...En France, où cette tendance nous semble plus récente et marquée, citons l'Observatoire de l'action sociale départementale (ODAS), le Réseau des écoles de citoyens (RECIT), l'association « Initiatives de développement local en Ile-de-France » (IDELIF), l'Inter-réseaux DSU (professionnels du développement social urbain), l'ADELS qui publie la revue *Territoires*... Toutefois, il peut y avoir, ici aussi, des contre exemples, surtout lorsque ces réseaux ne tiennent pas suffisamment compte des mutations de la société.

A travers toutes les tendances examinées jusqu'ici, on aboutit logiquement à la dernière qu'il nous importe de souligner : les prémices d'une meilleure articulation entre l'économique et le social. Ainsi, aux Etats-Unis, on constate un engagement croissant des organismes à but non lucratif dans des réseaux de développement économique et dans des activités susceptibles de renforcer leurs capacités d'autofinancement (boutiques, agences immobilières ...). En France, à Mantes-la-Jolie, où nous avons exercé, il existe une zone franche, une mission locale, une boutique de gestion, une régie de quartier, une maison d'artisanat, une commission locale d'insertion avec des acteurs économiques, une entreprise privée de taxis qui transporte les personnes ayant des difficultés particulières (handicapés, personnes âgées...). Précisons que cette entreprise a été créée par un habitant de Mantes, né au Maroc, aujourd'hui Président de la Fédération des Jeunes Entrepreneurs de France et de l'Association des Jeunes Entrepreneurs du Mantois (13).

C'est que l'emploi est évidemment une voie royale pour l'*empowerment*, et les initiatives demandent à être optimisées et mises en cohérence sur les territoires, en adéquation avec les besoins et les aspirations des publics. D'où l'importance de la participation active des habitants, les premiers concernés, et de méthodes performantes, ce que nous verrons maintenant.

II. DES METHODES POUR OPTIMISER LES ATOUTS DES TERRITOIRES

Aujourd'hui, une idée force, celle de construire à partir des atouts des territoires, chemine : en France il est question, par exemple, de « diagnostic local de ressources », et aux Etats-Unis on parle d' « assets building » (bâtir avec les atouts). A cet effet, les acteurs locaux élaborent parfois des plans de quartier, favorisant une vision globale des ressources à la fois matérielles et humaines. Nous retrouvons ici, par un autre biais, les processus d'*empowerment* et de *développement social*, les quartiers devenant non seulement des espaces de mobilisation mais aussi des lieux ressources et des objets de l'action.

Toutefois, soulignons-le : il faut agir simultanément sur différents registres pour optimiser les atouts d'un territoire et ses ressources humaines. En France, le niveau de conception et de décision apparaît relativement séparé du niveau opérationnel, alors qu'aux Etats-Unis ces sphères sont davantage imbriquées et moins hiérarchisées. A notre avis, des stratégies d'*empowerment* peuvent s'élaborer dans les deux cas de figure du moment où elles permettent aux idées d' « en bas » d'être prises en compte.

Aux Etats-Unis, comme en France, les responsables des structures et des programmes d'action sont généralement des personnes ayant des parcours de formations et d'expériences diversifiés. Mais aux Etats-Unis, peut-être plus qu'en France, on a compris l'importance de la formation des professionnels qui accompagnent quotidiennement les habitants sur le terrain ; en France, le travail avec les habitants est souvent conçu en termes d'animation et de projets, alors que les processus d'*empowerment* et de *développement social* vont au-delà.

C'est pourquoi parler ici de la formation des travailleurs sociaux américains, qui a été la nôtre, peut aider à mieux saisir les enjeux méthodologiques. Ces professionnels sont formés à l'université, avec des apprentissages non seulement en travail individuel mais aussi en travail avec les petits groupes, supposant, en général, des stages pratiques longs et des supervisions intensives (14). Ainsi, dès notre entrée en formation, nous étions rattachée à une école publique au cœur d'un ghetto, et nous avons travaillé pendant une année avec un groupe de 10 préadolescents en danger d'échec scolaire. Nos interventions, à caractère éducatif et psychosocial, se déroulant à travers des activités (baseball, sortis...) et des moments de parole, étaient centrées sur les comportements de chaque jeune et sur les interactions entre les membres du groupe ; de plus, nous avons des contacts réguliers avec les familles.

Aux Etats-Unis, les méthodes avec les groupes sont considérées comme des supports indispensables au « travail communautaire » (« community development »), terme qui désigne, en anglais, le travail collectif avec des dizaines d'habitants et qui implique une visée transformatrice, humaine et matérielle, des quartiers (nous reviendrons plus loin sur le mot « communautaire »). Toutefois, les travailleurs sociaux « classiques », que ce soit aux Etats-Unis ou en France, se destinent davantage au travail individuel, alors que les méthodes collectives font cruellement défaut dans les quartiers, et l'aide à la personne (aux individus) permet de renforcer le travail collectif et vice versa. Le nouveau diplôme français des assistants de service social va-t-il contribuer à faire cheminer cette idée ?

Comme la majorité des acteurs impliqués dans les processus de développement au niveau local ne sont pas des travailleurs sociaux, bien qu'ils utilisent parfois des techniques similaires, précisons qu'il existe aux Etats-Unis des formations approfondies au sein des réseaux, y compris en direction des habitants qui assument des fonctions d'administrateurs ou de salariés dans les structures ; leurs expériences vécues sont largement valorisées.

En France, on pourrait mettre en parallèle les « formations actions », dès lors que les habitants y participent. Toutefois, la « méthodologie de projet », souvent réduite à une approche managériale et cantonnée à des actions ayant un impact limité, nous semble éloignée de l'idée même d'« *empowerment* », qui vise a priori à peser sur les décisions politiques.

C'est que les processus d'*empowerment* supposent, en premier chef, une approche dite d'« *organizing* » : mobilisation des habitants par leurs pairs à travers diverses techniques dont le porte à porte; moments forts et symboliques mais aussi engagements dans la durée ; travail autour du sentiment d'appartenance à la collectivité (« *community building* ») ; renforcement des solidarités primaires pour mieux agir et pour créer, le cas échéant, des rapports de force... Autre expression significative, celle de « *community control* » : les décisions concernant les actions à mener sont prises à partir des préoccupations de la base, par les populations elles-mêmes, au sein des leurs réseaux et structures ; les élus ne siègent pas aux conseils d'administration. D'ailleurs, les sources américaines présentent de multiples exemples d'habitants affrontant les élus locaux, de négociations rompues et reprises... tout en soulignant l'importance de maintenir la communication et les rapports constructifs avec les élus.

D'où le rôle-clé de professionnels pour impulser et accompagner ces processus relativement complexes. Ces personnes, dont des habitants recrutés et reconnus comme leaders, sont généralement qualifiées d'« *organizers* » sans faire autrement référence à leur parcours. Ils sont très présents sur les quartiers. L'un des responsables d'une CDC, par exemple, nous a expliqué avec enthousiasme comment il s'assoit avec les gens, dehors sur les bancs ou dans leur cuisine, parlant du quartier. S'inspirant nous-mêmes de ces techniques, nous avons parfois pensé aux similarités avec le travail de rue en prévention spécialisée !

Aux Etats-Unis, c'est peut-être l'Industrial Areas Foundation (voir ci-dessus) qui a poussé les méthodes d'« *organizing* » le plus loin (15). Chaque structure locale de l'IAF est un « *broad based citizens organization* » (grande organisation de base), fédérant différentes structures au-delà des quartiers, sans aides publiques, avec des personnes de différents bords politiques autour du « *moderate middle* » (centre modéré). De surcroît, l'IAF regroupe des organisations confessionnelles et laïques. En fait, cette manière de constituer une organisation est déjà une véritable stratégie de pouvoir. Autre élément de cette stratégie, les « *relational meetings* » : des entretiens individuels entre chaque « *organizer* » et d'autres acteurs, permettent de connaître les intérêts et les motivations des habitants, puis de « *connecter* » les personnes dans des réunions où émergent les choix d'actions. Ce qui distingue peut-être ces entretiens de certaines rencontres en France, c'est la nature même des discussions qui abordent facilement les sentiments à l'égard de la politique, les projets de vie personnels, la religion... C'est un processus tendant à impliquer les individus dans la vie de leur communauté.

Revenons précisément sur ce mot de « *communauté* ». Dans les processus « authentiques » d'*empowerment* et de *développement social*, il ne saurait être question d'accepter le repli des groupes sur eux-mêmes. Au contraire, tout sera mis en œuvre pour faire jouer la diversité (et pas seulement ethnique), considérée comme source d'enrichissement et levier du changement. Après le 11 septembre, par exemple, l'IAF a organisé des « *relational meetings* » entre musulmans, juifs et chrétiens. Certes, il arrive aux Etats-Unis que des structures élisent leurs conseils d'administration en fonction du peuplement des quartiers, mais c'est dans un esprit d'inclusion. Toutefois, se pose inévitablement la question de la ségrégation spatiale, qui peut induire des actions envers des groupes homogènes.

Enfin, comment évaluer les effets de l'*empowerment* ? Aux Etats-Unis, toutes les structures que nous avons rencontrées produisent des documents d'évaluation, avec des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Ils font apparaître une diversité de réalisations, qui reflètent bien les mutations de la société : mobilisation des travailleurs temporaires, campagnes pour un « living wage » (salaire permettant de vivre décemment), soutien à la parentalité... Si les chiffres parlent, ils ne disent pas tout. Dans un des quartiers rénovés du Bronx, il existe certes des logements neufs, mais les rues sont sales et l'esprit civique semble absent. Il ne suffit donc pas d'agir sur le seul bâti.

Si l'*empowerment* est aussi une question de « lobbying » (actions de pression auprès des pouvoirs publics), les résultats sont forcément contrastés. Mais l'essentiel est dans la durée. Lorsqu'une structure obtient des résultats concrets (ex. meilleur traitement des déchets..), lorsqu'elle contribue à maintenir des commerces dans un ghetto, lorsqu'elle oblige une grosse société comme Kodak à renier ses pratiques discriminatoires, cela contribue à renforcer la crédibilité de l'organisation et le pouvoir des habitants. Comme le dit un organizer à Boston, « it CAN happen » (ça peut marcher) !

Notons enfin qu'aux Etats-Unis, il existe peu de plans d'ensemble orientant les processus de développement local alors qu'en France, les projets de territoire et les politiques publiques offrent des repères et des points d'appui. Par ailleurs, rappelons, si besoin est, que les droits économiques et sociaux sont mieux garantis en France qu'aux Etats-Unis. C'est bien pourquoi la structure locale de l'IAF à Boston est actuellement en train de mener une campagne en faveur d'une loi d'assurance maladie pour l'Etat de Massachusetts.

CONCLUSION : SORTIR DES IMPASSES

La participation des habitants peut apparaître comme un pari. Mais nous avons vu des processus d'*empowerment* transformer un ghetto de la Nouvelle Orléans, petit mais réellement dangereux, en trois ans. Nous avons également conduit des projets de *développement social*, les habitants s'impliquant d'autant plus qu'ils voient des résultats et que les actions correspondent à leurs aspirations, voire partent de leurs idées. Bien que le racisme soit toujours un problème majeur, aux Etats-Unis comme en France, nous avons vu des Noirs adhérer à des projets collectifs avec entrain et l'espoir d'échanger.

Nous sommes donc convaincue de l'importance des processus participatifs, même si les pratiques d'*empowerment* et de *développement social* ont toujours été--et restent--minoritaires ; d'ailleurs, aux Etats-Unis, les villes de Boston et de New York sont parmi les plus sophistiquées en la matière. La participation des habitants est un paramètre essentiel, mais pas le seul, de l'action publique, et on peut s'interroger, en France comme aux Etats-Unis, sur le cloisonnement entre les structures de développement et les services sociaux « classiques ».

Bien que notre présentation ait fait ressortir des différences significatives s'agissant des pratiques participatives en France et aux Etats-Unis, il ne s'agit pas de deux modèles complètement opposés, et les approches ne semblent pas si différentes lorsqu'elles avancent des objectifs concrets de justice sociale et tentent d'inclure des groupes divers, sans stigmatiser les plus déshérités. Mais on ne doit pas négliger d'autres interprétations du concept d'*empowerment* : faire porter par les personnes défavorisées la responsabilité de leur

situation, renvoyer aux seuls quartiers en difficulté des problèmes qui concernent la société dans son ensemble. Toutefois, sans parler de cogestion de la crise, les processus participatifs devraient jouer un rôle d'encouragement à la proposition constructive.

L'*empowerment* est, pour nous, autant un art qu'une pratique, un état d'esprit combatif et inventif, auxquels certains aspects de la culture américaine ne sont pas étrangers : les influences protestantes ; le rêve américain lié à la conquête de nouveaux espaces ; l'énergie d'entreprendre ; l'idée que l'individu peut contribuer au changement sociétal (« you can make a difference ») ; la relative spontanéité des rapports sociaux ... Mais l'esprit combatif et inventif existe bien évidemment en France, même s'il s'exprime différemment, et les processus de *développement social* ne sauraient ignorer les jeux de pouvoirs.

En définitive, l'intérêt majeur de la notion d'*empowerment* réside, à nos yeux, dans sa capacité d'interpeller, aux Etats-Unis comme en France, les rôles respectifs des pouvoirs publics et de la société civile, mettant en valeur le « tiers secteur » entre le marché et l'Etat. Car les systèmes politiques sont appelés à évoluer et devront se moderniser pour faire face aux enjeux d'une période historique inédite ; de nouvelles combinaisons d'acteurs et de sources de financements peuvent créer autant de nouvelles pistes.

Les processus d'*empowerment*, comme ceux du *développement social*, rappellent, dans le contexte de la mondialisation, que les quartiers, même « en difficulté », restent des lieux de vie et d'action. Ils peuvent aussi contribuer à réduire les écarts entre les valeurs républicaines et le vécu quotidien.

Que nos derniers mots soient justement des pensées pour les jeunes de ces quartiers, car à nos yeux, les événements de l'automne 2005 en France sont comparables aux violences urbaines aux Etats-Unis. Affirmer que les jeunes sont véritablement « une ressource pour la politique de la ville », cela pourrait changer beaucoup de choses. L'« esprit empowerment » est celui de la confiance...

NOTES

(1) Power = pouvoir.

(2) Voir notamment notre ouvrage *Travailler avec les quartiers en difficulté*, Dunod, 2005.

(3) En 1999, nos recherches étaient englobées dans un programme de la MIRE (Ministère des Affaires sociales) et de la Fondation de France « Produire les solidarités ; la part des associations ». Quant aux structures rencontrées en 2005 en France, elles ont été volontairement hétérogènes afin de dégager des comparaisons avec les Etats-Unis et de repérer les pistes les plus porteuses : PME, réseau de jeunes entrepreneurs, régie de quartier, association d'autoréhabilitation, Club Partenaires pour agir, associations de quartier, Mous...

(4) Plusieurs sites sur le web permettent de suivre les évaluations de cette réforme. Nous suggérons, par exemple, celui de l'Institute for Research on poverty de l'University de Wisconsin : www.ssc.wisc.edu/irp/ qui renvoie vers d'autres sites.

(5) La citation et les statistiques sont du Professeur Henry Louis Gates, Jr., Directeur des études afro-américaines à l'Université de Harvard, Boston. *America behind the color lines*, New York, Warner Books, 2004, p. 1.

(6) Nous nous référons aux Charlotte Gardens. Mais personne dans le South Bronx, quartier connu pour ses grandes tours, ne voudrait reconstruire celles qui ont été détruites.

(7) Robert Worth In : *The Atlantic Monthly*, avril 1999, pp. 26-33.

(8) Pour les origines du concept d'*empowerment*, nous nous basons notamment sur notre propre vécu des années 1960 aux USA, ainsi que sur des entretiens. Le chercheur peut aussi se référer aux travaux du sociologue français Jacques Donzelot. « Droits civiques » renvoie à « citoyenneté » en français.

(9) Ed Chambers, *Roots for radicals, Organizing for power, Action, and Justice*, New York, Continuum, 2003, p. 31.

(10) Cet exemple, y compris avec ses difficultés, est détaillé par Monique Crinon In: « La place des habitants dans les projets urbains », *La conduite des projets de renouvellement urbain*, Profession Banlieue, pp. 47-52.

(11) Cette originalité explique sans doute pourquoi différents chercheurs français s'y sont intéressés. Voir notre propre ouvrage *Travailler avec les quartiers en difficulté*, op.cit. p. 63-65.

(12) Pour Shelterforce, voir www.nhi.org. Signalons deux autres sites pour connaître les réseaux aux USA : www.policylink.org et www.nw.org.

(13) Il s'agit d'Aziz SENNI, qui raconte son parcours dans un ouvrage « L'ascenseur social est en panne... j'ai pris l'escalier », Archipel, 2005.

(14) Aux Etats-Unis, il n'existe pas, comme en France, plusieurs métiers du travail social, mais plutôt un seul métier, celui du « social worker ». Nous avons été formée au niveau maîtrise.

(15) Ces méthodes sont détaillées dans l'ouvrage d'Ed Chambers, disciple de Saul Alinsky, op. cit.

BIBLIOGRAPHIE

ALINSKY, Saul, *Manuel de l'Animateur social*, traduit de l'Américain par O. HELLIER et J GOURIOU, Le Seuil, 1976.

CHAMBERS, Edward T., *Roots for radicals: organizing for power, action and justice*, New York: Continuum, 2003.

CNAF, *Le développement social local*, dossiers d'études n° 69 et 70, 2005, épuisés mais consultables sur : www.cnaf.fr, rubrique « Publications ».

DANE, Carole, *Travailler avec les quartiers en difficulté*, Dunod, 2005.

DONZELOT, Jacques et al., *Faire société : la politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Le Seuil, 2003.

GECAN, Michael, *Going public*, Beacon Press, 2002.

Groupe de mardi, « *Vivre aux Minguettes : des habitants parlent et agissent*, Lyon : Mario Mella Edition, 2005.

HANNOYER, François, *Animer un projet participatif, modes d'emploi*, Paris : Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS), 2004.

Profession Banlieue, *Une autre façon de faire la ville : Les Community development Corporations de Boston*, juin 2002.

Ibid., *La conduite des projets de renouvellement urbain, des fonctions à partager*, 2004.

RUBIN, Herbert J., *Renewing hope within neighborhoods of despair : the community-based development model*, State University of New York Press, 2000.

SENNI, Aziz, *L'ascenseur social est en panne...j'ai pris l'escalier*, l'Archipel, 2005.

L'EMPOWERMENT, UN CONCEPT POUR LA FRANCE ? (résumé)

On explore ici le concept d'empowerment aux Etats-Unis et on s'interroge sur son émergence aujourd'hui en France. Travailleur social et politologue, l'auteur met en avant ses recherches et ses expériences à la fois dans les ghettos des Etats-Unis et dans les quartiers français « en difficulté ».

Issue de la culture et du système politique des Etats-Unis et renvoyant au contexte des programmes contre la pauvreté et des luttes pour les droits des Noirs dans les années 1960, la notion d'empowerment se traduit difficilement. Toutefois, l'auteur établit des rapprochements avec les processus de « développement social » en France lorsqu'il s'agit de la participation active des habitants autour d'objectifs de justice sociale, visant notamment l'accès aux droits économiques et sociaux. Portées par des structures à but non lucratif, les stratégies d'« empowerment » tendent non seulement à augmenter les capacités d'initiative et d'organisation des habitants mais aussi à accroître leurs pouvoirs à travers des réalisations de nature diverse et des mouvements de pression, en acceptant même les affrontements avec les pouvoirs publics.

Quels que soient les mots employés, la participation active des habitants est présentée comme l'un des gages de l'efficacité de l'action publique au niveau local, mais elle suppose que les méthodes d'accompagnement soient réellement performantes. Dans une perspective comparative, l'auteur présente de nombreux exemples concrets non seulement d'actions en France et aux USA, mais aussi de méthodes largement répandues outre-Atlantique, dont le « travail communautaire » et l'approche dite d'« organizing », permettant de mobiliser les habitants par leurs pairs et par des professionnels rompus à la négociation et au travail collectif.

Les exemples sont choisis pour illustrer surtout les potentialités mais également les effets contrastés sur le terrain. Dans les meilleurs des cas, que ce soit aux Etats-Unis ou en France, les pratiques participatives vont jusqu'à peser sur les décisions en matière de renouvellement urbain, à infléchir les pratiques discriminatoires des entreprises, etc... Aux Etats-Unis, des structures, où les habitants sont majoritaires dans les conseils d'administration, construisent et gèrent des logements pour les foyers modestes ; elles agissent également pour maintenir les commerces dans les zones les plus dégradées.

En définitive, le concept d'empowerment interpelle les rôles respectifs des pouvoirs publics et de la société civile, mettant en valeur la place du « tiers secteur » entre l'Etat et le marché. Les pratiques qui s'en inspirent s'appuient sur la diversité (pas seulement ethnique) comme source d'enrichissement et comme levier du changement.