



## *Empowerment* et politiques urbaines aux Etats-Unis

### Empowerment and urban policies in United States

Marie-Hélène Bacqué\*

Centre de Recherche sur l'Habitat,  
41, allée Le Corbusier, 92023 Nanterre Cedex

#### Résumé

La notion d'*empowerment* fleurit depuis quelques années dans nombre de textes diffusés par de grandes institutions. En Amérique du nord, elle constitue une dimension importante du développement communautaire ; dans la tradition du *community organizing* développé par Saul Alinski, elle pose la question de l'accès au pouvoir des groupes minoritaires et s'inscrit plutôt dans une démarche de construction de contre-pouvoirs. Elle a pour partie été intégrée dans le discours politico-administratif au point que le dernier programme urbain lancé par l'administration Clinton en 1994 fut baptisé *Empowerment Zones*. L'analyse des attendus, des méthodes et des dispositifs mis en œuvre par ce programme, plus particulièrement dans le cas de Boston met en valeur les ambiguïtés de cette notion et la diversité des interprétations.

© 2006 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés.

#### Summary

The theme of *empowerment* has flourished these last years in the literature issued from international institutions such as the World Bank. In North America, empowerment is a core dimension of community development; in line with the *community organizing* tradition inspired by Saul Alinski, it raises the question of minorities' access to power and is rather focused on building counter-powers. To some extent, it has been integrated into political-administrative discourse, as shown by the *Empowerment Zones* program launched by the Clinton administration in 1994.

\*Adresse email : [mhbacque@club-internet.fr](mailto:mhbacque@club-internet.fr)

© 2006 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés.



Analysis of the arguments, methods and schemes developed in this program shows how ambiguous the notion of empowerment and how diverse its interpretations are.

© 2006 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés.

**Mots clefs :** empowerment ; participation ; quartiers populaires, contre-pouvoir, mouvement communautaire

**Keywords:** empowerment, participation, popular neighbourhoods, community movement

## Introduction

La notion d'*empowerment* fleurit depuis quelques années dans nombre de textes diffusés par de grandes institutions telles la Banque Mondiale qui portent sur les conditions du développement et décrivent les « bonnes pratiques » de gouvernance, plus particulièrement dans les territoires accueillant des populations pauvres. Elle est également appropriée par les mouvements sociaux ou alter-mondialistes revendiquant plus de démocratie dans les processus de décision et de gouvernement. Cette notion, pratiquement intraduisible en français, est d'origine anglo-saxonne<sup>1</sup>. Elle indique le processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper. Elle articule ainsi deux dimensions, celle du pouvoir, qui constitue la racine du mot, et celle du processus d'apprentissage pour y accéder. En ce sens, elle va plus loin que les approches hexagonales de participation ou d'autonomisation voire de capacitation qui passent souvent sous silence la question du pouvoir ou des conflits sociaux. Elle conjugue également une approche individuelle et/ou collective. Dans les faits, elle donne cependant lieu à des interprétations forts diverses et ouvre sur des pratiques plurielles. Elle peut privilégier les dimensions individuelle et économique ou bien les dimensions collective et politique, s'inscrire dans une perspective de partage du pouvoir et de construction de contre-pouvoirs ou indiquer un processus individuel de construction d'estime et de confiance en soi. La thématique de l'*empowerment* est ainsi très forte dans les mouvements féministes où elle articule libération individuelle et collective, elle a été largement intégrée par le mouvement noir nord-américain dans la stratégie de construction d'un « black power » s'appuyant sur la formation de leaders, mais elle se retrouve aussi dans le vocabulaire managérial, éducatif, social ou thérapeutique renvoyant ici à la construction du soi, à l'auto prise en charge en opposition avec la dépendance voire à la responsabilité. Dans tous les cas, elle indique néanmoins un processus qui met en son centre la construction des individus ou des groupes.

En Amérique du nord, l'*empowerment* constitue une dimension importante du développement communautaire et elle a pour partie été intégrée dans le discours politico-administratif au point que le dernier programme urbain lancé par l'administration Clinton en 1994 fut baptisé *Empowerment Zones (EZ)*<sup>2</sup>. Dans ce cas, l'*empowerment* renvoie

<sup>1</sup> Nous avons fait le choix de garder le mot *empowerment* en anglais car les différentes traductions (capacitation, habilitation...) ne nous semblent pas rendre compte de la spécificité de la notion. Il en sera de même de la notion de *community* dont la traduction française, communauté, est souvent restrictive et parfois péjorative. La *community* en Amérique de Nord renvoie aux formes de collectif qui existent entre l'individu et l'Etat et sont reconnues et légitimes dans la société nord-américaine.

<sup>2</sup> Le Président Clinton signe l'Empowerment Act en 1993, dont dérive ce programme qui est à la fois influencé par de précédents programmes fédéraux et par des expériences locales (Riposa, 1996).

avant tout à une démarche de développement économique d'un territoire et d'accès à l'emploi de ses habitants et elle repose sur la reconnaissance des associations communautaires comme acteurs incontournables dans la gestion et le développement des quartiers populaires. Nous nous proposons ici d'appréhender la spécificité de la démarche d'*empowerment* dans les politiques urbaines aux Etats-Unis à partir de la construction de ce programme fédéral, du discours politique et administratif qui le porte et de sa mise en pratique en nous appuyant plus particulièrement sur l'exemple de Boston<sup>3</sup>. Les différentes interprétations de l'*empowerment* renvoient plus largement à la dynamique de construction des politiques urbaines et de la nébuleuse communautaire dans une tension entre contestation et collaboration et aux représentations de la pauvreté dans la société américaine. Le programme des *Empowerment zones* n'est en effet que le dernier épisode d'une succession de programmes expérimentaux, le plus souvent avortés, de réforme des quartiers populaires engagés dès le précédent tournant du siècle et qui constituent une des dimensions des politiques de lutte contre la pauvreté. Alice O'Coonor (1998) décrit ainsi une « nage à contre-courant » au regard des grandes tendances ségrégatives portées par le marché et par les politiques publiques, objet d'âpres débats politiques. Nous reviendrons sur quelques éléments forts de cette histoire pour éclairer les différents héritages qui soutiennent aujourd'hui la thématique de l'*empowerment* et ses interprétations.

### 1. Le programme des *Empowerment Zones*, une interprétation limitée de l'*empowerment*

Le programme des *Empowerment Zones* nous semble symptomatique de l'ambiguïté de la thématique de l'*empowerment* tant dans la double perspective économique et individuelle d'un côté, communautaire de l'autre qui le sous-tend que dans ses modalités pratiques de mise en œuvre et dans les questions posées par sa mise en œuvre.

#### 1.1- Economie et empowerment

L'*Empowerment Zones/Enterprise Community Program (EZ/EC)*, dispositif mis en place par l'administration Clinton représente le dernier grand programme fédéral urbain après vingt ans de retrait de l'État<sup>4</sup>. En 1994, après une première procédure d'appel d'offre, le *Department of Housing and Urban Development (HUD)* désigne 6 *Empowerment Zones* urbaines, qui sont rapidement élargies à 8, 4 *Enhanced Enterprise Communities*<sup>5</sup> et 60 *Enterprise Communities* urbaines. En 1997, le congrès autorise le financement de 22 *Empowerment Zones* supplémentaires et 93 *Enterprise Communities*. Un investissement

<sup>3</sup> Ce travail s'appuie sur une analyse des textes administratifs et politiques, sur une série d'entretiens conduits auprès des bureaux d'études et universitaires en charge de l'évaluation du programme, et à Boston de responsables administratifs et de leaders communautaires et sur l'observation de réunions de la structure de gestion de l'EZ.

<sup>4</sup> Ce programme est inscrit dans l'*Omnibus Budget Reconciliation Act* voté par le congrès en 1993. Il n'est pas strictement urbain puisqu'il est destiné à la fois aux quartiers pauvres des grandes villes et aux secteurs ruraux en difficulté.

<sup>5</sup> les *Enhanced Communities* ne reçoivent que 22 millions pour le développement économique et 3 millions pour l'aide à la formation et les *Enterprise communities* seulement 3 millions.

direct important, de 100 millions de dollars, est consenti pour chacun des sites retenus, auquel s'ajoute une série d'aides fiscales pour les entreprises, d'exonérations de charges sociales, de possibilités de déréglementations, visant à inciter l'intervention des partenaires privés. Les territoires des EZ/EC sont dessinés en fonction de critères sociaux : sur l'ensemble des îlots de recensement composant la zone, le taux de pauvreté doit atteindre au moins 20 %, 25 % pour 90 % des îlots et 35 % pour au moins la moitié d'entre eux<sup>6</sup>. L'ensemble du dispositif est en principe engagé sur une période relativement longue de dix ans mais l'expérimentation est, de fait, remise en cause par l'administration Bush qui impose de fortes diminutions de crédits atteignant 75% des fonds dès 2003.

Cette politique fédérale cherche à s'appuyer sur les associations communautaires et plus largement le tiers secteur (non-profit) mais sa mise en œuvre reste de la responsabilité des municipalités. Elle préconise une approche transversale et participative qui, expérimentée dans un nombre restreint de sites, est censée avoir valeur démonstrative. Ce programme intervient dans un contexte de démantèlement du système social<sup>7</sup>, ce qui explique qu'il soit centré sur une démarche de développement économique et de création d'emplois répondant à l'augmentation du taux de chômage du début des années 1990 mais surtout visant à accompagner le passage du *Welfare* au *Workfare*. Schématiquement, cette transformation des politiques sociales vise à remplacer les aides sociales par des aides pour le retour à l'emploi (voir également l'article de Margit Mayer à ce sujet). L'objectif consiste à la fois à développer l'emploi dans ces territoires ciblés par différentes aides aux entreprises, incitations fiscales, taux d'intérêts plus faibles, micro-crédits et à le rendre accessible aux résidents de ces territoires par des actions de formation, d'accompagnement social, des aides pour la garde des enfants, les préparant à être compétitifs sur le marché du travail. La référence à l'*empowerment* renvoie d'abord ici à l'intégration des individus dans le *mainstream* et dans le marché : c'est une approche individuelle qui rejoint la définition donnée par Jack Kemp, secrétaire d'Etat au moment de la mise en place d'un précédent programme, les *Enterprise zones* : « Chaque fois que cela est possible, nous devons aider les individus à prendre le contrôle de leur vie, en restaurant le sens et le bénéfice du travail, de l'épargne, de l'accession à la propriété privée, de l'accumulation des biens, de l'acquisition d'une éducation. Nous devons ouvrir l'accès à de nouvelles sources de capital et de crédit qui peuvent transformer les idées et les rêves des gens en activités économiques et faire des quartiers une floraison de possibles » (Kemp, 1994). Dans cette perspective, l'*empowerment* représente l'accès au « rêve américain » caractérisé par l'emploi et la propriété sans perspectives de changement social et sans réflexion sur la question du pouvoir. L'un des objectifs principaux est « d'atteindre ou

<sup>6</sup> Ils ne peuvent par ailleurs pas représenter plus de 10% de la population de la ville candidate et doivent rester dans une fourchette de 50 000 à 200 000 individus. Enfin, le territoire concerné est continu, à l'exception possible de trois îlots.

<sup>7</sup> La loi, *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*, portée par les républicains est promulguée par le Président Clinton en 1996. Elle organise le transfert aux États de l'assistance sociale, qu'elle réduit de façon drastique, renforçant ainsi son caractère décentralisé. L'objectif est de pousser 50 % des bénéficiaires d'aides sociales vers le marché du travail en 5 ans. En particulier, les États peuvent refuser une aide aux familles qui ont bénéficié de l'assistance pendant 5 ans (ou parfois moins). La durée de perception d'une aide alimentaire, dont le montant est fortement réduit, est limitée à trois mois par période de chômage de 3 ans. Outre par la forte diminution des aides, cette loi se caractérise par son caractère répressif et stigmatisant.

de maintenir l'autosuffisance économique pour prévenir, réduire ou éliminer la dépendance » (*Questions and Answers*, 1995, cité par Weissberg, 2000) et la création d'emplois est centrale dans le dispositif. A Boston, sont ainsi organisées des séquences de formation et d'assistance pour le retour à l'emploi, des formations pour l'aide à la direction d'entreprise dirigées plus particulièrement vers les individus appartenant à des minorités ethniques. Les jeunes entreprises reçoivent plusieurs formes d'aides sous forme d'assurance de prêts ou d'assistance technique.

Le partenariat avec le secteur privé représente la clef de la méthode proposée par le HUD et une grande partie du programme repose de fait sur l'intervention privée. A Boston par exemple, cinq banques importantes (Bank of Boston, US Trust, Fleet, Citizens et State) contribuent chacune à hauteur annuelle d'un ou deux millions de dollars au financement des actions.

Dans le même temps, pour créer les conditions du développement économique, le programme préconise fortement la constitution de partenariats dans la *community* entre les habitants, les élus locaux, les associations communautaires, les services sociaux et le secteur privé qui doivent travailler ensemble à la définition d'une stratégie de revitalisation des territoires concernés et à sa mise en œuvre. Ces partenariats constituent un levier indispensable pour trouver des ressources complémentaires. En particulier, le programme fédéral encourage fortement, tout au moins dans les textes, la participation des habitants sans toutefois en déterminer les formes et pousse à la promotion et l'intégration des associations communautaires dans les structures de gouvernance des *Empowerment Zones*. La configuration et la mise en place de celles-ci restent cependant des prérogatives municipales.

L'administration fédérale fournit d'ailleurs une méthode d'élaboration du *Strategic Plan*, présentée comme un processus linéaire divisé en une série de « marches vers le changement » (*Strategic Plan*), projet qui devrait « s'appuyer sur les valeurs partagées à partir desquelles la *community* est en mesure de dessiner une perspective », et « définir des objectifs concrets et les moyens d'y parvenir » (HUD, 1998).

### Une méthode d'élaboration consensuelle

Le guide méthodologique pour l'élaboration d'un projet stratégique insiste en particulier sur la constitution d'un groupe d'initiative, chargé d'engager le dispositif. Celui-ci doit être représentatif de la *community* dans son ensemble, en tenant compte des différences de race et de classe même si celles-ci recouvrent des conflits potentiels. Il réunit les individus qui ont le « pouvoir de réalisation et qui sont capables de s'engager dans une démarche de décision collective », donc prêts à négocier. Si la composition du groupe se veut représentative, on notera cependant qu'elle se limite aux décideurs, élimine de fait les groupes protestataires ou les petites associations et repose sur une logique de cooptation. La démarche s'appuie sur l'élaboration d'un diagnostic partagé, « en apprenant l'un de l'autre ». Il s'agit d'analyser les forces et les faiblesses de la *community*, les opportunités, les dynamiques d'évolution, selon un schéma circulaire bien connu, *the SWOT Analysis* (*Strengths, weaknesses, Opportunities, Trends*). Ce diagnostic doit permettre d'élaborer les critères de l'évaluation et du dispositif d'information qui en sera la base. Une importance particulière est accordée à l'évaluation qui repose sur l'exigence

d'*accountability* c'est à dire à la fois la responsabilité et la nécessité de rendre des comptes, au gouvernement fédéral qui finance, mais aussi à la *community*. Le diagnostic doit déboucher sur un « dessein », « une perspective commune », « une vision du futur » permettant de dégager les grandes orientations du programme, de déterminer les priorités et des objectifs précis et de construire un consensus et une relation de confiance entre les porteurs d'enjeux (*stakeholders*). Cette étape jette les bases d'une démarche collective de prise de décision que l'on pourrait qualifier d'approche délibérative, même si le terme n'est pas prononcé. Elle passe par la création « d'une éthique partagée par les participants qui essaient de comprendre les différentes perspectives et opinions exprimées autour de la table, même si il n'y a pas d'accord universel ». Selon des auteurs du guide, si le dialogue est ouvert et honnête, il ne peut que déboucher sur une solution alternative et consensuelle qui émergera après que chacun ait entendu les arguments et solutions proposés par les autres. Le contenu programmatique du plan est établi en même temps que sont précisées les ressources mobilisables financières, humaines, sociales et politiques ainsi que les résultats attendus et mise en place la structure de gouvernement et de gestion de l'*Empowerment Zone* dans laquelle doivent être représentés la municipalité, le Maire, les agences publiques, les organisations à but non lucratif déjà existantes ou nouvellement créées.

Cette démarche semble emprunter dans ses intentions d'une culture délibérative faisant a priori confiance à la qualité du débat et de la négociation mais elle laisse précisément de côté l'une des dimensions essentielles de l'*empowerment*, celle du pouvoir, et reste muette sur la nature conflictuelle des rapports sociaux. Or, c'est justement cette dimension impensée qui a rejailli avec force dans la plupart des expérimentations et a constitué une des limites importantes à l'implication des groupes communautaires dans le dispositif au moment de la mise en place des structures de gestion des EZ. La table de concertation idyllique attendue a, quand elle a existé, plutôt fonctionné comme table de marchandage voire d'affrontement et de concurrence au détriment des acteurs communautaires les moins puissants et les moins intégrés dans le jeu partenarial.

### 1.2- Les enjeux de pouvoir comme impensé

La détermination du périmètre de la zone a constitué un premier enjeu conflictuel puisque l'inscription dans le territoire de l'EZ fournissait aux associations communautaires des moyens complémentaires non négligeables. La décision relevait du pouvoir municipal qui a parfois arbitré en fonction d'enjeux clientélistes ou de logiques purement financières. Ainsi à Boston, le Maire a décidé d'y inclure deux quartiers parmi les plus pauvres qui ont marqué la vie politique de la ville en s'opposant violemment sur la pratique du *School Busing*<sup>8</sup> ; l'un est

<sup>8</sup> Les expériences de *School Busing* consistaient à déplacer des enfants appartenant à la minorité noire dans des écoles de quartiers blancs. Elles ont donné à de vives contestations de part de la majorité blanche à Boston.

un quartier traditionnellement irlandais mais de plus en plus ethniquement diversifié, l'autre est peuplé d'*African Americans* à plus de 60 %. A partir de ces deux pôles, tenant compte des contraintes réglementaires, le périmètre a été dessiné de façon à inclure l'ensemble des minorités ethniques, dont la minorité asiatique, et surtout des territoires de friches industrielles pouvant ainsi bénéficier de financements complémentaires. Au bout du compte, ce territoire est bien un territoire socialement défavorisé, même s'il laisse de côté des quartiers très en difficulté mais trop éloignés de la zone ou n'ayant pas eu les lobbyings suffisants pour négocier leur inclusion<sup>9</sup>. Mais, construit pour répondre à des critères administratifs et politiques, il renvoie à une logique de zonage plus que de développement communautaire.

Dans bien des villes, les organisations communautaires ont été considérées et utilisées comme des agences de service plutôt que comme de véritables partenaires par les municipalités qui les ont parfois mises en concurrence. Les enjeux de pouvoir sont devenus patents au moment du choix du mode de gouvernance du dispositif accordant une place plus ou moins importante aux associations communautaires et aux habitants. La configuration de ces structures de gestion, la place laissée aux groupes communautaires et la désignation de membres « représentatifs » des *communities*, ont dans presque tous les cas fait l'objet de négociations difficiles et tendues et les arbitrages ont résulté de rapports de force et de compromis locaux serrés (Gittel et al., 1998). Parmi les 6 premières EZ, seule celle de Philadelphie a opté pour une représentation directe des habitants dans son conseil d'administration mais pour un tiers du conseil seulement. La cooptation ou la désignation ont été la règle : dans quatre EZ les représentants des *communities* ont été désignés par les associations elles-mêmes ; dans trois, ils ont été nommés par le Maire. Certaines villes, comme Atlanta ont mis en place deux directions : l'une, composée de dix-sept personnes dont onze nommées par le Maire et six désignées par les *communities*, correspond au conseil d'administration de l'EZ, l'autre, composée de représentants des quartiers non élus, n'a qu'un rôle consultatif et gère son propre budget et son propre personnel. La question du pouvoir, absente du discours administratif et politique, est ainsi revenue en force dès qu'il s'est agi de décider et d'administrer. Mais les conditions de mise en œuvre des EZ ont, dans la plupart des cas, conduit à l'affaiblissement progressif de la participation des résidents et de leurs associations de la phase d'élaboration du projet à sa réalisation comme le montre une évaluation réalisée à mi-parcours sur les EZ.

### 1.3- Le cas de Boston : un contre-pouvoir limité et encadré

De ce point de vue, Boston est l'une des villes où le mouvement communautaire s'est véritablement imposé. Au premier appel à candidature lancé par le HUD, la municipalité n'avait obtenu que le label d'*Enhanced Community*, beaucoup moins intéressant financièrement. Lors du deuxième appel d'offre, les associations communautaires s'estimant flouées par le mode de gestion mis en place par le Maire pour gérer l'*Enhanced Community*, ont refusé de s'impliquer dans la candidature si une gestion paritaire

<sup>9</sup> Le secteur de l'*Empowerment Zone* est habité par 21,8 % de population blanche contre 63 % à Boston, par 58,9 % de noirs contre 25,5 % à Boston et 18,9 % de latinos-américains contre 10,4 % à Boston. 43 % des individus de vingt-cinq ans ou plus n'y ont pas de diplôme contre 24,3 % à Boston. Enfin 24,4 % des ménages sont des familles monoparentales contre 10,2 % à Boston.



de l'*Empowerment Zone* n'était pas mis en place. L'enjeu était, selon leurs termes, de « partager le pouvoir ». Concrètement cela signifiait qu'elles imposaient la création d'une structure de gestion indépendante dirigée par un conseil d'administration pour moitié élu par les habitants des quartiers concernés, pour moitié désigné par le Maire. Les critères de sélection des EZ prenant en compte la participation des associations, le Maire de Boston, après une négociation serrée, a accepté de mettre en place ce dispositif et a créé *Boston Connect*, structure chargée de l'animation et de la gestion de l'*Empowerment Zone*, dont le conseil d'administration est pour moitié composé d'habitants élus au suffrage direct. Des élections auxquelles tout résidant pouvait participer, quelle que soit sa nationalité, ont été organisées sur la base d'une représentation territoriale uninominale<sup>10</sup>.

### ***Boston Connect*, une direction paritaire**

La composition du conseil d'administration de *Boston Connect* montre, parmi les élus, la prédominance des responsables d'associations communautaires diverses, culturelles, sociales, pour une bonne part professionnalisées. Seules deux femmes n'affichent aucune responsabilité associative et peuvent être considérées comme des « citoyennes ordinaires ». Par ailleurs, sur douze élus, sept appartiennent à la communauté noire, un est capverdien et une chinoise. Les membres nommés par le Maire sont pour partie des représentants du secteur privé et bancaire, pour partie des représentants associatifs. Le conseil est ainsi composé majoritairement de responsables communautaires. Les individus appartenant aux minorités ethniques, essentiellement la minorité noire, y sont aussi prédominants. Enfin, le conseil observe une stricte parité hommes-femmes. Ces équilibres sont effectifs dans les réunions du conseil. S'ils ne sont pas toujours présents peu d'habitants élus se sont retirés du dispositif.

Le Maire conserve un droit de veto et les services municipaux et le HUD sont représentés, sans droit de vote. Cette implication de la puissance publique compte en terme d'engagement et de contrôle du dispositif.

Le conseil fonctionne en séances plénières et en commissions thématiques, chaque responsable de commission rendant compte des travaux de son groupe et mettant des décisions au vote à la majorité au cours du conseil. La directrice de *Boston Connect* a été recrutée par le Maire mais sur la base d'une présélection de trois candidatures faite par le conseil. Une attention particulière est portée au rôle du Conseil d'administration. Les conseils sont publics, annoncés sur le site web sur lequel se trouvent également tous les comptes-rendus. *Boston Connect* diffuse un journal et une émission de télévision. Chaque action fait l'objet d'un appel d'offre examiné par le conseil et d'une évaluation quantitative publiée dans le rapport d'activité annuel. Il est ainsi possible de connaître le type de public touché par les différentes activités. Tous ces éléments participent d'une démarche d'imputabilité qui vise à rendre des comptes aux financeurs comme aux habitants.

<sup>10</sup> L'information sur l'ouverture des candidatures a été faite par affiches en plusieurs langues, par voie de presse et par les associations elles-mêmes. Le nombre de candidature a varié selon les secteurs, allant de la zone elle a représenté moins de 5% des adultes en âge de voter.



Cette forme de gestion consacre la légitimité des associations communautaires et leur confie un pouvoir et une responsabilité qui sont loin d'être négligeables du point de vue de l'ampleur des financements distribués. Cependant, *Boston Connect* demeure un dispositif parallèle à la gestion municipale et aux institutions politico-administratives. Il fonctionne avec des financements fédéraux exceptionnels qui sortent du droit commun et sont complétés, au coup par coup, par des financements négociés avec des partenaires privés ou publics. Les orientations dégagées et les priorités mises en avant n'ont pas d'incidence sur les modes de gestion et les choix municipaux. Il faut par ailleurs relever que le Maire a, dans ses services, confié la responsabilité de ce dossier à la directrice des services sociaux de la ville dont la trajectoire personnelle et professionnelle n'est pas indifférente. Appartenant à la minorité noire, cette ancienne militante tiers-mondiste, très impliquée dans le mouvement des droits civiques, dirigeante de la *Rainbow coalition*<sup>11</sup>, a grandi et habite toujours dans le quartier noir le plus ségrégué de Boston. C'est une forme d'intégration des leaders communautaires, voire politiques, de la communauté noire dans le cercle de décision qui s'opère par ce dispositif. Cette pratique n'est pas vraiment nouvelle. A Boston tout au moins<sup>12</sup>, les maires démocrates ont, plus particulièrement depuis les années 1980, favorisé la promotion des élites noires dans les institutions municipales. Ils s'inscrivaient en cela dans la lignée des politiques d'*affirmative action* (discrimination positive) mais recherchaient également la paix sociale dans les quartiers peuplés par la minorité noire. Certains travaux ont montré les limites de cette intégration qui n'a jamais débouché sur de véritables postes de pouvoir pour les membres de la minorité noire ni surtout sur l'affirmation d'un pouvoir politique au sein du conseil municipal (Nelson, 1999). Le mode d'élection fait ainsi que, sur 9 conseillers municipaux, un seul appartient à la minorité noire et que de façon générale, les minorités qui représentent aujourd'hui la moitié de la population bostonienne sont largement sous-représentées. Dans le cas de l'*Empowerment Zone*, cette intégration comporte comme autre limite qu'elle reste circonscrite aux enjeux de gestion d'un territoire restreint, sans jamais pouvoir intervenir sur les véritables processus qui sont à l'origine des problèmes que l'*Empowerment Zone* est censée traiter. Il en est notamment ainsi des questions du logement, de l'école ou des transports, causes et effets des processus de ségrégation spatiale à l'échelle du grand Boston. La gestion des quartiers pauvres est déléguée pour partie aux associations, ce qui permet d'y assurer la paix sociale mais ce « partage du pouvoir » demeure à côté du système institutionnel sans moyen pour embrayer sur une transformation de celui-ci ou pour traiter plus largement les problèmes à l'échelle où ils se posent. Cette remarque renvoie plus généralement au caractère marginal des politiques mises en œuvre dans les quartiers populaires qui restent déconnectées des politiques urbaines et ne débouchent pas sur un projet de justice sociale ou

<sup>11</sup> La *Rainbow Coalition*, ou coalition arc en ciel, a représenté, après l'échec du mouvement noir, une tentative de construction d'une coalition regroupant les minorités ethniques et les populations blanches précarisées. En particulier à Boston, elle a été engagée par d'anciens militants du mouvement noir.

<sup>12</sup> De ce point de vue on peut observer des pratiques politiques très différentes dans les villes américaines selon les contextes politiques et les structurations, très diverses, des pouvoirs municipaux.

de diminution des formes de ségrégation urbaine<sup>13</sup>. Au bout du compte, le programme des EZ/EC repose sur une interprétation faible de la démarche d'*empowerment* qui en appelle d'abord à la responsabilité et à la formation des individus mais tente par ailleurs de s'appuyer sur les associations communautaires dans une approche consensuelle de construction d'un projet. En ce sens, elle articule bien une dimension collective et individuelle mais chacune suit sa propre logique. Sont cependant ainsi ouvertes des possibilités d'expérimentations locales non négligeables sous réserve que le rapport de force soit favorable aux associations communautaires comme dans le cas de Boston. Cette approche politique et opérationnelle s'est construite sur l'héritage de plusieurs strates de politiques urbaines et par l'intégration partielle de la pratique et du discours du mouvement communautaire. Ainsi, le programme emprunte aux politiques d'*urban renewal* des années 1950 l'insistance portée au partenariat, au *Model Cities*, la volonté d'une démarche démonstrative portant sur un nombre restreint de sites et au *Community Action Program* le poids donné aux associations communautaires. Mais il faut remonter au tournant du siècle, au *progressive movement*, pour voir émerger les balbutiements des démarches participatives qui ne se définissent pas encore par la thématique de l'*empowerment*. Un retour sur la construction de cet héritage permet de mieux appréhender les diverses faces de l'*empowerment* dans les politiques urbaines aux Etats-Unis.

## 2. politiques urbaines et mouvement communautaire

La vivacité de la vie locale et associative nord-américaine et de la *grassroot democracy* a, depuis Tocqueville, été soulignée maintes fois au regard de traditions plus étatistes et « venant du haut » telles la tradition républicaine française<sup>14</sup>. Pendant tout le XX<sup>e</sup> siècle, cette tradition ne s'est cependant pas développée spontanément et la société civile s'est organisée en interaction avec un gouvernement actif et des politiques publiques qu'elle a par ailleurs influencées (Skocpol, 1996). Il en est ainsi du mouvement communautaire qui s'est certes construit sur un héritage ancien de la charité sociale puis de réforme urbaine pendant la période du *progressive movement*, mais qui a aussi été largement appuyé par les politiques fédérales de lutte contre la pauvreté et de transformation des quartiers populaires.

C'est suite à la contestation sociale des opérations de rénovation urbaine (*urban renewal*) engagées dans les années 1950 mais également après un premier bilan administratif et politique mitigé, que la dimension participative apparaît explicitement dans les politiques urbaines à la fois comme méthode et objectif. La rénovation urbaine, établie par la loi sur le logement de 1949, visait tout à la fois à faire disparaître les quartiers insalubres, *slums*, et à relancer l'économie des centres ville en attirant des sièges d'entreprises et des classes moyennes. Mise en œuvre localement par les municipalités, elle

<sup>13</sup> Il en est ainsi au niveau fédéral où les politiques de construction d'autoroutes ont largement favorisé le développement de banlieues riches et blanches et où les politiques du logement restent centrées sur l'accession à la propriété alors que la construction de logements sociaux demeure marginale, laissant ainsi de côté les populations les plus marginalisées. A Boston, les groupes communautaires ont eu peu de voix dans les grands projets urbains mis en œuvre par la municipalité, en particulier l'enterrement de l'autoroute qui traverse la ville et la revalorisation des quartiers concernés.

<sup>14</sup> Reprenant cette opposition classique, Jacques Donzelot en a donné récemment sous forme d'essai une description idéalisée (Donzelot, 2003)

articulait interventions publique et privée mais laissait peu de place à la concertation avec les habitants. De nombreux travaux en ont montré les limites en terme de réalisation de logements, d'opacité des formes de partenariat et surtout les effets très inégalitaires (Squires, 1989). De fait, ces opérations, qualifiées de *negro renewal* ou *federal bullozer*, se firent aux dépens des habitants des quartiers concernés, déplacés vers des secteurs encore plus dégradés. A Boston par exemple, les ménages noirs furent repoussés vers les quartiers sud pour la construction du nouveau centre d'affaires. Surtout, ces politiques furent à la base de mouvements de contestations importants et d'une rediscussion, dans la communauté professionnelles, des modes d'intervention urbaine. De cette discussion sont nées des expérimentations conduites ou appuyées par des fondations privées tel le *Grey Area Program* lancé par la Fondation Ford sur des quartiers dégradés de six grandes villes et développant une démarche d'ingénierie sociale. Mais, plus que d'*empowerment* il s'agit ici, du point de vue des opérateurs, d'une démarche d'accompagnement recherchant d'abord une efficacité sociale.

### 2.1 - Lutte contre la pauvreté et développement communautaire

La mobilisation de la société civile contre les projets d'*urban renewal*, le développement du mouvement des droits civiques dans un contexte d'émeutes et de tensions raciales, l'engagement de grandes fondations philanthropiques, tous ces éléments sont à la base, dans les années 1960, d'une relance des politiques publiques dans le champ social et urbain. Ce projet, surnommé la *Great Society*, engage une décennie d'initiatives fédérales et d'aide à l'initiative communautaire dans le cadre de « la guerre à la pauvreté » déclarée par l'administration Johnson<sup>15</sup>. Les initiatives de quartier sont envisagées comme un moyen d'assimiler les populations marginalisées socialement et économiquement, et le quartier conçu comme territoire de l'intégration.

L'administration Johnson est à l'initiative de programmes de services sociaux en direction des populations précarisées, tels que les centres de santé de quartier, les centres pour la jeunesse ou encore les centres de santé mentale. Dans le champ urbain, la pièce maîtresse de la guerre contre la pauvreté, très vite contestée, est le programme d'action communautaire, *Community Action Program* (1964), qui promeut la création d'agences locales, publiques ou privées, dans les quartiers pauvres, les *Community Action Agencies*, chargées de développer des services sociaux et d'intervenir dans le champ économique. Ces agences sont directement financées par l'État fédéral, l'un des principaux critères de financement résidant dans la participation des habitants sur les territoires concernés. L'*Economic Opportunity Act*, pièce maîtresse de la lutte contre la pauvreté, précise par ailleurs que les programmes doivent être développés conduits et administrés avec « la participation la plus grande possible » des résidents des zones et des membres des groupes auxquels ils s'appliquent mais cet objectif reste fort imprécis et se traduit dans bien des cas par la prédominance des travailleurs sociaux dans ces agences et par un faible support à la mobilisation collective

<sup>15</sup> L'expression *The War on Poverty* a été utilisée pour la première fois par Lyndon Johnson lors de son discours inaugural en janvier 1964 mais l'idée d'une politique globale de lutte contre la pauvreté avait déjà été formulée par John Kennedy.

(Jackson, 1992). Cette politique est prolongée en 1968 par un amendement de l'*Economic Opportunity Act* qui permet de subventionner directement les entreprises communautaires, *Community Development Corporations*. Les conditions favorables sont ainsi créées d'une initiative locale des habitants, d'une multiplication des associations et entreprises communautaires, mouvement décrit comme une *backyard revolution*, *rebirth of urban democracy*, *rise of sublocal structures in urban governance* (Boyte, 1980). Cette poussée du mouvement communautaire est d'ampleur très inégale géographiquement. Elle est surtout importante dans les grandes villes de la côte Est. Elle permet la formation d'une nouvelle génération de militants et professionnels dont une partie rompt avec la tradition normative et d'encadrement du travail social. Surtout, elle favorise la transformation des relations entre les niveaux local et national, légitime les groupes de pression émergeant des quartiers populaires, et contribue par-là à introduire une dimension politique dans les approches de la pauvreté : être pauvre c'est aussi ne pas avoir accès au pouvoir et la participation devient un pré-requis à toute tentative de réforme sociale et urbaine.

C'est dans ce contexte qu'en 1966, l'État fédéral lance un nouveau programme, les *Model Cities*, dans une perspective d'expérimentation. Cette initiative a pour ses promoteurs valeur de démonstration et doit dans leur esprit précéder l'engagement d'une politique fédérale dans les quartiers dégradés. Elle va de pair avec la création en 1965 d'un ministère du logement et de l'urbanisme, le *Department of Housing and Urban Development*, dont le premier programme est précisément celui des *Model Cities*. La démarche s'est construite en réaction à la rénovation urbaine et dans le prolongement de quelques expérimentations précédentes dont celles conduites par la Fondation Ford ou le *Area Redevelopment Program*<sup>16</sup>. Il s'agit de stopper le déclin des centres urbains en articulant la démolition de l'habitat dégradé avec la création de services publics et privés. L'expérimentation repose sur la création d'agences locales supervisées par les maires, afin de favoriser l'investissement des municipalités dans les quartiers populaires, l'État fédéral apportant fonds et aides techniques spécifiques. La participation est vivement encouragée mais elle reste de la responsabilité des municipalités. La démonstration ne sera jamais concluante car elle n'obtient pas les moyens nécessaires.

Au bilan de la *Great society*, on peut ainsi inscrire différentes lois qui, de manière générale soutiennent le mouvement communautaire et plus spécifiquement donnent une base juridique et un appui important au mouvement des droits civiques pour faire reculer les politiques ou pratiques ségrégatives. Il en est notamment ainsi du *Fair Housing Act* (1968) qui interdit la ségrégation, le *redlining* et *blockbusting*. Certains travaux soulignent cependant que les différents programmes engagés au nom de la lutte contre la pauvreté profitent davantage aux couches moyennes et contribuent à la constitution d'une classe moyenne noire (Jackson, 1993). L'aide accordée aux associations communautaires contribue toutefois à créer de véritables dynamiques locales et transformer un mouvement social en un secteur intermédiaire qui deviendra l'un des acteurs majeurs de la gestion et transformation des quartiers populaires et d'immigration. Mais

<sup>16</sup> Ce dispositif, consistant à allouer des fonds destinés au développement ou à l'implantation d'activités économiques dans des quartiers en difficulté, fit l'objet d'attaques virulentes de la part des républicains et ne fonctionna que pendant quatre années, de 1961 à 1965; mille quartiers en ont bénéficié.

la perspective de mise en œuvre d'une politique urbaine fédérale que semblait indiquer la création du HUD se heurte à des réticences très vives et, dès le début des années 1970 s'amorce au contraire un retrait de l'État fédéral.

## 2.2- Désengagement de l'État et appel aux associations

Dès la fin des années 1960, l'administration Nixon signe la fin des grandes politiques fédérales en organisant le transfert des pouvoirs politiques et financiers aux États et aux villes par le *revenue sharing*<sup>17</sup> qui contribue à provoquer une crise fiscale et conduit les villes à un endettement croissant. Le nouveau fédéralisme met l'accent sur le rôle des quartiers et sur le développement local mais il en renvoie la responsabilité à l'échelon local et au secteur privé. En 1974, le *Community Development Block Grant* donne aux municipalités les prérogatives de distribution des financements aux associations, rompant ainsi avec la logique du *New Deal* qui appuyait jusqu'alors les quartiers pauvres par une législation et des programmes fédéraux. En 1977, le *Community Reinvestment Act* impose aux banques de réinvestir sur place une partie de l'épargne qu'elles collectent dans les quartiers populaires. Cette loi, obtenue par la pression des organisations communautaires jouera un rôle important pour obtenir le réinvestissement privé dans certains quartiers et juguler les pratiques de *redlining*<sup>18</sup>. Surtout, cette législation floue ne peut s'appliquer sans mobilisation locale et capacité d'expertise ; il est nécessaire de démontrer les pratiques ségrégatives des banques pour leur imposer de les transformer. Sa mise en œuvre suscite une activité militante et de lobbying, locale et fédérale, qui contribue à dynamiser le mouvement communautaire ; des associations nationales comme *National People Action* jouent un rôle déterminant pour en obtenir l'application et l'interprétation la plus favorable.

Le désengagement fédéral s'accroît pendant les années 1980, sous les administrations Reagan et Bush qui encouragent les interventions du secteur privé par des dispositions législatives et des incitations fiscales. Dans ce contexte, le soutien fédéral aux associations communautaires diminue mais la légitimité de celles-ci n'est pas pour autant remise en cause. Bien au contraire, elles sont appelées à investir les domaines délaissés par la puissance publique, et notamment celui du logement. Pour ce faire, elles se tournent vers le secteur privé mais aussi vers les fondations philanthropiques qui structurent un secteur intermédiaire collecteur de fonds et pourvoyeur de formation et d'expertise à leur usage. Bien que les politiques républicaines ou démocrates affirment également la nécessité du développement communautaire, elles se différencient ainsi par le rôle accordé à ce tiers secteur et son articulation avec le secteur public d'une part, et la sphère marchande d'autre part. L'action des gouvernements démocrates « visait à constituer des quartiers en entités politico-administratives de gestion des affaires urbaines » (Jacquier, 1992), et donc à lier de façon privilégiée ce tiers secteur à l'État ; la politique républicaine cherche à déplacer la gestion urbaine du champ politico-administratif au champ économique, laissant le marché maître des arbitrages et des régulations. C'est dans cette même perspective

<sup>17</sup> Partage des recettes fiscales avec les États.

<sup>18</sup> Les pratiques bancaires de *redlining* consistaient, au sein d'un territoire déterminé, à refuser des prêts à des ménages appartenant généralement aux minorités. Avant de devenir illégales, elles étaient acceptées par la *Federal Housing Authority*.

que sont lancées les *Enterprise Zones* (EZ), système d'incitations à la création et au développement des entreprises dans des secteurs ciblés sous forme d'allègements fiscaux.

Au total, hormis pendant la période d'*urban renewal*, la dimension participative demeure un fil directeur des politiques urbaines conduites dans les quartiers populaires mais elle reste floue dans ses objectifs comme dans les formes préconisées. La thématique de l'*empowerment* ne semble apparaître que récemment dans les discours politico-administratifs et elle est utilisée dans son interprétation la moins radicale. Par contre, à travers ces différentes strates de politiques urbaines se construit un acteur déterminant dans la gestion et la transformation des quartiers populaires : le mouvement communautaire<sup>19</sup>. On ne saurait bien sûr y voir le simple effet des politiques publiques sans prendre en compte les rapports sociaux, raciaux et politiques que notre présentation centrée sur les politiques publiques a eu tendance à minorer. Dès le *progressive movement* existent des formes d'organisation des quartiers. Celles-ci sont réactivées dans une logique contestataire dans les années 1930 au moment de la grande dépression. Dans la décennie soixante, la contestation des politiques de rénovation et de celle des tracés d'autoroute qui touchent également les quartiers les plus populaires, est à la base de l'émergence, dans les grandes villes nord-américaines, de ce que Susan et Norman Fainstein ont qualifié de « mouvements politiques urbains » (Fainstein, 1994) qui se développent dans un contexte de prise de conscience de la question raciale et de la ségrégation et de constitution du mouvement des droits civiques (Fainstein, 1985). Les groupes d'action qui se créent localement regroupent le plus souvent des habitants appartenant aux minorités ethniques, plus particulièrement à la minorité noire. Ils représentent un premier effort d'organisation des communautés pauvres sur une base de solidarité ethnique, de classe et territoriale et abordent d'emblée la question de l'*empowerment* en terme d'accès au pouvoir. La thématique de l'*empowerment* est ainsi liée, même si elle ne s'y réduit pas, à l'organisation des communautés ethniques et à leur recherche de reconnaissance politique dans la société américaine, dans une perspective de transformation sociale. L'approche communautaire est alors vue comme le moyen de faire reculer la ségrégation qui touche les minorités ethniques ; de former des militants et des leaders, de structurer la communauté noire et de lui donner une image positive d'elle-même autour d'une culture commune. Elle conduit à la revendication d'un « pouvoir noir », politique et économique, donnant lieu par exemple à Boston à une tentative de sécession d'un quartier en vue de la création d'une ville autonome peuplée et dirigée par la minorité noire. La construction de contre-pouvoirs, même partiels et très locaux, représente une dimension stratégique des méthodes d'*organizing* qui participent à structurer des associations communautaires et des coalitions de quartier<sup>20</sup>.

Cette interprétation radicale de l'*empowerment* tend cependant à s'affaiblir alors que les groupes communautaires passent de logique de contestation à celle de la gestion et s'engagent par exemple dans la production de logements ou le développement économi-

<sup>19</sup> Le terme de mouvement cache une grande diversité d'histoires et de projets, il serait plus juste de parler de nébuleuse communautaire.

<sup>20</sup> La question du pouvoir est en particulier posée par Saul Alinsky (1901-1972), l'un des acteurs marquants du mouvement communautaire, qui a tenté de théoriser et de diffuser une approche d'*organizing* dans les quartiers populaires à partir de son expérience dans un quartier pauvre de Chicago.



que et la stratégie de construction de contre-pouvoir s'oppose aujourd'hui à des approches plus consensuelles, telle celle du *consensus organizing* promouvant le partenariat (Bacqué, 2005).

### ***Dudley Street Neighborhood Initiative, une version radicale de l'empowerment***

L'histoire de cette association bostonienne, devenue un symbole de l'intervention des habitants, a fait couler beaucoup d'encre dans la littérature urbaine et communautaire. DSNI s'est officiellement constituée en 1987<sup>21</sup> après plusieurs années de protestation et de lutte urbaine. Au début des années 1980, 1 700 parcelles sont vacantes ou abandonnées dans les alentours de Dudley Street ; les maisons flambent, faisant disparaître un patrimoine de logements bon marché et créant un climat d'angoisse et d'insécurité. Le secteur sert de décharge à ordures pour les entreprises et les habitants des autres quartiers. Les résidents se mobilisent au début des années 1980 à l'initiative de différentes associations, *Community Development Corporations* (entreprises communautaires), regroupements ethniques, associations de propriétaires ou de locataires, agences de services, églises. Leur premier objectif consiste à arrêter les dépôts d'ordures par une série d'actions médiatiques. Naît ainsi une coalition qui commence à travailler sur les enjeux urbains. Celle-ci se construit sur l'héritage du mouvement noir, dans le prolongement d'affrontements violents autour de la question de la déségrégation scolaire, après l'échec, de justesse, d'un candidat noir aux élections primaires pour l'investiture municipale en 1983, et suite à une tentative manquée de sécession des quartiers afro-américains. Elle s'inscrit dans une perspective clairement politique qui tente de créer les conditions d'une coalition des minorités ethniques et des groupes sociaux défavorisés, en partant de l'échelle de la communauté<sup>22</sup>. Une partie du personnel de DSNI a d'ailleurs une formation et une expérience dans le champ politique ; l'une des chargées de mission était, par exemple, directrice de campagne de Jessy Jackson, candidat noir aux élections présidentielles de 1995. Cette assise distingue nettement DSNI des entreprises communautaires ou des agences de service, même si l'association intervient dans le champ urbain et social.

DSNI trouve un appui financier auprès de la fondation Riley, l'une des plus grandes fondations du Massachusetts. Un processus d'étude, de concertation et de travail collectif s'engage alors qui conduit à la constitution de l'organisation DSNI, à la définition de son périmètre d'action, à l'élaboration d'un programme d'aménagement. Ce dernier est accepté par la ville de Boston mais surtout, après un débat tendu, le Maire consent à déléguer le droit d'expropriation à DSNI. Une situation sans précédent à Boston et aux États-Unis est ainsi créée, qui donne à une

<sup>21</sup> L'histoire de DSNI est très bien décrite par Peter Medov et Holly Sklar (1994).

<sup>22</sup> Cette orientation est défendue par la *Rainbow Coalition* (Coalition Arc en Ciel), dont l'un des principaux dirigeants à Boston est Mel King, professeur au MIT, candidat noir aux élections municipales de 1983 et partie prenante du projet DSNI.



association locale une capacité d'action foncière et urbaine exceptionnelle. DSNI situe son travail dans le champ de l'*organizing* et du *planning*, l'*organizing* gardant ici une dimension politique. Ce positionnement lui permet d'engager une réflexion collective dans les domaines économique et de l'aménagement, sans que celle-ci ne soit directement liée à des enjeux de développement d'une entreprise.

L'existence et le poids d'une structure comme DSNI relèvent de l'exception. C'est sans doute ce qui fait de cette expérience un symbole, une histoire souvent simplifiée et enjolivée, racontée comme un conte dans maints ouvrages portant sur le mouvement communautaire. Son existence témoigne du champ d'intervention possible quand des associations se regroupent et de la version la plus radicale que peut prendre l'*empowerment*. Cependant, les conditions particulières qui ont présidé à la création de DSNI portée par le mouvement noir dans un bras de fer politique avec la municipalité sont rarement mises en lumière. Il en est de même de la spécificité du projet de l'association qui a marqué ses distances avec la logique entrepreneuriale d'une partie des associations communautaires et se présente comme héritière directe des mouvements sociaux. Or, c'est sans doute dans cette dynamique particulière, opposée à la transformation en cours du mouvement communautaire, que réside la spécificité de DSNI qui met d'autant plus en valeur les contradictions qui traversent ce mouvement et surtout les enjeux auquel il est confronté<sup>23</sup>.

Le succès du mouvement communautaire s'accompagne du développement d'une culture professionnelle et entrepreneuriale qui le pousse vers des pratiques moins contestataires et plus managériales. Paradoxalement, alors que la thématique de l'*empowerment* a été intégrée et réinterprétée par les politiques publiques, elle semble peu à peu remplacée dans la littérature communautaire par celle de capital social qui a aussi une longue histoire et est en vogue dans la littérature administrative des institutions internationales<sup>24</sup>. Le capital social, dans la définition qu'en donne R. Putnam, désigne un ensemble de liens de normes et de confiance facilitant la coopération et la coordination au sein d'un groupe mais représentant également un point d'appui pour les individus. Comme l'*empowerment*, il possède une dimension à la fois individuelle et collective mais dans une perspective qui tient peu compte des rapports sociaux et laisse de côté la question des inégalités et du pouvoir.

## Conclusion

La thématique de l'*empowerment* renvoie, comme celle de participation ou de démocratie participative, à une diversité d'interprétations mais surtout d'expériences sociales et politiques. Elle s'inscrit cependant, dans les années 1960 tout au moins, dans des

<sup>23</sup> La présentation faite par Jacques Donzelot de DSNI comme une CDC apparaît comme un véritable contre-sens qui obscurcit les tensions qui parcourent le mouvement communautaire et les enjeux de son développement (Donzelot, 2003).

<sup>24</sup> Robert Putnam montre qu'elle était déjà utilisée pendant l'ère progressiste, avant de réapparaître en particulier sous la plume de Jane Jacobs dans la critique urbaine des années 1960 puis dans la littérature économique et sociologique dans les années 1970.

perspectives plus radicales dans la mesure où elle pose la question du pouvoir, pouvoir des groupes dominés à s'organiser, à s'autodéterminer et à peser sur les décisions qui concernent le groupe, le quartier ou la minorité. La problématique du *Black Power* en a présenté une des interprétations les plus fortes qui y reste encore attachée. Cependant, si la question du pouvoir est centrale dans le mot même d'*empowerment*, les démarches qui s'en réclament ont rarement débouché sur la revendication du pouvoir politique et de la représentativité électorale. Dans la lignée des mouvements de quartier des années 1960 et des pratiques d'*organizing* développées par Saul Alinski, elles ouvrent plutôt sur la construction de contre-pouvoirs limités, souvent inscrits à l'échelle locale, et cherchant à influencer à la marge le pouvoir politique plus qu'à le prendre.

L'intégration de cette notion dans le vocabulaire administratif témoigne aujourd'hui d'une prise en compte, certes partielle, de la critique portée par les mouvements communautaires aux politiques de transformation des quartiers populaires. L'injonction participative apparaît en effet dès les années 1960 dans les politiques publiques et elle s'accompagne d'un soutien fédéral bien réel au mouvement communautaire. En se structurant, celui-ci a produit des formes de mobilisation collective originales et dynamiques. Il a constitué un filet de protection pour les populations précarisées et pour les minorités ethniques, a contribué, dans certains contextes locaux, à faire entendre leurs voix mais, dans le même mouvement, il s'est pour partie institutionnalisé, professionnalisé et dépolitisé.

Cette intégration s'accompagne de l'affaiblissement de la problématique de l'*empowerment*, et, paradoxalement, tout au moins dans les discours, de la disparition de ce qui en constitue le cœur, précisément la question du pouvoir. Il s'agit dès lors avant tout de construire du consensus, de mobiliser des partenariats privés et communautaires dans une perspective d'intégration des individus dans le marché. Cette réinterprétation ou traduction administrative se comprend dans un contexte où les représentations dominantes de la pauvreté font reposer sur les individus et leurs comportements la responsabilité de leur situation sociale légitimant ainsi la remise en cause, largement avancée aux États-Unis, de l'État providence.

## Références

- Bacqué Marie-Hélène, 2000, "De la réforme urbaine au management social : le développement communautaire aux États-Unis", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°86, pp.66-77.
- Bacqué Marie-Hélène, 2005, « Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux et néo-libéralisme », dans *Gestion de proximité et démocratie participative*, sous la direction de Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer et Henri Rey, La Découverte.
- Boyte, Harry, 1980, *The Backyard Revolution, Understanding the New Citizen Movement*, Philadelphie, Temple University Press.
- Donzelot, Jacques, 2003, *Faire société. La politique de la ville en France et aux États-Unis*, Paris, Seuil.
- Gittel, Marilyn, Kathie Newman, Janice Bockmeyer, Robert Lindsay, 1998, "Expanding Civic Opportunity, Urban Empowerment Zones", *Urban Affairs Review*, vol.33 (4), 530-558.
- Hud, 1998, *Building Communities : Together, Strategic Planning Guide*.

- Hud, 2001, *Interim Assessment of the Empowerment Zones and Enterprise Communities (EZ/EC) Program: A Progress Report*.
- Fainstein, Norman et Susan Fainstein, 1985 "Economic Restructuring and the Rise of Urban Social Movements", *Urban Affairs Quarterly* 21, pp.187-206.
- Fainstein, Norman et Susan Fainstein, 1991, "The Changing Character of Community Politics in New York City: 1968-1988", Castells Manuel et John Mollenkopf (eds), *Dual City : Restructuring New York, New York*, Russel Sage Foundation, pp.315-32.
- Jackson, Thomas, 1993, "The state, the movement and the urban poor ; the war on poverty and political mobilization in the 1960s", in KATZ Michael (ed), *The "Underclass" debate, views from history*, Princeton University Press.
- Jacquier, Claude, 1992, *Les quartiers américains, rêve et cauchemar*, Paris, L'Harmattan.
- Kemp, Jack, "Enterprise Zones Would Improve Inner Cities", *Viewpoint*, 1994.
- Medov, Peter et Holly Sklar, 1994, *Streets of Hope, the Fall and Rise of an Urban Neighborhood*, Boston, South End Press.
- Nelson, William, 1999, *Black Atlantic Politics, Dilemmas of Political Empowerment in Boston and Liverpool*, State University of New York Press
- O'connor, Alice, 1999, « Swimming against the Tide : A Brief History of Federal Policy in Poor Communities », in FERGUSSON R AND DICKENS W (ed), *Urban Problems and Community Development*, Brookings Institution Press.
- Putnam, Robert, 2000, *Bowling Alone, The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster.
- Riposa Gerry, 1996, "From Enterprise Zones to Empowerment Zones, The Community Context of Urban Economic Development", *American Behavioral Scientist*, Vol. 39, n°5, pp 536-551.
- Skockpol, Theda, 1996, "Unsolved Mysteries: The Tocqueville Files", w vol.7 (25), pp.20-25.
- Squires, Gregory (ed), 1989, *Unequal Partnerships The political Economy of Urban Redevelopment in Postwar America*, Rutgers University Press, New Brunswick and London.
- Weissberg Robert, 2000, *The Politics of Empowerment*, Praeger, Westport Connecticut, London