

Organisez-vous !

Construire la participation
politique dans les
quartiers populaires

Sous la direction de
Leyla Arslan
Réda Didi

Organisez-vous !

Construire la participation politique dans les quartiers populaires

AVERTISSEMENT

La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.

Sous la direction de

Leyla Arslan

Réda Didi

SOMMAIRE

Préface	5
Jacques Donzelot	
Introduction	11
Réda Didi	
<i>Empowerment et community organizing :</i> retour sur deux notions	19
Leyla Arslan	
D'hier à demain : des collectifs locaux citoyens en France ?	41
Leyla Arslan	
Le <i>community organizing</i> au Royaume-Uni et ses ambivalences : de London Citizens à la <i>Big Society</i>	79
Hélène Balazard	
Le point de vue d'un <i>organizer</i> américain : Réflexions sur le <i>community organizing</i>, une perspective de Chicago	99
William D. Burns	
Conclusion : Réflexions sur le <i>community organizing</i> et l'<i>empowerment</i> des quartiers de France et de Navarre	111
Réda Didi	

PRÉFACE

Jacques Donzelot

***EMPOWERMENT ET COMMUNITY ORGANIZING :* POURQUOI MAINTENANT ?**

Empowerment et community organizing : pourquoi ces deux notions exercent-elles un attrait si soudain en France alors que leur popularité débute aux Etats-Unis dès les années 1960 ? A lire les textes qui composent le présent ouvrage, on ne peut s'empêcher de penser que ce succès récent coïncide avec l'apparition du fameux débat entre la première et la deuxième gauche, débat qui porte précisément sur le rôle de la société civile.

Maître de conférences en science politique à l'université de Paris X Nanterre depuis 1970, **Jacques Donzelot** a été de 1990 à 1993 « Evaluator de la Politique de la ville » puis, depuis 1999, conseiller scientifique du « Plan urbanisme construction architecture » (centre de recherches du ministère de l'Équipement). Il est également directeur du CEDOV (Centre d'études, d'observation et de documentation sur les villes) depuis 1991 et directeur du CEPS (Centre d'études des politiques sociales) depuis 1984.

Pour la première gauche, il convenait de ramener tout problème social à la seule opposition entre le capital et le travail, de traiter comme secondaires et dérivés les autres sujets afin d'éviter qu'ils ne viennent « divertir » les salariés de ce combat décisif. Pour la deuxième gauche, il s'agissait d'élargir la mobilisation du lieu de travail aux autres lieux de la vie, en particulier à la ville, parce que là se déterminait la qualité de la vie quotidienne, avec les problématiques de l'habitat, des équipements scolaires ou de loisirs, etc. Le moment était donc venu de passer du seul souci du militantisme syndical et politique à celui de la citoyenneté active. A cet égard, les classes moyennes montantes pouvaient donner l'exemple et entraîner les classes populaires dans une vie associative investie sur ces questions. Ce fut le cas des groupes d'action municipale (GAM), créés par Hubert Dubedout lorsqu'il était maire de Grenoble. En 1967, il accueillit d'ailleurs dans cette ville un fameux colloque de cette deuxième gauche représentée alors par Michel Rocard... Puis la deuxième gauche dut s'incliner devant la première au fur et à mesure que la mondialisation s'intensifiait. Le discours de la pre-

mière gauche faisait en effet plus directement écho aux craintes des salariés. Aux représentants de cette deuxième gauche, comme Hubert Dubedout, on ne laissa que des tâches « marginales » et que l'on ne savait comment mener à bien, comme la question des banlieues après les émeutes de 1981.

Un demi-siècle après, on pourrait dire que l'on assiste à une victoire paradoxale de cette deuxième gauche. Le souci de mobiliser la société civile se renforce à mesure que les luttes syndicales deviennent purement défensives. Les causes qui semblaient à la marge prennent alors une place centrale. La fragilisation de l'emploi fait en effet ressentir plus fortement combien la possibilité de disposer d'un emploi solide dépend de la qualité du lieu où l'on vit, de celle des services de formation mais aussi de l'habitat, de la sécurité, etc. C'est ce rôle du contexte urbain et social qui pousse d'autres formes de collectifs que ceux organisés autour de la condition salariale à se constituer. Ces collectifs ont pour but de préserver la dignité des individus sur leur lieu de vie, mais aussi de leur permettre de le quitter

en préservant ou en restaurant leur confiance en eux-mêmes. Voilà ce qui explique l'attrait de ces formules d'*empowerment* et de *community organizing* ; d'autant qu'elles se montrent nécessairement plus modestes et encouragent à leur manière la société civile à se « responsabiliser » dans ce nouveau contexte de globalisation. Tout l'enjeu devient alors de savoir où se situe le point d'équilibre entre cette responsabilisation de la société par en haut et l'organisation de collectifs par en bas. Mais ce sera sans doute le thème d'autres travaux de Graines de France...

INTRODUCTION

Réda Didi

A la suite des multiples affaires politico-financières que la France a connues ces dernières années, les médias se sont émus de la distance sans cesse croissante entre les citoyens, d'un côté, et le personnel politique et les organisations de la démocratie représentative (partis, institutions, syndicats), de l'autre.¹ Ce constat n'est pas nouveau, de nombreux chercheurs s'en inquiètent depuis plusieurs

Réda Didi, enseignant universitaire en dialogue social et fondateur du cercle de réflexion Graines de France, a été d'abord formateur en éducation populaire avant d'être formé au *community organizing* à Chicago en 2010 et en Pologne en 2011. De 2004 à 2008, il a été directeur de cabinet du vice-président du Conseil général de Seine-et-Marne. Il a dirigé le rapport « Altérité, racisme et xénophobie pendant les campagnes de 2012 » publié par Graines de France le 30 octobre 2012.

1. *Le Nouvel Observateur* titrait ainsi le 15 avril 2013 : « 70% des Français n'ont pas confiance dans les politiques », <http://tempsreel.nouvelobs.com/politique/20130415.OBS7968/sondage-70-des-francais-ne-croient-pas-en-l-honnete-des-politiques.html>. Voir également le Baromètre de la confiance politique du CEVIPOF qui revient sur la confiance dans les institutions, dans les personnalités politiques, etc., disponible sur www.cevipof.com/fr/le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof/resultats

décennies.² Cependant, il est des territoires qui, plus que d'autres, semblent particulièrement touchés par cette dynamique et par une désaffection plus globale pour la chose politique. A chaque échéance électorale ou violences urbaines, les quartiers sont en effet présentés comme des « territoires perdus de la République »³ à la démocratie faible. Leurs habitants auraient des comportements politiques apathiques, ils ne participeraient plus au jeu démocratique. Partant, la distance se creuserait entre les habitants des quartiers populaires et les forces politiques classiques, si bien que quartiers populaires rime- raient aujourd'hui avec déserts politiques. Pour certains, cette situation pourrait même expliquer en partie les problèmes sociaux des habitants, qui ne parviennent pas à faire entendre leur voix auprès de leurs représentants.

2. Voir notamment les travaux de Pierre Rosanvallon au sujet des difficultés de la démocratie représentative. Concernant la participation politique, notamment électorale, dans les quartiers, voir les travaux de Céline Braconnier et de Jean-Yves Dormagen, *La Démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation*, Paris, Folio, 2007.

3. Titre d'un ouvrage d'Emmanuel Brenner, *Les Territoires perdus de la république*, Paris, Mille et une nuits, 2004.

A court terme, cette situation, conjuguée aux difficultés économiques et sociales spécifiques, a des conséquences extrêmement graves, allant de la perte de confiance envers les institutions aux violences urbaines en passant par le repli de certains groupes sociaux, qu'ils soient ou non issus de l'immigration. Les conséquences négatives se déploient non seulement dans les quartiers, mais menaceraient la cohésion de l'ensemble de la société. C'est ce qu'ont affirmé les élus de banlieue signataires de la lettre publiée au *Journal du Dimanche* le 21 mai 2010, adressée « à ceux qui ignorent les banlieues ».⁴ De nombreux sociologues et élus ont déploré que les pouvoirs publics répondent à ces crispations sur un mode non politique : celui de la rénovation urbaine. En effet, il ne suffit pas de rénover et de réhabiliter la ville pour calmer le sentiment d'injustice et de mépris et pour replacer les habitants sur le chemin de la confiance envers les institutions et le personnel politique.

4. www.lejdd.fr/Politique/Actualite/Lettre-a-ceux-qui-ignorent-les-banlieues-194854

Dans ce contexte, *empowerment* et *community organizing*, d'inspiration américaine, sont présentés comme des nouveaux outils pour remobiliser les populations des quartiers. Ces modes de mobilisation enflamment les imaginations et suscitent l'espoir de voir un « peuple » détenteur de vérité et de justice mais faible et dominé se soulever pour prendre son destin en main. Outre cette vision un peu romantique que d'aucuns considéreraient comme naïve, cet *a priori* positif dont bénéficient ces méthodes semble étonnant lorsque l'on considère combien, en France, l'organisation politique et sociale américaine pâtit d'une mauvaise image. Le modèle « communautaire » anglo-saxon fonctionne en effet comme un repoussoir pour les mentalités républicaines françaises en raison des risques d'« ethnicisation » et d'affaiblissement du modèle d'intégration républicain qu'il présente. Mais ce paradoxe peut s'expliquer par l'image positive d'un Barack Obama dont le souhait de construire une société postraciale permet d'atténuer en France la crainte du développement d'un communautarisme culturel.

Avant d'examiner s'il est possible de s'en inspirer en France et, le cas échéant, de quelle manière, il faut se demander à quoi renvoient ces notions. Dans le langage commun, elles semblent relever d'un registre d'action homogène. Pourtant, l'analyse de leur mise en œuvre, ne serait-ce que dans le monde anglo-saxon, révèle des réalités différentes qu'il nous faut évoquer. Il faut également bien voir que les rapports entre Etat et « société civile » ne se sont pas construits de la même manière en France et aux Etats-Unis. Cela rend difficile, voire impossible une importation telle quelle. Enfin, cet emballement pour ces notions ne nous fait-il pas oublier que l'histoire politique française a connu des mobilisations jouant sur les mêmes ressorts, sans que les termes d'*empowerment* et de *community organization* soient alors prononcés ? Quelles perspectives s'offrent à ce type de méthodes en France ? Quelles en sont les limites ? Ce sont à ces multiples interrogations qu'il s'agit ici de répondre.

Dans un premier temps seront déconstruites les notions d'*empowerment* et de *community organizing*. Nous

identifierons ensuite quelles mobilisations ont pu se déployer dans les quartiers populaires français dans des registres d'action proches. Enfin, dans un contexte de crise de la démocratie représentative et de perte de confiance grandissante envers le personnel politique, au-delà même du *community organizing* et de *l'empowerment*, il faudra s'interroger sur les obstacles que peut rencontrer toute tentative de mobiliser les habitants des quartiers populaires dans leur quotidien, que l'initiative relève de l'État ou des habitants. Les trois premières contributions académiques du présent ouvrage présenteront les concepts ainsi que la situation en France et au Royaume-Uni (Leyla Arslan, Hélène Balazard). La parole sera ensuite laissée à des praticiens qui exposeront leur travail aux États-Unis (William D. Burns) et en France (Réda Didi). Cet ouvrage, issu d'un rapport présentant les situations française, anglaise, québécoise et américaine, a été pensé et coordonné par Graines de France, cercle de réflexion sur les quartiers populaires. Par ses travaux de recherche et de vulgarisation scientifique, Graines de France cherche à mieux faire connaître les quartiers populaires aux décideurs politiques, écono-

miques, médiatiques, etc., en même temps qu'il cherche, par la formation de leaders associatifs, à les accompagner dans leur parcours et à faire remonter bonnes pratiques et expériences.

EMPOWERMENT ET COMMUNITY ORGANIZING : RETOUR SUR DEUX NOTIONS

Leyla Arslan

Les populations les plus défavorisées, les moins éduquées et les moins insérées sur le plan socio-économique sont celles dont la participation politique tend à être la plus faible, que ce soit au niveau électoral ou de l'engagement partisan, militant ou associatif. C'est ce que nous montrent les sciences sociales, des travaux de Daniel Gaxie à ceux de Pierre Bourdieu.⁵ Pour autant, ces tendances ne sont pas une fatalité. L'histoire nous a montré que les classes populaires pouvaient se mobiliser de façon active et efficace ; la participation électorale, si l'on ne retient que ce critère pour évaluer la participation politique, pouvait même

Leyla Arslan est docteure en science politique, arabisante, spécialiste de la participation politique dans les quartiers populaires et des questions d'immigration, d'ethnicité et de l'islam. Elle est l'auteur de *Enfants d'islam et de Marianne : des banlieues à l'université* (PUF, 2011) et de *L'Islam en France pour les nuls* (avec Mohamed Ali Adraoui, Editions First, 2013) et a coordonné l'enquête Banlieue de la République dirigée par Gilles Kepel (Gallimard, 2012).

5. Daniel Gaxie, *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Le Seuil, Paris, 1978 ; Pierre Bourdieu, *La Distinction, critique sociale du jugement*, Paris, Editions de Minuit, 1979.

dépasser la moyenne nationale dans certains territoires. La banlieue rouge des années 1930 à la fin des années 1970, peuplée d'ouvriers et de membres des classes populaires et de la petite classe moyenne, offre à ce titre un exemple intéressant. Sur cette période, les taux de participation électorale y étaient les mêmes que ceux de la moyenne nationale, en raison de la force de l'encadrement.⁶ D'autres expériences menées à l'étranger ont cherché également à mobiliser les plus exclus et défavorisés. Dans le monde anglo-saxon, on peut citer l'approche du *community organizing* et de l'*empowerment* – ce dernier s'est d'ailleurs diffusé dans les pays du Sud. L'approche de conscientisation de Paulo Freire, avec sa pédagogie des opprimés, doit également être citée. Revenir sur les expériences anglo-saxonnes permet de comprendre les défis qu'ont alors rencontrés leurs acteurs.

6. Voir Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen, *op. cit.*, 2007.

Empowerment : une notion porteuse de consensus ou de conflit

Une grande polysémie et des acteurs divers

Analysé par la littérature académique aussi bien qu'utilisé par les travailleurs sociaux, l'*empowerment* est bien connu dans le monde anglo-saxon. S'il n'existe pas de traduction immédiate en français, l'*empowerment* a d'abord été traduit au Canada par « le développement du pouvoir d'agir des personnes ou des collectivités » ou encore l'« encapacitation » ou la « capacitation ». La présence du préfixe « em » indique un mouvement d'accession au pouvoir, un processus d'apprentissage, le suffixe « ment » évoque la présence d'une forme de manifestation de ce pouvoir. Selon les champs concernés, sa définition a évolué. Aussi le terme *empowerment* est-il très polysémique, renvoyant à une diversité d'interprétations et d'expériences sociales et politiques.

Aujourd'hui, il est utilisé par des acteurs de dimensions différentes, parfois opposés. Certains se présentent comme politisés, d'autres non ; certains sont progressistes, d'autres conservateurs. Ainsi, aux Etats-Unis, si les outils du *community organizing* ont été principalement développés au sein de la gauche radicale américaine, ils intéressent fortement le *Tea Party*⁷ depuis peu. Cette notion peut être mobilisée de façon tantôt ascendante par des acteurs locaux, ou de façon descendante par les pouvoirs publics, nationaux, locaux et internationaux, ce qui donne à la mobilisation une approche tantôt conflictuelle, tantôt consensuelle. *L'empowerment* peut viser soit l'émancipation individuelle, à travers une responsabilisation accrue, soit une transformation structurelle des conditions de vie. On peut alors le retrouver dans les textes de l'altermondialisme ou des mouvements sociaux qui exigent plus de démocratie dans les processus de décision. Mais il est également utilisé par de grandes institutions internationales,

7. Stanford D. Horwitz, *The Tea Party's Surprising Interest in the Writings of Radical Community Organizer Saul Alinsky*, Brennan Center for Justice, 14 mai 2010.

qui l'associent aux bonnes pratiques de « gouvernance ». Aussi, forgé d'abord au sein du mouvement du développement communautaire et par les courants féministes, on le retrouve tant dans le vocabulaire d'organisations *grassroots* (associations locales) et d'organisations non gouvernementales que dans celui d'organisations internationales comme l'ONU, l'Unesco ou la Banque mondiale.

Mouvements sociaux, travailleurs sociaux et empowerment

Dans sa version initiale, *l'empowerment* est un terme technique qui renvoie à un mécanisme de dévolution du pouvoir de décision au bénéfice des organisations. Les premières traces de l'utilisation sociale de *l'empowerment* remontent au début du XX^e siècle aux Etats-Unis, à l'époque où émergeait la mobilisation pour le droit des femmes avec le mouvement des suffragettes. A la fin des années 1960, des groupes féministes développent de nouvelles formes de participation en se mobilisant autour des questions de la violence domestique et du viol. Le terme

s'enrichit très fortement en se diffusant dans différents secteurs, et nourri par les travaux théoriques et les mobilisations féministe, antiraciste, etc. Il connaît une nouvelle expansion avec le mouvement de revendication des droits civiques des Afro-Américains, puis des homosexuels. L'*empowerment* porté par les mouvements sociaux conserve en lui la notion de pouvoir et de conflictualité.⁸

Paulo Freire et la pédagogie des opprimés

Sans être nommée ainsi, la notion d'*empowerment* se développe également au Brésil avec les écrits et l'engagement du Brésilien Paulo Freire. Afin de lutter contre l'oppression, ce dernier réfléchit au développement d'une alphabétisation militante visant des catégories populaires. Le Brésil connaît alors une situation sociopolitique très agitée, avec l'élimination des mouvements progressistes en 1964 après un coup d'Etat. L'engagement de Paulo Freire dans un contexte de dictature est formalisé dans

8. Voir Marie-Hélène Bacqué, *L'Empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, 2013.

un écrit théorique de 1974 : *Pédagogie des opprimés*.⁹ Par l'alphabétisation, il ne s'agit pas d'enseigner la lecture ou l'écriture de façon décontextualisée et instrumentale, mais de conduire les citoyens à la liberté en construisant avec eux les outils qui leur permettront de participer au débat politique. L'éducation elle-même doit s'accomplir avec l'individu de façon à abolir la hiérarchie entre enseignant et apprenant. Par cette méthode en deux étapes, ce dernier prend d'abord conscience de sa domination, puis un processus permanent d'action culturelle débute afin de favoriser l'émancipation.

En plus des mouvements sociaux, dans les années 1970 l'*empowerment* est également utilisé aux États-Unis et au Canada pour transformer les pratiques professionnelles, en particulier dans le travail social et la psychologie communautaire, à un moment de remise en cause des politiques sociales et des savoirs professionnels. Dans ces secteurs,

9. Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed*, Londres, Bloomsbury Academic, 2000.

ces transformations sont portées par de nouveaux professionnels formés à l'université, engagés à l'interface avec les mouvements sociaux, notamment du féminisme pour le travail social.

Pouvoirs publics, organisations internationales et empowerment

En même temps que *l'empowerment* était réapproprié dans les années 1970 par le champ de l'intervention sociale, le terme croisé à l'approche communautaire a commencé à innover les politiques publiques locales et nationales aux Etats-Unis à partir des années 1960. Parce qu'exclusion et participation politique conduisent à une faible insertion politique, la majorité des politiques américaines de lutte contre la pauvreté menées se sont alors appuyées sur une approche participative ou d'*empowerment* dans un contexte de mobilisation de la société civile contre les projets d'*urban renewal* (rénovation urbaine), de développement du mouvement des droits civiques, d'engagement de grandes fondations philanthropiques. La Great Society

initiée par l'administration Johnson dans les années 1960 lance une décennie d'initiatives fédérales et d'aide à l'initiative communautaire dans le cadre de la « guerre à la pauvreté » ; des actions pour favoriser l'éducation, fournir une assistance sociale aux plus de 65 ans ou encore lutter contre les inégalités, notamment contre le racisme, sont alors développées. Les initiatives de quartier sont envisagées comme un moyen d'assimiler les populations marginalisées socialement et économiquement, et le quartier est conçu comme le territoire de l'intégration.¹⁰

C'est alors que sont créées dans le domaine urbain les Community Action Agencies (CAAs), agences d'action communautaire destinées à aider les quartiers les plus déshérités. Il s'agit de lutter contre l'apathie sociale des habitants et de produire des projets urbains plus efficaces parce qu'élaborés par les premiers concernés.¹¹ Les pouvoirs publics s'appuyant sur lui, les années passant, le

10. Voir Jacques Donzelot, *Faire société : la politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Le Seuil, 2003.

11. *Ibid.*

mouvement communautaire s'est pour partie institutionnalisé, professionnalisé et, partant, dépolitisé, tout en offrant une protection sociale aux populations précarisées et pour les minorités ethniques dans un contexte de faiblesse des Etats fédérés et de l'Etat fédéral. Encouragées par l'Etat fédéral à se tourner davantage vers le secteur privé (dispositions législatives et incitations fiscales), les associations communautaires deviennent alors de véritables entreprises qui interviennent dans des champs toujours variés (travail, logement, développement économique). Il s'agit avant tout de construire du consensus, de mobiliser des partenariats privés et communautaires dans une perspective d'intégration des individus dans le marché.¹²

La notion d'*empowerment* a en quelque sorte été victime de son succès. Elle s'est largement diffusée dans le champ associatif américain selon une dynamique qui tendait à favoriser la participation sans parler de politique, à divertir

12. Marie-Hélène Bacqué, « Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme ? *Empowerment zones* aux Etats-Unis et politique de la ville en France », in *Gestion de proximité et Démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2005, pp. 81-99.

pour maintenir les militants dans l'organisation, à chercher à faire le bien sans qu'une réflexion soit menée sur les origines des problèmes rencontrés. C'est ce que constate la sociologue américaine Nina Eliasoph. Pour elle, dans cette configuration, l'*empowerment*, associé à l'inclusion et à la participation, contribue à l'évitement du politique, les rapports de domination sociaux, raciaux et « genrés » étant occultés.¹³ Il peut alors nuire à la formation à la citoyenneté et à l'intérêt général, conduisant à une dépolitisation de ces formes d'engagement politique et de dissociation entre le civique et le politique.

Enfin, l'*empowerment* a également été repris par les organisations internationales à partir des années 1990. De l'Unesco à l'ONU en passant par la Banque mondiale ou l'Union européenne, elles se sont emparées du terme pour articuler dans leurs projets dimensions économique, sociale, voire politique. Le terme *empowerment* apparaît

13. Nina Eliasoph, *Making Volunteers. Civic Life after Welfare's End?*, Princeton, University Press, Princeton/ Oxford, 2011, p. xi.

ainsi dans 1 800 projets soutenus par la Banque mondiale¹⁴, la notion se développant alors que sont critiqués les programmes d'ajustement structurel mis en œuvre par le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale pour permettre aux pays en grande difficulté de sortir de leur crise économique, notamment au travers de plans d'austérité, et que la théorie de l'économie du développement connaît un renouveau. La similitude entre les approches nationale et internationale est de vouloir appuyer les capacités locales de populations défavorisées, pauvres, marginalisées par un processus de développement endogène et par la mobilisation des habitants *via* la *community*.

Le community organizing : le conflit pour créer la communauté

Dans son interprétation la plus radicale, l'*empowerment* s'incarne dans le *community organizing*. Il consiste à

14. Nina Heinsohn, Abigail Somma, « Measuring Empowerment: an Analytic Framework » in R. Alsop (ed.), *Power, Rights and Poverty: Concepts and connections*, Washington, World Bank, 2004, p. 120.

organiser les groupes dominés en contre-pouvoirs indépendants et influents. Cette notion se déploie dans un contexte de faiblesse de l'intervention de l'État. Il s'agit de faire émerger une organisation locale d'habitants (*people's organization*) pour faire pression sur les décideurs politiques, économiques et médiatiques, principalement locaux, afin d'améliorer les conditions de vie de la *community*. Le principe n'est pas de soutenir des individus isolément, comme dans le cas du travail social, mais de les aider à s'organiser en collectif pour faire entendre leurs droits. Le *community organizing* se distingue également du mouvement social classique par le fait qu'il cherche à devenir une *multi-issues organization*, c'est-à-dire une organisation capable de porter différentes *issues* (causes). *Relationship building, issues, action, power, self interest*, tels sont les mots-clés du *community organizing*. Le politique se reconstitue par le « bas », à partir des préoccupations quotidiennes des habitants : transports, lutte contre les dealers, logement, éducation, etc. Il peut s'agir également de lutter contre l'échec scolaire, pour baisser les loyers... On le voit, les campagnes menées sont très diverses. Elles

visent à infléchir les pratiques de décideurs politiques, économiques, sociaux et médiatiques, acteurs publics ou privés, locaux ou nationaux.

Telle est la démarche développée dès les années 1930 par Saul Alinsky, l'un des hérauts du *community organizing*. Ses ouvrages *Reveille for Radicals* (1941) et *Rules for Radicals* (1971)¹⁵ s'appuient sur son expérience syndicale au Congress of Industrial Organizations, l'un des plus puissants syndicats ouvriers, et sur les mobilisations qu'il organisa d'un bout à l'autre des Etats-Unis à partir de 1939. Née du syndicalisme américain et de ses luttes pour améliorer les conditions de travail, cette dynamique prend de l'ampleur avec les mouvements sociaux des années 1960-1970.

Une réflexion sur le pouvoir obtenu par le conflit

Saul Alinsky préconise une approche pragmatique pour construire des mouvements locaux. Dans son ouvrage *Rules for Radicals* (1971), il réfléchit à la construction d'un

¹⁵ Saul Alinsky, *Rules for Radicals*, Vintage Books, 1989 ; *Reveille for Radicals*, Vintage Books, 1999.

pouvoir collectif pensé comme un contre-pouvoir. Le *community organizing* est d'abord une réflexion sur la nature du pouvoir. Lors des sessions de formations en *community organizing*, l'on cherche à changer la perception, souvent négative ou très romantique, que les futurs leaders pourraient en avoir. Il s'agit de leur faire adopter une vision décomplexée. Lors des premières sessions de formation organisées par Graines de France, l'on a pu constater que le public formé d'associatifs, de jeunes militants politiques, etc. considérait souvent le pouvoir comme quelque chose de sale, corrompteur. Aussi était-il difficile pour eux de s'y engager. Beaucoup étaient persuadés que la seule « justesse » de leur cause suffisait et que, au-delà de toute analyse de la configuration du pouvoir (recherche d'alliés, etc.), elle allait leur permettre d'atteindre leurs objectifs. La mobilisation aurait lieu naturellement, sans véritable réflexion d'organisation concernant les moyens humains ou financiers. L'injustice de la situation devait selon eux conduire « les gens » à se mobiliser naturellement. La formation visait alors à les inviter à agir en prenant en compte le monde tel qu'il est et non tel qu'ils

voudraient qu'il soit ; à leur faire abandonner une posture d'indignation pour entrer dans une logique de quête du pouvoir, seule capable de provoquer le changement et de leur permettre d'organiser des contre-pouvoirs.

Aux Etats-Unis, lors des formations de leaders, l'exemple de Rosa Parks et du boycott de Montgomery, un des événements marquants dans le combat pour les droits civiques des Afro-Américains, est souvent cité. Les formateurs cherchent ainsi à faire comprendre aux futurs *leaders* et *organizers* qu'une mobilisation collective n'est pas quelque chose de naturel, « tombé du ciel », quel que soit le degré d'injustice sociale ou de discrimination. Il s'agit d'une construction politique et sociale, et l'initiative « spontanée » d'une femme ne suffit pas à paralyser toute une ville. En effet, si cette dernière mobilisation est souvent présentée comme relevant d'une initiative personnelle, le boycott des bus de Montgomery est l'aboutissement d'une longue série d'organisations et d'actions. Au début des années 1940, Rosa Parks, responsable d'une section locale de la NAACP (National Association for the Advancement of Colored

People, une des principales organisations de lutte pour les droits civiques) présidée localement par Edgar D. Nixon¹⁶, avait déjà refusé plusieurs fois de se soumettre aux lois ségrégationnistes, sans pour autant déclencher la mobilisation que connaîtrait la ville de Montgomery en 1955. Cette année-là, Edgar D. Nixon fut même approché par plusieurs femmes noires – dont une lycéenne, Claudette Colvin – au sujet du traitement qu'elles avaient subi dans des bus pour avoir refusé de céder leur siège. Nixon et les autres *community leaders* considèrent que le moment n'était pas opportun pour entreprendre un boycott des bus. C'est avec l'arrestation de Rosa Parks qu'un boycott fut décidé, après que celle-ci eut donné son accord pour que son cas soit utilisé afin de remettre en cause le système Jim Crow¹⁷ dans les bus.

16. Edgar Daniel Nixon (1899-1987), Afro-Américain né en Alabama, était déjà un militant chevronné quand il organisa la campagne de boycott des bus de Montgomery, essayant dès les années 1940 par exemple de faire inscrire des groupes d'Afro-Américains sur les listes électorales.

17. Surnom donné à une série d'arrêtés et de règlements prononcés par les municipalités ou les Etats du Sud des Etats-Unis entre 1876 et 1964 qui établissent la ségrégation raciale. La ségrégation scolaire a été jugée inconstitutionnelle par la Cour suprême en 1954 avec l'arrêt *Brown v. Board of Education*, les autres lois ségrégationnistes étant abolies par le Civil Rights Act de 1964.

La distinction entre *organizer* et *leader* constitue une autre particularité de ce type de mobilisation. Pour revenir à l'exemple du boycott de Montgomery, l'histoire ne retient que la mobilisation de son *leader*, Rosa Parks, qui incarne le mouvement, l'*organizer*, Edgar D. Nixon, restant dans l'ombre.¹⁸ Sans qu'il soit question de minorer le geste de Rosa Parks, celui-ci aurait été sans conséquence s'il n'avait été accompagné de la mise en place d'une organisation portant le boycott et donnant de la visibilité à cet acte individuel. Le travail de l'*organizer* est de développer les compétences des *leaders*. Le premier est un professionnel payé par l'organisation en *community organizing* alors que le *leader* est un bénévole de la communauté de vie, de quartier, d'expérience, de la collectivité locale citoyenne.

Fonder la communauté à partir de son quotidien

Une autre caractéristique du *community organizing* tient dans son approche pragmatique. Il préfère fonder l'action

18. Aldon D. Morris, *The Origins of the Civil Rights Movement. Black Communities Organizing for Change*, Free Press, 1986, p. 50 et suiv. ; voir aussi Martin Luther King Jr, *Stride Toward Freedom. The Montgomery Story*, Harpercollins Children Books, 1987.

des individus sur la reconnaissance de leurs intérêts propres, économique, politique, symbolique, plutôt que sur de grands principes moraux abstraits. A Back of the Yards, quartier pauvre de Chicago, Saul Alinsky parvient ainsi à faire travailler ensemble deux acteurs jusque-là opposés, l'Eglise catholique et le Congress of Industrial Organizations, tout en trouvant appui auprès des services sociaux.

Au commencement de toute action, il s'agit pour l'*organizer* de contribuer à créer du lien. Pour cela, il s'agit d'abord d'évaluer la communauté (*to assess the community*), c'est-à-dire de comprendre son histoire, ses évolutions sociologiques et démographiques au moyen de différents outils. Porte-à-porte et entretiens individuels en face-à-face (*one on ones*) sont mobilisés pour connaître les intérêts et problématiques que rencontre la communauté, développer un réseau personnel de relations et établir un rapport de confiance.

Vient ensuite le moment de passer de l'individuel au collectif. A la suite des entretiens individuels, il s'agit, par l'organisation de réunions (*local committee*), de faire

prendre conscience aux individus que leurs malheurs personnels sont également ceux d'autres personnes. Ils relèvent d'un problème structurel auquel l'on doit répondre en termes de politiques publiques. Il s'agit ensuite de sensibiliser et de conscientiser les habitants (*to agitate*). En effet, souffrir de profondes inégalités sociales, économiques et politiques ne conduit pas nécessairement à la volonté de créer ou voir se produire du changement. Puis une équipe de *leaders* est constituée. La troisième étape consiste en la mise en œuvre d'un plan d'action à partir d'une problématique (*issue*) précédemment identifiée. Par une analyse de la configuration du pouvoir, il s'agit d'examiner qui sont les alliés potentiels et qui sont les adversaires. Vient ensuite le temps de la mobilisation, et enfin de son évaluation. Tout au cours de la mobilisation, l'organisateur ne doit pas chercher à imposer ses valeurs ou son appréhension de la situation, il doit accompagner en questionnant les *leaders* tout en respectant leurs valeurs, leur manière d'agir, leurs programmes...¹⁹

19. Pour aller plus loin, voir George Brager, Harry Specht, *Community Organizing*, New York, Colombia University Press, 1973 ; Herbert J. Rubin, Irene S. Rubin, *Community Organizing and Development*, Boston, Allyn & Bacon, 2001 ; Sanford Horwit, *Let Them Call Me a Rebel. Saul Alinsky: his Life and Legacy*, Vintage, 1992.

Empowerment et *community organizing* sont deux notions ambivalentes, porteuses tantôt de conflictualité, tantôt de recherche de consensus selon les acteurs qui la portent, associations locales ou autorités publiques. Si jusqu'à présent elles ont été abordées de façon plutôt générale et à travers des exemples anglo-saxons, qu'en est-il du développement de dynamiques s'en rapprochant en France ?

D'HIER À DEMAIN : DES COLLECTIFS LOCAUX CITOYENS EN FRANCE ?

Leyla Arslan

Nouvelle traduction d'Alinsky²⁰, ouvrages universitaires sur l'*empowerment*²¹, mission de Mohamed Mechmache²² pour l'*empowerment* des quartiers²³ afin de proposer des structures pérennes et des outils permettant aux habitants et aux associations de s'exprimer, multiplication des collectifs locaux citoyens contre les dealers, pour une meilleure prise en compte du souhait des habitants dans la rénovation

20. Publiée par les éditions Aden en 2012 sous le titre *Etre radical. Manuel pragmatique pour radicaux réalistes*.

21. Jacques Donzelot, *op. cit.*, 2003 ; Marie-Hélène Bacqué, *op. cit.*, 2013.

22. Le rapport issu de la mission Mechmache/Bacqué est disponible sur www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_presse_rapport.pdf. Mohamed Mechmache préside AC LE FEU, l'Association collectif liberté égalité fraternité ensemble unis, née à la suite des violences urbaines de novembre 2005. Elle recueille dans 120 villes de France des cahiers de doléances rassemblant plus de 20 000 contributions sur les domaines du logement, de l'éducation, de l'emploi, de la justice, sur les pratiques policières, les discriminations...

23. Voir *Le Monde* du 13 décembre 2012.

urbaine, etc. : tous ces exemples montrent combien, trente ans après la mobilisation pour l'égalité et contre le racisme lancée par des jeunes des Minguettes, la demande des habitants des quartiers pour faire entendre leur voix demeure encore présente en 2013.

Depuis quelques années déjà, ces outils avaient commencé à être évoqués dans le débat public comme des éléments de solution pour accroître la participation des habitants des quartiers à la vie publique. On les trouva d'abord dans les travaux du sociologue Jacques Donzelot²⁴, dans *La Loi du ghetto* de Luc Bronner, alors journaliste au *Monde*²⁵, chez les chercheurs Hughes Lagrange²⁶, Marie-Hélène Bacqué²⁷ ou encore Didier Lapeyronnie et Michel Kokoreff.²⁸ En mars 2012, la conférence internationale

24. http://www.tnova.fr/sites/default/files/Terra%20Nova%20%20banlieues%20et%20quartiers%20populaires%20-%20Contribution%20n%C2%B027_o.pdf

25. Luc Bronner, *La Loi du ghetto. Enquête dans les banlieues françaises*, Paris, Calmann-Lévy, 2010.

26. Hughes Lagrange, *Le Dénî des cultures*, Paris, Le Seuil, 2010.

27. Marie-Hélène Bacqué, « Empowerment et politiques urbaines aux Etats-Unis », *Géographie, Economie, Société*, vol. 8, n° 1, 2006, pp. 107-124 ; *op. cit.*, 2013.

28. Michel Kokoreff et Didier Lapeyronnie, *Refaire la cité*, Paris, Le Seuil, 2013.

« Le *community organizing*, développer le pouvoir des citoyens ? » réunissait à Vaulx-en-Velin universitaires et praticiens anglais, américains et français.

Tous ces regards tournés vers le monde anglo-saxon nous amènent à nous demander si mobiliser par le bas à la façon du *community organizing* constitue en France une expérience inédite. A quels obstacles se heurtent ces façons de remobiliser les habitants de façon ascendante ?

D'hier à aujourd'hui, retour sur la construction de collectifs locaux citoyens en France

Développer les capacités individuelles et collectives : quelques précédents

Si *community organizing* et *empowerment* sont aujourd'hui présentés comme de nouveaux outils de mobilisation des habitants des quartiers populaires, leur introduction n'est pas nouvelle. Dans les années 1970, *community organizing* et conscientisation à la Paulo Freire avaient déjà fait leur apparition, principalement dans l'éducation populaire et le

travail social, grâce à la traduction française en 1971 de *Rules of Radicals* d'Alinsky – sous le titre bien peu satisfaisant de *Manuel de l'animateur social* (Le Seuil) – et, en 1974, de la *Pédagogie des opprimés* de Paulo Freire. Même avant cela, au-delà de l'utilisation formelle de ces concepts, des expériences issues de différents mouvements de pensée, religieux ou laïcs, principalement de gauche, présentant des similitudes avec les démarches de *l'empowerment*, ont existé depuis la fin du XIX^e siècle. Education populaire, travail social institutionnel ou associatif travaillent les notions de développement des capacités des individus et de participation au niveau individuel et collectif. Emmaüs, ATD Quart Monde : la fin des années 1960 voit également le développement par des religieux d'organisations qui rompent avec l'approche caritative, préférant donner aux populations exclues les moyens de gagner en autonomie et en capacité.

La politique de la ville : mobiliser entre approche ascendante et descendante

Mais, comme aux Etats-Unis, si des dynamiques proches de *l'empowerment*, avec une démarche ascendante des habitants vers les pouvoirs publics, sont d'abord apparues, ces derniers se les sont appropriés. Les années 1960-1970 ont certes vu l'irruption de mouvements urbains associant tentatives de faire participer les habitants à la vie publique et protestation contre la façon dont la rénovation urbaine était entreprise jusqu'alors. Mais les initiatives apparues lors de ces années ont été reprises par les pouvoirs publics, d'abord avec la création des GAM, groupes d'action municipale, puis de la politique de la ville visant à compenser les carences du droit commun par des moyens financiers supplémentaires et par de nouvelles méthodes de participation et de concertation des habitants. La politique de la ville plonge ainsi ses racines dans les dynamiques de *l'empowerment*. Elle est née de pratiques militantes qui cherchaient à développer la conscience politique des habitants des quartiers populaires.

Les GAM : premières expériences de démocratie locale

Les groupes d'action municipale sont organisés sous le régime de la loi de 1901 et se posent comme les héritiers du socialisme municipal. Dans les années 1960, ils sont portés par les nouvelles classes moyennes (jeunes cadres, étudiants, etc.) très proches du PSU aux thèses autogestionnaires. Les GAM se développent dans les communes en périphérie des grandes villes à partir des années 1960 pour protester contre les excès du fonctionnalisme de l'urbanisme. Bien que sans existence dans le Code des communes et dépendant de la bonne volonté du pouvoir municipal, ils n'en constituent pas moins une des premières expériences de démocratie participative à l'échelle locale, souvent structurée à l'échelon du quartier. Ce mouvement a laissé des traces importantes dans la rhétorique politique locale, qualité de vie, cadre de vie et dimension démocratique de la vie locale tendant à devenir des incontournables des programmes municipaux.²⁹

29. Anne-Lise Humain Lamoure, *Faire une démocratie de quartier ?*, Paris, Le Bord de l'eau, 2002, p. 55.

Le rapport Dubedout « Ensemble refaire la ville » (1983), un des textes fondateurs de la politique de la ville, développe l'idée, inspirée de l'exemple de l'Alma-Gare, que la réhabilitation est d'autant mieux réussie que les habitants, sortis grâce à la notion de développement social de leur statut d'assistés, l'ont soutenue.³⁰

Le conflit de l'Alma-Gare à Roubaix : habitants, associations, municipalités et rénovation urbaine

Situé au nord-ouest de Roubaix, le quartier de l'Alma-Gare, vétuste et en proie à d'importants problèmes sociaux, a été considéré comme l'exemple de planification urbaine participative le plus dynamique. Pendant plus de dix ans (1966-1983), la rénovation urbaine du quartier de l'Alma-Gare a opposé la municipalité socialiste à un mouvement associatif regroupé dans l'APU, atelier populaire d'urbanisme, faisant émerger de nouvelles formes de participation pour les habitants.³¹

30. Voir Jacques Donzelot, Philippe Estèbe, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1993.

31. Pour plus de détails, se reporter à Michael James Miller, « Le "quartier" comme enjeu social et politique : Alma-Gare dans les années 1970 », *Genèses*, n° 48, septembre 2002, pp. 77-99, www.cairn.info/revue-geneses-2002-3-page-77.htm ; Hélène Hatzfeld, « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », *Revue française de science politique*, 1986, vol. 36, n° 3, pp. 374-392.

Cependant, une décennie après le rapport Dubedout, les premières évaluations du développement social urbain font un bilan mitigé de ces dispositifs, lesquels seraient plus proches d'une gestion en douceur de la pauvreté et de l'exclusion que d'un processus accroissant la capacité d'action des habitants réintégré à la ville.³² La participation signifie souvent dans ce cadre leur fournir de l'information sans pour autant les intégrer dans un processus de codécision. Aussi la politique de la ville n'a-t-elle jamais constitué pour eux l'occasion d'acquiescer du pouvoir.

Les années passant, alors que l'accent a été placé sur l'urbain au détriment du social et de l'action des associations, les opérations de rénovation urbaine se sont heurtées dans certains quartiers à une mobilisation des habitants. Ces derniers protestaient principalement contre les destructions de logements, leur préférant la réhabilitation qui maintient le tissu social du quartier et les solidarités

32. Jacques Donzelot et Renaud Epstein, *Rénovation urbaine et implication des habitants : notes pour un état des lieux et proposition pour une méthode future*, CEDOV, janvier 2006.

sans contraindre les populations les plus fragiles à l'éloignement.³³ Parmi les plus récentes qui ont bénéficié d'un écho national, on peut citer celle de Poissy. Dans cette ville, la mobilisation des habitants a permis de stopper le projet de destruction de la cité de la Coudraie. Ils ont même été officiellement intégrés au comité de pilotage décisionnaire du projet, aux côtés de l'Anru (Agence nationale pour la rénovation urbaine), de la commune de Poissy, de l'Etat, des bailleurs sociaux et des maîtres d'ouvrage. Ils ont ainsi participé à toutes les phases d'élaboration, aux commissions de relogement, ont donné leur avis sur le choix des démolitions, des futurs équipements et commerces, etc.³⁴ Cette situation a résulté d'une forte mobilisation des habitants. Aucun n'étant professionnel de l'urbanisme, ils ont reçu depuis 2004 des soutiens extérieurs, du DAL (Droit au logement), d'élus de gauche, des élèves de l'Ecole nationale d'architecture de Paris La Villette. Ils ont aussi

33. Sur le débat réhabilitation/destruction-construction, voir les travaux de Thomas Kirszbaum, *Rénovation urbaine, les leçons américaines*, Paris, PUF, 2009, et Renaud Epstein, *La Rénovation urbaine, Démolition-reconstruction de l'Etat*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013.

34. « A Poissy, la Coudraie, cité (ré)habilitée », *Libération*, 7 décembre 2012.

organisé la solidarité pour les familles demeurées sur place alors que les deux tiers des appartements se vidaient et que les commerces fermaient.

Mobiliser de façon ascendante : les exemples contemporains

A côté de ces initiatives, dans le cadre de la politique de la ville ou en dehors, quelques autres collectifs se revendiquant explicitement du *community organizing* se sont organisés, comme Echo à Grenoble ou Pouvoir d'agir. En 2010, ce dernier a regroupé un grand nombre des organisations qui avaient porté depuis les années 1960 des approches s'inspirant de *l'empowerment*, voire du *community organizing*. Il est ainsi constitué entre autres de professionnels de la prévention spécialisée, du développement social urbain, du mouvement ATD Quart Monde, de la Fédération des centres sociaux de France, de la Fonda...

De nombreuses associations cherchent également à développer conscientisation et citoyenneté à partir d'outils créant des dynamiques plus ou moins proches de celles de

l'empowerment. Leur action est très locale, souvent invisible pour le grand public. Pour autant, elles cherchent à développer le lien social dans les quartiers qu'elles investissent et dont elles sont issues. La lutte contre la destruction d'immeubles dans le cadre de la rénovation urbaine, le rapport à la police ont jusqu'à aujourd'hui constitué les principaux secteurs à partir desquels ont émergé de tels collectifs citoyens, notamment au lendemain d'émeutes ou d'affrontements avec la police. On pense ainsi à Agora, née dans les années 1990 dans le quartier du Mas du Taureau à Vaulx-en-Velin, à Bouge qui bouge, née en 1997 à Dammarie-les-Lys, à l'ACVL (Association pour l'amélioration des conditions de vie dans le quartier de la Noè) en 2001 à Chanteloup-les-Vignes, à AC LEFEU à Clichy-sous-Bois, ou bien encore à Agir pour réussir, créée en 2006 à Cergy. Aujourd'hui, la lutte contre les dealers représente un autre domaine de mobilisation où se forment des collectifs d'habitants, jeunes ou non. Plusieurs collectifs s'efforçant de mobiliser habitants, services publics locaux et nationaux, chercheurs sur cette thématique ont ainsi vu le jour à Marseille, Sevrans ou Saint-Ouen.

Mobiliser une base pour construire une organisation : quelles difficultés ?

L'*empowerment* et le *community organizing*, qu'ils soient développés de façon ascendante ou descendante, c'est-à-dire que ces outils soient utilisés par des organisations de la société civile ou des pouvoirs publics, s'appuient sur deux éléments : « mobiliser les gens, mobiliser l'argent ». Selon l'initiateur de la dynamique, les façons de procéder vont différer. Les obstacles rencontrés étant différents, la forme de participation des habitants recherchée varie également. De plus, en raison des différences entre France et Etats-Unis s'agissant du rapport entre Etat et société civile, les organisations tentées par l'importation de ce modèle d'organisation anglo-saxon ne peuvent le déployer de la même façon.

Première difficulté, faire face au désintérêt des habitants

Désaffection marquée face au politique, méfiance envers les institutions et le personnel politique, faible taux

d'inscription sur les listes électorales, abstention, militants usés : voici ce que pointent de nombreuses enquêtes sociologiques sur les quartiers. Les sciences sociales, avec notamment les travaux de Daniel Gaxie, expliquent en partie ce phénomène par des facteurs d'ordre culturel et social : le degré d'intérêt pour le politique est fonction du diplôme et de l'insertion professionnelle.

Au-delà de ce rapport général au politique, la quasi-totalité des enquêtes montrent que les habitants des quartiers ont une vision très dégradée du personnel politique. Au mieux, les politiques appartiendraient à un monde éloigné d'eux et ne les comprendraient pas. Au pire, ils seraient corrompus, mus par leur seul intérêt, et non par celui de la collectivité. La défiance envers la démocratie représentative et institutionnelle est associée au constat de la défaillance de la démocratie comme société démocratique réalisant l'égalité des droits. Ce sentiment d'être des citoyens de second de zone, d'être mis à l'écart, a été décrit par de nombreuses enquêtes. Il est lié à la relation

des habitants avec les institutions républicaines.³⁵ Ils ont le sentiment que leur école, leur police, leur justice, leurs services pour l'emploi, leurs transports publics sont d'une qualité inférieure à celle de la société « normale ». C'est en cela qu'ils estiment subir un traitement « particulier de [la part de] l'administration ».³⁶ Dans ce contexte, la mobilisation des habitants de façon ascendante à partir de leur quotidien ne vise pas uniquement à les aider à résoudre leurs problèmes à l'échelle du quartier, voire au-delà : elle permet de croire à nouveau que le politique peut être source de changement.

Si les habitants sont présentés comme apathiques et désintéressés du politique de façon globale et homogène, de nombreuses enquêtes sociologiques nous enseignent que certaines populations s'intéressent, votent et même

35. Voir entre autres Didier Lapeyronnie, François Dubet, *Les Quartiers d'exil* ; Didier Lapeyronnie, *Le Ghetto urbain* ; Gilles Kepel (avec Leyla Arslan et Sarah Zouheir), *Banlieue de la République*, *op. cit.* Sur le sentiment d'injustice plus particulièrement, voir Eric Marlière, *La France nous a lâchés. Le sentiment d'injustice chez les jeunes des cités*, Paris, Fayard, 2008.

36. Yasmine Siblot, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2006.

s'engagent d'un point de vue militant. Cela permet de nuancer le constat de désintérêt et de manque d'appétence pour la chose politique que nous venons d'évoquer. Si ces populations actives sont numériquement moins importantes, elles constituent néanmoins sur ce type de territoire des forces d'encadrement, des relais d'opinion et d'incitation à la participation notables. On y trouve des étudiants³⁷, mais aussi des femmes. Cela est vrai en France, mais également à l'étranger. Dans son enquête sur le *barrio* de San Diego, Emmanuelle Le Texier revient sur leur rôle particulier comme personnes ressources, intermédiaires entre le quartier et le monde extérieur. « Paradoxalement, ce sont les résidents les moins visibles et les plus fragiles, les femmes d'origine mexicaine, qui sont à l'origine des pratiques politiques au quotidien. [...] En effet, les femmes du *barrio* constituent un maillage crucial qui lie les résidents avec l'extérieur. Du fait de leurs contacts quasi quotidiens avec les rares institutions

37. Voir Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen, *op. cit.*, 2007. Sur l'implication des étudiants, descendants d'immigrés, ayant grandi en quartier populaire, voir Leyla Arslan, *Enfants d'islam et de Marianne : des banlieues à l'Université*, Paris, PUF, 2010.

présentes dans et hors du quartier, les femmes développent des liens sociaux verticaux. Leurs réseaux de relations sont donc non seulement étendus au sein du quartier, mais élargis à des relais extérieurs. C'est en particulier par l'intermédiaire de leurs enfants que les femmes entrent en contact avec un tissu d'institutions publiques et d'agences locales plus large et diversifié que celui des hommes ».³⁸

Une des grandes évolutions qui expliquent en France ce passage d'une forte mobilisation politique à celle que l'on connaît actuellement tient à la transformation sociologique d'une partie de ces quartiers qui, d'ouvriers, deviennent populaires. Longtemps, les classes populaires se sont largement confondues avec la classe ouvrière, et les quartiers ouvriers avec les quartiers populaires. C'était là le résultat d'un siècle de mobilisations et de constructions idéologiques. Le modèle de la banlieue rouge constitue un exemple limite, notamment en Seine-Saint-Denis. Il a

38. Emmanuelle Le Texier, *Quand les exclus font de la politique. Le barrio mexicain de San Diego, Californie*, Paris, Les Presses de Sciences Po, p. 112, p. 127 et suiv.

dominé des années 1930 jusqu'à la fin des années 1970, organisant divers réseaux de proximité (amicales de locataires, associations de parents d'élèves...), encadrant politiquement ses habitants dans des formes de contre-sociétés.³⁹ L'organisation politique et sociale est alors centrée sur l'usine, le quartier et la constellation des organisations communistes. Puis les mutations du travail salarié et le chômage de masse ont conduit à la destructuration du mouvement ouvrier organisé.

Dans ce contexte, s'ils rejettent l'appartenance à une classe ouvrière synonyme à leurs yeux de déqualification, de honte, de faiblesse du dominé, les habitants, notamment les plus jeunes et les moins insérés sur le plan socio-économique, connaissent la « galère » liée à la désorganisation et à l'exclusion.⁴⁰ En l'absence d'identité collective originale,

39. Philippe Subra, « Ile-de-France : la fin de la banlieue rouge », *Hérodote* 2/2004, n° 113, p. 14-27. On peut dater la naissance de la banlieue rouge de 1935 : 26 des 80 communes de Seine banlieue avaient élu des maires communistes. En 1936, 27 des 72 députés communistes sont élus en banlieue parisienne. Son délitement commence en 1977. Le dernier président communiste du Conseil général de la Seine-Saint-Denis, Hervé Bramy, cède la place à Claude Bartolone en 2008.

40. François Dubet, *La Galère : jeunes en survie*, Paris, Fayard, 1987, p. 24.

la frustration peine à se solidifier en contestation collective autour d'intérêts communs, même microlocaux. Elle prend plutôt la forme du repli sur soi. La conséquence de cette évolution du militantisme partisan, syndical et associatif est de transformer le tissu social des quartiers populaires, notamment des anciennes banlieues rouges : les amicales de locataires HLM disparaissent, laissant ces derniers sans intermédiaires face aux bailleurs.

Que ce soit dans sa version consensuelle ou contestataire, le rôle de l'*organizer* est de stabiliser la « communauté » ou encore le « territoire ». Revenant sur son expérience à Back of the Yards, à Chicago, Saul Alinsky explique : « C'était la pire de tous les taudis d'Amérique. Les gens y étaient broyés et démoralisés, soit au chômage soit recevant des salaires de misère, malades, vivant dans des baraques croulantes, crasseuses et pas chauffées avec à peine assez de vêtements et de nourriture pour rester en vie. Et c'était un gouffre de haine ; les Polonais, les Slovaques, les Allemands, les Noirs, les Mexicains et les Lituanais se haïssaient tous les uns les autres et tous détestaient les

Irlandais, qui le leur rendaient bien. Des groupes de natifs fascistes comme l'Alliance germano-américaine, l'Union nationale pour la justice sociale du père Coughlin et les Chemises d'argent de William Dudley Pelley se mettaient à exploiter les rancœurs et à faire beaucoup de convertis. Ce n'était pas parce que les gens avaient une réelle sympathie pour le fascisme ; c'est juste qu'ils étaient tellement désespérés qu'ils s'accrochaient à tout ce qui leur offrait une lueur d'espoir et Coughlin comme Pelley leur donnaient des boucs émissaires bien pratiques en désignant les Juifs et les "banquiers internationaux". Mais je savais qu'une fois qu'on leur présenterait un véritable programme positif pour changer leurs conditions de vie misérables, ils n'auraient plus besoin de boucs émissaires. Ma première pensée à l'idée de commencer à Back of the Yards a été probablement de me dire que si cela pouvait être fait ici, cela pourrait être fait partout ».⁴¹

41. Saul Alinsky, « Donner du pouvoir au peuple, pas aux élites », entretien accordé au magazine *Playboy*, 1972. Traduction disponible sur <http://pouvoirdagirfiles.wordpress.com/2011/07/entretien-alinsky-playboy.pdf>

Communauté ou citoyenneté ? Ou les deux ?

Le fait de s'appuyer sur la notion de « communauté » a plutôt mauvaise presse en France, la mobilisation autour d'elle semblant déboucher obligatoirement, selon l'opinion commune, sur un communautarisme culturel, ethnique ou religieux étroit qui effraie. Lorsque l'on pense aux communautés américaines, les peurs s'en trouvent accentuées, communauté et ethnicité étant associées dans une forme semblant opposée au modèle républicain. A la différence d'autres Etats européens et américains, la France en effet ne reconnaît l'existence d'aucune minorité, qu'elle soit fondée sur des particularismes ethniques, culturels, linguistiques ou religieux, et par conséquent n'en déduit aucune architecture juridique particulière ni aucun droit spécifique (telle une gestion plus ou moins autonome, par exemple). Elle se différencie totalement du système de pilierisation néerlandais (*zuilen*) ou du *communalism* anglais, lesquels mettent en place un cloisonnement en piliers (Pays-Bas) ou en communautés (Royaume-Uni) séparés les uns des autres et reconnus institutionnellement par l'Etat, qui leur apporte son soutien financier.

Traditionnellement, on considère dans notre pays que la communauté irait à l'encontre de la citoyenneté, enfermerait l'individu dans un contrôle social fort s'appuyant sur la culture ou la religion. A l'inverse, aux Etats-Unis, le terme de communauté bénéficie d'une image largement positive et renvoie à des regroupements fondés sur le territoire, l'ethnicité, la religion...

Il existe plusieurs raisons de tempérer cette inquiétude française à l'égard de la « communauté ». Si, aux Etats-Unis, les quartiers populaires, en raison de leur histoire, regroupe souvent un groupe ethnique, tel n'est pas le cas en France où les populations sont très diverses ethniquement et religieusement.⁴² Le ghetto américain n'a pas d'équivalent dans les quartiers populaires français, pluriethniques, pluriculturels et pluriethniques. De plus, si l'on entend parler de demandes considérées comme communautaires, très fortement médiatisées, les populations immigrées, notamment françaises, vivant ou non dans

42. Voir Loïc Wacquant, *Paris urbains. Ghetto, banlieues, Etat*, Paris, La Découverte, 2006.

les quartiers, sont une minorité à partager ce type d'attitude. C'est ce que constatent Vincent Tiberj et Sylvain Brouard dans leur enquête *Français comme les autres ?* : « Le communautarisme au sens strict, quel que soit l'angle par lequel on l'étudie, ne concerne qu'une frange extrêmement minoritaire des Français issus d'Afrique et de Turquie. La grande majorité des Français originaires d'Afrique et de Turquie de notre échantillon ne présente pas d'attitudes constitutives d'un phénomène communautaire [...]. En assimilant par exemple les dérives communautaires de fondamentalismes musulmans à celles de l'islam ou des musulmans français en général, elles [les dénonciations rituelles d'offensives communautaires, de type religieux ou non] ajoutent à la confusion par une généralisation abusive de comportements minoritaires ».⁴³

43. Sylvain Tiberj, Vincent Brouard, *Français comme les autres ? Enquête sur les citoyens d'origine maghrébine, africaine et turque*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2005.

Enfin, la communauté dont se revendique le développement communautaire, qu'il soit *bottom up* (ascendant) contestataire ou *top/down* (descendant) en recherche de consensus, ne renvoie pas obligatoirement à une communauté ethnique. Il s'agit davantage d'une communauté d'intérêts et d'expériences partagées. Dans sa version *grassroot*, le *community organizing* américain cherche à mobiliser des communautés de vie et d'intérêt qui ne recourent pas toujours des frontières ethniques. C'est ce que note Jacques Donzelot : « Les CDC (*community development corporations*) nées d'une volonté de lutter contre l'inertie de la Ville face à la dégradation d'un quartier ont généralement une aire plus étendue que celle résultant de la défense d'un territoire habité par une communauté constituée. En conséquence, elles se trouvent presque toujours peuplées par plusieurs ethnies ».⁴⁴ De façon plus récente, dans le sud de Chicago, l'Inner-City Muslim Action Network (Iman), composé d'Africains et d'Arabes

44. Jacques Donzelot, *op. cit.*, 2003.

musulmans américains, lance une campagne contre le *food desert* qu'est devenu ce ghetto noir. Les quelques épiceries majoritairement tenues par des Arabes vendaient peu de produits frais. En outre, de nombreux clients noirs se plaignaient du comportement des épiciers à leur égard. Ainsi, à la dimension *food desert* se mêlaient des risques de tensions raciales.

Il ne s'agit pas tant de développer des droits culturels ou religieux différenciés que d'agir sur des conditions de vie dégradées s'agissant de l'habitat, du transport, de l'éducation, de la lutte contre la drogue, dans un contexte où il est vrai que les plus pauvres et les populations non issues de migrations européennes ont été regroupés en raison de l'histoire sociale et politique. Ils forment ce que Milton Gordon⁴⁵ appelle une *ethclass*, soit une population où

45. Milton Gordon propose ce terme dans *Assimilation in American Life* en 1964. Contestant l'idée d'un affaiblissement du sentiment ethnique dans la société américaine, il met en avant l'existence de sous-sociétés structurellement séparées capables de se maintenir même lorsqu'on ne peut plus les distinguer sur la base de différences culturelles. Plus qu'un creuset, la société américaine serait un ensemble de sous-sociétés basées sur l'identité ethnique, lesquelles se combineraient à la classe sociale pour former un nouveau type de sous-société : l'*ethclass* (voir Philippe Poutignat et Jocelyne Streiff Fénart, *Théories de l'ethnicité*, Paris, PUF, 1999, p. 75).

classe et l'appartenance ethnique coïncident. La mobilisation pour améliorer les conditions de vie au quotidien permet en même temps d'élargir sans cesse les communautés d'appartenance des individus. C'est par des actions collectives pour protester contre des hausses de charges indues, des ascenseurs cassés, des transports collectifs pas toujours ponctuels ou inexistants que les individus de ces quartiers peuvent sortir de l'entre-soi culturel dont on les accuse régulièrement. Revenant sur son expérience d'*organizer*, Barack Obama écrit ainsi : « C'est ce que je ferai. J'organiserai les populations noires. Au niveau local. Pour le changement. (...) A travers la constitution d'organisations, à travers les sacrifices partagés, un sentiment d'appartenance se développe. Et parce que ce sentiment d'appartenance s'est développé – parce que cette communauté que j'avais imaginée était encore en cours de constitution, construite sur la promesse qu'une communauté américaine plus vaste, noire, blanche, « brown », pouvait en quelque sorte se redéfinir elle-même – j'ai eu le sentiment qu'avec le temps, le caractère unique de ma propre vie se révélait. C'était mon

idée du travail d'organisation. C'était une promesse de rédemption ». ⁴⁶

Mobiliser l'argent

La question du financement – volume, répartition et origines, publiques ou privées – et de ses contreparties nécessaires est primordiale. Elle peut en effet influencer, selon le type de financeur, non seulement sur la forme de la mobilisation, mais également sur ses objectifs. En outre, selon le mode de mobilisation envisagé, construction d'un contre-pouvoir ou participation des habitants pour infléchir les politiques publiques, le choix du financement ne peut être le même. Dans le premier cas, il semble difficile d'imaginer qu'un pouvoir puisse apporter un financement,

46. « That's what I'll do. I'll organize black folks. At the grass roots. For change. (...) Through organization, through shared sacrifice, membership has been earned. And because membership was earned—because this community I imagined was still in the making, built on the promise that the larger American community, black, white and brown, could somehow redefine itself—I believed that it might, over time, admit the uniqueness of my own life. That was my idea of organizing. It was a promise of redemption » : Barack Obama, *Dreams from my Father. A Story of Race and Inheritance*, Three Rivers Press, p. 135. Seize ans avant Barack Obama, en 1969, Hillary Clinton s'était elle aussi intéressée au *community organizing* dans une thèse intitulée *There Is Only the Fight* (disponible sur <http://nukegingrich.files.wordpress.com/2007/08/hillaryclintonthesis.pdf>). Alinsky lui offrit même un emploi, qu'elle déclina.

sans quoi il perdrait sa caractéristique même de pouvoir. L'Abbé Pierre, par exemple, visait l'indépendance financière. « Jamais nous n'accepterons que notre subsistance dépende d'autre chose que de notre travail », affirmait-il. Lorsque son mandat de député prit fin et qu'il n'eut plus la capacité de financer la première communauté Emmaüs, il se tourna vers la collecte et le tri de déchets. Mais ce choix de l'autonomie financière est difficile à tenir. En France, les associations sont principalement financées par la subvention publique, qu'elle soit de droit commun (collectivités locales, Etat au travers de ses différents ministères et services déconcentrés, Europe) ou spécifique, avec notamment la politique de la ville où les dispositifs n'ont cessé de se succéder depuis les années 1980. Mais qu'en est-il aux Etats-Unis ? Peut-on y trouver des expériences susceptibles de nous inspirer ?

Etats-Unis : une mobilisation de financements publics et privés

Aux Etats-Unis, le financement du développement communautaire a combiné argent public et privé, la répartition

entre l'un et l'autre dépendant de la volonté des décideurs politiques à introduire plus d'intervention de l'Etat fédéral. La première génération d'organisations communautaires, les *community development corporations* (CDC), est financée par l'Etat fédéral dans le cadre de la guerre contre la pauvreté : un amendement à l'Equal Opportunity Act organise en 1966 le financement du SPI, Special Impact Program. Cependant, malgré ce dispositif législatif, ces organismes occupent une place marginale dans les programmes fédéraux en raison de leurs liens avec le *black movement* qui les fait suspecter de séparatisme. Nixon finit par supprimer le SPI et par renvoyer les organisations vers le financement local dans le cadre du Community Development Block Grant (1974). Les CDC sont alors incitées à se tourner vers les partenaires privés, fondations, banques, etc., lesquelles sont invitées à les soutenir par des mesures de défiscalisation. Ainsi, l'Industrial Areas Fondation (IAF), l'organisation d'Alinsky, après avoir été appuyée à ses débuts par l'évêque de Chicago et par un homme d'affaires, est soutenue par la fondation Ford. En 1974, le Community Reinvestment Act contraint les

banques à investir dans les quartiers qu'elles avaient désertés. Les fondations offrent les appuis les plus importants : la fondation Ford leur apporte en 1975 un soutien équivalent à celui du gouvernement fédéral.⁴⁷

En 1977 est créé un fonds parapublic, la Neighborhood Reinvestment Corporation, qui doit fournir des crédits aux CDC. Les crédits du Neighborhood Housing Serving Program, principale source fédérale de leur financement, mise en place par Jimmy Carter en 1977 et mis sous la tutelle du NRC, disparaissent sous Ronald Reagan. Les pertes sont compensées par l'engagement des fondations privées. Selon l'estimation de Lester Salamon et Alan Abramson du Urban Institute, les fondations privées augmentèrent globalement leurs donations de 69,6 milliards de dollars entre 1982 et 1992, tandis que les fonds fédéraux attribués aux *non-profit organizations* diminuaient de 40 milliards de dollars.⁴⁸ La fondation Ford crée la Local

47. Pour plus d'approfondissement sur les questions de financement, voir Jacques Donzelot, *op. cit.*, 2003.

48. L. Lenkowsky, «Philanthropy and the Welfare State », in Peter L. Berger et Richard John Neuhaus (dir), *To Empower People: From State to Civil Society*, AEI Press, 1996, p. 92.

Initiatives Support Corporation, appelée à jouer un grand rôle dans l'histoire du développement communautaire. La subvention fédérale directe bannie par Reagan est remplacée par une incitation fiscale à l'investissement dans le domaine de l'habitat pour les catégories à bas revenus, le Low-Income Housing Tax Credit. La victoire des démocrates permet un retour de l'argent public entre 1992 et 2000 avec le programme Empowerment Zones/Entreprises Communities. Le Community Reinvestment Act (CRA) et le Low Income Housing Tax Credit sont alors renforcés. Le CRA contraint les banques et les caisses d'épargne à réaliser un quota minimum de prêts dans les quartiers défavorisés sous peine de sanctions. Au regard de cette histoire des financements américains, qu'en est-il en France ?

En France : financements publics en baisse et faible tradition de philanthropie

La subvention publique constitue le mode de financement des associations des quartiers le plus courant. Il existe une constellation de subventions de volumes très différents portées par des acteurs publics divers, locaux (communes,

départements, régions) ou relevant de l'Etat centralisé ou déconcentré, selon des logiques souvent sectorielles.

Mais c'est principalement vers la politique de la ville plutôt que vers des dispositifs de droit commun que les associations des quartiers affirment être renvoyées, quel que soit leur secteur d'activité, ce dont elles se plaignent. Si la politique de la ville a longtemps été innovante, construisant des rapports inédits entre acteurs, notamment grâce à leur mode de financement et à la gouvernance des dispositifs, elle n'en demeure pas moins un ministère aux financements faibles. De plus, ces derniers ne sont pas destinés aux seules associations : si le rapport ONZUS de 2010 établit qu'elles ont représenté jusqu'à 68 % des organismes subventionnés, elles n'ont reçu que 40 % des montants alloués.⁴⁹ Les services municipaux bénéficient en effet eux aussi de financements CUCS (contrats urbains de cohésion sociale) pour porter leurs propres actions.

49. Benoît Landau, « Les subventions accordées par l'ACSé, montants et organismes destinataires en 2009 », in *Rapport ONZUS 2010*, pp. 290-311.

De plus, si la politique de la ville a privilégié à l'origine le développement social des quartiers, la priorité ces dernières années est davantage allée à la restauration du cadre de vie *via* la rénovation urbaine. Comme le montrent les divers rapports de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) et de la Cour des comptes, celle-ci reste encore très souvent mal articulée au volet social de la politique de la ville.⁵⁰ Aujourd'hui, les trois grands types de financement relevant de la politique de la ville sont les contrats urbains de cohésion sociale, le programme Ville vie vacances et le Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD). Le premier lie Etat, collectivités locales et associations, alors que les deux derniers acteurs portent des actions répondant à différents axes. Ces derniers sont établis après un diagnostic territorial et comprennent la citoyenneté, l'amélioration du cadre de vie, la réussite éducative, économique. Figurant parmi les plus anciens dispositifs

50. www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-politique-de-la-ville-une-decennie-de-reformes.

de la politique de la ville, le programme Ville vie vacances permet à des jeunes d'accéder à des loisirs durant les vacances scolaires. Le FIPD, quant à lui, permet la réalisation d'actions concernant la prévention et la sécurité. Les financements privés, qu'ils émanent de fondations d'entreprises, de particuliers ou d'acteurs de type bailleurs HLM, sont encore peu mobilisés.

Les associations se heurtent souvent à plusieurs difficultés : pour aller chercher des subventions, qu'elles soient publiques ou privées, il faut maîtriser une culture de l'écrit. Or les couches populaires se caractérisent par trois éléments : un statut socioprofessionnel modeste, des ressources économiques faibles et un éloignement du capital culturel à l'école, une fragilité du rapport à l'écrit.⁵¹ Ce dernier aspect, conjugué au caractère peu lisible du paysage des subventions publiques et privées, rend la recherche de financements ardue pour les petites structures non professionnelles. Les demandes des financeurs,

51. Olivier Schwartz, *Peut-on parler des classes populaires ?*, La Vie des idées, 13 septembre 2011.

associées à la complexité du contexte institutionnel, obligent les porteurs de projets à acquérir des compétences de plus en plus pointues. Le maquis des subventions est en effet difficilement déchiffrable pour des individus non spécialistes de la levée de fonds. Trouver le bon interlocuteur, maîtriser le calendrier d'appel à projets, être en mesure de produire un projet écrit, établir les budgets prévisionnels d'une action ou encore de fonctionnement d'une association n'est pas toujours tâche aisée pour des non-spécialistes, de même que de définir à l'avance des indicateurs quantitatifs et qualitatifs en vue de l'évaluation de l'action menée, une tendance qui ne cesse de se développer sous l'influence de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).⁵² Une des difficultés posées par la politique de la ville, mais aussi par les financeurs privés, tient au fait qu'ils exigent souvent la recherche de financements croisés auprès de divers partenaires. En outre, la procédure par appel à projets met en concurrence les associations qui

52. Renaud Epstein, *op. cit.*, 2013.

interviennent sur un même territoire ou sur un même champ, ce qui fragilise les plus petites, celles de proximité, et notamment celles qui reposent sur le bénévolat. Enfin, du fait du développement du financement par projet, les organisations sont en permanence en levée de fonds, projet après projet, les donateurs accordant leur préférence à l'innovation permanente. Cela va à l'encontre du temps et de la répétition nécessaires à l'*empowerment*.

Les associations sont en outre peu associées à la définition des orientations de la politique de subvention publique au niveau national comme local. Comme l'analysait en 2001 le rapport Sandrier, elles sont considérées non comme des partenaires, mais comme des opérateurs de terrain.⁵³ Si aux États-Unis, comme on l'a vu, les *community development corporations* disposent de financements indépendants des municipalités (banques contraintes par le Community Reinvestment Act, fondations, etc.), les financements

53. Jean-Claude Sandrier, *Les Associations et la Politique de la ville, Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, 2001.

publics associatifs de la ville, qu'ils soient ou non politiques, dépendent en France des élus municipaux. Pour obtenir des financements, les associations doivent gagner la confiance des élus par leurs actions et leur lobbying. En leur accordant leur financement, « nerf de la guerre », les élus les font exister, leur donnent le pouvoir d'entreprendre des actions. Mais dans ce contexte, il est difficile pour elles de se constituer de façon autonome par rapport à ces élus alors qu'elles leur sont redevables des financements qui leur permettent de rémunérer leurs locaux et leurs salariés. Si l'empowerment vise à construire un pouvoir qui permet d'influer sur les pouvoirs politique, économique, médiatique constitués, cette relation entre élus et associations conduit à penser le pouvoir comme quelque chose qui se donne, se partage dans une relation asymétrique. D'aucuns appelleraient cela du clientélisme associatif. Rares sont les conseils de vie associative composés de collèges d'associations, avec un élu en consultation, qui décident du montant des subventions à partir de dossiers d'action, celles-ci étant ensuite votées au conseil municipal, devenu en ce domaine une

chambre d'enregistrement. Cette façon de procéder ne change pas uniquement les pratiques des associations : le rôle de l'élu s'en trouve lui aussi modifié, ainsi que la conception classique du pouvoir qu'il porte. Si l'on parle beaucoup d'*empowerment* aujourd'hui, s'agit-il de préserver des pratiques existantes en les habillant d'un nouveau concept ou d'introduire de nouvelles façons de concevoir les constructions de pouvoirs locaux ? La réponse à cette question viendra des choix définis en matière de financement public et privé, de l'émergence ou non de nouvelles relations entre élus et associations, de l'investissement de nouveaux acteurs, fondations d'entreprises, entreprises et bailleurs sociaux, et de la possibilité de créer de nouvelles structures.

**LE COMMUNITY ORGANIZING AU ROYAUME-UNI
ET SES AMBIVALENCES :
DE LONDON CITIZENS À LA BIG SOCIETY**

Hélène Balazard

Trois jours avant les élections nationales de 2010 au Royaume-Uni, l'association London Citizens réunit les trois principaux prétendants à la fonction de Premier ministre. Parmi les 2 200 personnes présentes dans la salle, certaines défilent sur scène et confrontent les candidats à des revendications (salaire minimum, droits des immigrés, logements abordables et accès au crédit), tout en les enjoignant à reconnaître et à promouvoir le rôle de la « société civile » dans la gouvernance londonienne. London Citizens représente un large éventail d'organisations – congrégations religieuses, établissements scolaires, syndicats et autres associations – qui cherchent à faire entendre leur voix collectivement en interpellant les responsables politiques,

Hélène Balazard, chercheure associée au laboratoire RIVES/ENTPE – chaire Unesco « Politiques urbaines et citoyenneté » est l'auteure de la thèse *Quand la société civile s'organise : l'expérience démocratique de London Citizens*, 2012.

mais également les acteurs économiques, bousculant ainsi les règles du jeu politique traditionnel. Encadrés par des « organisateurs », les différents membres se rencontrent régulièrement et mènent ensemble des actions collectives sur des territoires et des sujets variés.⁵⁴

London Citizens est construite sur un modèle particulier d'organisation de la société civile créé par Saul Alinsky et qui peut être qualifié de *broad-based community organizing* (littéralement : « organisation communautaire à large base »). Elle emploie une trentaine d'organiseurs et réunit plus de 230 groupes membres.⁵⁵ Cette association s'inscrit dans le champ du *community organizing*. Cette expression renvoie en Amérique du Nord et au Royaume-Uni à une grande variété de formes d'organisation collective à l'échelle locale qui ont pour objectif la participation des citoyens à la vie de leur communauté. Le

54. En France, une première organisation a été créée selon ce modèle : l'Alliance citoyenne grenobloise (www.alliancecitoyenne-ag.org).

55. Les individus ne peuvent pas adhérer à l'organisation.

broad-based community organizing (BBCO) en est un exemple. Dans une acception large, le *community organizing* renvoie à un « processus qui engage des personnes, des organisations et des communautés vers des objectifs tels que (...) l'amélioration de la qualité de la vie et la justice sociale ».⁵⁶ Mais entre, d'une part, demander des comptes aux pouvoirs publics et privés et, d'autre part, participer à la réalisation opérationnelle des politiques, il existe une différence fondamentale dans la finalité politique des différentes pratiques dites de *community organizing*. La rhétorique de la responsabilisation de la « communauté » peut servir à contester ou, inversement, à renforcer les relations de pouvoir entre l'Etat, le marché et la société civile. Elle est utilisée de manière ambivalente à la fois par les partisans de valeurs progressistes qui réclament davantage de justice sociale et entendent œuvrer contre la pauvreté, et par ceux qui sont porteurs

56. Marion Orr, « Community Organizing and the Changing Ecology of Civic Engagement », in *id.* (dir.), *Transforming the City: Community Organizing and the Challenge of Political Change*, Lawrence, University Press of Kansas, 2007, p. 2.

d'une conception critique des institutions publiques et de l'État-providence. Cette tension est illustrée par l'action de London Citizens, et notamment par son influence sur un des axes de la politique de la *Big Society* de David Cameron, qui vise à former des centaines de *community organizers*.

Le broad-based community organizing, vers un contre-pouvoir citoyen

Le *broad-based community organizing* est porté par des organisations réunissant divers groupes de la société civile présents sur un territoire (congrégations religieuses, associations, établissements scolaires, syndicats...). Par principe, ces organisations sont indépendantes des principaux pouvoirs publics comme privés, afin de pouvoir constituer un véritable contre-pouvoir, avec pour enjeu la lutte pour la justice sociale. Elles emploient des organisateurs (*community organizer*) qui recrutent, mettent en relation, forment et soutiennent les actions collectives des différents membres sur des sujets variés.

Le *broad-based community organizing* reconnaît le conflit comme une étape souvent nécessaire à la constitution d'un rapport de force suffisant pour pouvoir négocier avec les différentes cibles des campagnes (grandes entreprises, autorités publiques, élus), puis développer des relations de confiance avec elles. L'indépendance de l'organisation est nécessaire pour contrôler les règles du jeu de ces relations. Le pouvoir de London Citizens réside alors dans sa capacité à sanctionner, mais également à féliciter ses adversaires, sur la base d'une analyse fine de leurs forces et de leurs faiblesses. Par exemple, à travers l'organisation d'assemblées préélectorales, l'association propose une « représentation » des « citoyens de Londres » et permet ainsi à la sphère politique, consciente de son propre déficit de légitimité, de renouer des relations de confiance avec une diversité de citoyens.

La « responsabilisation » dont il s'agit consiste surtout à permettre au citoyen de s'organiser, de se sentir concerné et de se faire entendre afin d'interpeller les « élites » politiques d'une autre manière que *via* des élections isolées ou

l'engagement dans un parti. De plus, elle pose la question de la place de la démocratie dans un contexte de gouvernance où les acteurs privés jouent un rôle de plus en plus décisif. Qu'il s'agisse des questions de l'emploi, des salaires, du système financier ou des nuisances causées par une usine, London Citizens s'adresse directement aux responsables concernés.

Tantôt aiguillon démocratique du gouvernement, tantôt aiguillon moral des entreprises, London Citizens, grâce à ses stratégies pragmatiques et souples, s'adapte aux différentes dynamiques de la gouvernance des villes. Mais des finalités proches peuvent faire référence à des idéologies très différentes. C'est le cas des pratiques d'*empowerment*, de *community organizing* ou de celles qui, plus généralement, valorisent la participation de la « société civile », qui peuvent servir les discours progressistes comme néolibéraux. D'un côté, les enjeux sont ceux de la redistribution des ressources et des droits politiques alors que, de l'autre, il s'agit de repenser le rôle des administrés et de mettre en avant la responsabilité des individus,

considérés comme responsables de la lutte effective contre les problèmes sociaux. Les rapports d'influence que London Citizens entretient avec la sphère politique alimentent de fait cette ambiguïté au risque de mettre en péril l'une des caractéristiques intrinsèques de l'organisation, son indépendance à l'égard du gouvernement et des partis politiques.

Les community organizers de la « grande société », le grand détournement ?

Jusqu'en 2011, London Citizens était l'unique entité au Royaume-Uni à se réclamer des approches dites de *community organizing*. La polysémie de ce terme aux Etats-Unis a finalement été introduite dans ce pays, comme l'illustre son utilisation par le Parti travailliste *via* le Movement for Change, qui vise à redynamiser la base du parti. Surtout, cette notion est désormais mobilisée dans les discours de l'action publique, notamment à travers la figure du *community organizer*. Cette cooptation renvoie à l'ambivalence du sens et des finalités de

cette pratique, contre-pouvoir ou agent du désengagement de l'Etat et/ou du contrôle de celui-ci sur les communautés.

« *Je parle de la Big Society, vous êtes la Big Society* »

Dès 2006, David Cameron, chef du parti conservateur, saluait l'œuvre de TELCO (The East London Community Organization, partie Est de London Citizens) à l'occasion de son dixième anniversaire. Son intérêt pour le *community organizing* s'est révélé à travers son programme pour une *Big Society*, détaillé le 27 mars 2010. Il en fait une « alternative au "grand gouvernement" actuel au travers de son objectif principal d'*empowerment* ». ⁵⁷ Parmi d'autres mesures, ce programme comprend la formation de cinq mille *community organizers* qui « seront là pour faciliter l'action locale et offrir un appui aux groupes qui cherchent

57. « The Big Society Speech » de David Cameron du 10 novembre 2009. www.conservatives.com/News/Speeches/2009/11/David_Cameron_The_Big_Society.aspx.
58. Site du gouvernement de l'Office of Civil Society www.cabinetoffice.gov.uk/content/big-society-frequently-asked-questions-faqs (consulté le 31 août 2011).

à s'unir pour s'attaquer aux problèmes ». ⁵⁸ Le modèle est explicitement emprunté à Saul Alinsky. Quelques semaines après l'annonce de son programme, lors de l'assemblée organisée par London Citizens trois jours avant les élections nationales, David Cameron déclare : « Je parle de la *Big Society*, vous êtes la *Big Society* ! ». ⁵⁹

Cet attrait pour London Citizens et pour le *community organizing* en général renvoie à l'ambivalence de la rhétorique de responsabilisation des citoyens. Il est marqué par la critique communautarienne du néolibéralisme. Pour les néolibéraux, le rôle de l'Etat doit se limiter à la garantie de la liberté et des droits des individus. Il s'agit de donner un rôle important au marché. David Cameron, avant son élection, cherchait à dépasser l'individualisme de marché prôné par Margaret Thatcher et à mettre en avant la cohésion sociale, les relations et la communauté. ⁶⁰

59. Discours de David Cameron à l'assemblée du 3 mai 2010 organisée par London Citizens : www.totalpolitics.com/print/speeches/35348/david-cameron-leader-of-the-conservative-party-speaks-at-the-citizensuk-general-election-assembly-in-westminster.html (consulté le 5 juillet 2012).
60. Sage David, « A Challenge to Liberalism? The Communitarianism of the The Big Society and Blue Labour », *Critical Social Policy*, 2012.

Cette position fut accueillie positivement par Neil Jameson, le directeur de London Citizens, « à condition que l'engagement des citoyens conduise à un nouveau concordat entre le peuple et ses représentants » (*The Guardian*, 2010). Il mettait ainsi le candidat du parti conservateur en garde, rappelant que de nombreuses politiques avaient déjà exprimé la volonté de donner « le pouvoir au peuple » sans pour autant s'en donner les moyens.

Le BBCO, un « art lent et patient » à la recherche de financements

Après son élection, David Cameron lance un appel d'offres pour déterminer la structure qui formera les futurs organisateurs de la *Big Society*. Des débats ont alors lieu au sein de London Citizens pour savoir si l'organisation doit répondre à l'appel d'offres. Le risque de perdre son indépendance financière, son temps et sa crédibilité est souligné. L'on craint que l'engouement pour le *community organizing* fasse oublier que London Citizens a fait tout ce chemin après de longues années de travail de terrain et la construction patiente de relations de confiance

entre les différents citoyens et les communautés qui la composent.

De plus, pour l'organisation, ce n'est pas en changeant les pratiques de quelques militants au sein des partis ou d'organisations de la société civile que tout le monde va se mettre à y faire du *community organizing*. Les stages qu'elle dispense sont contextualisés. La formation n'est rien sans la dynamique générale d'« organisation » de London Citizens. Les leaders sont formés dans le cadre de l'adhésion de leur « institution d'origine » à l'organisation. Des organisateurs sont ensuite là, au jour le jour, pour guider et appuyer les membres dans les actions qu'ils entreprennent. Les stages sont indissociables de l'activité globale de London Citizens. De plus, le succès de cette dernière devrait servir à accroître le nombre d'adhérents et de leaders participant aux stages, et non à offrir une publicité aux partis politiques ou à des organismes de formation. De son point de vue, c'est l'établissement d'organisations dans les autres villes du pays et donc, *in fine*, sa montée en puissance qui devraient être visés. Pour ce faire, l'indépendance financière, mais aussi politique, serait nécessaire.

Bien que tous ces points aient été soulevés, il fut finalement décidé de répondre à cet appel d'offres, perçu comme la reconnaissance de la contribution de London Citizens à la société et comme une opportunité de financement pour son développement au Royaume-Uni. De plus, dans un contexte de crise où le secteur associatif est également touché, London Citizens a du mal à renouveler le financement nécessaire (issu de l'adhésion des membres et de fondations philanthropiques) année après année afin de rémunérer un personnel qui ne cesse d'augmenter. En outre, ses membres et employés espèrent ainsi protéger la profession qu'ils ont créée : si une autre structure emportait le marché, cela menacerait le délicat et long processus de recrutement et d'apprentissage mis en place ces vingt-deux dernières années pour former les organisateurs.⁶¹

61. « We were keen to protect the craft and vocation of being a Community Organiser. We were aware that if we did not bid then someone else would and the delicate process of recruitment, apprenticeship, and mentoring that had gone on in London Citizens for the last 22 years would be threatened » (traduction : « Nous tenions à protéger le métier et la vocation d'organisateur. Nous savions que si nous n'avions pas le marché, alors quelqu'un d'autre l'aurait et le délicat processus de recrutement et d'apprentissage mis en oeuvre par London Citizens depuis des années serait menacé ») : www.citizensuk.org/2011/02/statement-responding-to-ocs-decision-over-community-organizing-tender/ (consulté le 25 juillet 2011).

Pour tenter de minimiser la perte d'autonomie financière, London Citizens envisage alors de créer une entreprise indépendante. Les missions de formation, qui serviraient à sensibiliser et éventuellement à recruter de nouveaux membres, et ce dans différentes villes du pays, lui seraient confiées.

De nouveaux venus dans le community organizing

En février 2011, la coalition entre Locality et Regenerate remporte le marché et obtient un contrat de quinze millions de livres pour former les organisateurs de la *Big Society*. Locality est un réseau d'organisations indépendantes que l'on peut rapprocher des centres sociaux en France. Action to Regenerate Community Trust est spécialisée dans la formation et le soutien aux individus et aux groupes pour que ceux-ci s'attaquent aux causes profondes de la pauvreté dans une perspective d'*empowerment*.⁶² D'après ce qui est indiqué sur leur blog⁶³, ces structures puisent

62. www.cocollaborative.org.uk/users/regenerate (consulté le 10 août 2012).

63. www.cocollaborative.org.uk/blog/transparency-creativity-power-responsibility (consulté le 10 août 2012).

leurs méthodes d'intervention dans les approches développées par des éducateurs et des activistes tels Paulo Freire et Saul Alinsky.

London Citizens perd donc le marché. Les organisateurs de la *Big Society* doivent, d'après leur fiche de poste, « aider les résidents, les groupes, les associations et les entreprises à développer leur pouvoir d'action collective pour le bien commun, grâce à l'utilisation de la Root Solution Listening Matters, un programme basé sur l'action et le dialogue ». ⁶⁴ Les différences avec la mission des organisateurs de London Citizens résident entre autres dans la finalité du programme, comme le précise le site du gouvernement : « faciliter le plus possible la formulation et la mise en œuvre des services publics pour les organisations de la société civile ». De plus, ce programme repose essentiellement sur des modules de formation, sans pour autant permettre à ces *community organizers* en herbe de

64. <http://locality.org.uk/wp-content/uploads/Trainee-CO-Job-Description.pdf> (consulté le 1^{er} août 2011).

développer de véritables organisations pérennes et de s'appuyer sur elles.

London Citizens n'a plus le monopole de l'utilisation du terme de *community organizing*. Elle tente désormais de se démarquer de la politique du gouvernement et de mettre en avant un nom plus précis pour décrire son activité. Neil Jameson explique à une journaliste de *civilsociety.co.uk* en avril 2011 : « De toute évidence, nous faisons du *broad-based community organizing*, ce qui est très différent de ce que les autres gens font, c'est-à-dire surtout du développement communautaire ». ⁶⁵

« Grande société » vs London Citizens : quel rôle pour la société civile ?

Le débat suscité par le concept de la « grande société » et le rôle du *community organizer* autour de l'appel d'offres du

65. Tania Mason, « London citizens beats Locality to trademark application for "Institute for Community Organising" », *Civil Society*, 2011.

gouvernement renvoie à celui qui eut lieu autour de l'appropriation par les politiques publiques anglaises du concept d'*empowerment*. Le projet de la Big Society s'inscrit en cela dans une certaine continuité des politiques de responsabilisation des citoyens menées depuis Margaret Thatcher et reprises par les gouvernements néotravailleurs. David Cameron déclare : « Je veux [que la *Big Society*] prenne ses responsabilités, travaille, protège la mère de votre enfant, agisse, s'engage dans votre communauté locale, fasse en sorte que les quartiers restent propres, respecte les gens et leur propriété ». ⁶⁶ Des études récentes montrent que, plutôt que d'offrir une réponse pertinente à la crise économique, la promotion de la « Grande Société » permet de déguiser une véritable « stratégie de choc » (*shock doctrine*) néolibérale de casse du service public. ⁶⁷ L'initiative est particulièrement perverse du fait qu'une des principales causes de la crise n'est précisément

66. Discours de la Big Society de David Cameron le 10 novembre 2009 : www.conservatives.com/News/Speeches/2009/11/David_Cameron_The_Big_Society.aspx (consulté le 2 août 2011).

67. Ruth Levitas, « The Just's Umbrella: Austerity and the Big Society in Coalition Policy and Beyond », *Critical Social Policy*, vol. 32, n° 3, 2012, pp. 320-342.

pas le développement d'un Etat trop puissant, mais plutôt l'insuffisante régulation étatique des libres activités de marché des banques. ⁶⁸

Ne pas remporter l'appel d'offres de la Big Society permet à London Citizens de demeurer une force indépendante et de redéfinir publiquement sa position. Mais le fait d'y avoir répondu remet en cause les fondements et la crédibilité de son projet et renvoie aux ambiguïtés de sa participation à la gouvernance, et notamment de son rapport aux institutions publiques, problématique commune à de nombreuses démarches d'*empowerment*. ⁶⁹ La confusion introduite par l'appel d'offres autour du terme *community organizing* alimente ainsi des débats sur le rôle que peuvent ou doivent jouer les acteurs de la société civile, et réciproquement sur celui de la puissance publique dans la promotion de la justice sociale.

68. Ben Kisby, « The Big Society: Power to the People? », in *The Political Quarterly*, vol. 81, n° 4, 2010, pp. 484-491.

69. Bernard Jouve, « Editorial. L'*empowerment* : entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement », *Géographie, économie, société*, vol. 8, n° 1, 2006, pp. 5-15.

Dans tous les cas, les objectifs affichés du *community organizing* sont de lutter contre les inégalités, la pauvreté et l'individualisme. Le niveau local est mis en valeur et des avantages inhérents aux activités de coopération sont promus. Les « citoyens ordinaires » sont encouragés à jouer un rôle actif dans la vie de la *polis*. Mais la nature de ce rôle dépend des idéologies qui décrivent les principes d'organisation de la société et des institutions qui mettent en œuvre ces méthodes. Qui devrait être responsable de la justice sociale ? D'un côté, Neil Jameson affirme que les inégalités sont liées au capitalisme mondialisé et qu'il faut organiser du local vers le global pour gagner en puissance d'interpellation et s'attaquer aux élites multinationales, tant politiques qu'économiques. De l'autre, les associations présentes à l'échelle locale sont décrites comme responsables de la liberté de chaque individu et c'est l'Etat – et non le marché – qui est principalement accusé de menacer les écoles pour la démocratie que constituent les institutions de la société civile. Par ailleurs, comme le suggère la progressive montée en puissance de London Citizens, un temps long, des moyens humains importants et la recherche

constante d'une autonomie sont nécessaires pour engager durablement un grand nombre de citoyens dans un rapport de force intéressant avec les puissances publiques et surtout économiques.

Au final, l'usage hétérogène du terme *community organizing* illustre le besoin de renouveler les formes de participation démocratique, mais la notion finit par être quelque peu vidée de son sens politique, à l'image de la notion sœur d'*empowerment*.⁷⁰

70. Jacques Donzelot, avec Catherine Mevel et Anne Wyvekens, *op. cit.*, 2003 ; Hélène Balazard et Philippe Genestier, « La notion d'*empowerment* : un analyseur des tensions idéologiques britanniques et des tâtonnements philosophiques français », *Conférence internationale sur l'empowerment de la société civile dans les politiques urbaines* », île de Porquerolles, 2009.

**LE POINT DE VUE D'UN ORGANIZER AMÉRICAIN :
RÉFLEXIONS SUR LE COMMUNITY ORGANIZING,
UNE PERSPECTIVE DE CHICAGO**

William D. Burns

Présentation et traduction de Leyla Arslan

Organize ! Agitate ! Ces slogans sont des *leitmotifs* dans la bouche des *organizers* américains qui forment au développement communautaire des générations de leaders issus des classes populaires et moyennes, et souvent des minorités ethniques. Lutte pour l'augmentation des salaires ou pour de meilleures écoles, pour la baisse des loyers, c'est la participation de la communauté, communauté d'intérêts et de vie, qui est visée par les *leaders* et *organizers* au travers de la constitution d'organisations locales, pour permettre aux sans-voix d'améliorer leurs conditions de vie. Par sa victoire à la Maison-Blanche, le président Obama qui,

William D. Burns : aujourd'hui membre du Conseil municipal de Chicago, représentant la quatrième circonscription de Chicago, ce Démocrate, diplômé de l'université de Chicago, a représenté le vingt-sixième district à la Chambre des représentants de l'Illinois de 2008 à 2011 et a été chef de cabinet du président du Sénat de cet Etat.

dans sa jeunesse, a été formé à ces méthodes, les a expérimentées comme pratique professionnelle, les a mobilisées pour son élection de 2008 et leur a donné une nouvelle visibilité.

Son directeur de campagne, William D. Burns, qui lui donna son premier siège de sénateur en 2000, revient ici en tant que grand témoin sur son expérience de *community organizer*, expliquant qu'en tant que dirigeant politique, il a fréquemment eu recours à des tactiques de *community organizing* pour construire une base soutenant des campagnes politiques. En tant que militant au sein du Metropolitan Planning Council, il a construit à l'échelle nationale une coalition d'organisations de défense des droits de l'homme, du monde de l'entreprise et de syndicats afin de lever davantage de fonds à destination de l'éducation. Plus récemment, en tant que conseiller municipal de la quatorzième circonscription, il a travaillé avec les *community organizers* sur une série de sujets comme les écoles publiques, l'accessibilité du logement et le développement économique.

Dans cet article, il donne une vision du *community organizing* qui, comme il le reconnaît, lui est propre. Il utilise des exemples locaux afin de dégager quelques grands principes à ses yeux incontournables pour fonder une bonne *community organization*. S'appuyant sur son expérience politique, ses conseils portent tant sur les grands principes devant guider ces organisations que sur des questions plus tactiques et sur les actions qu'elles ont à mener. Le texte qui suit est une traduction de son témoignage.

Depuis l'émergence de Barack Obama comme leader national il y a dix ans, le *community organizing* a connu un intérêt renouvelé. Certains ont fait de cette expression une insulte, telle Sarah Palin, l'ancienne candidate à la vice-présidence, lors de la convention républicaine de 2008. A Chicago, de nombreux groupes se revendiquent de ce mode d'organisation selon la tradition codifiée par Saul Alinsky dans les années 1930.

D'après mon expérience politique dans cette ville, il existe de nombreuses façons de comprendre le *community organizing*. Celui-ci fait songer à l'Église protestante : il existe un vaste consensus sur les grands objectifs, mais de nombreux désaccords sur les tactiques et les stratégies à mettre en œuvre. Cela provient en partie du fait que le *community organizing* dépend de la forme d'action citoyenne : les tactiques et les stratégies adoptées sont liées à la force de l'organisation, à ses buts politiques, aux acteurs politiques qui la portent et à ses opposants. Toutefois, si tactiques et stratégies sont susceptibles de varier en fonction de ces éléments, je crois aussi que de bonnes *community organizations* ne peuvent se constituer sans les incontournables que je m'appête à décrire.

Construire de réelles capacités de leadership dans les communities

La philosophie du *community organizing* repose sur le fait que la démocratie requiert une participation active des citoyens entre les élections. Comme un corollaire de ce

théorème, les *community organizations* doivent aider les *community leaders* à gagner en confiance, connaissance et courage pour mener leur organisation et leur *community*. Dans ce modèle, l'*organizer* est un facilitateur et non pas le porte-parole, l'incarnation ou encore le visage de l'organisation. De même, les *leaders* ne sont pas le chœur grec.⁷¹ Par conséquent, les organisations doivent développer des formations en leadership pour permettre aux citoyens de devenir des leaders efficaces.

Ne pas se montrer inflexible

Dans une société plurielle, aucun groupe ne peut obtenir tout ce qu'il souhaite. Il existe toujours un compromis entre les buts de la *community organization* et ce que le gouvernement ou le secteur privé peuvent accomplir. Aussi les *community organizations* doivent-elles saisir à quel moment il est temps de mettre fin aux discussions avec la cible visée. Elles doivent offrir des victoires à leurs membres. Ne pas

71. Pour la différence entre *leader* et *organizer*, se reporter au premier chapitre du présent ouvrage.

stopper les discussions au bon moment pourrait entamer leur crédibilité auprès de leurs interlocuteurs.

Développer des buts politiques atteignables

Une *community organization* locale ne peut forcer les Etats-Unis à quitter l'Organisation mondiale du commerce, mais elle pourrait trouver des moyens astucieux pour améliorer la Trade Adjustment Assistance (TAA⁷²) et permettre aux quartiers d'être préservés des bouleversements dus aux activités commerciales. Elle peut aussi changer les types de taxes visant à financer l'éducation en réduisant les impôts sur le patrimoine et en augmentant ceux sur le revenu. Dans l'Illinois, ce fut un des objectifs politiques des organisations progressistes durant près de soixante ans. Un objectif plus réaliste aurait été de demander une augmentation des dépenses de l'Etat dans le secteur éducatif, quel que soit le type de taxe utilisé pour parvenir à cette augmentation des dépenses.

72. Le TAA est un programme fédéral américain visant à aider les travailleurs américains touchés par les effets négatifs de la libéralisation du commerce.

Développer, reconnaître et soutenir ses alliés

Il est primordial pour les *community organizations* de renforcer leur pouvoir en attirant de nouveaux membres et en remportant des victoires politiques. Mais pour cela, elles ont besoin d'alliés au sein des pouvoirs publics, des syndicats, du secteur privé et également des fondations, afin de dégager des ressources supplémentaires et de préparer l'agenda politique. A cette fin, elles doivent reconnaître publiquement leurs alliés face à leurs membres. Elles doivent aussi fournir un soutien politique, voire électoral à leurs alliés politiques en reconnaissance du partenariat stratégique que ces derniers ont noué avec elles. Il ne s'agit pas d'être intégré à la « machine politique ». Le soutien politique des membres de l'*organization* doit s'appuyer sur une relation de qualité avec cet allié politique.

Faire coïncider les tactiques avec les capacités de la community organization à mobiliser ses membres

Cela peut sembler *a priori* assez simple, mais rien n'est plus triste que de voir une *community organization* appeler à

une vaste manifestation et que personne n'y soit présent. Si la taille de l'*organization* est suffisante et si elle a déjà fait ses preuves en entraînant une foule nombreuse dans de grandes manifestations, la tactique est adaptée. Mais si l'*organization* est petite, il est préférable de privilégier d'autres outils – conférences de presse, *sit-in*, etc. – où sa taille n'apparaîtra pas comme une faiblesse.

Faire rendre des comptes aux leaders

Si les *leaders* ont promis à dix personnes d'organiser un rassemblement important, l'*organizer* doit rester en contact avec le *leader* avant l'événement afin de s'assurer que celui-ci tiendra son engagement. Les *organizers* ne peuvent présumer que les *leaders* se souviendront toujours de mener à bien le travail social de proximité nécessaire pour assurer le succès de cette action.

Rejoindre des coalitions quand cela est possible

Comme on l'a dit précédemment, il peut être difficile pour des *community organizations* peu connues de s'attaquer à

de vastes enjeux politiques. Mais une coalition d'*organizations* peut avoir cette capacité. Il faut toutefois se montrer prudent lorsque l'on veut appartenir à de telle coalition et rester vigilant sur son fonctionnement démocratique.

Respecter les délais

Les meetings, les réunions stratégiques, etc. devraient toujours être planifiés selon l'échelle de temps la plus fine. Il s'agit peut-être d'une particularité américaine, mais la gestion du temps est extrêmement importante pour les *leaders* qui veulent travailler au nom d'une organisation. Vous risquez de perdre des *leaders* si les réunions s'éternisent. De la même façon, une gestion fine et dynamique du temps est primordiale lors de grands meetings où de nombreux élus, officiels, etc. aimeraient souvent intervenir longuement. Une telle gestion du temps évitera de faire davantage durer la réunion.

Rester cohérent avec la mission de l'organisation

Le succès d'une *community organization* est susceptible de faire naître de nouveaux défis. Les élites peuvent vouloir chercher à capter l'organisation pour leurs propres objectifs. Des représentants du gouvernement peuvent leur offrir des financements pour transformer leur action sociale en offre de services sociaux.

Voici les grands principes permettant de créer du lien afin de mobiliser les citoyens dans leur vie de tous les jours et d'atteindre des objectifs politiques.

CONCLUSION

RÉFLEXIONS SUR LE *COMMUNITY ORGANIZING* ET L'*EMPOWERMENT* DES QUARTIERS DE FRANCE ET DE NAVARRE

Réda Didi

Liberté, égalité, fraternité : telle est notre devise nationale. Mais, depuis des décennies, ces notions – notamment les deux dernières – semblent être mises à mal dans les quartiers populaires. Face à l'ampleur du chômage de masse dans les quartiers, aux problèmes de logement, de transports, à l'importance de l'échec scolaire ou à l'implantation des trafics illicites qui gangrènent le tissu social des quartiers, les habitants, jeunes et moins jeunes, hommes ou femmes, français ou étrangers, se sentent souvent relégués en dehors de la société « normale ». Dans ce contexte, la désillusion vis-à-vis du politique ne cesse de s'aggraver, de

façon peut-être plus forte que sur le reste du territoire. L'abstention y est forte, la confiance dans les institutions et le personnel politique se dégrade.

Permettre qu'une frange de notre société ne prenne pas part à la définition du pacte politique commun, pacte qui règle le quotidien de chacun, est inacceptable pour un pays démocratique qui a lutté à maintes reprises depuis 1789 pour faire participer le plus grand nombre à la définition de notre avenir partagé. Cette évolution est même dangereuse non seulement pour les habitants des quartiers, mais pour la société dans son ensemble. Recréer du lien social, des fraternités de vie, de quartier, d'expériences autour de combats communs pour établir plus fermement liberté et égalité et améliorer les conditions de vie au quotidien semble urgent. Repartir du quotidien, des expériences de chacun semble dans ce cadre primordial. C'est à partir de ce constat que Graines de France s'est créé en 2009. Il s'agit de faire entendre la voix de ces populations dont on parle tant mais que l'on entend peu et de les accompagner jusqu'à ce qu'elles se constituent en

collectifs locaux. L'idée est d'organiser plus que des communautés : des territoires de vie et d'expérience partagés.

Repartir du quotidien des individus, reconstruire le politique par le bas : une véritable force militante et une dynamique de transformation de la société peuvent en émerger, interrogeant les rapports de pouvoir traditionnels. L'exemple brésilien vient illustrer cette idée : un million de Brésiliens ont manifesté dans la rue en juin 2013, interpellant le pouvoir sur le coût des transports publics, suivis par les partis et les syndicats. A l'origine de la mobilisation se trouve une nébuleuse de militants hors partis, le Movimento Passe Livre (Mouvement libre passage) qui défend le principe de gratuité des transports publics, se rapprochant des associations de quartier et d'enseignants-chercheurs. Ce pays a vu naître des modèles de démocratie participative originaux, et ces événements sont riches d'enseignements pour lui, mais aussi pour nous, conduisant à de nouveaux rapports entre citoyens, politiques et institutions.

Au-delà de la forme du mouvement social, telle qu'elle apparaît avec cet exemple brésilien, atypique ou de façon plus conventionnelle, *community organizing* et *empowerment* ont été présentés ces dernières années comme des outils permettant à la fois de renforcer les capacités individuelles des individus et de les constituer en collectifs pour qu'ils fassent entendre leur voix, c'est-à-dire permettant de les aider à s'organiser pour lutter contre les maux structurels qui affectent leur quotidien. En dehors des élections, en dehors des mouvements sociaux ponctuels, ces outils permettent d'impulser des dynamiques, des plates-formes vivantes de dialogue entre citoyens, politiques, institutions et secteurs publics et privés. Les répercussions de tels modèles d'organisation sociale sont à la fois politiques, sociales et économiques.

En Inde, les villages du district d'Alwar connaissaient un fort exode rural, les habitants fuyant le manque d'eau et préférant s'installer dans les bidonvilles de New Dehli. En organisant les habitants autour de la résolution de leurs problèmes quotidiens, l'ONG Tarun Bharat Sangh

(TBS, The Associations of Young India) parvient depuis 1987 à inverser la tendance par un programme de reboisement et d'entretien des collecteurs d'eau. La participation active des femmes à l'ensemble du projet, jusqu'au processus de décision, remet aussi fortement en question la place qui leur était traditionnellement réservée dans la société indienne.

Cependant, comme on l'a vu dans les précédents chapitres, la formation joue un rôle-clé dans l'émergence de ce processus et la constitution d'organisations locales de territoires. Les habitants des quartiers populaires ont souvent un lien distant avec le politique, qui repose souvent sur un sentiment d'incompétence politique. Dans ce monde de codes, de l'écrit, ils se sentent perdus, voire de trop. La formation en *empowerment* et en *community organizing*, plus qu'une formation technique d'accompagnement de projet, cherche à décomplexer les individus. Des ponts peuvent être établis avec l'éducation populaire : l'approche du savoir n'est pas descendante, de celui qui détient le savoir à l'élève. Il s'agit davantage d'une maïeutique qui fait

accoucher les individus de leurs possibilités par le dialogue et la production d'une intelligence commune des situations.

Pour accélérer le processus d'*empowerment*, le travail sur des organisations constituées peut apparaître comme une solution. Or aujourd'hui, ces organisations sont nombreuses : associations de parents d'élèves, sportives, pour protester contre une rénovation urbaine ou encore pour repousser le trafic de drogue, etc.

Cependant, si l'idée de faire participer les habitants a envahi le discours public, beaucoup reste à faire pour inclure les sans-voix. Une volonté politique forte est nécessaire si l'on veut introduire davantage d'*empowerment* dans la mise en œuvre de politiques publiques locales et nationales. Cette volonté devrait se concrétiser par les aspects suivants :

- la mise en place d'outils de participation spécifiques par secteur ;
- une meilleure représentation des citoyens dans toute leur diversité : sociale, selon le genre et l'âge, ethnique, religieuse, etc. ;

- une simplification du financement des associations et une plus grande transparence ;
- une évolution de la forme des administrations publiques et locales, afin qu'elles puissent rendre des comptes devant les usagers et administrés.

Les habitants accueilleront ces politiques de façon d'autant moins conflictuelle qu'ils auront été entendus par ceux qui les mettent en œuvre. Cependant, ces outils d'*empowerment* et de *community organizing* ne devraient pas être invoqués par les pouvoirs publics nationaux et locaux pour réduire le périmètre de leurs interventions par transfert à la société civile des actions qui leur incombent jusqu'alors. Ces logiques d'*empowerment* ne concernent d'ailleurs pas que les pouvoirs publics. Le secteur privé, les fondations d'entreprise, les entreprises, les bailleurs sociaux ont tous un rôle à jouer, et pas seulement dans le financement. La responsabilité sociétale des entreprises (RSE) doit ainsi dégager des priorités liées aux quartiers populaires, par exemple par le biais des fondations d'entreprises, et prendre plus de risques sur ces questions.

COLLECTION DIRIGÉE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

ISBN : 978-2-36244-060-1

© EDITIONS FONDATION JEAN-JAURES
12 CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS
www.jean-jaures.org

Réalisation : REFLETSGRAPHICS
Achevé d'imprimer par l'imprimerie PANOPLY
SEPTEMBRE 2013

Sous la direction de
Leyla Arslan et Réda Didi

Organisez-vous !

Construire la participation politique dans les quartiers populaires

Quelle réponse à la défiance grandissante vis-à-vis des élites ? Comment remobiliser les habitants des quartiers populaires, qui font figure de déserts politiques ? Comment les faire participer davantage aux décisions qui règlent leur quotidien ?

Ce sont des solutions concrètes qu'évoque cet Essai : de l'Amérique à l'Europe, les dynamiques d'*empowerment* et de *community organizing* mises en regard de traditions françaises plus anciennes de mobilisation des classes populaires participent d'une nouvelle manière de faire société dans un contexte de crise de la démocratie.

www.jean-jaures.org



9 782362 440601

ISBN : 978-2-36244-060-1

6 €