Éditorial

L'empowerment : entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement¹

Bernard Jouve *

*Laboratoire RIVES, UMR CNRS 5600,
rue Maurice Audin, 69518 Vaulx en Velin Cedex*

Si le terme n'est guère traduisible en français, l'*empowerment*, comme d'autres termes passe-partout au contenu rendu très plastique du fait d'une utilisation non raisonnée, connaît un succès très important depuis plusieurs années. Alors que les inégalités sociales ne cessent de s'accroître, au point d'avoir occasionné durant une dizaine de jours une série de violences urbaines en France en novembre 2005, le terme sert à désigner un ensemble de transformations majeures aussi bien dans la manière de mener les politiques de lutte contre la pauvreté que dans le cadre analytique à travers lequel l'individu et les groupes sociaux – compris comme des sujets politiques – envisagent leur rapport à la puissance publique et en premier lieu à l'Etat. Pour aller à l'essentiel, alors qu'un mode de pilotage de l'action publique qualifié de stato-centré montre des signes évidents d'essoufflement, l'*empowerment* vise à renverser les rapports classiques de domination entre l'Etat et la société civile par le biais de transfert de ressources politiques et de capacité d'organisation. Si, très généralement, la construction des Etats modernes s'est traduite par un processus d'étatisation de la société, plus ou moins marqué selon les pays (Badie et Birnbaum, 1979), la puissance publique intervenant en situation surplombante, il s'agit

*Adresse email : jouve@entpe.fr

¹ Ce numéro spécial a bénéficié du soutien financier, permettant de prendre en charge les coûts de traduction de certains articles, du Conseil de Recherche en Sciences Humaines du Canada (Programme des Chaires de Recherche du Canada)

par le biais de l'*empowerment* de remettre en question le caractère intrinsèquement asymétrique dans l'économie de ces échanges à partir de deux arguments fondamentaux :

1. cette asymétrie est, d'un point de vue fonctionnelle, inefficace car elle conduit à la reproduction des rapports de domination entre groupes sociaux.
2. De plus, elle est politiquement infondée car les sociétés contemporaines, dans les pays du « Nord » comme du « Sud », s'émancipent de leur rapport à l'Etat en imposant à ces derniers de nouvelles contraintes et en remettant en cause leur légitimité même.

Appréhendé à partir de ces registres de justification, on serait ainsi tentés d'accorder à l'*empowerment* des vertus subversives d'une portée inégalée touchant à la fois au contenu des politiques publiques et surtout à la transformation de l'ordre politique à travers la recomposition des relations entre l'Etat et les citoyens.

Ce numéro de *Géographie, Économie, Société* vise justement à établir un bilan de différentes expériences d'*empowerment*, dans des contextes institutionnels, culturels économiques divers et qui concernent exclusivement les pays développés². Il ne s'agit pas ici de conduire une évaluation de l'efficacité économique de l'*empowerment*, en tant que registre d'action alternatif à l'Etat et au marché (Friedman, 1992 ; Lévesque, *et al.*, 2001) mais plutôt d'en adopter une lecture socio-politique mettant l'accent sur les conditions d'émergence de démarches se revendiquant de l'*empowerment* et sur les impacts de ces dynamiques quant à l'évolution de l'ordre politique.

Pour aller à l'essentiel, ce numéro met clairement en avant le fait suivant : comme la démocratie, l'*empowerment* relève plus d'un idéal – indispensable pour enclencher un processus de changement social et politique – que d'une réalité stabilisée faisant consensus. Il se heurte à l'épreuve des faits et principalement à la répartition asymétrique des ressources, des formes de légitimité. Pour les auteurs les plus critiques, l'*empowerment* participe d'un processus de recomposition piloté par l'Etat. Sous couvert de démocratisation des politiques publiques et de transformation de ses relations avec la société civile, l'*empowerment* lui permet de se déresponsabiliser en faisant peser sur la société civile les conséquences des choix étatiques en matière de politiques macro-économiques et de traitement des inégalités socio-économiques dans un contexte général par la force des réformes néolibérales. Ces trois « lectures » - optimiste, sceptique et critique - de l'*empowerment* sont présentes dans ce numéro de *Géographie, Économie, Société*.

² Il conviendrait également de s'intéresser aux pratiques d'*empowerment* qui se sont généralisé dans les politiques d'aide au développement des grands bailleurs internationaux comme le Programme des Nations Unies pour le Développement, la Banque Mondiale ou le Fonds Monétaire International. Pour ces organisations internationales, l'*empowerment* participe des pratiques de « bonne gouvernance » (World Bank 2005. *World Development Report - Equity and Development*. Oxford University Press, Oxford. Ainsi, pour le PNUD, « The *empowerment* approach stresses enhancing people's abilities to realize their basic rights and exercise the *empowerment* approach stresses enhancing people's abilities to realize their basic rights and exercise the freedoms promised by democratic forms of governance. It creates the conditions necessary to enable the poor to take advantage of poverty-reduction opportunities by strengthening their socio-cultural, economic and political capabilities. *Empowerment* also entails a restructuring of these opportunities themselves: on the «supply side», through national action to make state institutions more responsive to citizens and to remove existing social barriers and discriminations; on the «demand side», through strengthening the initiatives taken by the poor themselves through social mobilization at the grassroots level » United Nations Development Programme, 2004. Nepal Human Development Report 2004. *Empowerment and Poverty Reduction*, Rapport, United Nations Development Programme, New York.)

1. Un ordre politique en transformation

Au « Nord » comme au « Sud », on sait l'essoufflement d'un modèle d'organisation de la sphère politique qualifié de « stato-centré » (Jouve, 2005). Cet essoufflement touche à la fois à la capacité d'action réelle des Etats contemporains qui doivent désormais « composer » avec d'autres acteurs aux statuts très divers et co-produire des pans entiers de politique publique. La remise en question du « modèle stato-centré » porte également sur la légitimité politique même des Etats à détenir non seulement le monopole de la violence légitime cher à M. Weber (Weber, 1959) mais aussi, et surtout, à être « l'institution intégratrice de substitution », pour parler comme E. Durkheim (Durkheim, 1893). Sur fond de révolution industrielle et de transformation accélérée de la division du travail et des relations de solidarité mécanique entre individus, les Etats industriels du XX^e siècle, se sont peu à peu imposés, et selon des temporalités propres, comme les instances assurant, par le biais de politiques publiques spécifiques telles que les politiques sociales, le maintien des relations de solidarité en lieu et place des instances « traditionnelles » comme la famille, la religion, les communautés territoriales. Ce modèle a par la suite été diffusé à l'échelle planétaire, avec des succès très variables, au moment de la décolonisation.

C'est ce modèle qui est entré en crise depuis une trentaine d'années sur fond de mondialisation et surtout de transition post-fordiste dans laquelle les principes d'autorité, de commandement, de hiérarchie ont été remis en question. Sur la longue période, on serait donc tentés de voir dans la multiplication des démarches relevant de l'*empowerment* un renversement de cycle historique à travers le retour des formes de solidarité organique.

L'*empowerment* fait partie de cette famille de termes au statut épistémologique ambigu, à la fois notion et réalité empirique. Il en est de même pour la gouvernance qui sert à désigner un processus de recomposition de l'ordre politique tournant le dos à ce modèle stato-centré d'organisation du politique, et plus généralement des rapports sociaux et qui met au contraire l'accent sur la négociation, l'ajustement, la coordination, la formalisation partenariale de normes entre une pluralité d'acteurs aux ressources et aux légitimités différentes et complémentaires (Gaudin, 2002). L'*empowerment* désigne le processus de transfert de ressources politiques et de pouvoirs de l'Etat vers la société civile, la modification du rapport entre, d'une part, l'individu comme sujet politique et social et, d'autre part, l'Etat. De ce fait, l'*empowerment* est indissociable d'une analyse de la transformation des liens social et politique en même temps qu'il alimente un débat plus général sur la démocratie et la citoyenneté.

Il convient cependant de se méfier d'une lecture qui mettrait l'accent sur le caractère intrinsèquement innovant de cette dynamique. Si les démocraties libérales partagent un certain nombre de points communs, elles connaissent des trajectoires historiques très différentes dans lesquelles la nature historique de la relation Etat/société civile relève du « code génétique ». Dans son article, M.-H. Bacqué rappelle l'histoire déjà ancienne des politiques urbaines reposant sur l'*empowerment* des groupes sociaux marginalisés aux Etats-Unis. Cette relative épaisseur historique s'explique par la nature des relations entre l'Etat et la société civile aux Etats-Unis. La *community*, qui n'est pas qu'un concept sociologique aux Etats-Unis, ne se confond pas uniquement, comme dans les cas français ou encore allemand, avec le cadre national. Le renforcement des capacités d'action et du pouvoir des communautés locales par les politiques urbaines à partir des années 1960

n'a rien d'une hérésie ou d'une rupture par rapport à l'ordre politique aux Etats-Unis. Au contraire. C'est parce que la *community* a toujours été une institution intermédiaire entre le sujet politique et l'Etat, à la fois instance de contrôle social, de socialisation, d'affirmation d'identités collectives que la politique de lutte contre la pauvreté à destination des quartiers centraux des villes des Etats-Unis à partir de l'Administration Johnson a valorisé, par le biais de l'*empowerment*, cet objet politique essentiel dans la démocratie des Etats-Unis. Pour pouvoir valablement utiliser cette notion d'*empowerment*, il faut donc faire preuve de prudence et considérer que ses vertus « subversives » et transformatrices sont relatives et demandent à être historiquement situées en fonction de la nature des relations entre Etat et société civile.

2. *Empowerment* et mouvements sociaux

Les différentes contributions de ce numéro spécial insistent toutes sur un point essentiel : l'*empowerment* résulte d'une politique délibérée de la part des Etats qui par le biais de dispositifs, de procédures, d'institutions particulières intègrent et généralisent un certain nombre d'expérimentations locales. Ces dynamiques prennent généralement, au départ, la forme de mouvements sociaux ayant pour objectif la transformation du cadre opératoire et du contenu des politiques publiques, notamment dans le secteur de l'économie avec l'émergence de l'économie sociale et solidaire (Laville, 1994, Tremblay, *et al.*, 2002). Il s'agit également de modifier le contenu des échanges politiques entre acteurs locaux (élus, responsables associatifs, communautaires, acteurs privés) en « ouvrant » le champ politique et économique local à de nouveaux « entrants » porteurs de nouvelles revendications (Lévesque, 2005). Que la volonté politique de soutenir ce type de démarche disparaisse, comme le montre J. Sclaro à travers l'exemple de l'impact du changement de majorité au niveau national en France sur la légitimité des acteurs de l'économie sociale et solidaire dans la Haute Vallée de l'Aude, et alors le système décisionnel classique se reforme au profit des notables locaux, de l'administration d'Etat et des corps intermédiaires puissamment organisés comme les Chambres de Commerce et d'Industrie.

L'analyse des liens entre l'Etat et les mouvements sociaux constitue une des pierres angulaires des travaux sur l'*empowerment* dans la mesure où à travers la question de leur possible institutionnalisation, de nombreux auteurs remettent en question la portée réellement subversive de ce type d'action collective. On ne saurait pour autant négliger la contribution de ces mouvements sociaux à l'évolution des démocraties libérales au cours des 40 dernières années qui ont conduit à un élargissement et une redéfinition du politique (Hamel, *et al.*, 2000). Les articles de M.-H. Bacqué qui portent notamment sur le cas de Boston, de M. Mendell sur Montréal, de M. Mayer sur Berlin ou de J. Sclaro sur la Haute Vallée de l'Aude illustrent parfaitement l'importance de ces mouvements sociaux qui, en tant que tels, reposent à la fois sur des logiques de transformation de l'ordre politique et social et des dynamiques identitaires très marquées.

Que ce soit dans l'Aude, dans les quartiers péri-centraux du Sud Ouest de Montréal particulièrement touchés par la crise économique dans les années 1980, dans les *inner cities* des villes des Etats-Unis ou encore dans le domaine de la régulation du marché du travail des jeunes dans les villes allemandes, notamment à Berlin, il apparaît clairement que les démarches d'*empowerment* et la mobilisation des acteurs issus de la société civile

au sein de mouvements sociaux ne peuvent se comprendre sans lier, dans une même temporalité, la constitution progressive des identités collectives et l'identification des finalités de l'action collective. Ceci est particulièrement clair dans l'article de J. Sclaro. En ce sens, mener une sociologie de l'*empowerment* revient, en grande partie, à conduire un programme de recherche déclinant les outils et concepts élaborés par l'analyse des mouvements sociaux. Finalement, les acteurs se faisant les promoteurs de l'*empowerment*, et on inclura parmi ceux-là les universitaires et les chercheurs qui par leurs travaux font acte d'un militantisme plus ou moins clairement assumé (voir l'article de J. Sclaro et celui de M. Mayer), sont redevables d'une sociologie des mouvements sociaux, qui bien qu'elle soit structurée par différentes théories et courants de pensée, considère basiquement que ces formes d'action collective sont caractérisées par 4 traits particuliers : 1) l'existence de formes organisationnelles réticulées; 2) le partage de certaines croyances et la solidarité des acteurs; 3) l'accent mis sur les conflits dans la lutte pour ou contre le changement; 4) le recours à diverses formes de contestation (Della Porta et Diani, 1999).

Muni de ce cadre analytique, il est frappant de constater que les démarches d'*empowerment* analysées dans ce numéro spécial partagent toutes une même problématique : l'ambiguïté de leurs rapports aux institutions publiques, en premier lieu à l'Etat qui depuis le mouvement ouvrier a longtemps été l'instance de référence qu'il s'agissait à la fois de combattre et de transformer. C'est ce sur ce point précis que les interprétations sur la portée subversive de l'*empowerment* divergent et que la communauté académique se divise. Certains voient dans la mise en place de politiques publiques reposant sur l'*empowerment*, quels que soient les secteurs d'intervention, une preuve du succès de mouvements sociaux qui arrivent à infléchir les logiques des appareils administratifs, à réorganiser la répartition des ressources entre l'Etat et la société civile, à modifier l'agenda politique en y apportant de nouvelles préoccupations, notamment la solidarité, la citoyenneté, ... L'accent est alors mis sur les processus d'apprentissage réciproque, sur les changements progressifs de registre d'action, ... On rejoint sur ce point l'analyse de J. de Maillard à propos des liens entre secteur associatif et institutions politiques dans la politique de la ville en France : « Parler de contrôle de l'action associative par les institutions nous semble excessif, tant ce rapport reste dominé par des tensions permanentes, des conflits, des arrangements entre des acteurs s'inscrivant dans des logiques d'action différenciées » (De Maillard, 2002). L'article de M. Mendell est parfaitement illustratif de cette lecture de l'*empowerment* qui, sans être dupe des énormes résistances au sein des appareils bureaucratiques auxquelles sont confrontés les acteurs de l'économie sociale et solidaire au Canada et au Québec, insiste sur la modification de l'appareil d'Etat, sur sa perméabilité à de nouvelles revendications qui remettent en question, partiellement, le dogme de l'idéologie néolibérale.

D'autres auteurs plus prudents, voire critiques, mettent l'accent sur les risques d'instrumentalisation par les pouvoirs publics de ces mouvements et qui, pour ce faire, mobilisent très classiquement des ressources – notamment l'expertise technique et administrative – en profitant de l'ouverture de structures d'opportunité créées par l'évolution de l'appareil d'Etat (Kriesi, *et al.*, 1992). Le contexte actuel dans lequel se développent les politiques publiques de plus en plus « ouvertes », « partenariales », « négociées » entre la puissance publique (Etat et/ou collectivités locales) et la société civile se prête particulièrement bien à cette instrumentalisation et aux risques de cooptation qui l'accompagne. L'article de

M. Mayer, qui se focalise sur les politiques urbaines en Allemagne, plus particulièrement à Berlin, et les nouvelles conditions de régulation du marché du travail dans lesquelles les acteurs de l'économie sociale jouent un rôle essentiel, illustre cette autre lecture, nettement plus désenchantée, de l'*empowerment*. Ce risque est d'ailleurs clairement admis par les acteurs de l'*empowerment* ; il participe même de leur identité collective en ce qu'il consacre un changement de registre d'action et de légitimité par rapport à d'autres mouvements sociaux qui font le choix de la confrontation directe avec la puissance publique. À l'inverse, c'est la logique de la co-gestion, et de la transformation par l'intérieur de l'appareil d'État, qui est revendiquée par les tenants de l'*empowerment* : « la capacité des mouvements et de leurs acteurs à remettre en cause les rapports de domination ainsi que les modes établis de décision ne conduit plus nécessairement à un affrontement direct avec les pouvoirs publics et les dirigeants économiques. Même si cet affrontement est souvent inévitable, il ne constitue plus la seule variable qui permette d'expliquer l'action. En remettant en question les finalités ou les programmes que poursuivent les institutions, ces mouvements n'hésitent pas à intervenir à partir ou au sein des institutions elles-mêmes. C'est pourquoi leur action nous apparaît souvent ambivalente, voire paradoxale » (Guay, *et al.*, 2005).

Ce numéro spécial n'est pas le lieu pour trancher le débat scientifique qui oppose les spécialistes sur cette question du rapport des mouvements sociaux aux institutions. Retenons seulement avec L. Maheu que l'ambivalence des tenants de l'*empowerment* quant à la question de leur rapport aux institutions s'inscrit dans une tension structurelle qui traverse tout mouvement social dans la mesure où « une des dimensions de la portée normative du concept de mouvement social classe cette forme d'action collective hors des actions obéissant aux conventions établies, hors des actions institutionnalisées, régulées par des normes imposées par les structures d'autorité et de pouvoir. Force est de le reconnaître, les mouvements sociaux sont cooptés par nombre d'institutions sociales constitutives d'une société donnée » (Maheu, 2005).

3. *Empowerment* et citoyenneté

S'il convient donc d'être prudent et de ne pas adopter une vision romantique des conditions concrètes dans lesquelles se développe l'action collective contemporaine, il faut également mettre l'accent sur le potentiel de modification très important que contient l'*empowerment* quant à la nature des relations, au contrat social, qui lient les individus et groupes sociaux en tant que sujets politiques et l'État. Parce qu'il remet au goût du jour une lecture de ces rapports fondée notamment sur les travaux de J. S. Mill, pour lequel les individus sont toujours mieux placés que l'État pour ce qui touche à l'élaboration des solutions aux problèmes qui les affectent (Mill, 1859), parce qu'il aspire à la fin des rapports de domination entre l'État et la société civile, parce qu'il revendique pour les groupes sociaux marginalisés la reprise en main de leur propre destinée, l'*empowerment* alimente une transformation du cadre conceptuel à partir duquel se pense dorénavant la citoyenneté : « pas de droits sans responsabilité » pour paraphraser A. Giddens (Giddens, 1990).

L'article de J. Flint donne à voir la transformation du régime de citoyenneté en Grande-Bretagne, rendue possible par l'application des principes de l'*empowerment*. On peut avec J. Jenson considérer qu'un régime de citoyenneté se définit à partir de 4 variables :

1. la reconnaissance formelle de droits (civiques, politiques, sociaux et culturels)
2. les règles du jeu démocratique qui donnent accès à l'État et à ses institutions

3. le territoire sur lequel s'exprime la citoyenneté et une identité collective qui lui est associé
4. et, enfin, l'expression de valeurs fondamentales touchant le partage des responsabilités qui incombent aux acteurs: le régime définit les limites des responsabilités de l'État - l'État qui établit l'espace de la citoyenneté. Il les distingue de celles sous la régulation des rapports marchands, familiaux ou du voisinage (Jenson, 2005).

J. Flint met clairement en valeur la capacité de l'Etat au Royaume-Uni, par le biais de l'*empowerment* des « communautés locales », à jouer sur les registres de régulation et à modifier le partage des responsabilités entre la puissance publique et la société civile. Face à ce qu'il est convenu d'appeler les incivilités, l'Etat britannique a depuis peu transformé son arsenal législatif et répressif pour davantage impliquer les citoyens « ordinaires » appartenant à des « communautés locales » dans la co-production de la sécurité publique, essentiellement dans les quartiers en difficulté. La citoyenneté ne se décline plus aujourd'hui à travers uniquement l'acquisition de droits civiques, politiques et sociaux, telle qu'analysée en Grande-Bretagne par T. H. Marshall (Marshall, 1964). Dans le cas britannique saisi à partir de l'exemple de la sécurité publique, elle est fonction de la capacité des individus composant des communautés locales à se mobiliser pour participer à la résolution, avec l'appui et l'encadrement de l'Etat qui fixe le cadre politique et les ressources mobilisables, des problèmes qui les affectent directement. Ainsi, l'Etat britannique transfère vers ces « communautés locales », au nom de l'*empowerment*, du respect de la démocratie locale, de la responsabilisation de la société civile, un certain nombre d'outils qui étaient auparavant le monopole de la puissance publique. Il légitime ce faisant la délation et la dénonciation auprès des forces de l'ordre des comportements considérés comme « anti-sociaux ». Ici, la portée de l'*empowerment* sur l'organisation de l'Etat et ses rapports avec la société civile doit être envisagée pour ce qu'elle est.

En premier lieu, il s'agit d'une remise en question de la philosophie contractualiste de T. Hobbes qui fonde la légitimité du politique - qu'il s'agisse du Prince, du Monarque ou de l'élu - sur d'autres registres que la religion ou la tradition. Dans son œuvre centrale, le *Leviathan*, T. Hobbes avance que, sans l'intervention du politique, toute société est traversée par des conflits insurmontables entre groupes et individus qui aboutissent à l'auto-destruction. Face à cette situation, le « contrat » passé entre la société civile et le politique repose sur les termes suivants : en l'échange d'une limitation des libertés individuelles, les sociétés civiles ont obtenu du politique qu'il garantisse la régulation de ces conflits. C'est ce « contrat hobbesien » qui est en voie de transformation dans le sens où, comme le montre très clairement l'article de J. Flint, l'*empowerment* conduit la société civile à assumer elle-même une partie de sa sécurité, par le biais d'un contrôle social accru entre ses membres, en lieu et place de l'Etat. Elle est donc considérée comme co-responsable des problèmes qui l'affectent. Ainsi, les « communautés locales » sont à la fois à l'origine des problèmes collectifs de la société dans son ensemble en même qu'elles sont les instances à partir desquelles on peut solutionner ces problèmes.

Dans l'article de J. Flint, c'est parce que certains individus ont des comportements qualifiés « d'anti-sociaux » par l'Etat britannique au sein de certaines « communautés locales » que celles-ci sont mises en demeure de solutionner elles-mêmes, avec l'appui de l'Etat ces problèmes. L'absence d'implication civique des membres d'une même commu-

nauté, le refus de répondre positivement aux incitatifs de l'Etat en faveur de l'*empowerment* sont par voie de conséquence considérés comme des variables expliquant le degré de vitalité et la nature des problèmes des « communautés locales ». On serait tentés d'élargir le champ de l'analyse au-delà des politiques de sécurité publique car, dans bien des cas, le transfert de la responsabilité politique de l'Etat vers les « communautés locales », à la faveur de l'*empowerment*, se nourrit d'une très forte ambiguïté quant aux logiques dominantes : s'agit-il, dans une perspective tirée des travaux de J. S. Mill revisités par ceux de A. Giddens ou encore de R. Putnam sur l'importance du « capital social » dans la résolution des problèmes collectifs affectant des « communautés locales » (Putnam, 2000), de confier aux citoyens les moyens et la légitimité pour mettre en place des solutions adaptées à des problèmes avant tout territorialisés, contingents ? A l'inverse, l'*empowerment* ne conduit-il pas l'Etat à s'émanciper de ses responsabilités, (sociale, économique, en matière d'éducation, de santé publique, de sécurité, ...) en passant par pertes et profits l'idéal de redistribution de la richesse et de solidarité entre individus et groupes sociaux au profit d'une mobilisation des « communautés locales » qui, gagnant en capacité d'action, doivent également assumer la responsabilité de possibles échecs. S'il se nourrit d'un idéal démocratique, difficilement critiquable en soi, l'*empowerment* ne résout pas, à lui seul, l'épineuse question de la solidarité entre groupes, entre « communautés locales ». Paraphrasant l'ouvrage de G. Benko et A. Lipietz, on pourrait considérer qu'il rend explicable, grâce à la mobilisation d'un corpus théorique issu de la sociologie des mouvements sociaux, et légitime la césure entre les communautés « qui gagnent » et celles qui « perdent » (Benko et Lipietz, 1992). Celles qui « gagnent » seraient composées d'individus ayant un sens et des « compétences civiques » très développés (Elkin et Soltan, 1999), seraient caractérisées par un « capital social » élevés, par une « épaisseur institutionnelle » permettant de générer des comportements coopératifs entre une pluralité d'acteurs et d'institutions (Amin et Thrift, 1995). Celles « qui perdent » présenteraient des attributs sociologiques et politiques radicalement opposés.

On l'aura compris, l'*empowerment* contient une dimension normative qui renvoie aux « communautés locales » la responsabilité de leur propre destin. L'*empowerment* se nourrit donc d'une critique de l'Etat Durkheimien c'est-à-dire de l'objet socio-politique ayant été depuis la révolution industrielle « l'instance intégratrice de substitution ». Le passage de l'Etat aux « communautés locales », le retour de la société vers la communauté pour emprunter à la typologie de F. Tönnies (Tönnies, 1940), porteur d'un double processus de contrôle social et régulation, n'est pas sans soulever certaines questions épineuses. Parmi celles-ci, le changement d'échelle (à la fois spatiale et institutionnelle) conduit en effet à adopter une lecture hyper-localisée des problèmes sociaux et à traiter davantage leurs manifestations que leurs origines, comme le souligne M.-H. Bacqué dans son article. Cette tendance à l'hyperlocalisation des problèmes sociaux peut, comme le note ici M. Mendell, être contre-balançée par des dynamiques institutionnelles de mise en réseau des initiatives locales, comme c'est le cas au Québec et au Canada où les réseaux d'acteurs de l'économie sociale et solidaire sont fortement structurées au niveau provincial et national. Il n'en reste pas moins que l'*empowerment*, parce qu'il conduit inmanquablement à territorialiser l'action collective, à l'ancrer dans des réalités socio-politiques contingentes, repose sur des « effets localité » qui jouent très fortement dans l'explication des succès et des échecs. On peut d'ailleurs, avec N. Brenner et N. Theodore, considérer que ce « jeu » sur les échelles

spatiales de l'action collective et de la régulation, l'hyperlocalisme auquel conduit l'*empowerment*, est constitutif de la transformation des « géographies de la régulation étatique » : « the search for a 'new institutional fix' generally entails the partial dismantling or reworking of inherited institutional landscapes in order to 'open up a space' for the development and institutionalization of new regulatory agencies » (Brenner et Theodore, 2002).

En second lieu, l'*empowerment* participe d'un processus plus général de recomposition de l'Etat-providence tel qu'il s'est amorcé en Europe de l'Ouest à partir des années 1980. Le fait que ces politiques d'*empowerment* dans le domaine de la sécurité publique se développent actuellement en Grande-Bretagne qui est l'Etat ouest-européen s'étant le plus réformé dans le sens du virage néolibéral à la suite depuis la « révolution conservatrice » de M. Thatcher n'a rien d'étonnant (Le Galès, 2005). Comme l'écrit P. Marden : « the deconstruction of 'old' forms of collectivity and the celebration of alterity, locality and difference, has in many ways, played into the hands of austere state regimes whose primary aim seems to be the re-constitution of the social contact through denials of social obligation. Neoliberal formulations on the ecumenical appeal of community have gathered momentum to a point where a return of juridical and managerial responsibility to 'local communities' is viewed as a victory for decentralization and autonomy, rather than as a cynical euphemism for the gradual dismantling of the welfare state » (Marden, 2003). Il est possible ici de faire le lien avec les travaux de B. Jessop sur le virage néolibéral qui se manifeste notamment par une attention accrue accordée aux communautés locales dans les politiques de développement économique et de réduction des disparités sociales (Jessop, 2002). Parmi les différentes stratégies qui ont permis le passage de l'Etat keynésien vers ce que B. Jessop qualifie le *Schumpeterian Workfare Postnational Regime* figure en effet le néocommunautarisme qui repose sur l'*empowerment* des communautés locales et le développement de l'économie sociale et solidaire (voir l'article de M. Mendell).

S'il ne s'agit pas de dresser un bilan définitif de ce qu'est l'*empowerment*, de ses succès et de ses échecs, ce numéro spécial insiste sur un constat : cette forme d'action collective alimente une transformation des régimes de citoyenneté en agissant à la fois sur les modalités d'accès aux institutions, le partage des responsabilités et la fabrication des identités collectives. Ce processus a une dimension territoriale indéniable parce que les mouvements sociaux qui en sont les porteurs sont avant tout territorialisés et remettent en question, par leurs actions, des territoires institutionnels préexistants au sein desquels s'organisait et se reproduisait une forme classique d'organisation des rapports entre l'Etat et la société civile. Ce changement d'échelle spatiale de la régulation politique analysé, dans la littérature anglophone à travers la notion de *political rescaling* (Brenner, 2004) et que l'on traduira librement ici par rééclonnage politique, est caractéristique des transformations majeures qui affectent les Etats modernes depuis la crise de l'Etat keynésien et la remise en question du régime d'accumulation fordiste. Parce que l'*empowerment* conduit à reconsidérer les registres d'action et de légitimation, et surtout le rapport de la société civile à l'Etat, il amène à transformer la nature de ce dernier (du *Welfare State* au *Workfare State*) à la faveur de la constitution de nouveaux territoires de l'action collective qui sont dans le même temps des espaces essentiels du contrôle social. Une chose est sûre : l'*empowerment* n'a pas, en soi, de vertus subversives. S'y expriment des « contingences territoriales » (Négrier, 2005), fruits de culture politique particulière, de configuration institutionnelle héritée et en transformation, de formes de leadership données. Parce qu'il

met en tension et organise ces contingences territoriales et la transformation des Etats contemporains, à la fois dans leur structure et le contenu de leurs politiques, l'*empowerment* est potentiellement un vecteur de transformation des régimes politiques territoriaux. C'est le sens et la portée de ces transformations qui donnent lieu à une intense controverse scientifique. Elle oppose, d'une part, les tenants d'une lecture optimiste de l'*empowerment*, vecteur de démocratisation et de rupture des rapports de domination entre la société civile et l'Etat, d'autre part, les sceptiques qui insistent davantage sur l'effet somme toute limité de ces dynamiques sociales et politiques sur la remise en question de ces rapports et, enfin, les critiques pour qui l'*empowerment* répond à une instrumentalisation par l'Etat de mouvements sociaux réformateurs afin de légitimer le virage néolibéral. Cette introduction, qui bien entendu n'engage que son auteur, opte pour une lecture sceptique, voire à certains égards, critique dans la mesure où la capacité de l'Etat à peser sur sa propre transformation, à modifier sa structure et la nature de ses politiques en fonction des impératifs liés au néolibéralisme reste bien réelle et se joue notamment sur le registre de ses relations avec la société civile.

Références

- Amin, A. et Thrift, N., 1995. « Institutional issues for the European Regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association. » *Economy and Society* 24, 1, 41-66.
- Badie, B. et Birnbaum, P. 1979. *Sociologie de l'Etat*. Grasset, Paris.
- Benko, G. et Lipietz, A. (sous la direction de), 1992. *Les régions qui gagnent*. PUF, Paris.
- Brenner, N. 2004. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press, Oxford.
- Brenner, N. et Theodore, N., 2002. « Cities and the Geographies of «Actually Existing Neoliberalism», » in N. Brenner and N. Theodore (dir.), *Spaces of Neoliberalism*, Blackwell, Oxford.
- De Maillard, J., 2002. « Les associations dans l'action publique locale: participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique? » *Lien social et politiques* 48, 53-65.
- Della Porta, D. et Diani, M. 1999. *Social Movements: An Introduction*. Blackwell, London.
- Durkheim, E. 1893. *De la division du travail social*. PUF, Paris.
- Elkin, S. L. et Soltan, K. E. (sous la direction de), 1999. *Citizen Competence and Democratic Institutions*. The Pennsylvania State University Press, Philadelphie.
- Friedman, J. 1992. *Empowerment. The Politics of Alternative Development*. Blackwell, Cambridge.
- Gaudin, J. P. 2002. *Pourquoi la gouvernance?* Presses de sciences po, Paris.
- Giddens, A. 1990. *The consequences of modernity*. Stanford University Press, Stanford.
- Guay, L., Hamel, P., Masson, D. et Vaillancourt, J.-G., 2005. « Introduction », in L. Guay, P. Hamel, D. Masson and J.-G. Vaillancourt (dir.), *Mouvements sociaux et changement institutionnels*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy.
- Hamel, P., Maheu, L. et Vaillancourt, J.-G., 2000. « Repenser les défis institutionnels de l'action collective ». *Politiques et Sociétés* 19, 1,
- Jenson, J., 2005. « La citoyenneté: ses frontières et ses lisières ». *Communication au colloque: «La citoyenneté dans tous ses états»*, Bruxelles, 23-25 mars.

- Jessop, B., 2002. « Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State Theoretical Perspective, » in N. Brenner and N. Theodore (dir.), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell, London.
- Jouve, B., 2005. « La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté ». *Revue française de science politique* 55, 2, 317-337.
- Kriesi, H., Koopmans, R., Duyvendak, J. W. et Guigni, M., 1992. « New social movements and political opportunities in Western Europe ». *European Journal of Political Research* 22, 219-244.
- Laville, J.-L. 1994. *L'économie solidaire: une perspective internationale*. Desclée de Brouwer, Paris.
- Le Galès, P., 2005. « Recomposition de l'Etat et territoire: L'Etat régulateur, une révolution bureaucratique en marche? » *Communication au Congrès de l'Association Française de Science Politique*, Université Lyon 2, 14-16 septembre.
- Lévesque, B., 2005. *Innovations et transformations sociales dans le développement économique et le développement social: approches théoriques et politiques publiques*, Rapport de recherche, Université du Québec à Montréal, Centre de Recherche sur les Innovations Sociales, Montréal.
- Lévesque, B., Bourque, G. L. et Forgues, E. 2001. *La nouvelle sociologie économique*. Desclée de Brouwer, Paris.
- Maheu, L., 2005. « Mouvements sociaux et modernité avancée », in L. Guay, P. Hamel, D. Masson and J.-G. Vaillancourt (dir.), *Mouvements sociaux et changements institutionnels*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy.
- Marden, P. 2003. *The Decline of Politics. Governance, Globalization and the State*. Ashgate, Aldershot.
- Marshall, T. H. 1964. *Class, citizenship, and social development*. Doubleday, Garden City.
- Mill, J. S. 1859. *On liberty*. John W. Parker and Son, London.
- Négrier, E. 2005. *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Putnam, R. D. 2000. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. Simon & Schuster, New York.
- Tönnies, F. 1940. *Fundamental concepts of sociology (Gemeinschaft und Gesellschaft)*. American Book, New York.
- Tremblay, M., Tremblay, P.-A. et Tremblay, S. (sous la direction de), 2002. *Développement local, économie sociale et démocratie*. Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy.
- Weber, M. 1959. *Le savant et le politique*. Plon, Paris.