

# La participation : entre construction d'un pouvoir et accomplissement d'un devoir. Les corporations de développement communautaire et le développement social urbain

## Between empowerment and duty. Participation, community development corporations and urban social development

Jacques Donzelot and Catherine Mével

Number 48, Fall 2002

La démocratisation du social

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/007893ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/007893ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Donzelot, J. & Mével, C. (2002). La participation : entre construction d'un pouvoir et accomplissement d'un devoir. Les corporations de développement communautaire et le développement social urbain. *Lien social et Politiques*, (48), 81–93. <https://doi.org/10.7202/007893ar>

Article abstract

While American and French development policies in poor urban areas differ in their organisational details and strategic objectives, they converge around the notion that residents should participate. This article compares the American use of community development corporations and France's programme for urban social development. Despite different structures and goals, the two policy instruments resemble each other in their emphasis on community participation. The comparison clarifies the French system by employing concepts in use on the other side of the Atlantic.

# La participation : entre construction d'un pouvoir et accomplissement d'un devoir. Les corporations de développement communautaire et le développement social urbain

---

Jacques Donzelot et Catherine Mével

Les politiques américaine et française en direction de zones urbaines défavorisées sont conduites à travers des formules d'action qui divergent par leurs modalités organisationnelles et leurs objectifs stratégiques, mais se rejoignent par le rôle qu'elles accordent à la participation des habitants. La formule américaine est celle des corporations de développement communautaire (CDC). Il s'agit d'entreprises privées sans but lucratif qui agissent directement sur les questions d'urbanisme et de logement, achetant des immeubles vacants — le plus souvent à un prix symbolique — afin de les réhabiliter, comme le ferait n'importe quel promoteur, même si c'est pour y loger des ménages à faibles revenus; de même, les CDC organisent ou fournissent nombre de services attendus par la population. Elles sont placées sous le

contrôle d'un conseil d'administration où dominent statutairement les habitants du quartier concerné. Elles fonctionnent comme un dispositif alternatif au logement social fédéral (*public housing*), considéré comme un échec pur et simple et dont l'activité de construction a été stoppée au début des années 1970.

La formule française de Développement social urbain (DSU) met en œuvre un dispositif d'action publique et non privée, même s'il s'agit d'une formule souple placée sous l'autorité conjointe des services de l'État et des autorités locales. Par son ambition, le DSU est plutôt considéré comme un dispositif correctif du logement social, comme une manière d'aider à sa réhabilitation et non d'œuvrer à sa disparition, quitte à devoir en renverser pour cela la perspective première. Alors

que cette formule voulait rassembler les gens dans les «grands ensembles», le DSU part de la vie sociale pour repenser la forme urbaine, comme y invite le rapport Dubedout par son intitulé même: «Ensemble, refaire la Ville». Distincts ainsi par leurs structures comme par leurs ambitions respectives, les deux dispositifs se rapprochent toutefois par l'égalité d'insistance qu'ils mettent sur la nécessité de la participation des habitants à l'œuvre d'une reconstruction-réhabilitation ainsi qu'à la revalorisation des services. Aussi est-ce bien sur le thème de la *participation*, et sur les acceptions qui lui sont données, qu'il est envisageable de les comparer<sup>1</sup>.

Comment conduire une telle comparaison? Comparer, c'est prendre ensemble pour voir ce qui est semblable et ce qui diffère.

La participation : entre construction d'un pouvoir et accomplissement d'un devoir. Les corporations de développement communautaire et le développement social urbain

Mais comment faire ? La faculté d'étonnement constitue, dans un tel exercice, le meilleur ressort. Elle joue d'autant plus que l'on examine ce que l'on connaît le moins, ce qui nous déconcerte ou nous irrite de prime abord. Aussi avons-nous commencé par nous demander : comment peut-on être Américain ? Ou plus précisément, à quoi correspond l'idée de participation telle qu'elle est conçue dans un cadre communautaire ? À quelles pratiques concrètes renvoie-t-elle, s'agissant du rapport des habitants au territoire de leur quartier, du rapport qu'ils établissent entre eux, du but visé à travers cette pratique ? Ces interrogations ont fait apparaître un certain nombre de mots autour desquels se parlait la participation et qui, pour leur explicitation, ont nécessité beaucoup d'autres questions mais permis d'établir progressivement la cohérence interne du raisonnement qui se trouve derrière cette démarche, bref, le concept américain de participation. Nantis de ce viatique, nous avons pu nous demander, dans un second temps : comment peut-on être Français ? Autrement dit, avec quels mots

parle-t-on de participation ? Y a-t-il des termes homologues à ceux employés aux USA ? Sinon, quels autres termes servent à véhiculer quelles significations ? Car le principal bénéficiaire du voyage se dégage, on le sait bien, au retour, lorsque l'on réussit à regarder son pays avec les yeux de quelqu'un qui habiterait dans celui que l'on vient de visiter.

### Les corporations de développement communautaire

La formule des CDC s'est abondamment répandue à Boston comme dans toutes les villes de la côte est, à tel point « que l'on en trouve une à tous les coins de rue », nous dira l'un de nos interlocuteurs. L'expression est quelque peu exagérée si on considère qu'il en existe à peine plus d'une vingtaine et qu'elles ne sont pas toutes aisées à trouver ! Elles occupent en effet des locaux modestes que rien ne signale particulièrement à l'attention, dans les quartiers défavorisés de l'*inner city* bostonienne. Leurs équipes exécutives se composent, en général, d'une demi-douzaine de personnes dont la disponibilité et le langage technico-militant rappellent, beaucoup, ceux de leurs confrères français chargés du Développement social urbain. Le sentiment de familiarité s'arrête là, car lorsque l'on engage la discussion sur la dimension communautaire de la participation, on se retrouve en face d'une série de notions auxquelles on n'est guère habitué ! Le rapport des habitants au territoire ? Il va de soi puisque la démarche est *bottom up* et que les habitants exercent un droit de planning dans leur quartier, dans le

cadre, du moins, des frontières tracées par les CDC. Le rapport des habitants entre eux ? Il est l'objet de tous les soins de la part des équipes qui font du *community building*, s'efforçant, justement, d'unifier les habitants en une communauté soudée et active. Le but visé par cette participation ? Il tient, là encore, en un mot, celui d'*empowerment*. C'est à obtenir une explicitation de chacun de ces trois termes que nous nous sommes employés.

#### « Bottom up »

Lors de chaque entretien avec l'équipe qui anime une CDC, une place importante est consacrée au récit des origines de celle-ci. Même lorsque les équipes exécutives ont été changées plusieurs fois, le rappel de la mobilisation qui a présidé à la création de la corporation donne à comprendre les enjeux de l'action qu'elle conduit et surtout les raisons de son cadre et de son territoire. Car les CDC délimitent elles-mêmes le territoire de leur action. Elles en ont la capacité statutaire et cela signifie qu'elles peuvent exercer sur ce territoire une fonction de *planning* qui consiste à y orienter la réhabilitation et la construction. Elles disposent de cette capacité dans une mesure qui paraît surtout fonction de leur faculté à mettre d'accord les habitants sur les opérations qu'elles projettent. Elles n'obtiennent, d'ailleurs, les financements nécessaires qu'autant qu'elles paraissent avoir suffisamment œuvré pour dégager cet accord. Ce souci de conditionner l'action justifie l'insistance mise par les animateurs des CDC sur le caractère

*bottom up* (qui part de la base) de leur dispositif d'action.

Plus ou moins étendus, les territoires des CDC ont surtout pour particularité d'être *volontaires*, puisque leur périmètre d'intervention a été établi par leurs fondateurs. Cette faculté leur a été accordée par l'*Economic Opportunity Act* de 1965, qui établit que le statut des CDC comporte l'obligation pour chacune de définir «une étendue suffisamment vaste pour permettre la mise en œuvre de programmes ayant un impact sur le chômage, les conflits sociaux, la dépendance envers l'assistance». Plutôt que l'attribution d'un domaine précis d'action aux CDC, les rédacteurs du *Special Impact Program* ont eu pour souci de mettre l'accent sur leur ancrage territorial, de les établir, ainsi, dans un rapport à la population qui soit de «développement» et non de distribution d'aides ou de services<sup>2</sup>. La liberté dans l'établissement des périmètres est comme un gage de cette dynamique souhaitée. Elle entraîne d'ailleurs la faculté de les modifier si l'ambition de la CDC change. Ainsi les responsables de la corporation Urban Edge ont-ils décidé d'étendre le territoire initial de la CDC à un quartier adjacent — celui de Roxbury — lorsqu'ils ont constaté que les prix de l'immobilier y devenaient trop élevés et craint que ses habitants ne se trouvent amenés à le quitter pour des secteurs moins onéreux. En annexant une partie de ce quartier à son aire, cette CDC s'est dotée de la possibilité d'y construire des logements bon marché et de freiner la hausse des loyers.

La liberté de tracer le périmètre de leurs frontières d'action, et que celles-ci aient valeur reconnue par les élus locaux, constitue un motif d'étonnement pour des observateurs français. C'est que, chez nous, la frontière est affaire sérieuse, affaire d'État, puisque ceux qui tracent leurs frontières sont souverains. De quelle souveraineté y va-t-il, justement, avec cette liberté accordée aux CDC dans le tracé de leurs frontières ? À quelles prérogatives renvoie-t-elle ? Aucune officiellement. Les CDC ne constituent pas un échelon réglementaire sans quoi leurs frontières seraient précisément celles des circonscriptions administratives de la ville... et se trouveraient sous son autorité directe ! Elles n'ont d'ailleurs pas vocation à représenter politiquement les habitants et à concurrencer la mairie sur ce terrain. Sauf à s'engager sur une autre voie, celle des procédures dites d'*incorporation*, c'est-à-dire celles relatives à la constitution d'une commune par sécession d'avec la commune principale ou d'avec le territoire du comté, qui constitue l'échelon administratif des territoires faiblement urbanisés, là où il n'y a pas d'administration communale préexistante. Or, c'est précisément pour éviter cette logique de séparation que les CDC ont été, sinon conçues, du moins encouragées. En fait de prérogatives, une seule leur est accordée, de manière d'ailleurs plus ou moins explicite : celle d'orienter la politique urbaine sur leur territoire, c'est-à-dire d'exercer un droit de *planning*.

Seule prérogative des CDC, le droit de *planning* peut, en même

temps, paraître exorbitant. Qu'une association qui ne dispose d'aucun fondement politique ou administratif puisse user d'un tel pouvoir paraît rien moins que très surprenant. Il convient toutefois d'en expliquer le motif et d'en préciser les limites. Pourquoi une telle faculté ? Parce que, dans la plupart des villes américaines, il n'existe guère de plan d'occupation des sols concernant l'ensemble de la ville, comme en France. En l'occurrence, la fonction de *planning* n'est véritablement exercée par la ville de Boston que sur les quartiers centraux. Un organisme a bien été créé en 1957, la *Boston Redevelopment Authority* (BRA), pour prendre en charge la revitalisation des quartiers dégradés. Cette agence sera, en réalité, pilotée par un «comité de coordination» composé de notables issus des banques, du commerce, des compagnies d'assurance de la *downtown*. En conséquence de cette composition, cette agence se préoccupe surtout de gentrifier les quartiers centraux. Pour les autres parties de la ville, il existe bien un plan directeur, le *master plan*, mais celui-ci est progressivement devenu caduc en raison de l'ampleur prise par la suburbanisation et de la multiplication des lots vacants qui en a résulté et qui a conféré au paysage urbain un caractère plus ou moins sinistré. En conséquence, pour les CDC, la fonction de *planning* résulte plus d'une latitude de fait que d'une concession de droit<sup>3</sup>. Elle avance à la faveur d'opérations de recensement des lots vacants et des opportunités qu'ils recèlent pour la transformation du territoire. Mais l'autorisation de construire ou de réhabiliter n'est accordée à une

La participation : entre construction d'un pouvoir et accomplissement d'un devoir. Les corporations de développement communautaire et le développement social urbain

CDC qu'autant qu'elle réussit à dégager un certain consensus au sein des habitants et à faire prévaloir ses projets sur d'autres que peut, éventuellement, élaborer une CDC voisine sur une aire commune.

De quelle légitimité dispose une CDC pour user de ce droit de *planning* puisque sa légitimité ne résulte pas du pouvoir politique, donc du suffrage démocratique ? Quelle est sa représentativité dans le quartier où elle l'exerce ? Il n'existe pas une procédure d'élection au niveau de l'ensemble du territoire pour désigner les membres du conseil d'administration. Par contre, ceux-ci doivent comporter au moins 51 pour cent de résidents sur le territoire en question. Les membres du CA sont le plus souvent élus par les adhérents de la CDC, titre dont on peut jouir à condition d'habiter dans le périmètre de la CDC, d'être majeur, d'en faire la demande et de s'acquitter d'une cotisation symbolique (généralement cinq dollars). Outre les membres élus, le conseil d'administration peut comprendre des membres de droit (représentants d'associations de locataires, le plus souvent d'immeubles

construits ou réhabilités par la CDC) ou encore des membres cooptés, généralement des spécialistes, choisis en raison de l'influence dont ils peuvent faire bénéficier la CDC auprès des lieux de pouvoir (élus) et de savoir (universitaires) ou auprès de la finance (banquiers). Ces conseils d'administration ne sont pas de pure convenance comme on en a l'habitude, en France, avec ceux qui coiffent les associations œuvrant dans le domaine social. Il arrive qu'ils récuse une équipe exécutive lorsque sa gestion financière ne donne pas satisfaction, mais également lorsque sa démarche ne paraît pas suffisamment ancrée dans la communauté, conforme aux aspirations de celles-ci.

Pourquoi, finalement, les CDC disposent-elles d'autant de liberté dans la détermination de leur action ? Sans doute parce que leurs financeurs y trouvent leur compte. Cela peut s'entendre au sens financier, pour ce qui est du crédit d'intérêt, de bon rapport, mais surtout, pour les autres financeurs, au sens d'un bénéfice politique et moral pour l'État fédéral, les municipalités et les fondations. L'État fédéral dispose, avec les CDC, d'une formule alternative au *public housing* (logement social), qu'il a décidé d'abandonner. Puisque les CDC réussissent là où il a échoué, dans le logement des plus pauvres, il ne va pas prendre le risque de perturber un dispositif aussi avantageux en tentant de le contrôler. Il préfère s'employer à le faire vivre en lui facilitant la tâche. Les municipalités se trouvent dans une disposition assez semblable. Compte tenu des échecs qu'elles ont connus avec la

rénovation des quartiers défavorisés, mais aussi de la médiocrité de leurs ressources, elles ne manifestent guère l'envie de changer une méthode qui marche : elles peuvent en revendiquer les résultats lorsqu'il y en a... et rappeler qu'elles sont autonomes en cas d'échec<sup>4</sup>. Quant aux fondations, elles se présentent en protectrices des CDC, en ayant soutenu l'existence depuis leur naissance, les sauvant même lorsque Reagan leur a brutalement coupé tout crédit. Les fondations assurent généralement le préfinancement correspondant à ce que nous appelons l'étude de faisabilité. Elles y sont portées par leur vocation à prendre des risques, à remplir une fonction que les organismes administratifs ou les organismes privés, à but lucratif, préfèrent éviter. Elles recherchent l'innovation plus que la pérennisation des actions et ouvrent ainsi la voie aux autres financements. Cette fonction de primo-financement leur procure une certaine autorité pour faire entendre leur message. Quel message ? Celui-ci, que le relèvement physique d'un quartier constitue une excellente étape, mais une étape seulement, et qu'en rester au stade de la brique et du mortier conduirait une CDC à se comporter comme un simple promoteur, à rater, donc, l'essentiel de sa mission, qui consiste à reconstruire une communauté en consacrant à cette tâche au moins autant d'énergie qu'à la construction des immeubles.

### *Community Building*

Le souci que soit développé le *community building* a reçu une impulsion croissante durant les



années 1990, tout particulièrement sous l'égide des fondations. Mais à quoi correspond exactement cette expression ? Il faut faire du *community building*, explique-t-on, parce qu'avant de réaliser un quelconque développement communautaire, il est nécessaire que les gens s'entendent sur la nature de l'évolution qu'ils souhaitent et, pour cela, qu'ils commencent par constituer une communauté ! Comment ? En construisant un voisinage ou du moins en créant les conditions favorables à sa formation, grâce à des professionnels de l'*organizing*. Ce métier, qui n'a pas d'équivalent en France, consiste en l'art de réunir les gens pour qu'ils trouvent par eux-mêmes les solutions aux problèmes qui les préoccupent et de les inciter à jouer la carte de la « prise de parole » au lieu de s'abandonner à celle, si naturelle, de la « défection »<sup>5</sup>. Pour réunir les gens, il faut frapper à chaque porte, recenser les problèmes avec chaque ménage, proposer des séances de discussion autour des principaux thèmes de préoccupation qui émergent, inciter au *problem solving* (technique de résolution des problèmes), à partir d'une question simple qui se ramène à celle-ci : « Que pouvons-nous faire ensemble que nous ne pouvons pas faire seuls, qu'est-ce que la communauté nous donne, et que donnons-nous à la communauté ? ». Dans la gamme des thèmes d'action relevant du *problem solving*, la sécurité intervient certainement en premier. Elle mobilise plus aisément les résidents que tout autre sujet, comme la stabilisation des relations ethniques ou l'accès à la propriété, qui

sont les deux autres questions autour desquelles tourne le travail des organismes. Dans l'histoire de chaque CDC, la décision de s'organiser pour lutter contre la criminalité constitue souvent un moment décisif. Au début des années 1990, la corporation Urban Edge avait lancé une vaste opération intitulée *Take back the Streets*, qui consistait en la reprise du contrôle des rues par les résidents afin d'en chasser les dealers qui y avaient établi leurs activités. En organisant des barbecues durant tout l'été dans les rues en question, en s'y installant en nombre, et en y imposant la civilité aimable de ce genre de festivités, ils avaient fait fuir dealers et prostitués. Depuis, tous les ans, une fête commémore cette « victoire contre le crime ». À la fin des années 1990, la corporation Codman Square a commencé à organiser une série de *morning coffees* destinés à faciliter la rencontre entre les commerçants, les représentants des résidents (*block captains*) et les policiers (*beat cops*), pour qu'ils identifient ensemble les problèmes et trouvent les moyens de les résoudre<sup>6</sup>. On peut citer l'exemple d'un parc situé dans les quartiers de Roxbury et Dorchester, qui devenait particulièrement insécure : un groupement de résidents décida de le remplir de toutes les activités possibles afin qu'il n'y ait plus aucun lieu ni moment laissé au trafic de drogue ou à la prostitution.

Ces anecdotes soulignent le caractère bon enfant de la lutte des communautés pour la sécurisation de leur territoire. Un autre élément peut paraître plus sombre à l'observateur français, plus prompt à la méfiance envers toute forme d'au-

todéfense ou de délation. Il s'agit du *crime-watching*, pratique née aux USA dans les années 1980 et qui consiste en l'organisation des résidents par blocs d'immeubles pour la surveillance de ceux-ci, l'identification rapide des délinquants, l'appel à la police ou (et) la réaction aux intrus suspects dans le quartier. À Boston, la municipalité a mis en place, en 1985, un service spécial pour aider les groupes locaux à s'organiser. Ce *Crime Unit*, composé de civils, envoie ses agents dans les réunions pour qu'ils y recueillent des informations et y distribuent des récompenses — symboliques — aux observateurs les plus efficaces<sup>7</sup>. La plupart des CDC encouragent la formation de ces groupes de *crime-watching*. Elles considèrent qu'ils contribuent à la stabilisation du territoire et à la formation d'une communauté unifiée autour de sa préservation... même (et peut-être surtout) si ces pratiques conduisent à dénoncer des résidents ou à exclure une famille dont l'un des membres pratique des trafics illégitimes, car les liens qui se tissent entre les gens à la faveur de la mise en œuvre d'une exigence aussi forte permettent de faire prévaloir l'intention de rester sur la tentation de partir. C'est en chassant ceux qui pourraient vous faire partir que l'on décide de rester.

### *Empowerment*

Le *community building* constitue la condition première du développement. Mais que vise le développement ? Quel est le but offert à la démarche participative ? Pour nommer ce dernier, un mot s'est imposé : celui d'*empowerment*,

La participation : entre construction d'un pouvoir et accomplissement d'un devoir. Les corporations de développement communautaire et le développement social urbain

pour lequel le français n'a pas d'équivalent. La définition qu'en donne le dictionnaire *Encarta* est la suivante : « processus par lequel est donné à quelqu'un ou une organisation du pouvoir ou de l'autorité, de la confiance en soi et de l'estime de soi ». Le terme est employé depuis les années 1960. Il était alors utilisé par quelques activistes noirs et des travailleurs sociaux. Il doit sa fortune aux déboires que connut celui de participation. La « participation » s'était d'abord trouvée mise à l'honneur lors de la guerre contre la pauvreté et dans le cadre de la création des *Community Action Agencies* (CAA), qui devaient permettre une amélioration du comportement de la population des ghettos grâce à une méthode les impliquant dans la définition de leurs problèmes ainsi que dans l'orientation des subventions fédérales. Par son caractère vague, la « participation » fit davantage pour entretenir les malentendus que pour susciter une relation clarifiée entre les gouvernants et la population des ghettos. Patrick Moynihan, sénateur démocrate qui travaillait alors sur la question, a ironisé sur cette procédure en la

qualifiant de *maximum feasible misunderstanding* (« plus grand malentendu possible »). La « participation » gagna prestement le champ du déshonneur, où à vrai dire elle avait déjà un pied : diverses formules de participation initiées par les programmes de rénovation urbaine (*Urban Renewal*) depuis le début des années 1950 avaient fait référence à une nécessaire consultation des habitants, et leurs modalités, autant que leurs résultats, avaient laissé un souvenir amer. Le programme des *Model Cities*, lancé en 1966 pour tenter de corriger ce défaut, n'obtint lui-même guère de résultats à cet égard. Selon Robert Halpern, « en définitive, ce programme fut établi plus pour minimiser que pour encourager la participation des résidents d'un quartier au processus d'aménagement et de décision »<sup>8</sup>.

Plutôt que de supprimer le mot de participation, celui d'*empowerment* permet, en fait, de le décanter. À la fin des années 1960, la sociologue Sherry Arnstein a établi une échelle de la participation. Tout en bas, elle place la « non-participation », qui donne aux gens le sentiment d'être manipulés ; un cran au-dessus vient la participation purement symbolique (*tokenish*), qui consiste en une présence formelle à des réunions sans conséquences sérieuses<sup>9</sup>. Encore au-dessus se situent l'information et la consultation. Le quatrième niveau, le plus élevé, correspond à un véritable contrôle par en bas qui suppose deux conditions : l'accès au processus de décision et le savoir-faire pour influencer ce processus. Il faut donc prendre place à

la table et *pouvoir* se faire entendre mais aussi, et surtout, *savoir* comment intervenir de manière à influencer véritablement sur les décisions, à disposer des moyens de vérifier son impact, de l'évaluer. Telles sont les conditions pour que les habitants deviennent des *stakeholders* (partie prenante). La notion d'*empowerment* va ainsi servir à décrire le processus par lequel chacun devient partie prenante de son destin individuel et du destin de la communauté dans la ville.

La référence à la notion d'*empowerment* permet de montrer comment la participation, pour être crédible, suppose un travail sur soi autant qu'un travail avec les autres, une volonté de maîtriser le cours de sa vie, d'exercer une emprise sur lui, de prendre littéralement le pouvoir sur soi-même (« technique de soi sur soi » dirait Michel Foucault), en même temps qu'une capacité d'agir avec les autres, de se servir du collectif pour atteindre des objectifs auxquels on ne peut prétendre quand on est seul. Sans doute cette ambivalence constitutive du terme d'*empowerment* se trouve-t-elle à la base de sa fortune, du succès croissant qu'il rencontre et qui en fait l'un des termes emblématiques de la fameuse Troisième Voie. Car il plaît aux Démocrates en raison de la valorisation du collectif qu'il contient et qui fait de ce dernier le moyen de construire un pouvoir plus fort que celui de l'individu isolé. Mais il plaît tout autant aux Républicains en raison de l'injonction qu'il adresse à l'individu de prendre du pouvoir sur lui-même. Il n'y aura pas d'amélioration durable du sort

de la population des ghettos sans un effort sur soi pour sortir de la dépendance.

Première apparue, la dimension politique de l'*empowerment* est la plus importante pour le personnel des CDC. Interrogée sur son but, l'équipe d'une CDC répond qu'il s'agit, pour elle, de sortir le quartier de l'état *disenfranchised* où il se trouve. Ce mot<sup>10</sup> souligne l'absence d'accès des habitants de ces quartiers au pouvoir politique et financier, le fait qu'ils ne pèsent pas politiquement, ne votent pas ou guère, ne sont pas en contact avec les milieux influents ni les milieux d'affaires. Les CDC mènent en conséquence une forte politique d'inscription sur les registres de vote. Cette inscription est un véritable travail dans la mesure où, dans l'État du Massachusetts, il faut la renouveler annuellement. Mais cette obligation fait de la décision de voter un véritable objet de campagne, fortement associé à la question de savoir pour qui voter ! Il existe une CDC qui consacre l'essentiel de son énergie à cette seule activité<sup>11</sup>.

Sortir de l'état de *disenfranchised* suppose que l'on vote mais aussi et surtout que l'on fasse valoir les intérêts de sa communauté auprès de ceux qui détiennent le pouvoir politique et financier. Étant donné la spécificité des quartiers et le caractère souvent composite de leur population, chaque CDC doit trouver pour chacun d'eux des gens influents qui le prennent à cœur. C'est la fonction du conseil d'administration, qui n'a pas pour seul objectif d'assurer un ancrage de la CDC dans le quar-

tier, mais doit aussi servir à la connecter avec les lieux de pouvoir dans la ville. Aussi trouve-t-on dans ces conseils (*board of directors*) un nombre conséquent d'universitaires (du MIT ou de Harvard), des responsables de l'administration urbaine de la ville, des banquiers. Ces relations donnent du crédit aux CDC. Elles ouvrent des portes pour intervenir auprès des décideurs. Encore faut-il savoir se faire entendre d'eux. Dans cet exercice, les CDC ne peuvent ni ne doivent se substituer aux habitants, sauf à faire perdre toute crédibilité à la démarche d'*empowerment*. Le rôle de la CDC consiste alors en un travail avec les habitants pour les *mettre en capacité* d'aller défendre eux-mêmes les intérêts de la communauté, d'utiliser le relais des médias, de façonner des arguments qui embrayent sur les processus de prise de décisions.

Au niveau collectif, l'*empowerment* consiste donc essentiellement en l'art du lobbying. Cette expression de lobbying a pris, en France, un caractère péjoratif. Elle y signifie quelque chose comme l'action occulte de groupes de pression susceptibles de fausser la définition républicaine du bien commun. Nous n'aimons pas cette action parce qu'elle n'est pas transparente, pas plus que ne le sont les groupes de pression qui représentent des intérêts, particuliers par définition, puisqu'ils sont le moyen de peser sur les décideurs autrement que par le suffrage universel. Aux USA, le lobbying constitue une activité beaucoup plus positive comme l'usage qu'en font les CDC le montre. Tout d'abord, le lobbying des CDC s'appuie sur le

vote, la mise en œuvre déclarée de la capacité de voter et de ne voter *que* pour qui défendra les intérêts d'une communauté tenue à l'écart et qui veut rentrer dans le champ de la négociation des intérêts. Ensuite, il faut voir dans cette pratique une démonstration de la capacité d'ouverture des CDC. Pour compter dans la négociation, elles sont amenées, en effet, à faire place à des personnalités du dehors, s'exposant, du même coup, à subir l'influence des autres en même temps qu'elles se donnent à voir et à entendre par le biais des médias et de la confrontation argumentée avec les décideurs. En ce sens, le lobbying est l'art, pour les gens d'en bas, de constituer un pouvoir non séparé, capable de compter dans les prises de décisions les concernant.

### **Le développement social urbain**

Qu'obtient-on, en France, lorsqu'on interroge le Développement social urbain en fonction des notions américaines caractérisant la pratique des CDC ? *Bottom up* ? Le DSU vise aussi à rechercher le contact avec les habitants ; ce n'est cependant pas en faisant partir l'action « du bas », mais bien plutôt en cherchant à prolonger la politique d'en haut par une politique d'exception. *Community building* ? On ne trouve pas, en France, l'idée de constituer les habitants en une communauté. Ce serait, pense-t-on, céder à des coutumes d'un autre âge et appeler à déployer entre les gens des contraintes dont la puissance publique doit garder le monopole. Aussi le DSU se préoccupe-t-il plus de favoriser l'*apprentissage de la citoyenneté*.



La participation : entre construction d'un pouvoir et accomplissement d'un devoir. Les corporations de développement communautaire et le développement social urbain

*Empowerment* ? On ne voit rien qui ressemble à l'idée de construire un pouvoir des habitants dans la littérature du DSU. La participation des habitants y est recherchée de très insistante manière mais à travers des formules qui mettent l'accent sur l'expression plus que sur la pression. Le *devoir de participation* compte plus que le souci de faire de la participation l'occasion pour les habitants de la construction d'un pouvoir.

### *Une politique d'exception*

À la différence des CDC, le dispositif d'action du DSU suppose un territoire aux limites imposées d'en haut et non déterminées par en bas, un rapport avec la population qui renforce le rôle des structures existantes d'encadrement plus qu'il ne la constitue en sujet d'une démarche propre. Il n'y va pas d'une politique exceptionnelle — au sens d'une politique qui ferait exception à la règle de l'initiative d'en haut comme la littérature du DSU à ses origines avait pu en caresser le projet — mais d'une politique d'exception, travaillant sur des territoires dérogeant au droit commun, disposant de crédits

d'exception afin de compenser par une méthode exceptionnelle, le recours à la vie associative, les défaillances de l'État et de ses services attribuées à une sous-administration de la population de ces quartiers.

Les secteurs de DSU ont-ils un rapport avec des luttes, une volonté des habitants d'œuvrer au redéveloppement de leurs territoires à la manière dont sont constituées les frontières des CDC ? Un tel souci existe bien, au départ, mais l'idée de prendre appui sur ces dynamiques d'en bas se trouve vite contrebalancée par le souci d'agir, d'abord, sur les territoires qui suscitent l'inquiétude, en haut, du fait des émeutes de jeunes qui y éclatent et font craindre qu'ils ne deviennent incontrôlables. En ce sens, le choix des quartiers doit s'opérer surtout en fonction de leur — mauvaise — réputation et des indications chiffrées dont on dispose à leur propos. Entre ces deux registres de préoccupation (le souci de prendre appui sur des mobilisations et la crainte des émeutes), la lutte n'est pas égale tant ce qui suscite l'inquiétude, en haut, renvoie à des critères objectifs et chiffrés beaucoup plus faciles à déployer que le repérage toujours subjectif des potentialités organisationnelles de la population. Aussi l'histoire des territoires du DSU peut-elle se lire comme celle d'une définition toujours plus objectiviste des territoires sur lesquels il convenait de déployer des moyens spécifiques.

Comment se présente ce mécanisme des découpages des secteurs de DSU sur une ville comme Marseille ? Pour en comprendre le

fil conducteur, il convient de retracer son évolution. Au début des années 1990, il existe une douzaine de secteurs, d'environ 20 000 à 30 000 habitants chacun, aux frontières relativement imprécises. Leur désignation de départ résulte d'une pratique de « classement en DSU » de la plupart des cités HLM en fonction de la connaissance précise du terrain et de la vie associative que les chefs de projet ont acquise durant la décennie précédente. Lors du XI<sup>e</sup> contrat de plan (1994-1998), le découpage change sous la pression de la Délégation à la Ville, par l'usage d'indicateurs dont elle veut faire le moyen d'un périmètre plus scientifique du DSU : le pourcentage de jeunes (moins de 25 ans), de chômeurs et d'étrangers. Durant ce même plan, le Pacte de relance de la politique de la ville vient ajouter son propre découpage en produisant un tracé qui revient à peu près, sur les quartiers nord, à classer le périmètre DSU en Zone de redynamisation urbaine, sauf une petite partie qui passe en Zone franche. En même temps, le programme expérimental des Grands Projets urbains sélectionne une partie des quartiers nord (65 000 habitants), où se situe d'ailleurs la zone franche. Avec le nouveau contrat de plan (2000-2006), ce sont onze chefs de projet qui se partagent la responsabilité de cinq secteurs DSU<sup>12</sup>, mais leurs territoires d'intervention font l'objet de diagnostics fins permettant d'identifier 27 îlots<sup>13</sup> sur lesquels doivent être menées des opérations spécifiques, et de six autres qui sont considérés comme relevant d'un traitement préventif. En même temps, le Grand Projet

urbain s'étend au point de compter plus de 200 000 habitants. Autrement dit, en une dizaine d'années, le découpage du territoire est passé d'une logique empirique de patronage de la vie associative à une autre logique qui cible l'action avec précision (par affinement du diagnostic) et qui étend son ambition (le territoire «volontariste» du Grand Projet ville). D'un certain appui sur les forces de développement en bas, on est passé à une détermination ostentatoire de l'action par la valorisation d'en haut.

Quelle sorte de rapport une équipe de DSU établit-elle avec les habitants du secteur où elle exerce? A-t-elle comme l'équipe d'une CDC un devoir d'ancrage dans le quartier, l'obligation d'appuyer son action sur le soutien des résidents? Ce serait plutôt l'inverse, à savoir, le devoir de rechercher les moyens d'associer lesdits habitants à l'accomplissement du programme du contrat de ville. Dans la lettre de mission qui leur est adressée au démarrage du dernier contrat 2000-2006, les chefs de projet voient leur fonction définie comme «une mission de service public pour le compte des partenaires du contrat de ville»<sup>14</sup>. Par rapport aux habitants, ils ont pour devoir de «mobiliser les acteurs locaux et de favoriser l'émergence de projets associatifs» grâce à des crédits spéciaux. Exceptionnels, les crédits du contrat de ville doivent être distribués avec d'autant plus d'exigence, de souci de conformité avec le caractère exceptionnel de la situation en question. Il faut donc tenir compte des priorités édictées par la Délégation à la ville pour ce qui est

des thèmes éligibles au titre de subvention<sup>15</sup>, mais aussi des axes territoriaux qui établissent un ordre de priorité entre les précédents selon les sites. Le fort degré d'exigence politico-administrative dont se trouve assorti le financement de la vie associative par le DSU génère une procédure longue et complexe qui occupe la plus grande part du temps de travail des équipes de terrain. Son rôle consiste en effet à distinguer, dans les projets associatifs, ce qui relève du droit commun et ce qui justifie l'accès à ces crédits spécifiques. Exercice parfois délicat qui consiste à établir dans quelle mesure une action proposée répond à un handicap bien répertorié affectant bien tel quartier. La marge de manœuvre des chefs de projet se situe à l'intérieur d'un budget global aussi rigoureusement délimité que le périmètre de son action. Aurait-on voulu chercher une illustration de ce que peut être une politique *top down* par rapport à une politique *bottom up* que l'on n'aurait pu trouver exemple plus parfait. Sous le couvert d'une même rhétorique d'incitation, la France et les États-Unis illustrent, en effet, des démarches totalement opposées... tant la volonté de l'une de trouver son impulsion «en bas» n'a d'égale que celle de l'autre de la localiser «en haut».

### *L'apprentissage de la citoyenneté*

Face à la violence, à la dégradation des espaces communs et des relations, les Américains ont inventé le *community organizing*. Les Français, eux, préfèrent l'apprentissage de la citoyenneté. La différence entre les deux démarches est donnée par leurs

intitulés respectifs. La communauté se construit: elle résulte de l'élaboration méthodique des liens autour d'objectifs communs. Elle relève d'un savoir-faire pragmatique où l'action des *community organizers* consiste à mettre leur science au service de la construction d'une force. La citoyenneté s'apprend. Elle est le fruit d'une pédagogie qui transforme les comportements, modifie les attitudes. Elle participe d'un savoir être où l'objectif de l'enseignant consiste à amener chacun à transcender les rapports de force pour situer les échanges dans la sphère de la raison. Une telle définition paraîtra un rien pompeuse à qui sait que l'appellation recouvre essentiellement des techniques de gestion des conflits. Mais toujours celles-ci font jouer l'opposition entre le conflit associé à la souffrance et le savoir associé à la reconnaissance.

Souvent le cadre de référence utilisé pour cette pédagogie de la citoyenneté est fourni par la psychanalyse, qui permet de démontrer la part irraisonnée qui entre en ligne de compte dans les comportements incivils mais aussi bien dans l'attitude des personnels qui y sont confrontés. Le groupe «Transformation et thérapie sociale» (dirigé par Charles Roszman) est très sollicité par les responsables de la Politique de la ville pour former des habitants, des professionnels du DSU, des agents des services publics, voire des élus, à la connaissance des institutions et à la gestion des conflits. Ce qu'il convient de savoir, en l'occurrence, à propos des institutions, c'est qu'elles ont perdu, comme les pères de

La participation : entre construction d'un pouvoir et accomplissement d'un devoir. Les corporations de développement communautaire et le développement social urbain

famille, le monopole de l'autorité et du savoir, et qu'elles ne peuvent donc plus fonctionner sans prendre en compte les usagers, qu'elles doivent reconnaître que les usagers disposent d'une part de savoir qui fait d'eux des égaux des prestataires, des citoyens à part entière et non des administrés à l'ancienne manière, assujettis au pouvoir de l'administration et craintifs envers ses agents.

Il arrive que le système de pensée de ces nouveaux pédagogues de la citoyenneté emprunte plus à la sociologie qu'à la psychanalyse, comme avec l'Université du citoyen, née à Marseille sous l'impulsion de Jo Ros, un ancien éducateur de la Protection judiciaire de la jeunesse. Université du citoyen : l'expression sert à signifier que la citoyenneté n'est plus affaire d'une simple instruction civique donnée en sus des autres savoirs dans le cadre de l'école primaire ou secondaire. Elle doit mobiliser tous les savoirs ou presque et dans un cadre plus propice à la discussion qu'à la seule instruction. Seule l'initiation aux savoirs, l'abolition des frontières langagières et donc sociales que leur maniement autorise peut

venir à bout des comportements émotionnels qui interdisent un échange rationnel et génèrent des incivilités. Pourquoi la parole émotionnelle, irrationnelle, infantile prend-elle une place si importante ? Par l'effet d'une étrange complicité entre les habitants de ces quartiers et les agents de ces services répond Jo Ros. Les premiers y trouvent le moyen d'obtenir quelques compensations à leur situation par la menace implicite ou explicite que véhicule cette parole. Irrationnelle dans ses formes, cette parole suggère une imprévisibilité des comportements. L'infantilisme d'une telle attitude rassure donc les institutionnels, qui y trouvent la confirmation qu'ils détiennent, et eux seulement, la maîtrise rationnelle du discours, ce qui les conforte dans le sentiment de leur légitime supériorité. Mais cet infantilisme les inquiète toutefois pour ce qui est du bon fonctionnement de leurs services. Ainsi les dominés obtiennent-ils quelques menues compensations à leur condition en simulant la déraison sans trop déranger la suffisance de ceux qui sont supposés savoir. L'Université du citoyen a entrepris de construire une alternative à ce jeu complice de la parole émotionnelle, en organisant une confrontation méthodique des deux parties qui oblige les experts à expliciter leur savoir sous la pression des questions que se posent les habitants. C'est une méthode qui amène ceux-ci, en retour, à dépasser leur renoncement habillé de violence imprévisible pour devenir capables de formuler leurs attentes dans un langage que les institutionnels ne peuvent disqualifier, à se

comporter donc en égaux, c'est-à-dire en citoyens.

Partant de l'ancrage d'une pédagogie de la vie associative, le DSU s'accomplit par le financement d'associations œuvrant dans la pédagogie de la citoyenneté. Parcours logique : puisque la pédagogie de la vie associative consiste à orienter celle-ci dans la perspective d'une action complémentaire des services offerts aux habitants, il fallait bien la compléter par une pédagogie des comportements à l'égard de ceux-ci, exactement comme un produit doit être accompagné d'une notice indiquant son mode d'emploi.

### *Le devoir de participation*

Dans le développement communautaire, la participation se définit par son résultat, ce fameux *empowerment* qui désigne l'élévation de la capacité de *pouvoir* des habitants dans la ville en même temps que de chacun sur lui-même, sur sa propre existence. L'instauration d'un contrôle collectif sur chacun constitue la condition pour engager un tel processus. Le DSU, on l'a vu, procède à l'inverse. Il se soucie, d'abord, de faciliter l'accès de chacun au droit et à ses droits beaucoup plus que d'instaurer une contrainte collective pour mettre en place une communauté limitée au quartier. Il veut développer l'apprentissage de la citoyenneté, faire en sorte que chacun sache se comporter en usager responsable des services auxquels il a droit, sans avoir besoin de les réclamer ou de les mettre en place lui-même dans le dessein qu'ils soient mieux appropriés au quartier. La partici-

pation des habitants que promeut le DSU se définit par l'effet de cette différence même. Fruit du droit, de la facilitation de l'accès au droit, elle relève de la mise en œuvre pleine et entière de celui-ci. Elle passera par l'invitation à participer à une *procédure* juridico-administrative plus qu'à un processus de construction d'un pouvoir. Citoyenne, elle relèvera du *devoir* de chacun envers des services qui s'efforcent de partager les moyens de sorte que tous aient les mêmes droits effectifs plus que du désir des individus d'accroître leur pouvoir.

Lors des Forums locaux de concertation organisés par le DSU de Marseille pour la préparation du contrat de plan 2000-2006, les habitants avaient été invités à dire leur sentiment à propos de la procédure de consultation que les bailleurs sociaux sont tenus de mettre en œuvre. Que disent les habitants lors de ces forums? Essentiellement ceci, que la procédure en place aboutit à ce «qu'ils ont été écoutés mais pas entendus»<sup>16</sup>. Maintes fois rappelée, cette expression souligne avec insistance la frustration qui résulte pour eux d'une démarche qui fait obligation au bailleur de recueillir leur avis, de les entendre donc, mais n'exige d'aucune manière qu'il les écoute véritablement. Revient donc sans cesse la revendication d'être associé aux décisions, dans la durée et non seulement au départ, selon une clause préalable qui permet au logeur de mettre fin à la discussion une fois la corvée accomplie. Cette formalité effectuée, le bailleur a quartier libre pour concevoir la réhabilitation comme il l'entend, pour soigner, par exemple, l'exté-

rieur des bâtiments et se procurer une image attractive au détriment des réfections intérieures.

La participation à la française relève de l'accomplissement d'un devoir civique bien plus que de l'exercice d'un pouvoir politique comme sa version américaine. Elle résulte d'une injonction d'en haut plutôt que d'une pression d'en bas. Mais sur quel raisonnement cette injonction peut-elle s'appuyer pour obtenir un résultat? Du schéma américain, on comprend aisément les ressorts. Ils consistent en l'art bien connu de n'aider les gens qu'autant que ceux-ci font eux-mêmes d'abord un effort, en prenant appui sur le souci des individus de jouer leurs chances d'accéder au rêve américain. En ce sens la communauté représente, pour eux, le moyen d'obtenir de meilleurs services et grâce à ceux-ci de se rapprocher de leur idéal. L'augmentation du pouvoir de la communauté et celle des chances de l'individu constituent des bénéfices suffisamment appréciables pour servir de moteur à l'acceptation de la méthode proposée par les *community builders*. Mais comment peut-on dire à des gens «exclus» qu'ils «doivent» participer sans que cela corresponde à un gain de pouvoir collectif bien clair ni ne fasse escompter une meilleure chance pour soi? La réponse se trouve dans la philosophie qui préside, en France, à la mise en place des services, au souci déclaré d'une égale qualité des services publics offerts à tous malgré les difficultés que cela représente pour les personnels lorsqu'il s'agit de fournir aux plus démunis de

telles prestations en matière de sécurité, d'éducation et d'insertion.

La nécessité de la participation découle de la générosité de la puissance publique comme des difficultés qu'elle rencontre dans cette démonstration: «aidez-nous à vous aider compte tenu de la difficulté particulière que cela occasionne pour les personnels des services lorsque nous voulons que ceux-ci soient d'une aussi bonne qualité pour vous que pour ceux qui sont d'une condition plus aisée»: ainsi pourrait se résumer le discours d'invite à la participation tel qu'il est adressé aux habitants. Jamais le raisonnement justifiant la participation des citoyens par la difficulté que présentent les publics défavorisés n'est tenu aussi clairement aux usagers en question. Mais ceux-ci font souvent la remarque que c'est à eux, et à eux seulement, que l'on demande de participer comme s'il s'agissait d'une contrepartie non dite à l'effort que fait la nation à leur intention.

La participation des usagers aux services de sécurité présente à cet égard le plus évident contraste avec le schéma américain. Les groupes de *crime-watching* démontrent la volonté des habitants de prendre en main la surveillance de leur quartier en lien direct avec les services de police de la ville mais souvent en les critiquant et en provoquant leur réforme. La conception des Contrats locaux de sécurité (CLS) illustre clairement le souci d'une participation réduite à l'expression des craintes et renvoyée, pour l'action, à l'œuvre de la prévention. Ces contrats reposent sur un diagnostic dont la confection fournit



La participation : entre construction d'un pouvoir et accomplissement d'un devoir. Les corporations de développement communautaire et le développement social urbain

parce que les habitants y sont, eux, à l'abandon, que c'est donc d'eux qu'il convient de s'occuper, par des actions de médiation et de rapprochement propres à les rassurer quant à l'intérêt que leur porte la société et non à les engager à prendre en charge leur quartier eux-mêmes (Donzelot et Wyvekens, 2000).

### Conclusion

Quel sens prend donc la notion de participation dans le cadre communautaire américain et dans le cadre républicain français? Le communautarisme américain est-il une façon de renvoyer les gens à leur ethnie, leur quartier, de les amener à ne trouver de ressources que dans la solidarité résultant de la similitude? Il y va plutôt de la construction d'un pouvoir par en bas, par les gens eux-mêmes, de leur propre initiative, de manière à leur permettre de peser dans la ville, sur les élus, sur les milieux d'affaires, pour obtenir de meilleurs services, de meilleures chances pour la communauté en général et ses membres en particulier. Tout doit partir d'en bas: la capacité de planning n'est pas tant un droit qu'une latitude dont les habitants ne disposent que pour autant qu'ils s'en saisissent, une opportunité symbolisée par la liberté accordée aux fondateurs des CDC d'arrêter eux-mêmes les contours de leur territoire d'action. Toute l'action de la communauté ainsi construite s'oriente vers l'augmentation de son pouvoir dans la ville, de la capacité de ses membres de savoir se faire entendre et de pouvoir intervenir de manière à influencer sur les décisions

la concernant. Enfin et surtout, le processus vise à augmenter la marge de choix de chaque individu. Celui-ci ne se trouve pas invité à borner son horizon à celui de la communauté dont il relève mais à conquérir assez de pouvoir sur lui-même pour sortir de la dépendance, profiter des opportunités qui lui sont offertes et rejoindre le courant principal de la société. D'une part le *community building* tend à l'établissement de liens privilégiés entre les habitants du quartier, d'autre part l'apprentissage de la citoyenneté vise la conquête, par chacun, d'une capacité à s'exprimer en dépassant les données immédiates de son appartenance sociale. Mais la manière d'orienter l'action propre à chaque démarche vient contredire les préjugés avec lesquels nous considérons chacune d'elles.

Le républicanisme français constitue-t-il un processus d'émancipation des gens par rapport à leurs conditions ethniques, leurs quartiers, destiné à les mettre sur le même plan que les autres citoyens? En fait, il y va tout autant de la construction d'un pouvoir spécifique sur eux, d'une administration spéciale certes, tout empreinte de bienveillance, mais qui ne les invite pas tant à construire un pouvoir qu'à accomplir leur devoir, à participer civiquement à l'effort d'amélioration de leur situation dont l'État prend, lui, l'initiative. Tout part d'en haut comme l'atteste le découpage du territoire en zones qualifiées par les indicateurs et indices afin que sa connaissance objective prime sur l'expérience subjective des habitants. Tout doit en quelque sorte lui revenir: la vie

l'occasion de rencontres entre les habitants, la police et les élus municipaux. Ces réunions permettent l'expression de ce « sentiment d'insécurité » (concept par lequel l'insécurité — réelle ou non — se trouve associée à un préjugé, donc aussitôt relativisée) qui va relégitimer le rôle des autorités mais sans y associer les habitants, car le bilan de ces rencontres revient toujours à souligner les contradictions qui animent ceux-ci: ils veulent plus de police mais craignent la police; ils souhaiteraient qu'elle intervienne plus mais refusent de porter plainte par crainte des représailles. Quant aux contenus des actions, ils se déduisent d'un raisonnement qui paraît, là encore, à l'opposé du schéma américain du *community policing*. Autant celui-ci partait de l'analyse dite des carreaux cassés, à savoir que la délinquance surgit dans un quartier quand ses habitants le laissent à l'abandon, ne réparent pas ce qui est abîmé et envoient ainsi aux délinquants potentiels un signal disant qu'ils peuvent y faire ce qu'ils veulent, autant le diagnostic dominant dans les CLS revient à dire que la délinquance surgit dans ces quartiers



associative est stimulée mais dans le cadre précis de la facilitation du travail de ses agents dans la perspective d'une meilleure administration du territoire. Tout le processus de participation revient à faire des habitants les adjoints des services, non à leur procurer un quelconque pouvoir sur ceux-ci. Ce n'est pas à accroître leur marge de choix et d'abord, pour cela, à sortir de la dépendance qu'ils se trouvent invités mais à profiter de l'aide particulière dont ils bénéficient pour découvrir les voies de leur utilité sociale.

Jacques Donzelot  
Catherine Mével  
Centre d'études des politiques  
sociales (CEPS)  
Bedoin

## Notes

- <sup>1</sup> Cet article reprend en partie les résultats d'une recherche comparative sur les CDC à Boston et le DSU à Marseille conduite pour la MIRE et la Fondation de France. Il donnera lieu à un chapitre d'un ouvrage à paraître au Seuil en janvier 2003, *Faire société. La politique de la Ville aux États-Unis et en France*.
- <sup>2</sup> Les CDC ont été créées grâce à un amendement au *Special Impact Program* de l'*Economic Opportunity Act* de 1965 consacré aux dispositifs de lutte contre la pauvreté mis en place par le gouvernement de Lindon Johnson. Les communautés de développement étaient destinées à financer le développement économique dans les quartiers et les communautés où «la dépendance, l'absence chronique d'emploi et la détérioration de la communauté convergeaient». Sur ce sujet, voir O'Connor (1999).
- <sup>3</sup> Par exemple, la municipalité de Boston a décidé d'étendre le stade des *Red Sox* d'une manière qui ne convient pas à la CDC concernée (Fenway CDC). Ses représentants ont peu d'espoir d'obtenir de la Ville qu'elle abandonne le projet...

- mais la certitude, cependant, de gagner quelques compensations à l'entorse faite à leurs prérogatives en matière de planning.
- <sup>4</sup> «En abandonnant ce secteur aux CDC, de toute façon, la municipalité est gagnante. Soit le projet ne réussit pas et elle n'a pas à en assumer la responsabilité, soit c'est une réussite, et elle peut l'afficher comme telle», nous disait le responsable du *Joint Center for Housing Studies* (Harvard).
  - <sup>5</sup> Selon les catégories d'Hirschman (1970).
  - <sup>6</sup> Sous la pression de la corporation Codman Square, la police de Boston a accepté de modifier ses districts d'intervention afin de prendre en compte un quartier particulièrement névralgique situé à la frontière entre deux districts et, de ce fait, pris en charge par aucun.
  - <sup>7</sup> Voir l'article de David Ortiz, «Keeping watch: Neighborhood groups work with police in Boston neighborhoods», dans le *Boston Globe* du 4 août 2000, ainsi que Bacqué et Almy (2001). Cette recherche fourmille de scènes et tableaux qui illustrent cette vie quotidienne des CDC à Boston... et l'effroi des observateurs.
  - <sup>8</sup> Halpern (1995). Voir aussi sur ce sujet O'Connor (1999).
  - <sup>9</sup> Sherry Arnstein était, en 1968, «Chief Advisory on Citizen Participation» à la «HUD's Model Cities Administration». Voir Arnstein (1969).
  - <sup>10</sup> Adjectif pouvant signifier dominé, assujéti, opprimé, privé de liberté, réduit en esclavage (NDLR).
  - <sup>11</sup> À Salem, dans la banlieue de Boston, la CDC d'un petit quartier composé de beaucoup d'immigrés dominicains les encourage à prendre la nationalité américaine et à s'inscrire pour voter (source: *MACDC*).
  - <sup>12</sup> Ou Conventions d'application territoriale correspondant, à Marseille, aux cinq territoires prioritaires du contrat: Centre-Ville (92 000 hab.), GPV (218 000 hab.), Nord-Est (22 000 hab.), Vallée de l'Huveaune (65 000 hab.), Littoral sud (9300 hab.).

- <sup>13</sup> Faisant l'objet de Conventions territoriales opérationnelles pour lesquelles des opérations spécifiques sont programmées sur trois ans.
- <sup>14</sup> Contrat de Ville de Marseille 2000-2006. Lettre de mission aux équipes opérationnelles, mars 2001.
- <sup>15</sup> Aux intitulés suivants: «Solidarité et lutte contre les exclusions, citoyenneté et participation des habitants», «Responsabilité partagée de l'éducation», «Prévention de la délinquance et sécurité», «Habitat, urbanisme et transport», «Emploi et développement par l'économie», ainsi que «Culture», «Santé», «Services publics de proximité».
- <sup>16</sup> Forum local de concertation du 14ème arrondissement de Marseille. Compte rendu ronéoté. *COMMÉ. Partenaires*. En date du 5-07-1999.

## Bibliographie

- ARNSTEIN, Sherry. 1969. «A ladder of citizen participation», *American Institute of Planners Journal*: 216-224.
- BACQUÉ, M. H., et J.-P. ALMY. 2001. *Community Development Corporations à Boston*. Recherche pour le MELT.
- DONZELOT, Jacques, et Anne WYVEKENS. 2000. *Souci du territoire et production collective de la sécurité urbaine*. IHESI Paris. Rapport de recherche du Centre d'études des politiques sociales.
- HALPERN, Robert. 1995. *Rebuilding the Inner Cities*. Columbia, NY University Press.
- HIRSCHMAN, Albert. 1970. *Exit, Voice and Loyalty: Response to Decline of Firms, Organizations and States*. Harvard University Press. Trad. française, 1995: *Défection et prise de parole*. Paris, Fayard.
- O'CONNOR, Alice. 1999. *Evaluating Comprehensive Community Initiatives. A View from History*. Aspen Institute, texte ronéoté.